

ISSN 2675-6765



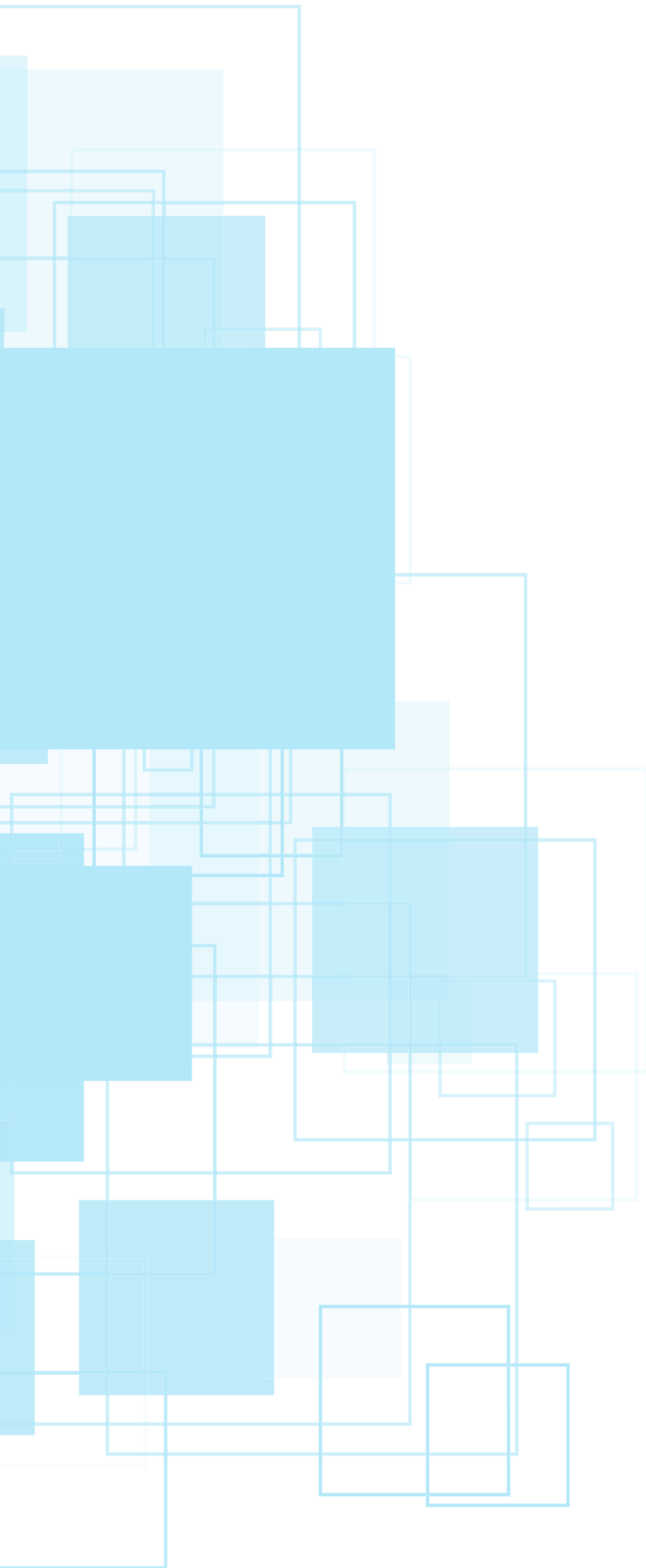
**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ

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

NÚMERO 33  
JULHO/SETEMBRO 2021

[www.revista.tce.pr.gov.br](http://www.revista.tce.pr.gov.br)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português e espanhol

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

ISSN: 2675-6765

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

CDD 351  
CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

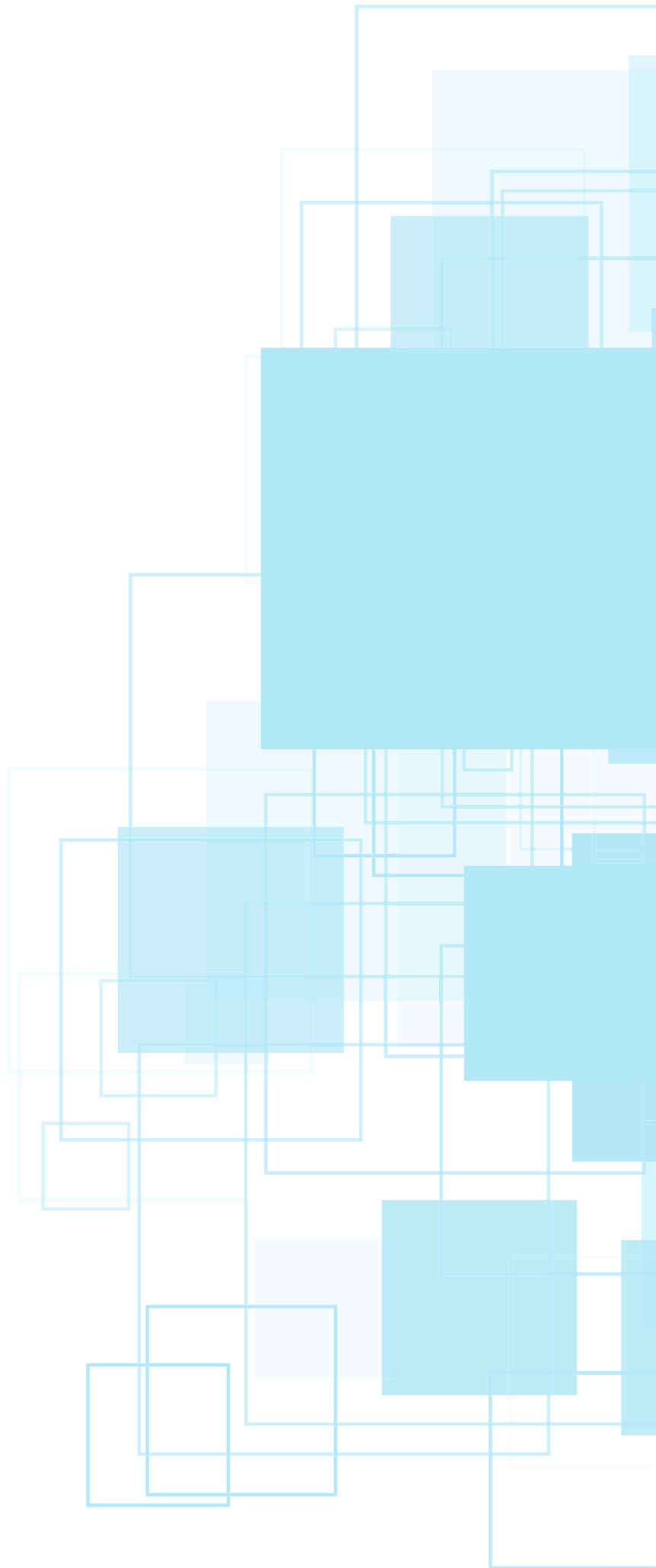
### **Conselho Editorial**

FERNANDO DO REGO BARROS FILHO  
CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN  
ADRIANE CURTI  
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 – TCEPR  
Diagramação: Núcleo de Imagem – TCEPR  
Capa: Núcleo de Imagem – TCEPR

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



# SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| <b>EDITORIAL</b> .....   | 8   |
| <b>ARTIGOS</b> .....   | 10  |
| <b>A declaração de inidoneidade e o impedimento de licitar na nova Lei 14.133/2021</b> .....   | 10  |
| Cláudio Henrique de Castro   |     |
| <b>A gestão de riscos no Tribunal de Contas do Estado do Paraná: aplicação na contratação de <i>links</i> de internet na Diretoria de Tecnologia da Informação</b> .....   | 25  |
| Audrey Jaqueline do Vale Marette; Luciane Maria Gonçalves Franco; Tiago Maler Fernandes  |     |
| <b>Análise da percepção dos profissionais do controle interno municipal sobre as funções da controladoria</b> .....  | 41  |
| Diego Grahl de Santi; Delci Grapégia Dal Vesco; Wagner Dantas de Souza Junior; Luiz Gustavo Helfenstein  |     |
| <b>A importância do planejamento na elaboração do orçamento público</b> .....  | 58  |
| Mario José Galavoti  |     |
| <b>ACÓRDÃOS</b> .....  | 70  |
| <b>Apenados</b> .....  | 70  |
| Prestação de serviços – Operacionalização – Disciplinamento<br>(TCE-PR, Proc. nº 502354/20, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 19/08/21, DETC 2610 – 25/08/21)                              |     |
| <b>Aposentadoria especial</b> .....  | 85  |
| RPPS – Súmula vinculante nº 33-STF – Lei nº 8.213/1991, artigo 57, parágrafo 8º – Incidência<br>(TCE-PR, Proc. nº 700164/19, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/08/21, DETC 2604 – 17/08/21) |     |
| <b>Aposentadoria militar</b> .....   | 93  |
| Regra de transição – Aplicação<br>(TCE-PR, Proc. nº 582862/20, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 22/07/21, DETC 2593 – 02/08/21)   |     |
| <b>Compensações previdenciárias</b> .....  | 115 |
| Serviços – Empresa privada<br>(TCE-PR, Proc. nº 136528/20, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/08/21, DETC 2615 – 01/09/21)   |     |
| <b>Dispensa de licitação</b> .....   | 121 |
| Plataforma digital – Contratação<br>(TCE-PR, Proc. nº 273240/20, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 19/08/21, DETC 2611 – 26/08/21)   |     |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Parentesco</b> .....  | 128 |
| Controle interno – Contratação<br>(TCE-PR, Proc. nº 425856/20, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL<br>PLENO, julgado em 01/09/21, DETC 2618 – 09/09/21)                      |     |
| <b>Resíduos sólidos urbanos</b> .....  | 134 |
| Coleta – Contratação – Parâmetros<br>(TCE-PR, Proc. nº 447566/20, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES,<br>TRIBUNAL PLENO, julgado em 15/09/21, DETC 2626 – 21/09/21)            |     |
| <b>Terceirização</b> .....   | 150 |
| Operador de máquinas – Credenciamento – Formação de preço<br>(TCE-PR, Proc. nº 237952/20, Rel. Conselheiro DURVAL AMARAL, TRIBUNAL PLENO,<br>julgado em 08/07/21, DETC 2582 –16/07/21) |     |
| <b>LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE</b> .....  | 158 |
| <b>LINKS DE INTERESSE</b> .....  | 172 |
| <b>NORMAS EDITORIAIS</b> .....   | 174 |



## EDITORIAL

A 33ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná segue realizando a missão de promover o debate acerca das melhores práticas de gestão pública e de controle externo. Controle interno, contabilidade, transferências voluntárias, verbas indenizatórias, regimes de previdência, terceirização e capacitação de servidores, licitações e contratos administrativos são alguns dos assuntos que possuem amplo espaço de discussão científica nesta Revista.

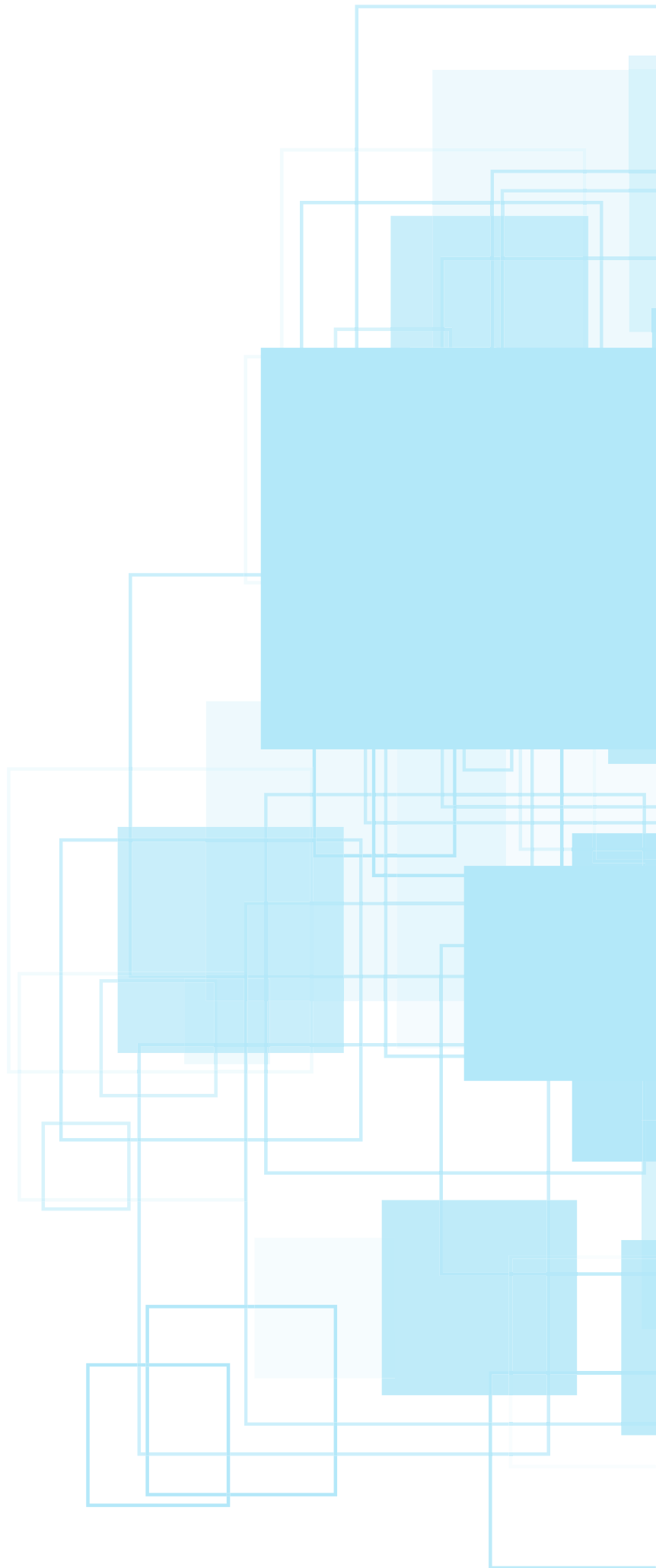
Nesta edição, traremos questões importantes relacionadas à nova lei de licitações, como a declaração de inidoneidade e o impedimento de licitar. Em um segundo momento, apresentamos a gestão de riscos aplicada a contratações voltadas à tecnologia da informação. Também trouxemos a necessidade de discutir como os profissionais de controle interno percebem as funções de controladoria. Por fim, apontaremos algumas questões importantes acerca do planejamento na elaboração do orçamento público.

Diante disso, 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 desta publicação um importante instrumento de estudo, reforçando a missão pedagógica do TCEPR e promovendo o contínuo aperfeiçoamento das nossas instituições.

Boa leitura a todos.

**FÁBIO CAMARGO**  
**Conselheiro Presidente**





# ARTIGO

## A DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE E O IMPEDIMENTO DE LICITAR NA NOVA LEI 14.133/2021

**Cláudio Henrique de Castro<sup>1</sup>**

Doutor em Direito - UFSC

Professor adjunto - UTP

Pós-doutorando - FDUL (Lisboa)

Pós-doutor - PUCPR

### 1 INTRODUÇÃO

A nova lei de licitações 14.133/2021 fortalece o instituto da suspensão tornando-o ainda mais abrangente nos termos dos seus art. 14, §§ 1º e 5º e no art. 156, III, § 4º. Aumentaram-se os prazos das penalidades. O impedimento de licitar e contratar foi para, no máximo, três anos e a declaração de inidoneidade, de três a seis anos. Segundo o art. 87 da Lei 8.666/93, inciso III, a suspensão temporária de participação em licitação e o impedimento de contratar com a Administração tem prazo máximo de dois anos.

### 2 VISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Tribunal de Contas da União (TCU) interpreta a suspensão temporária de participação em licitação segundo as leis 8.666/93, 10.520/02 e 13.303/16, conforme decidido no Acórdão 2081/2014<sup>2</sup>:

Enunciado: A sanção de impedimento de licitar e contratar pautada no art. 7º da Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão) produz efeitos não apenas no âmbito do órgão/entidade aplicador da penalidade, mas em toda a esfera do respectivo ente federativo (União ou estado ou município ou Distrito Federal).

O Acórdão 269/2019, do TCU, confirma essa leitura, citando outras decisões a respeito do tema<sup>3</sup>:

Enunciado: Os efeitos da sanção de impedimento de licitar e contratar prevista no art. 7º da Lei 10.520/**2002 restringem-se ao âmbito do ente federativo sancionador** (União ou estado ou município ou Distrito Federal).

1 Contato: [claudio15dedezembro@gmail.com](mailto:claudio15dedezembro@gmail.com).

2 BRASIL. TCU. Acórdão 2081/2014 – Plenário. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO:2081%20ANOACORDAO:2014%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO:2081%20ANOACORDAO:2014%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20). Acesso em: 08 nov. 2020.

3 BRASIL. TCU. Acórdão 269/2019 – Plenário. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO:269%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO:269%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20). Acesso em: 08 nov. 2020.

[...] a interpretação dada ao art. 7º da Lei 10.520/2002 afronta a jurisprudência do TCU, **a qual é no sentido de que as sanções previstas nesse dispositivo se limitam ao ente federado sancionador** (Acórdãos 2.242/2013, 2.081/2014 e 2.530/2015, todos do Plenário deste Tribunal, entre outros); [...] 12. Realmente, há interpretação distinta entre o TCU e o STJ quanto à abrangência dos efeitos da pena de suspensão temporária disciplinada pelo art. 87, III, da Lei 8.666/93. **Para o TCU, a sanção produz efeitos apenas em relação ao órgão ou entidade sancionador. Para o STJ, a sanção aplica-se a toda Administração Pública.** [...] 14. Por oportuno, quanto à abrangência dos efeitos de sanções a licitantes, trago excerto que proferi quando do Acórdão 2.530/2015-TCU- Plenário, que bem sintetiza a questão:

O impedimento de contratar e licitar com o ente federativo que promove o pregão e fiscaliza o contrato (art. 7º da Lei 10.520/2002) é pena mais rígida do que a suspensão temporária de participação em licitação e o impedimento de contratar com um órgão da Administração (art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993), e mais branda do que a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com toda a Administração Pública (art. 87, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (grifamos)

Prevê o art. 7º da Lei 10.520/02:

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

A motivação da interpretação do TCU seria a interjeição “ou” em vez de “e”.

Essa visão do TCU alcança também o art. 87, III, da Lei 8.666/93, nos termos do Acórdão 2.081/14<sup>4</sup>, dentre outros<sup>5</sup>:

Em jurisprudência predominante, mais recentemente o TCU tem conferido abrangência limitada às suspensões temporárias de licitar, coerentemente com as definições insculpidas no próprio texto legal (Acórdãos 1.457/2014, 2.556/2013, 2.242/2013, 1.017/2013, 3.243/2012, todos do Plenário): “Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] XI - Administração Pública – a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas; XII - Administração – órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente; [...] **Segundo os julgados relacionados, quando se aplica a punição baseada no art. 87, inciso III, da Lei de Licitações, a proibição de contratar adstringe-se à entidade sancionadora.** (grifamos)

4 BRASIL. TCU. Acórdão 281/2014 – Plenário. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO%253A2081%2520ANOACORDAO%253A2014%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A2081%2520ANOACORDAO%253A2014%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 08 nov. 2020.

5 BRASIL. TCU. Acórdão 269/2019 – Plenário. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO:269%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO:269%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%20desc.%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20). Acesso em: 08 nov. 2020.

É interessante notar que o TCU afirma em suas decisões que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem interpretação mais ampla, nos termos do citado acórdão 269/2019 – Plenário.

No STJ, o REsp 1.382.362-PR<sup>6</sup> entende pelos efeitos amplos das sanções previstas no art. 87, III e IV, da Lei 8.666/93, e assim se estendem a toda a Administração Pública, e não apenas ao órgão ou ente federado que a aplicou.

Prevê a Lei 13.303/16, no art. 38, incisos I a III:

Art. 38. Estará impedida de participar de licitações e de ser contratada pela empresa pública ou sociedade de economia mista a empresa: (Vide Lei nº 14.002, de 2020)

I – cujo administrador ou sócio detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital social seja diretor ou empregado da empresa pública ou sociedade de economia mista contratante;

II – suspensa pela empresa pública ou sociedade de economia mista;

III – declarada inidônea pela União, por Estado, pelo Distrito Federal ou pela unidade federativa a que está vinculada a empresa pública ou sociedade de economia mista, enquanto perdurarem os efeitos da sanção;

O TCU, no Acórdão 2.757/20<sup>7</sup>, incorporou a interpretação de acatar o inciso III do art. 38 da Lei 13.303/16, assinalando, inclusive, a questão do sócio da empresa penalizada:

Os novos critérios disciplinados pela Lei 13.303/2016 (art. 38) dizem respeito a impedimento de a ECT contratar franqueado: (i) cujo administrador ou sócio detentor de mais de 5% do capital social seja diretor ou empregado da ECT; (ii) que recebeu penalidade de suspensão pela ECT ou foi declarado inidôneo, enquanto perdurarem os efeitos da sanção; (iv) constituído por sócio de empresa que estiver suspensa, impedida ou declarada inidônea; (v) cujo administrador seja sócio de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea; (vi) constituído por sócio que tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção; (vii) cujo administrador tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção; e (viii) que tiver, nos seus quadros de diretoria, pessoa que participou, em razão de vínculo de mesma natureza, de empresa declarada inidônea.

Nessa decisão percebe-se uma análise mais acurada dos impedimentos da Lei das Estatais, o que conflita, em certa monta, com a interpretação restritiva dada pelo TCU à Lei do Pregão.

6 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/467302246/recurso-especial-resp-1382362-pr-2013-0134522-6>. Acesso em: 08 nov. 2020.

7 BRASIL. TCU. Acórdão 2757/2020. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRt?f?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=718517>. Acesso em: 08 nov. 2020.

### 3 A INTERPRETAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

A Controladoria-Geral da União (CGU) aplica as penalidades do art. 87 da lei 8.666/1993 de forma ampla em todos os entes da federação, conforme pode ser visto na decisão de 2016<sup>8</sup>:

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), antiga Controladoria-Geral da União (CGU), negou o pedido de reconsideração apresentado pela construtora Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A, que havia sido declarada inidônea para contratar com a Administração Pública no último dia 27 de abril. [...]

A análise feita pela Assessoria Jurídica do MTFC concluiu que não há qualquer questão de mérito, nem mesmo fato novo que justificasse a reconsideração da decisão de declarar a inidoneidade da Mendes Júnior e recomendou a negativa ao pedido. A decisão mantém integralmente os efeitos da punição aplicada à empresa, impedindo-a de licitar e contratar com a administração pública.

[...]

A acusação contra a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A foi formulada com base em duas tipificações de irregularidades previstas na Lei 8.666/93, nos artigos 87, inciso IV, e 88, inciso III. A ocorrência de ambas foi verificada entre os anos de 2004 e 2012.

A primeira consiste na prática de atos lesivos visando a frustrar os objetivos da licitação (art. 88, II, da Lei 8.666/93), caracterizada pelo conluio entre empresas que prestavam serviços à Petrobrás. A segunda tipificação foi a demonstração de não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados (art. 88, III, da Lei 8.666/93). Essa irregularidade foi caracterizada pelo pagamento de propinas a agentes públicos com a finalidade de garantir a continuidade de ajustes anticompetitivos.

A declaração de inidoneidade, prevista na Lei nº 8.666/93, impede que a empresa participe de novas licitações ou que seja contratada pela administração pública nos âmbitos federal, estadual e municipal.

A Mendes Junior foi a primeira empresa envolvida na operação Lava Jato a ser punida em um Processo Administrativo de Responsabilização.

Nas declarações expedidas pela União consta o impedimento de licitar ou contratar com toda a administração pública federal<sup>9</sup>, não citam a estadual nem a municipal, pois não possuem essa competência, mas o impedimento, na prática, é para todos os entes.

### 4 AS NORMAS GERAIS E SUA APLICAÇÃO

Há lógica em uma regra que imponha sanção para licitante que pode descumprir contratos em uma determinada esfera pública, mas jurar ser fiel à contratação e cumprir seus deveres em outro ente?

Evidentemente, não havia qualquer sentido tal premissa jurídica.

8 BRASIL. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2016/06/mtfc-nega-pedido-de-reconsideracao-e-mantem-mendes-junior-inidonea> e <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2016/04/cgu-conclui-processo-e-declara-construtora-mendes-junior-inidonea>. Acesso em: 08 nov. 2020.

9 BRASIL. CGU. Planilha de penalidades ativas (suspensão e impedimento). Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/@@search?SearchableText=impedido+de+licitar+art.+87>. Acesso em: 08 nov. 2020.

Imaginemos um licitante que, punido nas esferas federal e estadual, participava, fagueiro e impune, de certame municipal ou vice-versa, com tal argumento hermenêutico.

Em verdade, a *quaestio* é se a norma da lei federal é norma geral, não há espaços normativos ou de discordância em outros estados, municípios ou empresas estatais para tratarem de forma particularizada a suspensão temporária e desconsiderarem – ou não – a punição pelo fato de seus ordenamentos preverem tratamentos diversos ou pelo fato de que ente específico tenha penalizado o licitante.

Em resumo, um licitante penalizado pela União não pode participar de certame municipal, de outro ente federativo ou de empresa estatal.

Se a norma não for geral, mas específica da União, poderiam ser permitidos tratamentos diferenciados em normas diversas que admitissem a participação em certames com outros entes, desconsiderando a suspensão temporária de outros órgãos ou entes estatais daquele que os tenham declarado suspensos.

Para responder à indagação vejamos o que coluna dorsal do ordenamento jurídico a Constituição Federal, que prevê:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Portanto, se essa norma é geral não é possível norma diversa de outros entes do Estado nem a disciplina diferente para tal penalidade administrativa em sede de licitação.

Contudo, se a norma valesse apenas para a União seria preciso examinar cada ordenamento regional, local ou de empresa pública para se extrair a conclusão impeditiva.

A resposta é que a norma é geral.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou a esse respeito, garantindo a interpretação que se trata de norma de caráter geral, e, portanto, não se admitiria modulações regionais, locais ou de ente estatal<sup>10</sup>:

A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. A Constituição e o Supremo. Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-2-artigo-22>. Acesso em: 25 set. 2020.

à garantia de cumprimento de obrigações específicas. **Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desigualdades entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade.** Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar nesse particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a administração local. Ao dispor nesse sentido, a Lei estadual 3.041/2005 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF/1988). [ADI 3.735, rel. min. Carmen Lúcia, j. 8.9.2016, DJE de 1º.8.2017.] (grifamos)

Doutrina Mello<sup>11</sup> sobre as normas gerais:

Destarte, de fora parte diretrizes, princípios e delineamentos genéricos, a União estaria autorizada também a qualificar, em casos de *símile* compostura, um patamar, um piso defensivo do interesse público que as legislações estadual e distrital não poderiam desatender. Porém, acima daquele piso e obviamente respeitados os princípios e diretrizes pertinentes, Estados e Distrito Federal legislariam livremente sobre as matérias da legislação concorrente. Isto é, poderiam neste campo sempre estabelecer exigências defensivas do interesse público, ainda mais enérgicas, mais intensas ou mais extensas do que as fixadas pela União o que não poderiam seria rebaixá-las porque, aí sim, estariam contrariando normas gerais, é dizer, normas instituídas para caracterizar o patamar mínimo imposto para defesa do interesse público atinente àquele objeto legislado.

Portanto, se o bem jurídico protegido está em norma geral, não pode norma local, estadual ou específica discreparem ou lhe reduzirem o alcance.

Os fundamentos jurídicos da CGU e do STJ rechaçam a interpretação do TCU, mesmo não se referindo à decisão do STF. Com efeito, essa é a interpretação constitucional adequada e, hierarquicamente, superior que prevalece na Lei 8.666/1993 e se consolidou na nova Lei 14.133/2021.

## 5 A BOA-FÉ ADMINISTRATIVA

*A fortiori*, tem-se no ordenamento jurídico a boa-fé administrativa, que exige a atuação da administração pública segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé (Lei 9.784/99, art. 2º, IV).

Criava-se uma situação contraditória com a boa-fé de a empresa estar punida por um ente e poder participar em outras esferas.

<sup>11</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, v. 13, n. 66, mar./abr. 2011. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72616>. Acesso em: 13 jul. 2021.

Podemos lembrar o exemplo do direito romano inscrito no *Digesto* (D. 19.2.51.1) no qual há uma casa mal construída e daí exsurge o dever de o construtor indenizar o contratante<sup>12</sup>.

E se pensarmos nos interesses da Administração Pública, como pessoa e a *bona fides* dos contratados, veremos que o nascedouro do instituto da restrição de contratar está também baseado na lealdade das relações, o *fit quod dicitur* ciceroniano<sup>13</sup>, que se traduz na reputação<sup>14</sup>, que se irradia para todos os negócios.

Interpretar de forma diversa o que foi manifestado, objetivamente, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) poderia ser considerado frustração ou fraude à licitação?

A interpretação restritiva, que não aplica o entendimento de norma geral, geraria uma participação irregular em licitação pelo fato de desconsiderar decisão jurisprudencial consolidada, mormente pelo STF, não obstante estatutos regionais, locais ou estatais preverem de forma diversa da norma geral para agasalhar licitantes punidos.

Enquadra-se, nesse caso, a Lei 12.846/13:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

IV – no tocante a licitações e contratos:

**a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público.**  
(grifamos)

E na hipótese de leis estaduais ou municipais que permitam a participação em suas licitações, não obstante a empresa estar penalizada por outros entes, tal previsão é inconstitucional, em face da norma geral das Leis 8.666/1993 e 14.133/2021.

A boa-fé administrativa não vale apenas em uma esfera administrativa.

## 6 PREVISÃO EM EDITAL DE LICITAÇÃO E EVENTOS FUTUROS

O edital pode prever que o licitante não deva ter qualquer impedimento para poder licitar com a União, estados, municípios e estatais?

Se a previsão for de que a penalidade se restringe a um só ente, a cláusula é nula, se a interpretação for na linha do STF e do STJ, é possível tal previsão, isto é, a punição é abrangente em todas as esferas públicas.

12 GARRIDO, Manuel J. Garcia. Derecho Privado Romano: II. Casos y decisiones jurisprudenciales. Madrid: Distribuidora Dykinson, S.A., 1980, p. 248.

13 CASTRESANA, Amelia. Fides, bona fides: un concepto para la creación del derecho. Madrid: Tecnos, 1991, p. 97.

14 SCHULZ, Fritz. Principios del derecho romano. Madrid: Cívitas, 1990. p. 255



E se nenhum dos licitantes levantar o referido impedimento por desconhecer a sanção dos outros licitantes, e o objeto for adjudicado e, posteriormente, a administração souber ou uma denúncia revelar o impedimento?

Se o impedimento for anterior ao certame, o licitante tinha o dever de revelá-lo. Se ocorrer no curso do contrato, o licitante tem o dever de informar à Administração o fato novo.

No primeiro caso, o contrato deve ser declarado nulo e aberta nova licitação.

No caso de impedimento no curso do contrato os efeitos da suspensão abrangem os contratos em curso, por isso idêntico procedimento deve ocorrer.

Nos dois casos, deve ser realizado processo com direito ao contraditório e à ampla defesa.

## 7 PROCEDIMENTO PARA A PENALIDADE

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) possui regras do procedimento para a aplicação das penalidades consubstanciadas na Instrução Normativa 06/19<sup>15</sup>.

Após a análise de justificativas é elaborada nota técnica com os seguintes elementos<sup>16</sup>:

- I – relato dos fatos e análise da manifestação do interessado, se houver, bem como enquadramento da impropriedade a ser apurada;
- II – exposição de motivos que deram causa à solicitação de abertura do procedimento administrativo;
- III – consequências para Administração Pública advindas do ato infracional, com relação ao andamento do certame e/ou contrato; e
- IV – memória de cálculo, nos casos de eventual aplicação de multa.

Tais procedimentos podem ser adotados para a decretação das penalidades previstas no art. 87 da Lei 8.666/93:

- Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:
- I – advertência;
  - II – multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
  - III – suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
  - IV – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração

15 BRASIL. DNIT. Instrução Normativa 06/2019. Disponível em: <file:///C:/Users/Claudio/Downloads/instrucao-normativa-06-2019-colegiada-aplicacao.pdf.../AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/AppData/Claudio/Downloads/instrucao-normativa-06-2019-colegiada-aplicacao.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2020.

16 BRASIL. DNIT. Instrução Normativa 06/2019. Disponível em: <file:///C:/Users/Claudio/Downloads/instrucao-normativa-06-2019-colegiada-aplicacao.pdf.../AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/AppData/Claudio/Downloads/instrucao-normativa-06-2019-colegiada-aplicacao.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2020.

Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação. (Vide art. 109, inciso III)

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I – tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II – tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III – demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

As penalidades poderiam ocorrer mesmo na fase do certame se houvesse a tentativa de frustrar os objetivos da licitação, nos termos do inciso II do art. 88 da Lei 8.666/93.

## 8 A NOVA LEI DE LICITAÇÕES 14.133/2021

No parecer 181/2020 do Senado Federal quanto ao projeto foi consignado que a nova lei de licitações:<sup>17</sup>

No âmbito da FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, incluiu-se a exigência de que, antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas (Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas) e juntá-las ao respectivo processo (art. 90, § 4º).

(...)

O Substitutivo da Câmara também promoveu alterações pontuais em prazos relativos aos processos de apuração de infrações. Em caso de aplicação de multa, por exemplo, facultou-se a defesa do interessado no prazo de 15 dias úteis, enquanto a proposição original previa o prazo de 15 dias corridos. O prazo para a apresentação de alegações finais, por sua vez, foi alterado de 10 dias corridos para 15 dias úteis (art. 157, § 2º). Incluiu se, ainda, a previsão de

17 Na redação do artigo a lei não tinha sido sancionada ainda pelo Presidente da República, então consideramos que os respectivos artigos indicados no artigo não foram vetados pelo Poder Executivo. BRASIL. Senado Federal. Parecer 181/2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8912251&ts=1608807109658&disposition=inline>. Acesso em 06 de jan. 2021.

prescrição, em caso de aplicação das sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, no prazo de 5 anos, contados da ciência da infração pela Administração.

(...)

Com relação à reabilitação do licitante ou contratado, o Substitutivo promoveu também bons ajustes. Enquanto a proposição original previa a reabilitação “após decorrido o prazo da sanção aplicada”, o texto aprovado pela Câmara prevê “o transcurso do prazo mínimo de 1 (um) ano da aplicação da penalidade, no caso de impedimento de licitar e contratar, ou de 3 (três) anos da aplicação da penalidade, no caso de declaração de inidoneidade.

(...)

O recurso da aplicação das sanções previstas nos incisos I, II e III do art. 155 (advertência, multa e impedimento de licitar e contratar) também foi alterado, de 7 dias para 15 dias úteis, contados da data de intimação. O prazo para a reconsideração, por sua vez, foi alterado de 7 dias para 5 dias úteis, enquanto o prazo da autoridade superior foi ampliado de 7 dias para 20 dias úteis.

Já no caso de aplicação da sanção prevista no inciso IV do art. 154 (declaração de inidoneidade para licitar ou contratar), previu-se apenas a possibilidade de oferecimento de pedido de reconsideração, que deverá ser apresentado no prazo de 15 dias úteis e decidido no prazo de 20 dias úteis (art. 165, parágrafo único). Os prazos originais, nos dois casos, eram de 7 dias corridos.

No art. 156 da Lei 14.133/2021 está prevista a declaração de inidoneidade e o impedimento para contratar, nos incisos III e IV, §4º, §7º e art. 158<sup>18</sup>:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - impedimento de licitar e contratar;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

I - a natureza e a gravidade da infração cometida;

II - as peculiaridades do caso concreto;

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública;

V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

§ 2º A sanção prevista no inciso I do *caput* deste artigo será aplicada exclusivamente pela infração administrativa prevista no inciso I do *caput* do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave.

§ 3º A sanção prevista no inciso II do *caput* deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei.

§ 4º A sanção prevista no inciso III do *caput* deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do *caput* do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

§ 5º A sanção prevista no inciso IV do *caput* deste artigo será aplicada ao

18 BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei (PL) 4.253/2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/10/senado-aprova-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em 06 de jan. 2021.

responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do *caput* do art. 155 desta Lei, bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do *caput* do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida no § 4º deste artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

§ 6º A sanção estabelecida no inciso IV do *caput* deste artigo será precedida de análise jurídica e observará as seguintes regras:

I - quando aplicada por órgão do Poder Executivo, será de competência exclusiva de ministro de Estado, de secretário estadual ou de secretário municipal e, quando aplicada por autarquia ou fundação, será de competência exclusiva da autoridade máxima da entidade;

II - quando aplicada por órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública no desempenho da função administrativa, será de competência exclusiva de autoridade de nível hierárquico equivalente às autoridades referidas no inciso I deste parágrafo, na forma de regulamento.

§ 7º As sanções previstas nos incisos I, III e IV do *caput* deste artigo poderão ser aplicadas cumulativamente com a prevista no inciso II do *caput* deste artigo.

§ 8º Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente.

§ 9º A aplicação das sanções previstas no *caput* deste artigo não exclui, em hipótese alguma, a obrigação de reparação integral do dano causado à Administração Pública. (...)

Art. 158. A aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do *caput* do art. 156 desta Lei requererá a instauração de processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o contratado para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir.

Com a possibilidade de reabilitação, prevista no art. 163:

Art. 163. É admitida a reabilitação do licitante ou contratado perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, exigidos, cumulativamente:

I - reparação integral do dano causado à Administração Pública;

II - pagamento da multa;

III - transcurso do prazo mínimo de 1 (um) ano da aplicação da penalidade, no caso de impedimento de licitar e contratar, ou de 3 (três) anos da aplicação da penalidade, no caso de declaração de inidoneidade;

IV - cumprimento das condições de reabilitação definidas no ato punitivo;

V - análise jurídica prévia, com posicionamento conclusivo quanto ao cumprimento dos requisitos definidos neste artigo.

Parágrafo único. A sanção pelas infrações previstas nos incisos VIII e XII do *caput* do art. 155 desta Lei exigirá, como condição de reabilitação do licitante ou contratado, a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade pelo responsável.

Há a previsão no art. 161 da Lei 14.133/2021 da criação de cadastro nacional de empresas inidôneas, suspensas e punidas:

Art. 161. Os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos deverão, no prazo máximo 15 (quinze) dias úteis,

contado da data de aplicação da sanção, informar e manter atualizados os dados relativos às sanções por eles aplicadas, para fins de publicidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), instituídos no âmbito do Poder Executivo federal.

Parágrafo único. Para fins de aplicação das sanções previstas nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 156 desta Lei, o Poder Executivo regulamentará a forma de cômputo e as consequências da soma de diversas sanções aplicadas a uma mesma empresa e derivadas de contratos distintos.

Nos termos do art. 91 na hipótese de aditamento contratual também é necessária certidão negativa de inidoneidade, em cadastro nacional o que assegura que a punição é extensiva a todos os entes da federação:

Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial. (...)

§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

Assim está plenamente confirmada a tese do impedimento global das restrições nas leis que tratamos.

O portal nacional de contratações públicas está previsto nos arts. 94, 174 a 176 da Lei 14.133/2021 e reforça a centralização administrativa para facilitar a obtenção das informações.

Tem-se um período de transição de dois anos para a Lei 8.666/93 prevista no art. 191 da Lei 14.133/2021:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do *caput* do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do *caput* deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do *caput* do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

A sombra de dois anos da lei revogada (Lei 8.666/1993) açambarca os contratos em andamento e as licitações concluídas e adjudicadas, antes da nova lei das licitações.

A opção do gestor pela Lei 8.666/1993 no período bienal deverá ser motivada e não mera opção sem fundamentos fáticos e jurídicos, nos termos dos arts. 2º e 3º do Decreto 9.830/2019 que regulamenta o Decreto-Lei 4.657/1942.

Quanto as sanções aplicadas sob o manto e vigência da Lei 8.666/1993 está claríssimo que devem ser amplas e aplicáveis a todos os entes da Administração Pública direta e indireta.

## 9 CONCLUSÕES

Diante do exposto concluímos que no TCU, havia diversas decisões firmadas no sentido de que as sanções dos dispositivos revogados no art. 87, III, da Lei 8.666/93, do art. 7º da 10.520/02 e do art. 38, I a III, da Lei 13.303/16 aplicavam-se apenas ao ente que tivesse sido declarada a penalidade.

O STJ, de modo diverso, assenta que o inciso III do art. 87 da Lei 8.666/93 abrange todas as esferas da Federação.

A Lei 10.520/02, a nosso ver, abrangia a proibição de todos os entes. Não era convincente o “ou” ser interpretado como alternância ou exclusão, pois também se deveria compreendê-lo como ênfase<sup>19</sup>, sentido que é era mais consentâneo com a norma geral da Lei 8.666/93, e que não foi revogada pela Lei do Pregão nesse particular, que por sua vez está reforçada pela Lei 14.133/2021.

A Lei 13.303/16, que é um microssistema dentro do sistema geral das licitações, adotou a interpretação de que penalidades em outros entes repercutem em certames da estatal, e assim a recente decisão do TCU acatou o que foi firmado pelo STJ e pelo STF.

O STF concluiu que a Lei 8.666/93 é norma geral quando permitida a equiparação entre os concorrentes e, desta forma, restringe o direito de participar de licitações em condições de igualdade, razão pela qual leis estaduais ou municipais não podem transbordar o mandamento geral que se mantinha na Lei 8.666/1993 e com mais vigor na nova Lei 14.133/2021.

Se normas locais ou estaduais o fizerem, serão inconstitucionais.

Com efeito, também o governo federal reconhece o impedimento de forma geral, isto é, em todos os entes, por meio da AGU e da CGU.

Nesta toada, mesmo na nova lei de licitações 14.133/2021, deve-se considerar o enquadramento da Lei 12.846/13, no seu art. 5º, que prevê:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: [...]

IV – no tocante a licitações e contratos:

**a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público.**  
(grifamos)

19 HOUAISS. Dicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2091.





BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Disponível em: <https://STJ.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/467302246/recurso-especial-resp-1382362-pr-2013-0134522-6>. Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. Disponível em: <https://constituicao.STF.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-3-capitulo-2-artigo-22>. Acesso em: 25 set. 2020.

BRASIL. TCU. *Acórdão 2081/2014 – Plenário*. Disponível em: [https://pesquisa.apps.TCU.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:2081%20ANOACORDAO:2014%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.TCU.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2081%20ANOACORDAO:2014%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. TCU. *Acórdão 269/2019 – Plenário*. Disponível em: [https://pesquisa.apps.TCU.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO:269%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20](https://pesquisa.apps.TCU.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:269%20ANOACORDAO:2019%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. TCU. *Acórdão 2757/2020*. Disponível em: [https://pesquisa.apps.TCU.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2081%2520ANOACORDAO%253A2014%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.TCU.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2081%2520ANOACORDAO%253A2014%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. TCU. *Acórdão 281/2014 – Plenário*. Disponível em: <https://contas.TCU.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=718517>. Acesso em: 08 nov. 2020.

CASTRESANA, Amelia. *Fides, bona fides: un concepto para la creación del derecho*. Madrid: Tecnos, 1991.

GARRIDO, Manuel J. Garcia. *Derecho Privado Romano: II. Casos y decisiones jurisprudenciales*. Madrid: Distribuidora Dykinson, S.A., 1980.

HOUAISS. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

SCHULZ, Fritz. *Principios del derecho romano*. Madrid: Cívitas, 1990.



## A GESTÃO DE RISCOS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ: APLICAÇÃO NA CONTRATAÇÃO DE *LINKS* DE INTERNET NA DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

**Audrey Jaqueline do Vale Maretti<sup>1</sup>**

Graduada em Direito - UNOPAR

Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional - Escola Superior Verbo Jurídico

MBA em Compliance e Gestão de Riscos - Pólis Civitas

Analista de Controle - TCEPR

**Luciane Maria Gonçalves Franco<sup>2</sup>**

Graduada em Ciências Contábeis - FAE

Especialista em Direito Administrativo - Instituto Bacellar

Especialista em Gestão e Controle Externo - FAE

Especialista em Compliance e Gestão de Riscos - Polis Civitas

Mestre em Contabilidade e Finanças - UFPR

MBA em Compliance e Gestão de Riscos - Pólis Civitas

Doutora em Gestão Urbana - Políticas Públicas - PUCPR

Analista de Controle Externo - TCEPR

**Tiago Maler Fernandes<sup>3</sup>**

Graduado em Ciências Econômicas - PUCPR

MBA em Compliance e Gestão de Riscos - Pólis Civitas

Analista de Controle Externo - TCEPR

### RESUMO

O presente estudo versa sobre a gestão de riscos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR), uma vez que as organizações públicas possuem metas desafiadoras e, para manter a continuidade de suas ações, buscam continuamente ferramentas administrativas estratégicas, para mitigar erros e fraudes, bem como alavancar oportunidades. A gestão de riscos consiste em ferramenta administrativa que busca coordenar atividades que possam identificar, analisar, avaliar, monitorar e dar respostas aos riscos, além de esboçar situações desconhecidas da administração, para antever fragilidades de sistemas e oportunidades mitigação ou eliminação de erros e fraudes. O objetivo do artigo foi descrever conceitos e a aplicação da gestão de riscos no setor de Tecnologia da Informação do TCEPR. O marco teórico, com base em literatura nacional e internacional, traçou pontos relacionados ao gerenciamento de riscos no setor público, à modernização técnico-administrativa e à necessidade de eficiência nos

1 Contato: [audrey.maretti@tce.pr.gov.br](mailto:audrey.maretti@tce.pr.gov.br)

2 Contato: [lutc@tce.pr.gov.br](mailto:lutc@tce.pr.gov.br)

3 Contato: [tiago.fernandes@tce.pr.gov.br](mailto:tiago.fernandes@tce.pr.gov.br)

processos de trabalho dos Tribunais de Contas, além de indicar conceitos relacionados à gestão de riscos nos processos de trabalho de Tribunais brasileiros. Como metodologia utilizou-se de pesquisa bibliográfica qualitativa, agregada à análise de um estudo de caso: o caso da aplicação da gestão de riscos junto às unidades administrativas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Os resultados detalham a aplicação de ferramentas de gestão de riscos no procedimento de “contratação de *Links* de Internet”, pela Diretoria de Tecnologia da Informação, sob a utilização de “Canvas”, além da técnica de “*Brainwritting*” para a identificação de riscos e a indicação de planos de mitigação preventiva, aplicando-se a matriz *Bow-Tie*. Em plano conclusivo, o estudo revelou que a Gestão de Riscos na Administração Pública é fundamental para o seu desenvolvimento assim como para alcance dos objetivos institucionais.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Tribunal de Contas. Gestão de Riscos. Administrativo.

### **ABSTRACT**

*The present study deals with risk management within the scope of the Paraná State Audit Court (TCEPR), since public organizations have challenging goals and, in order to maintain the continuity of their actions, they continuously seek strategic administrative tools to mitigate errors and fraud, as well as leveraging opportunities. Risk management is an administrative tool that seeks to coordinate activities that can identify, analyze, evaluate, monitor and respond to risks, in addition to outlining situations that are unknown to management, in order to anticipate system weaknesses and opportunities to mitigate or eliminate errors and fraud. The objective of the article was to describe concepts and the application of risk management in the Information Technology sector of TCEPR. The theoretical framework, based on national and international literature, outlined points related to risk management in the public sector, technical and administrative modernization and the need for efficiency in the work processes of the Courts of Auditors, in addition to indicating concepts related to the management of risks in the work processes of Brazilian Courts. As a methodology, qualitative bibliographic research was used, added to the analysis of a case study: the case of the application of risk management with the administrative units of the Court of Accounts of the State of Paraná. The results detail the application of risk management tools in the procedure of “contracting Internet Links”, by the Information Technology Directorate, using “Canvas”, in addition to the “Brainwritting” technique for the identification of risks and the indication of preventive mitigation plans, applying the Bow-Tie matrix. In a conclusive plan, the study revealed that Risk Management in Public Administration is fundamental for its development as well as for reaching institutional objectives.*

### **KEYWORDS**

*Audit Court. Risk Management. Administrative.*

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como tema “A Gestão de Riscos no Tribunal de Contas do Estado do Paraná: Aplicação na contratação de *links* de internet na Diretoria de Tecnologia da Informação”.

Diversas organizações públicas e privadas possuem metas desafiadoras para manter a continuidade de suas ações, devendo avaliar constantemente as oportunidades e experiências administrativas que possam agregar valores aos seus resultados. Nesse sentido, devem buscar ferramentas administrativas estratégicas como a gestão de riscos, para mitigar erros e fraudes, e, ato contínuo, alavancar as oportunidades de negócios.

A gestão de riscos consiste em ferramenta administrativa que busca coordenar atividades que possam identificar, analisar, avaliar, monitorar e dar respostas aos riscos, almejando conferir razoável segurança e tornar mais eficientes suas ações, promovendo o alcance de objetivos. Tais riscos podem ser entendidos como operacionais, financeiros, legais, físicos, entre outros, e suas experiências vêm sendo paulatinamente implantadas na administração pública (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

Por tal motivo, a gestão de riscos representa instrumento eficaz ao gerenciamento de atividades administrativas e fiscalizatórias dos Tribunais de Contas, como experiência de inovação a partir do desenvolvimento de competências associadas à busca por melhores práticas, as quais vêm sendo tema de discussão e aprimoramento conjunto por parte das cortes administrativas, de norte a sul no país.

Desta feita, buscou-se observar o seguinte problema: A gestão de riscos, como ferramenta estratégica de modernização da administração, deve ser aplicada como forma de mitigação de riscos à atuação pública?

Assim, o objetivo do presente estudo é identificar rotinas e/ou ferramentas que identifiquem se a gestão de riscos vem sendo aplicada na administração do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e, em caso positivo, em que áreas ela pode ser identificada, assegurando que, em um cenário de modernização, haja evidência de que esta rotina possa tornar mais eficientes os processos de trabalho do Tribunal, mediante a adoção de boas práticas, em especial, aquelas que possam também identificar oportunidades empreendedoras e de fortalecimento institucional, além de mitigar ou eliminar externalidades negativas que venham a retardar ou comprometer o alcance dos resultados.

Por certo, que os Tribunais de Contas intencionam implementar maior profissionalização de seus quadros funcionais, com a integração com outros órgãos de controle interno e externo e também com a sociedade, adotando soluções sistêmicas, de modo a tornar-se mais eficientes, valendo-se de novas ferramentas

e técnicas comumente aplicadas no setor privado que possam ser aproveitadas e aperfeiçoadas em sua estrutura administrativa e no exercício do controle externo.

Neste trabalho, para traçar a metodologia de pesquisa, partiu-se de uma abordagem aplicada à realidade circunstancial e teórica sobre a gestão e/ou o gerenciamento de riscos em suas diversas vertentes, para aplicá-la aos setores administrativos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Assim, com ênfase no método indutivo agregado às experiências vivenciadas no dia a dia do trabalho dos autores, buscou-se iniciar a pesquisa bibliográfica qualitativa, a qual culminou na análise de um estudo de caso: o caso da aplicação da gestão de riscos junto à Diretoria de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

## 2 MARCO TEÓRICO

### 2.1 GERENCIAMENTO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO

A Carta Constitucional de 1988<sup>4</sup>, impõe à administração pública a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse sentido, gerir os riscos atrelados ao desempenho das atividades públicas resulta na concretização da aplicação efetiva de tais princípios.

De acordo com o *National Audit Office* – NAO (2011), de Londres, os processos de gerenciamento de riscos são úteis para que as entidades públicas possam alcançar seus objetivos estratégicos, pois permite às repartições melhoria nas informações para as suas decisões, e, assim ajudá-las a evitar erros dispendiosos às suas políticas e aos anseios da população. Ressalta-se que o termo risco pode ser entendido “como situação que possa impedir o alcance dos objetivos institucionais ou operacionais” (CASTRO, 2013, p. 178). Assim, o referido autor destaca que o risco pode ser desdobrado em três níveis, quais sejam:

- (i) riscos relacionados ao ambiente externo: riscos políticos, riscos econômicos, riscos tecnológicos, riscos legais, riscos ambientais, etc.;
- (ii) riscos relacionados ao ambiente operacional: riscos de produção, riscos de capacidade operacional, riscos de patrimônio físico, etc.;
- (iii) riscos relacionados com informações: falta ou má qualidade das informações para o processo decisório.

Nessa seara, para Baldry (1998, p. 36), define-se risco como “o potencial de ocorrência de consequências negativas indesejadas de um evento”, associada a eventuais perdas. No mesmo sentido, Aritua *et al.* (2011) afirma que risco é um evento negativo que pode afetar adversamente as perspectivas de atingir um objetivo. Para os autores, a gestão de riscos diz respeito a decisões a serem tomadas acerca de determinado potencial de efeitos nocivos ou negativos de um evento.

4 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 37. Acesso em 15.10.2020. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm).

Para Castro e Ziliotto (2019, p. 143), “gerenciar riscos é a capacidade de uma organização de gerenciar “incertezas”, seja ela positiva (ganho) ou negativa (perda)”.

Levando-se em conta que as diversas organizações públicas possuem metas desafiadoras e devem manter a continuidade de seus serviços em alta qualidade, a necessidade de um gerenciamento de riscos eficaz não deve ser subestimada. Mudanças nas estruturas organizacionais e dificuldades no cumprimento dos planos de governo aumentam a complexidade na identificação e gestão dos riscos públicos.

Uma eficaz gestão de riscos torna-se fundamental para o balanceamento entre uma posição mais inovadora e empreendedora do gestor público e uma postura mais cautelosa e conservadora, que identifique óbices no atingimento dos objetivos, tradicionalmente associada à cultura e aos valores do setor público (FREITAS, 2002).

O *National Audit Office* – NAO (2011), de Londres, afirma que as organizações, para gerenciar riscos, precisam abordar alguns requisitos como tempo, recursos, comprometimento dos níveis superiores, clareza sobre as responsabilidades, prestação de contas apoiada por escrutínio e desafio robusto, mediante informações confiáveis, oportunas e atualizadas.

Ao revisar a sua estrutura de gerenciamento de riscos, com o intuito de incorporar mudanças para melhor abordar as mais recentes e emergentes experiências do governo americano, o *United States Government Accountability Office* – GAO (2016) indicou seis boas práticas para se implementar o gerenciamento de riscos.

Essas práticas vêm sendo implementadas de forma gradativa nos órgãos governamentais daquele país e consistem em: (i) alinhar o gerenciamento de riscos às metas e objetivos organizacionais; (ii) identificar os riscos em sua essência; (iii) avaliar riscos; (iv) selecionar a resposta ao risco; (v) monitorar riscos; e (vi) comunicar e informar todos sobre os riscos, com incorporação de *feedback* de partes interessadas para aumentar a transparência e a comunicação dos resultados.

Apesar de todas essas vantagens, a potencialidade da gestão de riscos no setor público ainda não é explorada de forma ampla (FREITAS, 2011), e a percepção de riscos limita-se à contenção de fraudes, desvio de recursos e desperdícios, sem explorar as oportunidades que sua implementação pode oferecer às entidades do setor público.

Para tanto, torna-se necessário adotar uma cultura organizacional sobre riscos. Para o *Australian National Audit Office* – ANAO (2018), a cultura de risco deve ser empreendida de forma positiva de modo a promover uma abordagem aberta e proativa para gerenciar riscos que considerem ameaças e oportunidades, de modo que essas incertezas possam ser identificadas, avaliadas, comunicadas e gerenciadas em todos os níveis hierárquicos.

Para a Controladoria-Geral da União (2018), na condução do gerenciamento de riscos, devem ser considerados aspectos como: apoio e compromisso da alta direção; engajamento de pessoas que garantam um panorama suficientemente completo do órgão/entidade e seus riscos; identificação e descrição dos riscos com o detalhamento necessário para sua análise; avaliação dos riscos com base em uma apreciação realista de sua probabilidade e impacto; documentação precisa; revisão periódica; comunicação efetiva que garanta o desenho de controles apropriados; estabelecimento de mecanismos de supervisão e controle adequados; adequação do processo à realidade do órgão/entidade; compartilhamento de conhecimento e experiências com outros órgãos/entidades; orientação para mudanças de mentalidade e estímulo ao comportamento íntegro na organização.

Para o Tribunal de Contas da União (2018), é objeto da gestão de riscos qualquer processo de trabalho, atividade, projeto, iniciativa ou ação de plano institucional, assim como os recursos que dão suporte à realização dos objetivos do TCU. Unidades organizacionais também podem ser objetos da gestão de riscos.

É assim que a gestão de riscos pode não somente conferir mais efetividade aos processos administrativos dos tribunais de contas, mas também ajudar a impulsionar o alcance dos objetivos e de seus resultados nos processos fiscalizatórios, contribuindo para a melhoria dos serviços públicos. A uma porque identificará percalços e dispêndios desnecessários nos processos administrativos, que, ao serem removidos, otimizarão o uso dos recursos e acelerarão a obtenção de resultados. A duas porque poderá trazer a lume um leque de oportunidades antes desconhecidas e que poderão revelar benefícios a toda a administração e sobretudo à população.

Nessa seara, para se identificarem os riscos, deve-se pautar com clareza os objetivos e resultados de cada processo de trabalho, listar cada um desses objetivos, qualificar os eventos que possam vir a ter impacto negativo no alcance desses objetivos e resultados, além de descrever como cada risco os impacta. Para tanto, algumas dicas podem auxiliar na identificação dos riscos desses processos: (i) responder à seguinte pergunta-chave: “o que pode atrapalhar o alcance do objetivo/resultado?”; (ii) considerar os fatores de sucesso para a consecução dos objetivos (qualquer evento que afete o fator de sucesso potencialmente afeta o objetivo/resultado); e (iii) considerar as principais fontes de riscos (infraestrutura, pessoal, processos e tecnologia).

## 2.2 MODERNIZAÇÃO TÉCNICO-ADMINISTRATIVA E A NECESSIDADE DE EFICIÊNCIA NOS PROCESSOS DE TRABALHO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Ao representar o controle externo no país, os tribunais de contas buscam aprimorar e otimizar a aplicação de seus recursos, em resposta aos anseios da sociedade, promovendo um processo de modernização técnico-administrativa, que

intenciona identificar oportunidades empreendedoras e mitigar fraquezas, valendo-se de medidas de profissionalização de seus quadros e de ferramentas, técnicas e soluções que melhor possam se adequar às suas necessidades.

Importante considerar que o cenário de crise sem precedentes de desrespeito aos valores éticos, que dá guarida à prática sistemática de corrupção em diversos setores, demanda o fortalecimento de instituições de controle para uma firme atuação em sua missão constitucional, de modo a mitigar o prejuízo econômico e social, de raiz político-institucional causado à população.

Como bem explanado por Cunha (2020, p. 247):

Sobretudo nas relações de contratação entre o Poder Público e a iniciativa privada, processo em que há franca elevação do grau de exposição aos riscos de integridade a todas as partes envolvidas, a avaliação e gestão destes riscos deve fazer parte da estratégia contínua de gestão de todos os relacionados, mormente, para a prevenção de práticas de corrupção, tão nocivas à Administração Pública, à livre concorrência, assim como aos interesses coletivos e bem comum.

Os tribunais de contas, desta feita, devem assumir a condição de protagonismo nesse ambiente e buscar meios para alcançar os resultados pretendidos, banindo de seu contexto o risco de retrocesso ou insucesso das suas ações de fiscalização dos gastos públicos.

Para tanto, o aprimoramento administrativo e de sistemas deve ser contínuo e pressupõe readequação do aparelhamento das cortes de contas, de modo que estas possam cumprir as funções que lhes foram outorgadas, sendo imprescindível, para isso, acompanhar os avanços da sociedade contemporânea organizacional e imprimir na sua conduta diária a adoção de práticas de boa gestão e governança, além de medidas que aprimorem a efetividade do controle externo e que promovam integração, comunicação, transparência, harmonia de conceitos e procedimentos, e compartilhamento de ferramentas que visem contribuir para o fortalecimento do controle interno e externo.

No governo federal, a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1/2016, em seu art. 2º, XII, afirmou que política de gestão de riscos é a declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos. Assim sendo, os órgãos e entidades devem formular e disseminar a política de gestão de riscos, aprovada pela alta direção, na seara federal.

Como bem pontuado por Castro e Gonçalves (2019, p. 59) “fica nítida a preocupação da Controladoria-Geral da União, portanto, em fortalecer a tomada de decisão, sustentar o alcance dos objetivos e agregar valor aos serviços prestados”.

Neste contexto, há evidência de que a gestão de riscos deixou de ser uma mera peça formal em desuso para se tornar instrumento fundamental de gestão, controle e tomada de decisão, obrigatória no âmbito da administração pública federal.



Para Sousa (1998), num anseio de melhores práticas para as estruturas administrativas, os tribunais de contas no mundo passaram a incorporar, principalmente na Europa, a necessidade de desenvolver alternativas para atuar de forma eficiente e dar ao processo de modernização administrativa o seu contributo, seja no seu âmbito de fiscalização, seja no aspecto puramente administrativo interno.

Assim, para alcançar melhores resultados e reforçar o combate à corrupção na alocação de recursos públicos, o controle externo deve ser realizado de modo eficiente, sendo muito importante adotar o uso de indicadores para avaliar e melhorar os seus resultados institucionais e justificar a aplicação de seus orçamentos à sociedade (CAMELO; FRANCA FILHO, 2017).

### 2.3 A GESTÃO DE RISCOS APLICADA AOS PROCESSOS DE TRABALHO DOS TRIBUNAIS

É fato que os tribunais nacionais vêm inserindo em seu cotidiano experiências pontuais de gestão de risco, em meio à padronização, formalização e institucionalização de seus processos de trabalho. A gestão de riscos coordena atividades com o fim de identificar, analisar, avaliar, monitorar e dar respostas aos riscos, para conferir razoável segurança e tornar mais eficientes suas ações, promovendo o alcance de objetivos. Os riscos, por sua vez, podem ser operacionais, financeiros, legais, físicos, entre outros (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

No ano de 2013, na União, inserido no Modelo de Excelência do Sistema de Gestão Pública (GESPÚBLICA), o Ministério do Planejamento publicou o “Guia de orientação para o gerenciamento de riscos”, estruturado com base no *The orange book*, provendo a introdução ao tema gerenciamento de riscos, com o objetivo de capacitar organizações do setor público a lidar com os altos graus de riscos em seus planos estratégicos, programas, projetos e processos finalísticos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018). Ainda naquele ano, no 27º Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, as cortes administrativas assumiram o compromisso de implantar sistemas de controle interno à luz dos princípios da boa governança e prevenção de riscos, tipificado na Resolução ATRICON nº 04/2014, por orientação da INTOSAI.

Também o Poder Judiciário vem implantando sistemas de gestão de riscos, e, para tanto, há que se destacar as experiências do Superior Tribunal de Justiça (2015), Tribunal Superior do Trabalho (2015), Conselho da Justiça Federal (2017), Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (2017) e, atualmente, do Tribunal de Justiça do Paraná (2019). Há uma série de Cortes de Contas que vêm gradualmente implementando sistemas de gestão de riscos, dentre os quais os dos estados de Mato Grosso do Sul (2016), Alagoas (2016) e Rio Grande do Sul (2017).

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União, em 2017, aprovou a Resolução nº 287, definindo a política de gestão de riscos, assim como a Controladoria-Geral da União e



o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editaram a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, determinando a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a adoção de medidas voltadas à prática de gestão de riscos.

Para o Tribunal de Contas da União – TCU (2018), a gestão de riscos tem como objetivo primordial auxiliar a tomada de decisão, com vistas a prover razoável segurança no cumprimento da missão organizacional e no alcance dos objetivos institucionais. Para tanto, o TCU implementou uma política de gestão de riscos para amadurecimento de um sistema que anuncia como princípios regentes os seguintes:

- (i) fomentar a inovação e a ação empreendedora responsáveis ao realizar algo que nunca foi feito antes ou que implique riscos;
- (ii) considerar riscos e, também, oportunidades: a oportunidade é também chamada de risco positivo, pois constitui a possibilidade de um evento afetar positivamente os objetivos;
- (iii) aplicar-se a qualquer tipo de atividade ou projeto;
- (iv) aplicar-se de forma contínua e integrada aos processos de trabalho;
- (v) a gestão de riscos deve ser implantada por meio de ciclos de revisão e melhoria contínua;
- (vi) considerar a importância dos fatores humanos e culturais;
- (vii) ser dirigida, apoiada e monitorada pela alta administração (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

No Paraná, a Corte administrativa estadual implantou o Programa de Implantação do Sistema de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (PROGERI – TCEPR), instituindo um programa para desenvolver o seu sistema de gestão de riscos, aplicado inicialmente, às Unidades administrativas, que, além de reduzir a possibilidade de danos e retrabalho, facilite a rotina dos servidores do tribunal e contribua com a melhoria de sua missão institucional.

### **3 APLICAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS NAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – UM ESTUDO DE CASO**

A Gestão de Riscos vem sendo aplicada de forma gradual nos processos de trabalho do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Os procedimentos iniciais foram aplicados ao setor de Licitações, compras diretas e de passagens aéreas.

Observou-se que a Corte de Contas elaborou um Manual de Gestão de Riscos para realizar o trabalho junto às suas Unidades, o qual teve como principais ações: a apresentação da contextualização e o mapeamento dos riscos de um processo de trabalho, a identificação dos riscos, a análise e a avaliação dos respectivos riscos levantados, o tratamento dos riscos por meio da técnica (Bow-Tie), a elaboração de um plano de ação, a indicação dos riscos levantados, a indicação de ações de mitigação dos riscos com indicação de ações implementadas.

Em cada setor foi indicado um processo de trabalho, conforme a tabela a seguir.

Tabela 1

|    | UNIDADES  | OBJETO – PROCESSO DE TRABALHO   |
|----|---|---|
| 1  | Gabinete da Presidência (GP)  | Passagens aéreas  |
| 2  | Diretoria Administrativa (DA) e Diretoria Financeira (DF)                                   | Compras Diretas   |
| 3  | Diretoria Administrativa (DA) e Controle Interno (CI)                                       | Almoxarifado  |
| 4  | Diretoria Geral (DG), Diretoria Administrativa (DA) e Controle Interno (CI)                 | Obras do Solário  |
| 5  | Diretoria Geral (DG) e Diretoria Administrativa (DA)  | Termos de Cooperação  |
| 6  | Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)   | Comissão de Estratégia  |
| 7  | Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)   | Plataforma “low code”   |
| 8  | Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)   | <i>Links Internet</i>   |
| 9  | Controle Interno (CI)   | Análise das aquisições de bens e contratações de obras e serviços       |
| 10 | Diretoria Financeira (DF)   | Processo de Pagamento   |
| 11 | Diretoria de Protocolo (DP)   | Distribuição de processos nos casos de afastamento de Membros           |
| 12 | Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP)  | Folha de pagamentos   |
| 13 | Diretoria de Comunicação Social (DCS)   | Atendimento de demanda externa de veículo de comunicação em tempo hábil |
| 14 | Diretoria Jurídica (DIJUR)  | Contencioso   |
| 15 | Escola de Gestão Pública (EGP)  | Organização de cursos online  |
| 16 | Diretoria de Planejamento (DIPLAN)  | Gestão da Estratégia  |
| 17 | Ouvidoria   | Reclamações à Ouvidoria   |
| 18 | Diretoria Financeira (DF)   | Retenção de ISS   |
| 19 | Diretoria Geral (DG), Diretoria de Comunicação Social (DCS) e Diretoria Administrativa (DA) | Reservas de salas de reunião (Subsolo)                                  |
| 20 | Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP)  | Folha de pagamentos – Estagiários                                       |
| 21 | Escola de Gestão Pública (EGP)  | Programa de Capacitação do Controle Social                              |
| 22 | Ouvidoria   | Pedidos de Acesso à Informação  |
| 23 | Diretoria de Planejamento (DIPLAN)  | Elaborar Relatório de Atividades do TCEPR (encaminhado para ALEP)       |
| 24 | Escola de Gestão Pública (EGP)  | Elaboração de Cursos Ao vivo (Lives)                                    |
| 25 | Ouvidoria   | Atendimento de Solicitações   |
| 26 | Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP)  | Serviços Odontológicos  |
| 27 | Diretoria de Comunicação Social (DCS)   | Processos em trâmite no tribunal transformados em notícia               |
| 28 | Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI)   | Trabalho remoto durante o Teletrabalho                                  |

Fonte: autores (2020).

No presente estudo detalhar-se-á a gestão de riscos aplicada no procedimento de “contratação de *Links* de Internet”, pela Diretoria de Tecnologia da Informação, que teve como objetivo manter um serviço de internet capaz de suportar as necessidades de comunicação do Tribunal com disponibilidade, segurança, tempestividade e qualidade.

O procedimento seguiu o processo de Gerenciamento de Riscos e Oportunidades instituído pela Resolução nº 72/19 (política de Gestão de Riscos) do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Para a contextualização foi utilizada a ferramenta Canvas. Os Stakeholders externos foram o Comitê de Tecnologia da Informação (TI), a Diretoria Geral, a Diretoria Administrativa, a Diretoria Jurídica, o Controle Interno, o Gabinete da Presidência e o Núcleo de Gestão de Riscos.

Na identificação dos riscos utilizou-se a técnica de “*Brainwriting*”, e foram elencados 20 (vinte) riscos: 1. Designar servidores fiscais e gestores de contratos sobrecarregados com outros processos de fiscalização e gestão; 2. Valor orçado abaixo do praticado; 3. Deficiência na elaboração do Termo de Referência; 4. Contratação de apenas um *link*; 5. Contratar sem níveis mínimos de segurança; 6. Escolha por parte do comitê de TI de um cenário aquém das necessidades; 7. Previsão de glosas insuficientes; 8. Demora na conclusão do processo licitatório (impugnações, recursos, fraudes ou conluios); 9. Licitação deserta/fracassada; 10. Implantação de novo link após o fim da vigência do contrato atual (março/2020); 11. Não aplicação de glosas face a má prestação de serviços; 12. Falha de comunicação entre o TCEPR e a contratada; 13. Falta de pagamento, pela contratada, de tributos, encargos trabalhistas e impostos definidos; 14. Descumprimento de cláusulas contratuais pela contratada; 15. Resultados de qualidade e desempenho aquém do esperado; 16. Inexperiência da função de fiscal do contrato; 17. Mau uso do acesso privilegiado por parte dos funcionários da contratada; 18. Dependência excessiva da contratada; 19. Falta de adequação física do TCEPR para receber redundância de *links*; e 20. Subdimensionamento das necessidades para o prazo de 36 meses.

Foi utilizada a matriz de probabilidade e impacto 5x5, com as escalas em ambos de muito baixo (a), baixo (a), moderado (a), alto (a) e muito alto (a), sendo os riscos classificados e distribuídos na matriz da seguinte forma:

Tabela 2

|         |             |  |   |  |  |   |
|---------|-------------|--|---|--|--|---|
| IMPACTO | Muito Alto  | 17. Mau uso do acesso privilegiado por parte dos funcionários da contratada; |   | 9. Licitação Deserta / Fracassada;   |  |   |
|         | Alto        |  | 3. Deficiência na elaboração do TR;<br>13. Falta de pagamento, pela CONTRATADA, de tributos, encargos trabalhistas e impostos definidos;<br>15. Resultados de qualidade e desempenho aquém do esperado; | 2. Valor orçado abaixo do praticado;   | 4. Contratação de apenas um link;<br>6. Escolha por parte do comitê de TI de um cenário aquém das necessidades;<br>10. Implantação do novo link após o fim da vigência do contrato atual (março/2020);<br>19. Falta de adequação física do TCEPR para receber redundância dos links; | 5. Contratar sem níveis mínimos de segurança; |
|         | Moderado    | 12. Falha de Comunicação entre a Administração e a Contratada;               | 8. Demora na conclusão do processo licitatório (impugnações, recursos, fraudes ou conluios);<br>14. Descumprimento de cláusulas contratuais pela CONTRATADA;  | 1. Designar servidores fiscais e gestores de contrato sobrecarregados com outros processos de fiscalização e gestão; | 20. Subdimensionamento das necessidades para o prazo de 36 meses;  |   |
|         | Baixo       |  | 7. Previsão de glosas insuficientes;<br>18. Dependência excessiva da contratada;  |  | 11. Não aplicação de glosas face a má prestação de serviços;<br>16. Inexperiência da função de Fiscal do Contrato;   |   |
|         | Muito Baixo |  |   |  |  |   |
|         |             | Muito Baixa  | Baixa   | Moderada   | Alta   | Muito Alta                                    |
|         |             | PROBABILIDADE  |   |  |  |   |

|                 |
|-----------------|
| AMEAÇA ALTA     |
| AMEAÇA MODERADA |
| AMEAÇA BAIXA    |

Fonte: autores (2020).

Com a mensuração dos riscos, foram priorizados para tratamento e monitoramento os riscos 9, 4, 5, 6, 10, 19, 2, e 20.

O objetivo do tratamento e monitoramento visou a realização de ações para modificação dos níveis de riscos incluindo planos de mitigação preventiva ou contingenciais, aplicando-se a matriz *Bow-Tie*.

Desta feita, foram obtidos os seguintes resultados:

Como mitigação preventiva concluiu-se: pela contratação de fornecedores para o melhor entendimento do mercado; análise de editais de outros órgãos que obtiveram sucesso em seus certames; alinhamento prévio com outras unidades; conscientização do comitê de TI; validação dos requisitos com fornecedores; convencimento da necessidade de proteção; previsão contratual de tratamento de serviço por demanda em caso de ataque; gestão contratual adequada; previsão de glosa no contrato para atraso do início do fornecimento do serviço; atuação corporativa do TCE junto aos órgãos envolvidos na estrutura do centro cívico; capacitação da equipe responsável pelo ETP; primazia por especificação realista do objeto, dimensionamento adequado da demanda e parâmetros de qualidade; levantamento das necessidades de uso da internet para cada unidade do Tribunal de Contas; previsão em contrato do aumento de *link*; e redução do prazo contratual.

Como medidas de mitigação atenuantes foram estabelecidas as seguintes: fixação de prazo para apresentação de nova documentação ou outras propostas, no caso de licitação fracassada; providenciar pedido de dispensa de licitação, no caso de

licitação deserta; realizar planejamento para nova licitação; emissão de comunicado de risco; realizar planejamento para nova licitação (dezembro/2020); contratação direta de soluções alternativas para garantir o mínimo de redundância; contratar serviço por demanda; contratar soluções de segurança alternativas e independentes (appliance local); racionamento dos serviços prestados; glosar a contratada; agir internamente junto à Engenharia do TCE; realização de nova orçamentação; estudo de possibilidade de ajustes contratuais; nova contratação; e publicação dos serviços em outros canais (CELEPAR, Nuvem).

Ao final o plano de ação, foi deliberado e definidas como ações de comunicação e monitoramento as seguintes: Risco 9. Licitação deserta/fracassada: contatar fornecedores para melhor entendimento do mercado e analisar editais de outros órgãos que obtiveram sucesso em seus certames. Risco 5. Contratar sem níveis mínimos de segurança: convencimento da necessidade de proteção e conhecer outros serviços ou ferramentas que atendam à necessidade. Risco 6. Escolha por parte do comitê de um cenário aquém das necessidades: conscientização e convencimento do comitê. Risco 10. Implantação de novo *link* após o fim da vigência do contrato atual: alinhamento prévio com outras unidades e previsão de glosa no contrato para atraso do início do fornecimento do serviço. Risco 19. Falta de adequação física do TCEPR para receber redundância dos *links*: atuação corporativa do TCE junto aos órgãos envolvidos na estrutura do centro cívico e alinhamento prévio com outras unidades. Risco 2. Valor orçado abaixo do praticado: consultar fornecedores para melhor entender o mercado, capacitação da equipe responsável pelo ETP, primar por realista especificação do objeto, dimensionamento adequado da demanda e parâmetros. Risco 20. Subdimensionamento das necessidades para o prazo de 36 meses: levantamento das necessidades de uso da internet para cada unidade do TCE e redução do prazo contratual.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente estudo, verificou-se que a gestão de riscos no setor público é um caminho sem volta, que deve ser cada vez mais estimulada e fomentada em todas as áreas de atuação pública, sobretudo no combate à corrupção.

Isso porque impõe a seus atores um modo mais transparente e eficiente de prestar um serviço público de qualidade para toda a sociedade, em especial ao Tribunal de Contas, na fiscalização e cuidado com o erário.

Diversas organizações nacionais e internacionais, dentre elas *National Audit Office* de Londres, *Australian National Audit Office*, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Conselho da Justiça Federal, já trabalham com a gestão de riscos como forma de atingir seus objetivos estratégicos, melhorando a qualidade nas informações para tomadas de decisões, e evitando erros dispendiosos e desnecessários.

O governo federal, por meio da Instrução Normativa MP/CGU nº 1/2016, afirmou que a política de gestão de riscos é a declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização, ou seja, deve ser disseminada e aprovada pela alta direção.

Destarte, tem-se que a o combate à corrupção na alocação de recursos públicos deve estar atrelado à gestão de riscos, uma vez que esta tem por objetivo identificar, analisar, avaliar, monitorar e dar respostas aos riscos, almejando conferir razoável segurança e tornar mais eficientes as ações dos agentes públicos.

Por representar o controle externo no país, os Tribunais de Contas precisam estar em constante otimização de suas ferramentas e aprimoramento de seus recursos, visando a prestação de um serviço público de qualidade, mitigando fraquezas e potencializando o combate aos desvios de recursos públicos.

Neste ínterim, a gestão de riscos vem ao encontro dos anseios de melhores práticas para a estrutura administrativa, tanto internamente quanto na execução de sua atividade finalística, que é a fiscalização da aplicação do dinheiro público.

Na esteira dessa necessária modernização dos modelos de trabalho, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná criou, no ano de 2019, o PROGERI – Programa de Implantação do Sistema de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas, aplicado inicialmente às suas unidades administrativas, visando melhorias na sua missão institucional.

Após a elaboração do Manual de Gestão de Riscos, a Corte de Contas do Estado do Paraná aplicou inicialmente os procedimentos ao setor de licitações, compras diretas e de passagens aéreas. E em cada setor foi indicado um processo de trabalho, sendo detalhado no presente estudo a “contratação de *Links* de Internet”, pela Diretoria de Tecnologia da Informação.

Foram identificados, tratados e monitorados os riscos do procedimento, utilizando-se a matriz *Bow-Tie*, e definidas medidas de mitigação preventivas e atenuantes, com um plano de ação formalizado. Tal iniciativa ocupou-se de manter um serviço de internet capaz de suportar as necessidades de comunicação do Tribunal com disponibilidade, segurança, tempestividade e qualidade, principalmente, com o advento da pandemia da COVID e a necessidade de se estabilizar o suporte de internet ao trabalho remoto para todas as áreas técnicas e administrativas do Tribunal.

Desta feita, tem-se que metodologia utilizada permitiu uma eficiente execução deste trabalho, sendo possível concluir que a gestão de riscos, como ferramenta estratégica de modernização da administração pode e deve ser aplicada como forma de mitigar os riscos inerentes à natureza da prestação do serviço público.

Ademais, entende-se que o objetivo do presente estudo de avaliar se a gestão de riscos vem sendo aplicada na administração do Tribunal de Contas do Estado do Paraná foi atendido, sobretudo ao se identificar que não somente na área de

Tecnologia da Informação, mas também em outras áreas ou processos de trabalho como a aquisição de passagens aéreas, compras diretas, controle de almoxarifado, obras, distribuição de processos de fiscalização para trâmite, controle de folha de pagamento, demandas de comunicação, organização de cursos, reclamações à Ouvidoria, programas de capacitação, acesso à informação, resultados do trabalho remoto, entre outros.

Tais processos de trabalho poderão abrir oportunidade para pesquisas futuras, uma vez que o presente estudo dedicou-se a avaliar as fases da gestão de riscos tão somente na área de Tecnologia da Informação.

Destarte, ao se aplicar a gestão de riscos no âmbito do TCEPR, evidenciou-se que o programa representou uma mudança de paradigma que afetou a estrutura de integridade dentro da instituição. A mudança comportamental que geralmente é baseada em valores de uma entidade, neste caso foi além. Toda mudança foi amparada por ferramentas técnicas e conduzida por uma comissão multidisciplinar designada por servidores experientes e comprovadamente aptos para desempenhar o mapeamento dos processos, identificação, análise e avaliação dos riscos, tratamento e monitoramento dessas atividades.

Por fim, conclui-se que a gestão de riscos, como ferramenta a potencializar as boas práticas e o combate à corrupção, deve ser adotada no âmbito da administração pública, não apenas como procedimento, mas como uma nova cultura a ser adotada, garantindo maior eficiência na prestação de um serviço público de qualidade.

## REFERÊNCIAS

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). *Risk Management Framework 2017-18*. Sidney: ANAO, 2017.

ARITUA, Bernard; SMITH, Nigel J.; BROWER, Denise. *What risks are common to or amplified in programmes: Evidence from UK public sector infrastructure schemes*. Viena: International Journal of Project Management, n. 29, p. 303-312, 2011.

BALDRY, David. *The evaluation of risk management in public sector capital projects*. Salford, UK: International Journal of Project Management, v. 16, n. 1, p. 35-41, 1998. Elsevier Science IPMA. 1997.

CALIENDO, Paulo. *Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CASTRO, Domingos. *Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público*. Integração das Áreas do Ciclo de Gestão: Planejamento, Orçamento, Finanças, Contabilidade e Auditoria e Organização dos Controles Internos, como suporte à Governança Corporativa. São Paulo: Atlas, 2013.



CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; GONÇALVES, Francine Silva Pacheco. *Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 169p.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILLOTTO, Mirela Miró. *Compliance nas contratações públicas: exigência e critérios normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 195 p.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade: Orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, set. 2018.

CUNHA, Matheus Lourenço Rodrigues da. *A utilização da gestão de riscos nos contratos públicos como instrumento de prevenção a corrupção*. In: ZENKNER, Marcelo; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. (Coord.). *Compliance no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 411p.

FREITAS, Carlos Alberto S. *Gestão de Riscos: possibilidades de utilização pelo setor público e por entidades de fiscalização superior*. Brasília: Revista do TCU, v. 33, n. 93, jul./set. 2002.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). *Managing Risks in Government*. London: National Audit Office, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de Gestão de Riscos do TCU*. Brasília: Segeples - Seplan - TCU, 2018.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (US-GAO). *Enterprise Risk Management (ERM)*. Report to the Committee on Oversight and Government Reform, House of Representatives. Selected Agencies, Experiences Illustrate Good Practices in Managing Risk. Washington: GAO, december, 2016.



## ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL SOBRE AS FUNÇÕES DA CONTROLADORIA

### **Diego Grahl de Santi<sup>1</sup>**

Graduado em Ciências Contábeis - Unisep  
Especialista em Administração Financeira, Contábil e Controladoria - Univel  
Especialista em Gestão Tributária - Univel.  
Mestre em Contabilidade - Unioeste  
Contador - PM de Nova Prata do Iguazu-PR  
Professor do curso de Ciências Contábeis - Unisep

### **Delci Grapégia Dal Vesco<sup>2</sup>**

Graduada em Ciências Contábeis - Unioeste  
Doutora em Contabilidade - FURB  
Coordenadora do Mestrado em Contabilidade - Unioeste

### **Wagner Dantas de Souza Junior<sup>3</sup>**

Graduado em Administração de Empresas - Unioeste  
MBA em Finanças e Controladoria - Unioeste  
Mestre em Contabilidade - Unioeste

### **Luiz Gustavo Helfenstein<sup>4</sup>**

Graduado em Ciências Contábeis - Unisep  
Mestre em Contabilidade - Unioeste

### RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo verificar a percepção dos profissionais que atuam no controle interno do governo municipal sobre as funções da controladoria no setor público, abordando aspectos organizacionais e gerenciais. A metodologia empregada é de caráter descritiva e quantitativa, utilizando procedimentos de pesquisa bibliográfica e de levantamento, tendo como universo os 399 municípios do estado do Paraná e 105 municípios na amostra. Um questionário foi encaminhado aos profissionais que atuam junto ao controle interno municipal, aplicado em dois blocos, e os dados foram comparados com as funções da Controladoria por meio da análise de consenso. Os resultados do primeiro bloco apresentam a percepção dos profissionais sobre os sistemas de controle e da utilização dos mesmos pelas entidades para fins de auxílio à decisão, destacando que concordam com uso correto dos sistemas de controle interno junto aos gestores. No segundo bloco foi verificada a percepção dos controles internos sobre as funções da controladoria,

1 Contato: [diegograhlsanti@gmail.com](mailto:diegograhlsanti@gmail.com)

2 Contato: [delcigrape@gmail.com](mailto:delcigrape@gmail.com)

3 Contato: [wagnerdantas9@gmail.com](mailto:wagnerdantas9@gmail.com)

4 Contato: [fiscal3@escdelta.com.br](mailto:fiscal3@escdelta.com.br)

tendo destaque a função de custos e a função de controle de risco obtiveram como resultados abaixo da média em relação às demais funções analisadas. A função da controladoria destaque junto às entidades públicas é a função de gestão da informação, pois a maioria dos respondentes declara que ocorre o monitoramento e gerenciamento de informações, corroborando com as obrigatoriedades do tribunal de contas. Conclui-se que há aplicabilidade parcial das funções da Controladoria nas entidades públicas, e por fim o trabalho contribuiu para a compreensão da maneira com que são realizadas as funções da controladoria na esfera pública.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Funções da controladoria. Controle interno. Gestão pública.

## **1 INTRODUÇÃO**

Desde 2000, quando da inserção da Lei de Responsabilidade Fiscal, as administrações públicas municipais convivem com mudanças principalmente de ordem comportamental e estrutural. Portanto, se faz necessário os gestores conciliarem as alterações observadas no ambiente de regulamentação com o atendimento das demandas da população por serviços públicos de qualidade.

A eficiência administrativa precisa ser considerada em um contexto amplo, em que alguns fatores contribuem para que o discurso dos gestores públicos esteja dissociado da realidade. Isso pode ser percebido em todas as esferas do poder público (Oliveira Júnior, Chaves Júnior, & Lima, 2009).

Catelli (2013) e Borinelli (2006) consideram que a Controladoria é uma área do conhecimento que inclui conceitos e teorias relacionadas à economia, patrimônio, finanças e operações, além do controle de gestão. Ela é também um órgão administrativo, que executa atividades e funções dentro de uma estrutura organizacional.

Tillema (2005) aponta que o bom uso de práticas de controladoria depende do contexto no qual elas são empregadas. Os instrumentos de controladoria são muito amplos, pois este órgão é responsável pelas informações em todo o processo de gestão. No setor público, por exemplo, questões comportamentais que se referem a forma de gerenciar os entes públicos e decorrem, principalmente, das imposições impostas pelas legislações, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, a função da controladoria pode ser praticada de forma divergente pela qual se define pela literatura acadêmica.

Diante disto e dos fatores incorporados ao cotidiano das administrações públicas municipais, o presente estudo tem como questão: qual a percepção dos profissionais que atuam no controle interno sobre as funções da controladoria na gestão municipal?

O objetivo geral desta pesquisa é verificar a percepção dos profissionais que atuam no controle interno sobre as funções da controladoria municipal, sob aspectos organizacionais e gerenciais. Este trabalho contribui com a ciência e a sociedade na medida em que busca explicar o comportamento dos indivíduos por meio de indicadores científicos. Além disso, espera-se contribuir com a gestão pública municipal ao se apresentar o impacto de fatores que explicam a decisão de viver e de votar dos cidadãos em municípios brasileiros.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na constante busca pela eficiência e no intuito de tentar controlar fatores políticos e econômicos, a administração pública busca se adaptar às constantes mudanças globais. O assunto “eficiência” na administração pública progrediu, ao longo do tempo, em todo o mundo, desde a Revolução Industrial, no século XVIII, passando pelos diversos modelos como a Nova Administração Pública, nos anos 1970, e até nos dias de hoje é amplamente pesquisado (Motta, 2013).

Rocha (2011), cita três modelos teóricos de administração pública: A Administração Pública Tradicional – ATP, A Nova Gestão Pública (NGP) e o Novo Serviço Público (NSP). O entendimento que define a ATP é idealizado com base na premissa de que há, e deve haver, distinção entre a decisão política – de responsabilidade dos líderes políticos eleitos – e a execução das políticas públicas – de responsabilidade dos administradores. Na busca de uma maneira de observar tais funções entre decisões políticas e administrativas, especialistas e pesquisadores propõem assemelhar administração pública à empresa privada.

Para o Motta (2003), a globalização e a interligação de todas as nações, realidades do mundo contemporâneo, eleva as dificuldades dos governos nacionais de se resolverem, por si só, problemas como os de progresso. Como as empresas privadas, expostas aos acontecimentos globais, as nações também são afetadas por acontecimentos que ocorreram no mundo, mesmo em nações muito distantes.

No conceito micro, está a gestão pública, a qual possui a função operacional estratégica da administração pública, que por sua vez possui visão geral e se preocupa em planejar, coordenar e organizar de maneira mais ampla. De acordo com Abrucio (2007), a profissionalização do alto escalão governamental é condição essencial para o bom desempenho das políticas públicas. Desta forma entende-se que parte dos cargos públicos deve ser preenchida por pessoal profissional, sem ligação com a máquina pública política.

Fatores de eficiência ou ineficiência da gestão pública são amplamente pesquisados. Farias et al. (2013) investigaram os fatores associados ao desperdício de

recursos pela ineficiência dos gestores públicos, citando os três principais fatores que influenciam o desperdício: inadequabilidade administrativa, como o não pagamento de tributos e má administração, fraca fiscalização e baixo nível de *compliance*.

Como Motta (2013), os autores associam as entidades públicas às privadas, evidenciando que nas entidades privadas a gestão é fator importante para a sobrevivência de um negócio, e assim, os investimentos feitos pelo Estado e o retorno trazido pelos programas desenvolvidos devem ser bem executados para que não haja desperdício de dinheiro público, e por isso, é fundamental os corretos processos de gestão pública e de controle.

Como nas entidades privadas, na área pública a contabilidade não pode agir apenas com o cumprimento de obrigatoriedade ou apenas para o registro de atos e fatos da administração pública, ela precisa ser ferramenta capaz de dar sustentação ao planejamento e controle, e também se tornando um mecanismo de governança ao servir de base para o controle da utilização do dinheiro público (Farias et al., 2013).

## 2.2 FUNÇÕES DA CONTROLADORIA

Segundo Figueiredo e Caggiano (2004), o objetivo da controladoria é garantir informações adequadas aos gestores para otimizar o processo decisório, colaborando com a busca da eficácia gerencial. Slomski (2007), de outro modo, define a Controladoria como a busca pelo atingimento do ponto ótimo na gestão, isto é, o que se procura é obter os melhores resultados possíveis utilizando os recursos que se têm disponíveis no momento. Em suma, a controladoria é a responsável por dar um melhor funcionamento aos setores envolvidos no processo administrativo.

Utilizar a controladoria como ferramenta de controle proporciona às entidades uma maior segurança para os gestores tomarem decisões, pois existe uma maior quantidade de informações. No setor público, Kalife (2004) afirma que a controladoria tem a função de desenvolver projetos de controle preventivo com o objetivo de tornar a administração transparente, reduzir gastos públicos e promover a eficiência e eficácia das atividades internas dos órgãos públicos.

O aperfeiçoamento da controladoria se dá pelo aumento da complexidade na organização das empresas, o maior grau de interferência governamental por meio de políticas fiscais, a diferenciação das fontes de financiamentos das atividades, a percepção das necessidades de considerações dos padrões éticos na condução dos negócios e, principalmente, a demanda por melhores práticas de gestão (Figueiredo & Caggiano, 2008).

Em contrapartida, Mosimann e Fisch (1999) já afirmavam que a controladoria deve se superar cada vez mais, sendo responsável pela elaboração dos planos estratégicos e operacionais além de execução e controle. A controladoria transmite inúmeros benefícios às organizações, como por exemplo, a segurança e coerência

das informações obtidas, sendo assim, a controladoria são de destacável importância para as empresas, para a condução de projetos no curto e longo prazo das instituições.

Borinelli (2006) explica a função da controladoria é acompanhar e controlar o desempenho dos diversos setores da empresa e a evolução de seus planos e objetivos, desenvolvendo políticas e procedimentos de controle, planos empresariais, indicadores de desempenho, entre outras funções. A Figura 1 apresenta as funções da controladoria mais citadas na literatura estrangeira e nacional.

**Quadro 1 - Funções da controladoria mais citadas na literatura**

| ATIVIDADES  | AUTORES     |              |
|---|-------------|--------------|
|   | BRASILEIROS | ESTRANGEIROS |
| Gerenciar o Departamento de Contabilidade   | 29          | 21           |
| Desenvolver e gerenciar o sistema contábil de informação                          | 14          | 32           |
| Implementar e manter todos os registros contábeis                                 | 21          | 58           |
| Elaborar demonstrações contábeis  | 25          | 58           |
| Atender aos agentes de mercado (preparar informações)                             | 36          | 47           |
| Realizar o registro e controle patrimonial (ativos fixos)                         | 14          | 32           |
| Gerenciar impostos (registro, recolhimento, supervisão etc.)                      | 25          | 37           |
| Desenvolver e gerenciar o sistema de custos                                       | 29          | 42           |
| Realizar auditoria interna  | 25          | 26           |
| Desenvolver e gerenciar o sistema de informações gerenciais                       | 82          | 11           |
| Prover suporte ao processo de gestão com informações                              | 79          | 63           |
| Coordenar os esforços dos gestores das áreas (sinergia)                           | 39          | 11           |
| Elaborar, coordenar e assessorar na elaboração do planejamento da organização     | 36          | 32           |
| Elaborar, coordenar, consolidar e assessorar na elaboração do orçamento das áreas | 29          | 58           |
| Desenvolver, acompanhar e assessorar o controle do planejamento/orçamento         | 39          | 47           |
| Desenvolver políticas e procedimentos contábeis e de controle                     | 11          | 37           |

Fonte: autores (2020).

No Quadro 1 observa-se que os pesquisadores nacionais apontam com maior frequência “desenvolver e gerenciar o sistema de informações gerenciais” e “prover suporte ao processo de gestão, com informações”, todavia, a primeira foi citada por 82% dos trabalhos nacionais, e pelos internacionais foi a menos citada.

Em pesquisas internacionais, as funções mais destacadas foram “prover suporte ao processo de gestão, com informações”, “implementar e manter todos os registros contábeis”, “elaborar demonstrações contábeis” e “elaborar, coordenar, consolidar e

assessorar na elaboração do orçamento das áreas. Esses resultados apontam uma falta de consenso entre pesquisadores nacionais e internacionais quanto ao assunto.

A função gerencial da controladoria está atrelada a promover informações de cunho contábil, patrimonial, econômica, financeira e não financeira ao processo de gestão como um todo com o intuito de dar aos gestores a tranquilidade de estarem seguros em suas tomadas de decisões gerenciais. Nessas atividades gerenciais, Borinelli (2006, p. 147) explica que estão inclusas as funções de “coordenar, assessorar e consolidar os processos de elaboração dos planos empresariais, orçamento e previsões”, além de medir desempenho da gestão empresarial, realizar estudos de viabilidade econômica e financeira de projetos e outros trabalhos de avaliação da natureza econômica empresarial.

Martin (2002) aponta que é necessário avançar para que a controladoria não permaneça em seu estado gerencial, e evolua para uma concepção de Controladoria Estratégica, projetando o futuro da empresa por um valor adicionado das atividades de gestão.

Borinelli (2006) determina que alguns dos avanços nessa área são: verificar se e como os objetivos estratégicos estão sendo atingidos; evidenciar como e em que atividades a organização está produzindo valor; analisar os diversos processos organizacionais e suas interrelações; demonstrar se e como os recursos empregados pela entidade lhe conferem vantagem competitiva; acompanhar o mercado, de forma a identificar, prever, mensurar e avaliar o impacto das forças críticas ambientais sobre os resultados da empresa, o que significa prover informações sobre a concorrência, os fornecedores, os clientes, e até mesmo os consumidores. A Figura 2 sintetiza as principais funções e atividades da controladoria.

**Quadro 2 - Principais funções e atividades da controladoria segundo a literatura**

| FUNÇÃO                | ATIVIDADES  |
|-----------------------|---|
| Contábil              | Desenvolvimento da Contabilidade Societária ou Financeira, dentre elas: gerenciar as atividades de contabilidade, implementar e manter todos os registros contábeis (processamento contábil), elaborar as demonstrações contábeis, atender aos agentes de mercado (stakeholders) em suas demandas informacionais, proceder à análise interpretativa das demonstrações contábeis e desenvolver políticas e procedimentos contábeis e de controle.  |
| Controle de Riscos    | Identificar, mensurar, analisar, avaliar divulgar e controlar os diversos riscos envolvidos no negócio, bem como seus possíveis efeitos.  |
| Gerencial Estratégica | Informações de natureza contábil, patrimonial, econômica, financeira e não financeira focadas a subsidiar a tomada de decisões gerenciais e estratégicas. Também, a atividade de coordenar os esforços dos gestores para que se obtenha sinergia no processo de alcance dos objetivos empresariais. Exemplos: coordenar, assessorar e consolidar os processos de elaboração dos planos empresariais, orçamento e previsões; criar condições para realização do controle, através do acompanhamento dos planos e das decisões tomadas; auxiliar na definição de métodos e processos para medição do desempenho das áreas organizacionais, assim como dos gestores; auxiliar na definição e gestão de preços de transferência gerenciais; realizar estudos sobre análise de viabilidade econômica de projetos de investimento; realizar estudos especiais de natureza contábil-econômica; desenvolver condições para a realização da gestão econômica e proceder a avaliação econômica. |

| FUNÇÃO                        | ATIVIDADES   |
|-------------------------------|--|
| Controle Interno              | Estabelecimento e monitoramento do sistema de controles internos, destinado a proteger o patrimônio organizacional e salvaguardar os interesses da entidade.   |
| Proteção e Controle de Ativos | Promover a proteção dos ativos, ou seja, selecionar, analisar e contratar opções de seguros, além de controlá-los. Envolve ainda as atividades de registrar e controlar todos os bens da organização.  |
| Custos                        | Registrar, mensurar, controlar, analisar e avaliar os custos da organização, incluindo análises gerenciais e estratégicas referentes à viabilidade de lançamentos de produtos e serviços, resultados de produtos e serviços, de linhas de negócios e de clientes.              |
| Gestão da Informação          | Conceber modelos de informações e a gerenciar as informações contábeis, patrimoniais, de custos, gerenciais e estratégicas.  |
| Tributária                    | Contabilidade Tributária ou Fiscal, atendendo as obrigações legais, fiscais e acessórias previstas em leis e normas tributárias, o que significa registrar, apurar e controlar impostos, tributos e contribuições, bem como elaborar o Planejamento Tributário da organização. |

Fonte: adaptado de Borinelli (2006).

Adicionalmente a essas funções, Lunkes, Schnorrenberger, Gasparetto e Vicente (2009) realizaram uma pesquisa nas literaturas americana, alemã e brasileira, a fim de identificar as funções da Controladoria definidas por esses países. Foram analisadas as dez obras mais relevantes de cada país. Como resultados apresentados, as funções de Controladoria mais citadas nas obras dos Estados Unidos são o planejamento, controle e elaboração e interpretação de relatórios. Também foram citadas as atribuições contábeis, proteção de ativos e a análise e avaliação econômica.

Gerigk, Tarifa, Moura e Espejo (2007) realizaram estudo para compreender a percepção dos profissionais que atuam no controle externo sobre a controladoria no ambiente público municipal, abordando aspectos organizacionais, estruturais e gerenciais. Os autores concluíram que estes profissionais entendem a controladoria no ambiente municipal deve ser tratada com um órgão de staff, que suas funções devem ter natureza gerencial e que, a implantação da controladoria municipal configura-se com uma evolução na forma de se administrar os entes públicos municipais levando tais entidades a melhorarem a aplicação dos recursos públicos existentes e, conseqüentemente, o seu desempenho.

Oliveira Júnior, Chaves Junior e Lima (2009) realizaram um estudo com o objetivo de verificar as semelhanças entre as práticas exercidas pela Controladoria Geral do Município pesquisado, as funções de controladoria usualmente encontradas na literatura, e avaliar o grau de implementação dessas funções. Os resultados da pesquisa mostram que existe uma distância entre as funções de controladoria previstas na literatura e a prática da entidade pública pesquisada.

Assis, Silva e Catapan (2016) realizaram uma pesquisa com o objetivo deste de analisar se há aplicabilidade das funções da Controladoria, em órgãos controladores da Administração Pública, e os autores destacam que há aplicabilidade parcial das



funções da Controladoria, onde nota-se uma lacuna sobre a não utilização correta deste instrumento para com a gestão pública.

Durigon e Diehl (2013) afirmam que mais estudos científicos sobre a Controladoria contribuirão com o desenvolvimento da área e conseqüentemente com a obtenção de maior eficiência e eficácia organizacional na gestão pública. Nesse contexto, esta pesquisa busca compreender a percepção de funcionários das prefeituras municipais que atuam no controle interno, sobre as funções da controladoria efetivamente exercidas no setor público. O próximo tópico destina-se a discorrer sobre a metodologia empregada na pesquisa.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 DELINEAMENTO E AMOSTRA DA PESQUISA

Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva, de levantamento e quantitativa. Sendo delimitada para avaliar a percepção dos profissionais dos controles internos, sobre funções acerca da atuação do controle interno e da controladoria nos municípios selecionados. As atividades dos profissionais de controle interno analisadas correspondem às funções da controladoria, sendo elaboradas questões de acordo com os procedimentos propostos para cada função com base na literatura, e solicitado aos respondentes a indicação de sua percepção com base no assunto.

Os dados para a pesquisa foram coletados por meio de questionário moldado com questões fechadas aplicadas em dois blocos moldadas em escala de Likert. No primeiro bloco buscou-se dados sobre os controles internos e as prefeituras que representam. Para este bloco, foram apresentadas 11 perguntas aos respondentes com determinadas situações sobre a controladoria municipal e as opções de respostas foram: “concordo totalmente”, “concordo parcialmente”, “indiferente”, “discordo parcialmente” e “discordo totalmente”.

No segundo bloco, 26 questões foram moldadas conforme o grau de importância, para o entendimento sobre a visão sistêmica das atividades da controladoria e do controle interno sobre as funções da controladoria. Utilizou-se para este bloco perguntas com as seguintes opções: “não ocorre”, “ocorre em algumas atividades mais elaboradas”, “ocorre em algumas atividades de cumprimento de prazo”, “ocorre apenas no monitoramento/gerenciamento” e “ocorre na execução”.

O instrumento foi encaminhado para os respondentes por meio de e-mail no período de maio a julho de 2018, foram enviados 399 questionários junto a cada departamento de controle interno das prefeituras dos municípios do Paraná e retornados 105 questionários respondidos (26,32% da população), utilizando como instrumento de coleta o GoogleForms® online. Posteriormente os dados foram estratificados, tabulados e analisados junto ao Microsoft Excel.



A análise de dados foi efetuada por meio da análise de consenso. Esta técnica baseia-se na ideia de que a melhor representação das expectativas de agentes de um determinado mercado pode ser obtida por uma média da distribuição das projeções dos respondentes (Borgatti & Halgin, 2011). Assim, o que se pretende neste trabalho é compreender a opinião dos servidores públicos municipais que exercem as funções de controles internos nas prefeituras dos municípios do Paraná, e verificar se estas atividades possuem relação com as funções da controladoria determinadas pela literatura acadêmica.

#### 4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em primeiro momento, foi verificada a percepção dos funcionários do controle interno sobre os sistemas de controle e da utilização dos mesmos pelas entidades. Na Tabela 1, nota-se que a maioria dos profissionais concorda com a afirmação que a utilização dos relatórios auxilia os gestores a tomada de decisão (47,62%). Contudo, 38,1% relatam que os gestores podem obter mais informações precisas, destacando que em geral, grande parte usufrui dos instrumentos em prol da gestão.

Em alguns aspectos sobre o aperfeiçoamento dos envolvidos na controladoria, 47,62% responderam que há necessidade das partes envolvidas no controle interno se manterem atualizadas, pois o tribunal de contas do estado obriga a aplicação de instrumentos de gestão. Um ponto em destaque é a percepção da grande maioria dos respondentes (57,62%) que concordam totalmente que a função do controle interno exercida consiste em avaliar, examinar, levantar e comprovar a integridade dos dados e informações sobre a gestão pública.

Sobre os objetivos do Sistema de Controle Interno estarem alinhados aos objetivos da alta administração, 38,1% declararam-se “indiferente” ao assunto, enquanto o restante concorda parcialmente ou totalmente sobre o assunto. Este resultado dos respondentes indiferentes pode indicar um desalinhamento de interesses do setor com os objetivos da alta administração pública.

Um ponto que gerou uma percepção de concordância parcial da maioria dos respondentes (42,8%) foi a percepção de que a execução dos atos e ações praticadas pela administração, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, com a finalidade de evitar perdas, desvios, auxiliar a boa e regular execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial é função do controle. Esta função é preconizada pela literatura acadêmica, que entende que uma das funções do setor da controladoria é acompanhar os atos da gestão.

Outro ponto que não houve um consenso nas respostas obtidas refere-se a percepção dos respondentes sobre a visão que os gestores públicos podem obter informações mais precisas e necessárias a tomada de decisões, através do órgão de controle interno. Nesse quesito, 23,8% são indiferentes ao assunto, 38,1% dos

respondentes concordam parcialmente, e 38,1% concordam totalmente. Ora, se o papel da controladoria não fornecer informações relevantes para a administração pública tomar boas decisões que adicionam valor para o desempenho organizacional, seu papel se torna reduzido a uma função de monitoramento e controle, não exercendo o que se propõe como um papel estratégico pela literatura.

Um item que deve ser ressaltado é que em nem umas das 11 perguntas sobre o controle interno tiveram respostas na categoria “discordo totalmente”. A Tabela 1 apresenta os resultados das percepções sobre as funções do controle interna aplicadas no bloco 1 do questionário.

**Tabela 1 - Questões sobre a percepção do controle interno**

| QUESTÕES   | DT  | DP   | I    | CP   | CT   | MÉDIA |
|--|-----|------|------|------|------|-------|
| 1 Em sua opinião, a alta administração municipal utiliza as informações produzidas pelo Sistema de Controle Interno para avaliar a gestão pública?   | 0,0 | 14,2 | 19,0 | 42,8 | 23,8 | 3,7   |
| 2 Os relatórios do Sistema de Controle Interno auxiliam a alta administração na tomada de decisão?   | 0,0 | 18,2 | 19,8 | 47,6 | 14,2 | 3,5   |
| 3 Os membros do Sistema de Controle Interno atuam de forma independente?   | 0,0 | 4,7  | 28,5 | 23,8 | 42,8 | 4,0   |
| 4 As Auditorias Internas realizadas pelo Sistema de Controle Interno nos setores da prefeitura são previamente comunicadas e regulamentadas apoiando a tomada de decisão?  | 0,0 | 4,7  | 28,5 | 38,1 | 28,5 | 3,9   |
| 5 Os objetivos do Sistema de Controle Interno estão alinhados aos objetivos da alta administração?   | 0,0 | 0,0  | 38,1 | 33,3 | 28,5 | 3,9   |
| 6 Relacionamento entre o Sistema de Controle Interno e os usuários das informações por ele produzidas (alta administração, funcionários dos setores, Câmara de Vereadores, Tribunal de Contas do Estado) é adequado?   | 0,0 | 9,5  | 23,8 | 47,6 | 19,0 | 3,7   |
| 7 As recomendações da Auditoria Interna são construtivas, realizáveis e proporcionam aprendizado aos funcionários dos setores auditados?   | 0,0 | 0,0  | 19,0 | 38,1 | 42,8 | 4,2   |
| 8 Sobre controladoria é necessário o aperfeiçoamento do órgão administrativo da Controladoria na sua Prefeitura?   | 0,0 | 4,7  | 28,5 | 47,6 | 19,0 | 3,8   |
| 9 No seu entendimento, examinar, avaliar, levantar e comprovar a integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos na administração pública é função do controle interno?   | 0,0 | 0,0  | 14,2 | 28,5 | 57,1 | 4,4   |
| 10 Acompanhar a execução dos atos e ações praticadas pela administração, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, com a finalidade de evitar perdas, desvios, auxiliar a boa e regular execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial é função do controle? | 0,0 | 4,7  | 19,0 | 42,8 | 33,3 | 4,0   |
| 11 Você avalia que os gestores públicos podem obter informações mais precisas e necessárias a tomada de decisões, através do órgão de controle interno?  | 0,0 | 0,0  | 23,8 | 38,1 | 38,1 | 4,1   |

Fonte: dados da pesquisa (2020).

Em segundo momento, foi verificada a percepção dos funcionários dos controles internos que atuam dentro das entidades públicas municipais sobre as funções da controladoria, de modo a analisar individualmente a percepção que os controles possuem sobre a ocorrência ou não ocorrência das mesmas junto as entidades. A Tabela 2 apresenta os resultados deste bloco.

A função da controladoria, segundo Borinelli (2006), tem como foco acompanhar e controlar o desempenho dos diversos setores da empresa e a evolução de seus planos e objetivos. Em resumo, os resultados da Tabela 2 sugerem que os respondentes concordam parcialmente ou total que as funções de controles internos nas prefeituras estão relacionadas ao: envolvimento nas atividades de contabilidade; geração dos relatórios gerenciais com informações usualmente exigidas pela alta administração da instituição, o envolvimento da controladoria; desenvolvimento de políticas e procedimentos institucionais; garantia da elaboração de controles financeiros; análise as informações fornecidas de natureza contábil, patrimonial, econômico, financeira e não financeira relacionadas ao processo de gestão; coordenação, assessoramento e consolidação do planejamento e orçamento governamental; análise e emissão de recomendação quanto ao aspecto da legalidade da execução e da economicidade da despesa orçamentária; ao monitoramento do sistema de controle interno; ao processo de contratação e controle de seguros; a garantir da auditoria das licitações; ao monitoramento e garantia do registro e controle dos bens patrimoniais; a implementação e gestão dos sistemas de informação, no que tange às informações contábeis, econômicas, financeiras, não financeiras e patrimoniais; e ao fornecimento de informações obrigatórias e não obrigatórias.

Com isso, pode-se notar em um grande conjunto de frequência dados, que a controladoria está alinhada com os objetivos do controle interno, dando apoio aos gestores e as entidades que utilizam informações para tomada de decisão e controle dos recursos públicos.

**Tabela 2 - Percepção sobre as funções da controladoria**

| QUESTÕES  | FREQUÊNCIA (%) |          |          |          |          |
|---|----------------|----------|----------|----------|----------|
|   | 1              | 2        | 3        | 4        | 5        |
| <b>A.1 Atividades de controladoria relacionadas à Função Contábil</b>   |                |          |          |          |          |
| 1 Em relação às atividades de contabilidade, há o envolvimento da controladoria?  | 0,0            | 4,7      | 19       | 61,9     | 14,2     |
| 2 Na elaboração dos balanços e outras peças contábeis exigidas pela legislação, o envolvimento da controladoria?                                    | 9,5            | 0,0      | 33       | 38,1     | 19,0     |
| 3 Na geração dos relatórios gerenciais com informações usualmente exigidas pela alta administração da instituição, o envolvimento da controladoria? | 4,7            | 9,5      | 19       | 42,8     | 23,8     |
| 4 No desenvolvimento de políticas e procedimentos institucionais, o envolvimento da controladoria?  | 9,5            | 9,5      | 23,8     | 42,8     | 14,2     |
| <b>A.2 Atividades de controladoria relacionadas à Função de controle de risco</b>   |                |          |          |          |          |
|   | <b>1</b>       | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>5</b> |

| QUESTÕES  | FREQUÊNCIA (%) |          |          |          |          |
|---|----------------|----------|----------|----------|----------|
|   | 1              | 2        | 3        | 4        | 5        |
| 5 A controladoria assegura a elaboração de controles financeiros?   | 9,5            | 9,5      | 19,0     | 47,6     | 14,2     |
| 6 A controladoria avalia o controle de fluxo de Caixa realizado pela área financeira?   | 14,2           | 9,5      | 38,1     | 28,5     | 9,5      |
| 7 A controladoria monitora os mecanismos adotados pela área financeira para controle de pagamentos a efetuar?   | 9,5            | 4,7      | 28,5     | 38,1     | 19,0     |
| <b>A.3 Atividades de controladoria relacionadas à Função Gerencial-Estratégica</b>  | <b>1</b>       | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>5</b> |
| 8 A controladoria analisa as informações fornecidas de natureza contábil, patrimonial, econômico, financeira e não financeira relacionadas ao processo de gestão?                     | 0,0            | 0,0      | 23,8     | 52,3     | 23,8     |
| 9 A controladoria coordena esforços no sentido de que os gestores e demais unidades administrativas trabalhem buscando um só objetivo, a maximização do resultado global da entidade? | 0,0            | 4,7      | 38,1     | 33,3     | 23,8     |
| 10 A controladoria realiza a coordenação, assessoramento e consolidação do planejamento e orçamento governamental?  | 0,0            | 4,7      | 23,8     | 42,8     | 28,5     |
| 11 A controladoria realiza a coordenação de ações visando a otimização e maximização da receita pública?  | 9,5            | 9,5      | 23,8     | 33,3     | 23,8     |
| 12 A controladoria monitora o grau de aderência entre o orçamento planejado e o realizado, colaborando na adoção de medidas corretivas?   | 9,5            | 9,5      | 23,8     | 33,3     | 23,8     |
| 13 A controladoria auxilia na criação de métodos e processos para medição do desempenho das unidades administrativas, assim como dos gestores?  | 14,2           | 0,0      | 23,8     | 38,1     | 23,8     |
| <b>A.4 Atividades de controladoria relacionadas à Função Controle Interno</b>   | <b>1</b>       | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>5</b> |
| 14 A controladoria analisa e emite recomendação quanto ao aspecto da legalidade da execução da despesa orçamentária?  | 4,7            | 4,7      | 23,8     | 47,6     | 19,0     |
| 15 A controladoria acompanha a realização de auditoria contábil?  | 0,0            | 9,5      | 19,0     | 38,1     | 33,3     |
| 16 A controladoria analisa e emite recomendação quanto ao aspecto da economicidade da execução da despesa orçamentária?   | 9,5            | 0,0      | 28,5     | 42,8     | 19,0     |
| 17 A controladoria realiza o monitoramento do sistema de controle interno?  | 0,0            | 4,7      | 9,5      | 52,3     | 33,3     |
| 18 A controladoria assegura a adoção de medidas preventivas de modo a evitar a renúncia de receitas?  | 4,7            | 0,0      | 28,5     | 38,1     | 28,5     |
| 19 A controladoria analisa e emite recomendação quanto ao aspecto da eficiência na execução da despesa orçamentária?  | 9,5            | 4,7      | 23,8     | 42,8     | 19,0     |
| <b>A.5 Atividades de controladoria relacionadas à Função Proteção e Controle dos Ativos</b>   | <b>1</b>       | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>5</b> |
| 20 A controladoria monitora o processo de contratação e controle de seguros?  | 4,7            | 9,5      | 28,5     | 47,6     | 9,5      |
| 21 A controladoria assegura a auditoria das licitações, da origem ao término do processo?   | 19,0           | 4,7      | 14,2     | 42,8     | 19,0     |
| 22 A controladoria monitora e assegura o registro e controle dos bens patrimoniais?   | 0,0            | 9,5      | 38,1     | 42,8     | 9,5      |
| <b>A.6 Atividades de controladoria relacionadas à Função Custos</b>   | <b>1</b>       | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>5</b> |

| QUESTÕES   | FREQUÊNCIA (%) |          |          |          |          |
|--|----------------|----------|----------|----------|----------|
|  | 1              | 2        | 3        | 4        | 5        |
| 23 A controladoria registra, mensura, controla, analisa e avalia os custos da organização pública, incluindo análises gerenciais e estratégicas?                                 | 23,8           | 4,7      | 19,0     | 38,1     | 14,2     |
| 24 A controladoria fornece dados sobre custos que auxiliem a tomada de decisão dos gestores?   | 23,8           | 0,0      | 23,8     | 23,8     | 28,5     |
| <b>A.7 Atividades de controladoria relacionadas à Função Gestão da Informação</b>  | <b>1</b>       | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>5</b> |
| 25 A controladoria assegura a implementação e gestão dos sistemas de informação, no que tange às informações contábeis, econômicas, financeiras, não financeiras e patrimoniais? | 9,5            | 0,0      | 23,8     | 52,3     | 14,2     |
| 26 A controladoria fornece informações obrigatórias e não obrigatórias?  | 4,7            | 9,5      | 19,0     | 57,1     | 9,5      |

Fonte: dados da pesquisa (2020).

Ao realizar a análise de consenso baseado na média ponderada das respostas de cada função da controladoria no setor público, na Tabela 3, foi possível perceber que todas as categorias superaram a mediana de 2,5 e média de 3 na escala Likert de 5 pontos, podendo-se sugerir que há um consenso na concordância de que tais funções da controladoria na literatura são aplicadas ao setor público. De modo geral, as funções da controladoria que há maior convergência para os respondentes referem-se às atividades de controladoria relacionadas à Função Gerencial-Estratégica e a Função de Controle Interno.

Ao analisar as a frequência média das respostas, nota-se que às funções de custos e a de controle de risco são as que apresentam as maiores divergências de opiniões, talvez pela pelos respondentes não atuarem em tais temáticas, talvez por não visualizarem a aplicação necessária nas entidades públicas ou por não existir exigência dos órgãos de controle.

Uma função da controladoria que tem destaque no consenso dos respondentes junto as entidades públicas é a função de gestão da informação, onde 54,76% dos respondentes declararam a ocorrência no monitoramento e gerenciamento de informações, corroborando com as obrigatoriedades do tribunal de contas do estado. Assim, por meio da correta utilização de tais funções é possível elaborar diretrizes estratégicas para desenvolvimento das atividades de controladoria, gerando melhores oportunidades e informações para administrar o patrimônio público.

**Tabela 3 - Análise da média por percepção de função relacionada à área da controladoria**

| FUNÇÕES  | 1     | 2    | 3     | 4     | 5     | MÉDIA PONDERADA |
|--|-------|------|-------|-------|-------|-----------------|
| A.1- Atividades de controladoria relacionadas à Função Contábil.           | 5,9%  | 5,9% | 23,8% | 46,4% | 17,8% | 3,6             |
| A.2 - Atividades de controladoria relacionadas à Função controle de risco. | 11,1% | 7,9% | 28,5% | 38,1% | 14,2% | 3,35            |

| FUNÇÕES   | 1     | 2    | 3     | 4     | 5     | MÉDIA PONDERADA |
|---|-------|------|-------|-------|-------|-----------------|
| A.3 - Atividades de controladoria relacionadas à Função Gerencial-Estratégica.          | 5,5%  | 4,7% | 26,1% | 38,8% | 24,6% | 3,71            |
| A.4 Atividades de controladoria relacionadas à Função Controle Interno.                 | 4,7%  | 4,7% | 23,1% | 44,2% | 23,1% | 3,75            |
| A.5 - Atividades de controladoria relacionadas à Função Proteção e Controle dos Ativos. | 6,3%  | 6,3% | 28,5% | 44,4% | 14,2% | 3,53            |
| A.6 - Atividades de controladoria relacionadas à Função Custos.                         | 23,8% | 2,3% | 21,4% | 30,9% | 21,4% | 3,23            |
| A.7 - Atividades de controladoria relacionadas à Função Gestão da Informação.           | 7,1%  | 4,7% | 21,4% | 54,7% | 11,9% | 3,59            |

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Em síntese, este trabalho, de natureza descritiva, proporcionou uma visão empírica sobre a percepção de funcionários públicos que atuam no setor de controle interno em 105 municípios do estado do Paraná, referente às funções da controladoria preconizadas na literatura acadêmica.

Foi possível perceber que a literatura evolui na medida em que busca um espaço para a controladoria do ponto de vista estratégico nas organizações, sejam elas pública ou privadas, exercendo funções de criação, gestão e monitoramento de informações, planos estratégicos, indicadores de desempenho, entre outras funções, para subsidiar a tomada de decisão estratégica dos gestores. Na prática, os profissionais do setor público, quando questionados, não veem todas as funções citadas na literatura acadêmica em seu locus de trabalho, principalmente no que tange à gestão de riscos e a função de custos. As funções mais exercidas pela controladoria no setor público, de acordo com os achados, estão relacionadas às funções contábil, do controle interno, gerencial-estratégica e a gestão da informação.

## 5 CONCLUSÃO

O presente estudo buscou evidenciar, por meio de pesquisa empírica junto aos profissionais que atuam no controle interno municipal, qual a percepção destes quanto as funções da controladoria. Os resultados apresentados revelam que os profissionais do controle interno das prefeituras municipais do Paraná veem a controladoria com forte instrumento utilizado pelas entidades junto aos seus sistemas de controle.

Observa-se avanços, uma vez que a grande maioria dos profissionais concordam que os relatórios auxiliam os gestores a tomada de decisão, grandes partes responderam que concordam, no entanto relatam que os gestores podem obter mais informações precisas, destacando que em geral, grande parte usufrui dos instrumentos em prol da gestão.

Em relação as funções da controladoria no ambiente municipal, os respondentes afirmaram que as questões que envolvem aspectos relacionados às funções de custos e a de controle de risco estão abaixo da média entre as outras, porém os respondentes ressaltaram que existe avanço junto a evolução da aplicação das mesmas nas entidades.

Uma função que foi incluída por um número considerável de respondentes foi a função de gestão da informação, em que a maioria dos respondentes declaram que ocorre no monitoramento e gerenciamento de informações, corroborando com as obrigаторiedades do tribunal de contas do estado.

Destaca-se que a controladoria analisa as informações fornecidas de natureza contábil, patrimonial, econômico, financeira e não financeira relacionadas ao processo de gestão, e no que se refere à função de controle interno foi relatado que a controladoria realiza o monitoramento do sistema de controle interno, ressaltando assim a importância da gestão orçamentária no setor público. Foi possível compreender, com base nas constatações do estudo, que a controladoria aperfeiçoa as práticas na gestão pública, sendo um importante instrumento para fomentar a eficiência nas atividades dos órgãos públicos municipais.

Como limitações do estudo indica-se que a pesquisa foi realizada somente em municípios de um estado brasileiro e com funcionários do setor de controle interno. Em pesquisas futuras, podem-se ser realizadas investigações com outros agentes públicos, tais como diretores de órgãos municipais e estaduais, entrevistas com os profissionais do controle interno e com profissionais dos órgãos de controle, para avaliar a percepção sobre as funções de controladoria na estrutura administrativa pública, a competência necessária para os profissionais que atuam nesta área e a medição da qualidade do desempenho deste setor. Técnicas econométricas podem ser aplicadas com base nestes dados, como por exemplo, a análise de conglomerados para compreender o perfil dos profissionais de controladoria do setor público, ou a análise envoltória de dados para avaliar a eficiência do desempenho dos resultados dos controladores públicos municipais.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 41, p.67-86.
- Borinelli, M. L. (2006). *Estrutura conceitual básica de controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis*. Tese de Doutorado em Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Borgatti, S. P., & Halgin, D. S. (2011). Consensus analysis. In: Kronenfeld, D. B., Bennardo, G., & Munck, V. C. (Coord.). *A companion to cognitive anthropology*, p. 171-190. Malden, MA: Wiley-Blackwel.



Catelli, A. (2013). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica – GECON*. 2. ed. São Paulo: Atlas.

Assis, L., Silva, C. L., & Catapan, A. (2016). As funções da controladoria e sua aplicabilidade na administração pública: uma análise da gestão dos órgãos de controle. *Revista Capital Científico-Eletrônica*, 14(3), p. 26-43.

Durigon, A. R., & Diehl, C. A. (2013). Controladoria no setor público: uma análise dos artigos publicados no congresso USP de controladoria e contabilidade – período de 2001 a 2011. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, 24(2), p. 91-109.

Farias, M. R. S., Dias, L. N. D. S., Matias-Pereira, J., & Pamplona, V. M. S. (2013). Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela união aos municípios auditados pela Controladoria Geral da União. *Revista Contabilidade & Finanças*, 24(63), p. 206-218.

Figueiredo, S., & Caggiano, P. C. (2004). *Controladoria: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Atlas.

Gerigk, W., Tarifa, M. R., Moura, S., & Espejo, M. M. S. B. (2007). Controladoria pública municipal na perspectiva dos profissionais do controle externo. *ABCustos*, 2(3), p. 01-28.

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas.

Kalife, M. A. (2004). Administração pública: Lei de Responsabilidade Fiscal e a controladoria. *Revista Eletrônica de Contabilidade*, 1(1), 288.

Lunkes, R. J., Schnorrenberger, D., Gasparetto, V. & Vicente, E. F. R. (2009). Considerações sobre as funções da Controladoria nos Estados Unidos, Alemanha e Brasil. *Revista Universo Contábil*, 5(4), p. 63-75.

Martin, N. C. (2002). Da contabilidade à controladoria: a evolução necessária. *Revista Contabilidade & Finanças*, 13(28), p. 7-28.

Maximiano, A. C. A. (2009). *Introdução à Administração*. São Paulo: Atlas.

Mosimann, C. P., & Fisch, S. (1999). *Controladoria: seu papel na administração de empresas*. São Paulo: Atlas, 1999.

Motta, P. R. D. M. (2013). O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, 53(1), p. 82-90.

Oliveira Júnior, N. J., Chaves Júnior, O. D. L., & Lima, M. S. (2009). A controladoria nas organizações públicas municipais: um estudo de caso. *Revista Universo Contábil*, 5(1), p. 38-54.

Raupp, F. M., & Beuren, I. M. (2008). Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: Beuren, I. M. (Coord.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Atlas.



Rocha, A. C. (2011). Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 14(2), p. 82-97.

Silva, N. D. R., Freitas, A. C., & Ramos, E. G. (2015). Controladoria no setor público: uma comparação entre as leis de criação em quatro dos maiores municípios de Rondônia e a literatura. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, 3(2), p. 73-87.

Slomski, V. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2007.

Tillema, S. (2005). Towards an integrated contingency framework for MAS sophistication: Case studies on the scope of accounting instruments in Dutch power and gas companies. *Management Accounting Research*, 16(1), p. 101-129.

# ARTIGO

## A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

**Mario José Galavoti<sup>1</sup>**

Graduado em Administração Financeira - UNIPAN  
Especialista em Finanças Públicas - Universidade Cândido Mendes  
Especialista em Processo Legislativo Municipal - Faculdade São Braz  
Especialista em Administração Pública Municipal - UNIPAN  
Assessor - Câmara Municipal de Cascavel

### RESUMO

O intento deste trabalho é analisar a importância do planejamento na elaboração do orçamento público em nível municipal. Não raras vezes pela falta de uma compreensão mais profunda sobre o processo orçamentário, os responsáveis pela elaboração das leis que fazem parte desse processo, cometem falhas que comprometem a boa execução do orçamento. O planejamento na elaboração do orçamento ganha importância, pois é necessário que as pessoas que lidam com essa peça orçamentária tenham conhecimento profundo sobre sua elaboração, para estarem aptos a discutir e disseminar os principais aspectos que envolvem esta lei tão importante, na qual envolve o dinheiro dos contribuintes na realização de investimentos para uma sociedade mais justa. O orçamento público, no cenário contemporâneo, apresenta-se como um valioso instrumento de planejamento que poderia ser amplamente utilizado para o alcance dos objetivos traçados nos planos governamentais.

### PALAVRAS-CHAVES

Planejamento. Orçamento. Processo orçamentário.

### 1 INTRODUÇÃO

Muito se questiona sobre a implantação das políticas públicas que são apresentadas por nossos administradores públicos quando estão no comando da gestão pública. Questionamentos esses, que alertam para a implantação de políticas públicas mal planejadas e que no final não atendem a demanda e os anseios da população.

Existe até hoje, uma dificuldade por parte dos agentes públicos em adquirir esse conceito de planejamento para com as ações públicas.

<sup>1</sup> Contato: [mariogalavoti@bol.com.br](mailto:mariogalavoti@bol.com.br).

Planejar as ações governamentais é obrigatório e necessário. Para Faria (2016) o planejamento tem se tornado muito mais que uma mera recomendação. Trata-se de uma exigência das normas constitucionais e legais, e, que está levando os órgãos de fiscalização, como os Tribunais de Contas, a exigirem uma maior responsabilidade por parte dos gestores públicos.

A análise das normas que regulam a atividade pública cria uma nítida necessidade de se planejar ações, sob pena de ser impossível dar cumprimento às regras.

Implantar a cultura de planejamento é uma atitude assaz ousada, mais ainda, se o quadro técnico considerar o planejamento como uma exigência formal.

Elabora-se o orçamento público como uma lei simbólica, onde se estima a receita e fixa despesas, sem conhecimento técnico, sem participação popular e sem seguir os ritos de um planejamento público que possa trazer para a população, serviços de qualidade e que atendam ao bem comum de todos.

Sem esse planejamento público, temos apenas um amontoado de papel, onde o Executivo se torna obrigado a elaborar e encaminhar a deliberação de um legislativo que fecha os olhos a esse importante instrumento de gestão pública.

## **2 O PLANEJAMENTO DA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Para Cervo (2012) o planejamento caracteriza-se por ser função primordial do Estado em quaisquer das suas esferas. Afirmação essa que pode ser comprovada por meio do artigo 174 da CF: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de [...] planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

E trazendo as palavras de Kohama (2010), o Governo tem como responsabilidade fundamental o melhor nível dinâmico de bem-estar à coletividade. Para tanto, utiliza-se de técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento integrado. Esse sistema busca, principalmente, analisar a situação atual – diagnóstico – para identificar as ações ou alterações a serem desenvolvidas, visando atingir a situação desejada.

Segundo Giacomoni (1987) o Orçamento Público é uma peça de planejamento por meio do qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa os gastos que espera realizar durante o ano. De maneira geral, as receitas são obtidas por meio de impostos, taxas, contribuições e outros mecanismos fixados pela União, Estados e Municípios.

Para Faria (2016), o planejamento é uma das mais importantes ferramentas da administração. O conceito de planejar está intimamente ligado à necessidade de se ter conhecimento prévio das atitudes a serem tomadas e das ações a serem desempenhadas.

Nas palavras de Andrade (2008) a prática do planejamento tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar. Considerando tratar-se de uma das funções da administração, o planejamento é indispensável ao administrador público responsável. Nesses aspectos, planejar é função essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a quantidade do mesmo ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população.

Planejar é função de importância fundamental para a racionalização de qualquer gestão. É o exercício de adequar os recursos aos objetivos da gestão, mediada pelos princípios que orientam uma equipe de governo. Nesta conjuntura de desigualdades sociais, cada vez mais, a Administração Pública depara-se com desafios que só poderão ser transpostos por mecanismos que atentem para a necessidade de administrar eficazmente os recursos públicos arrecadados, transformando-os em verdadeiros benefícios à sociedade.

O Governo tem como responsabilidade fundamental o melhor nível dinâmico de bem-estar à coletividade. Para tanto, utiliza-se de técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento integrado.

Para Oliveira (2013), o processo de elaboração do orçamento público tem alternado situações em que os Poderes constituídos efetivamente participam e definem onde e como os recursos públicos são distribuídos, e outras nas quais ele tem pouca ou nenhuma influência direta.

Já para Bruno (2013) o Orçamento Anual também recebe tratamento doutrinário como orçamento geral, e basicamente constitui-se em instrumento de planejamento das finanças públicas.

Para Abraham (2018) O planejamento é um dos pilares fundamentais do orçamento público dentro de um sistema jurídico-fiscal que preze pela eficiência e moralidade nos gastos, visando atingir objetivos que atendam ao interesse público. Trata-se de um processo permanente, dinâmico e sistematizado de gestão, composto de um conjunto de ações coordenadas e integradas, pelo qual se estabelece antecipadamente o que se pretende realizar e quais metas se busca alcançar, com o escopo de se obter um resultado satisfatório e desejado. Procura-se, pelo planejamento, responder as seguintes questões básicas: onde queremos chegar e como atingiremos nossos propósitos?

Noutras palavras, não planejar adequadamente enseja gastar mal o dinheiro público, em prioridades imediatistas e muitas vezes subjetivas ou de conveniência circunstancial (eleitoreira ou em troca de apoio político), e também com projetos que sequer serão concluídos.

## 2.1 O PLANEJAMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Giacomoni (2017) expressa que em conformidade com a Constituição Federal, o Estado exercerá a função de planejamento, contando, para tanto, com duas modalidades de planos: planos e programas nacionais, regionais e setoriais e planos plurianuais. Os primeiros, determinantes para o setor público e indicativos para o setor privado, seguem, em linhas gerais, o modelo concebido no Ato Complementar nº 43, de 1969.

A segunda modalidade é o plano plurianual, que, ao portar “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal”, aproxima-se mais do plano geral de governo concebido pelo Decreto-lei nº 200, de 1967.

A Constituição de 1988 gerou um novo conjunto de normas complexas para regulamentar o processo de planejamento do orçamento público. Junto com a Constituição Federal, novas leis infraconstitucionais contribuem para que o planejamento seja peça fundamental na elaboração e execução de um orçamento público. Essas outras normas a serem seguidas é a Lei Complementar nº 101, de 2000 e a Lei nº 4.320, de 1964.

Alavancava-se a concepção que associa o planejamento ao orçamento público, passando este a ser elaborado não mais por apenas uma lei, conforme previa a Lei nº. 4.320, de 1964, mas por meio de um conjunto de três leis distintas, porém harmônicas entre si.

Nesse contexto legal, Galavoti (2008) define a obrigação de elaborar não apenas um orçamento anual, mas um sistema orçamentário composto das seguintes peças:

- a) Plano Plurianual (PPA);
- b) Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO);
- c) Lei do Orçamento Anual (LOA).

A primeira etapa do planejamento orçamentário é o Plano Plurianual, também conhecido como PPA. O art. 165, § 1º da CF, define que; “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. (BRASIL, 1988).

Assim, anualmente o PPA serve como base para a elaboração da LDO (nível tático) e da LOA (nível operacional), contendo as metas de governo e o detalhamento delas em receitas e despesas respectivamente, representando o planejamento ajustado para o exercício seguinte, de acordo com o cenário atual da economia.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, prevista no art. 165, § 2º da CF, define que: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá

sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988)”.

Concluindo, temos a Lei Orçamentária Anual – LOA prevista no art. 165, § 5º, que irá estimar as receitas e fixar as despesas em conformidade com o que foi determinado no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Trata-se da fase de planejamento pormenorizado das ações.

## 2.2 O PLANEJAMENTO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000

Em se tratando de normas legais, a Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000, obrigou e exigiu o planejamento como mecanismo de se evitar empecilhos e problemas na gestão fiscal.

De início o art. 1º, § 1º desta lei, define que: “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada (...) que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (...)” Toledo Junior (2001) se expressa que, com efeito, o planejamento orçamentário constitui estratégia para assegurar os dois grandes objetivos da responsabilidade fiscal, que são: a prevenção do déficit e a redução da dívida.

Ainda Toledo Junior (2001) enaltece e valoriza o princípio do Planejamento Orçamentário. Não planejar, ou fazê-lo mal, significa gastar o dinheiro público em prioridades imediatistas, de conveniências, que vão surgindo à frente. Os planos orçamentários não podem mais apresentar-se como peças despojadas de compromissos com a realidade, peças de ficção, reproduzido, na mais das vezes, modelos disponíveis no mercado.

O objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme Castro (2000) é corrigir o rumo da administração pública, no âmbito dos estados, incluindo o Distrito Federal, dos municípios e da União, bem como limitar os gastos às receitas, adotando para isso técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo e transparência das ações de governo em relação à população, incentivando o controle social.

## 3 APROXIMAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Nas palavras de Giacomoni (2017) entre os principais instrumentos administrativos criados e desenvolvidos no século XX, um dos que alcançou grande notoriedade foi o planejamento. Seu emprego sistemático, nos programas militares desde a Segunda Guerra Mundial, contribuiu para aperfeiçoá-lo e desenvolvê-lo sobremaneira, o que estimulou as empresas e outros setores do governo a incorporar suas técnicas.

Continuando Giacomoni (2017), o planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas

interrelações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo.

Para Oliveira (2013), o planejamento é entendido como um processo racional para definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los, escolhendo as alternativas prioritárias e compatibilizando-as com os meios disponíveis para colocá-las em execução.

O planejamento deve ser anterior à realização do empreendimento e obedecer às seguintes características:

- a) diagnóstico da situação existente;
- b) identificação das necessidades de bens e serviços;
- c) definição clara dos objetivos para a ação;
- d) discriminação e quantificação de metas e seus custos;
- e) avaliação dos resultados obtidos;
- f) trabalho integrado.

Dentro deste contexto apresentado pode-se ver que o Orçamento deve seguir orientações que são contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e sua aprovação estão condicionadas ao atendimento do disposto na Lei do Plano Plurianual – PPA.

Para Giacomoni (2000) o processo de planejamento deve atender aos seguintes princípios:

- a) Racionalidade: reduz o número de alternativas apresentadas para ser compatível com os recursos disponíveis;
- b) Exclusividade Orçamentária: deverá conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e a fixação da despesa;
- c) Universalidade: deve conter todas as receitas e todas as despesas. Essa regra é indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas;
- d) Unidade: os planos devem ser integrados e coordenados entre si, ou seja, deve ser uno, com um orçamento para cada unidade orçamentária;
- e) Continuidade: o planejamento deve ser constante, tendo em vista a necessidade de racionalização de recursos;
- f) Aderência: todos os órgãos devem estar comprometidos com os objetivos que se pretende alcançar;
- g) Anualidade: o orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano;
- h) Orçamento Bruto: todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.

Nos dizeres de Giacomoni (2000) considerando ser a peça orçamentária o documento que define todo o processo de gestão dos recursos públicos, devem ser contemplados, na fase de elaboração orçamentária, todos os elementos que facilitem a análise sob os aspectos da eficiência e da eficácia dos projetos.

Para atingir a esses objetivos, o Governo intervém na economia, utilizando-se do Orçamento Público e das funções orçamentárias. Neste contexto, Paludo (2012) define que as três funções orçamentárias clássicas são:

a) Função Alocativa; relaciona-se a alocação de recursos por parte do Governo a fim de oferecer bens e serviços públicos a população (ex: segurança, educação, saúde).

b) Função Distributiva: visa tornar a sociedade menos desigual em termos de renda e riqueza, através da tributação e de transferências financeiras, subsídios, incentivos fiscais, alocação de recursos em camadas mais pobres da população etc. (ex: fome zero, bolsa família).

c) Função Estabilizadora: que é a aplicação das diversas políticas econômico-financeiras a fim de ajustar o nível de preços, melhorar o nível de emprego, estabilizar a moeda (ex: controle por leis, limitação).

Por serem três funções essenciais e que exigem um bom planejamento, é fato hoje, que na elaboração dos orçamentos municipais, essas funções não são definidas corretamente por aqueles que detêm a competência de elaborar o orçamento público. Pois, ao verificar algumas leis orçamentárias é visível que recursos são mal alocados e mal distribuídos em várias ações que não condizem com a realidade.

Para Paludo (2012) o processo de elaboração do orçamento envolve um conjunto articulado de tarefas complexas e a elaboração de cronograma gerencial e operacional com etapas claramente especificadas e produtos definidos e configurados, além da divulgação de informações/orientações – e compreende a participação dos órgãos central, setoriais e das Unidades Orçamentárias do sistema, o que pressupõe a constante necessidade de tomada de decisões em seus vários níveis.

Seguindo o raciocínio de Paludo (2012) dá a entender que o processo de elaboração do orçamento público gera constantes atualizações, com o objetivo de fazer com que o orçamento, cada vez mais, seja utilizado como um instrumento confiável e realístico.

Na ótima interpretação de Harada (2001) sabemos que, atualmente, o orçamento deixou de ser um documento de caráter contábil e administrativo, para espelhar toda a vida econômica da Nação, constituindo em um importante instrumento dinâmico do Estado a orientar sua atuação sobre a economia.

O orçamento é um instrumento de planejamento ou o plano utilizado pelo governo para que ele cumpra suas funções econômicas, pouco podendo fazer sem o mesmo.



Para Camargo (2013) somente poderão ser atendidas as demandas da população que estiverem previstas no orçamento público. A abertura de um novo posto de saúde em determinado bairro, por exemplo, somente será possível se existirem recursos da saúde disponíveis para investimentos. Caso contrário, nada poderá ser feito.

Quando um governante define seu plano de governo, a preocupação com o conteúdo deve ser tão importante quanto a sua forma, e tais questionamentos devem ser respondidos:

- a) O que deve ser feito?
- b) Para que esta ação está sendo tomada?
- c) Aonde se devem direcionar os esforços?
- d) Por que isto é necessário?
- e) Quanto recurso será despendido?
- f) Quando a ação deve ser iniciada, finalizada e quando os resultados serão verificados?
- g) Como será feita a ação?
- h) Quem será o responsável por ela?

Camargo (2013) define que ao responder todas essas questões, o gestor público consegue aliar os diversos fatores que influenciam sua ação: fatores políticos administrativos, econômicos e financeiros.

Para a autora, a relação de planejamento e orçamento está previsto na Constituição Federal de 1988 que exige dos governos a aplicação de um sistema de planejamento composto de planos e programa (...). O orçamento também pode ser visto como um instrumento legal de planejamento na gestão pública, pois específica a distribuição dos recursos para execução dos programas, projetos e atividades do governo, seja nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação entre tanto outros, a fim de cumprir sua função de provedor de serviços que possibilitem o bem-estar da população.

Além de cumprir sua função no planejamento público, o orçamento também permite que os cidadãos possam acompanhar, controlar e fiscalizar tanto a arrecadação de impostos quanto a aplicação de verbas públicas.

Com essa posição doutrinária, não é mais aceitável que os gestores públicos deixem de planejar os gastos públicos. E, o orçamento público se torne a cada ano, peça fundamental desse planejamento, pois, ao não planejar a alocação das receitas a serem previstas, estará o gestor público causando sérios problemas para a sua administração e conseqüentemente para a população.

Trata-se de assegurar que o gasto público seja realizado dentro dos limites e de acordo com as regras estritas que, se não cumpridas, acarretam sanções aos entes públicos.

Já para Andrade (2008) o Planejamento é indispensável para permitir a aplicação correta e responsável dos recursos públicos, pois é por meio dele que se:

a) impede que as ações governamentais sejam definidas no decorrer da execução do orçamento, a varejo, no imediatismo, e que sejam realizadas a “toque de caixa”, considerando-se apenas os anseios pessoais;

b) garante que as ações governamentais sejam realizadas dentro da capacidade financeira do Município;

c) garante a manutenção e a conservação do patrimônio público; previnem riscos e se corrigem desvios que sejam capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;

d) transportam os anseios e as carências da população local para o papel, elegendo prioridades;

e) executam as ações governamentais prioritárias, possibilitando a conclusão de todos os projetos iniciados;

f) compatibilizam os gastos com os recursos públicos e, por conseguinte, se conduzem o orçamento e as finanças na manutenção/alcance do tão almejado equilíbrio das contas públicas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar sobre o planejamento na elaboração do orçamento público, seguindo o raciocínio doutrinário pesquisado e após pesquisa em diversos sites oficiais verificando várias leis orçamentárias em vigor de diversos municípios, foi visível que a maioria dos municípios não possui um sistema de planejamento adequado e que atendam aos interesses públicos.

A falta de um planejamento mais adequado e dentro dos parâmetros constitucionais e legais está levando a administração pública a cometer erros e efetuar dispêndios financeiros exagerados em ações que na maioria das vezes não atendem aos interesses públicos da sociedade.

É preciso que os gestores públicos tenham mais cautela e responsabilidade quando dá elaboração do orçamento público. Há urgente necessidade de se qualificar servidores para atuarem na elaboração das peças orçamentárias dentro dos parâmetros constitucionais, legais, técnicos e administrativos.

Em nível municipal, principalmente nas cidades de pequeno porte, onde a estrutura de pessoal é reduzida e com pouca qualidade técnica, a elaboração do orçamento público é, em sua maioria, feita por pessoas leigas no assunto. Não muitas das vezes se tem o famoso “Ctrl C, Ctrl V”. E isso é perigoso, pois pode trazer realidades orçamentárias e financeiras diferentes do município de origem.

Por não haver pessoal qualificado com estrutura tecnológica correta, pode-se entender que o orçamento municipal é mera peça de ficção, onde ali são apresentadas a estimativa de receita e a fixação das despesas. Porém, sem nenhum diagnóstico do que se pretende obter quando da execução desse orçamento.

Posso afirmar com a bibliografia pesquisada, que o orçamento público se tornou uma peça de ficção por parte dos administradores públicos. Ou seja, é visível que nos dias atuais o orçamento público, de maneira geral, não reflete a realidade das políticas e dos gastos públicos.

Considero ainda, nas palavras de Ferreira (2018), que a ineficiente gestão do orçamento no Brasil revela uma cultura de descaso em relação a um tema nevrálgico no Estado democrático, sobretudo quando se verifica uma pluralidade de interesses cada vez mais dissonantes do processo orçamentário.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Imprescindibilidade do Planejamento dos Gastos Público. 2018. [www.genjuridico.com.br](http://www.genjuridico.com.br).

ANDRADE, Nilton Aquino. Planejamento Governamental para Municípios. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. Constituição Federal de 1998. Brasília: Senado Federal.

BRUNO, Reinaldo Moreira. Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal. 5ª Ed. Curitiba. Juruá, 2013.

CAMARGO Camila. Orçamento e Finanças Públicas. Instituto Federal do Paraná. 2013.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e (org). *Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais: doutrina, legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CERVO Francismary da Ponte. O Orçamento Público como Instrumento Público de Planejamento e Controle. Trabalho apresentado à Escola de Administração Fazendária – ESAF. Brasília. 2012.

FARIA, Karolyni. O Planejamento Orçamentário na Administração Pública. 2016. [www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br).

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. Orçamento Público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro. 1ª ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris 2018.

GALAVOTI, Mario José. Orçamento Público: Normas e Procedimentos. 2008. 1ª Ed. Cascavel: Coluna do Saber.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 1997

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 17ª. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

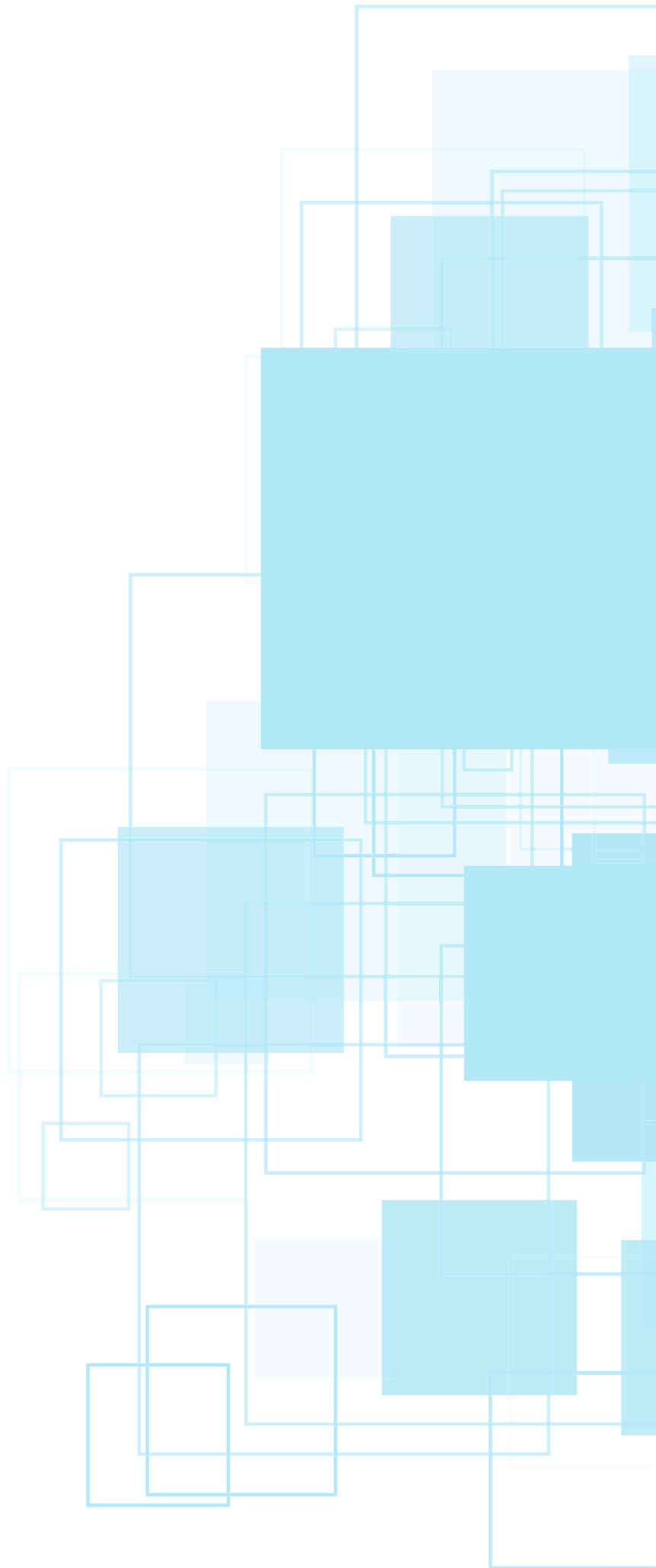
HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 20ª Ed. São Paulo. Atlas, 2011.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública Teoria e Prática. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2010

OLIVEIRA Weder. Curso de Responsabilidade Fiscal. 1ª Edição Fórum. 2013.

PALUDO Augustinho. Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e LRF. 3ª Edição. Elsevier. 2012.

TOLEDO JUNIOR, Flávio C. Lei de Responsabilidade Fiscal. Editora NDJ. São Paulo. 1ª Edição. 2001.



# ACÓRDÃOS

## APENADOS PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – OPERACIONALIZAÇÃO DISCIPLINAMENTO

PROCESSO Nº : 502354/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LONDRINA  
INTERESSADO : MARCELO BELINATI MARTINS  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO Nº 2015/21 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública Municipal. Operacionalização por meio de instrumento de convênio ou mediante inclusão de exigência em editais de licitação de obras e serviços, conforme artigo 40 da Lei 8.666/93. Na opção pelo instrumento de Convênio, sujeita-se a avença ao controle externo pelo Tribunal de Contas do Estado. Classificação da despesa em conformidade com a destinação dos recursos. Resposta à consulta.

#### 1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada por MARCELO BELINATI MARTINS, Prefeito de LONDRINA, acerca da possibilidade de formalização de parceria para operacionalizar o trabalho de apenados ao Poder Público Municipal, e da adequação procedimental de tal modalidade de parceria, mediante a formulação das seguintes questões:

- I) Quais os procedimentos adequados para a formalização de parcerias dessa natureza e qual o instrumento jurídico adequado para operacionalizar o trabalho do apenado?
- II) Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registro do SIT, fiscalização, ou somente à Lei 8.666/93?
- III) Qual elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra por apenados?

A consulta foi acompanhada de Parecer Contábil (peça 04) e de Parecer Jurídico (peça 05), que defenderam que a atividade laboral de presos na esfera da Administração Pública, em consonância com a Lei de Execução Penal, deve ser

regulada por Convênio a ser celebrado entre o Estado do Paraná, por intermédio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, e o Município, submetendo-se a relação ao contido no art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e na Resolução 28/2011 – TCEPR e IN 61/2011 TCEPR. Acerca da categorização da despesa para o pagamento dos apenados através do FUPEN, as manifestações técnicas do consultante apontaram como devida a utilização da rubrica 3.3.90.39.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

O Despacho nº 716/20 – GCFAMG (peça 07) recebeu a consulta, remetendo os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca-SJB que, na Informação nº 80/20 – SJB (peça 08), informou inexistirem decisões deste Tribunal tratando de temas correlatos.

Submetido o feito à tramitação regulamentar, recebeu a Instrução 4438/20-CGM (peça 11), na qual a unidade técnica opinou por resposta à Consulta, nos seguintes termos:

Resposta I: A operacionalização da prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública local, mediante instrumento jurídico com o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, poderá ser disciplinada em sede de Convênio. No entanto, orienta-se que as entidades públicas envolvidas nesse ajuste definam claramente quem será o respectivo Concedente e o Tomador dos recursos, com o objetivo de evitar a possibilidade de ocorrência do mecanismo de triangulação. Ademais, salienta-se que o ajuste firmado necessita de um rigoroso controle e fiscalização por parte da entidade responsável pela transferência voluntária dos recursos.

Resposta II: Por se tratar de transferências voluntárias de recursos, instrumentalizadas por meio de convênio, deverão ser aplicadas as disposições contidas nas seguintes normativas: Lei Federal 8.666/1993, Lei Estadual 15.608/2007, Resolução nº 28/2011 do TCEPR e Instrução Normativa nº 61/2011 do TCEPR. Por conseguinte, tanto a entidade Concedente, quanto a entidade Tomadora dos recursos, deverão prestar contas a esta Corte, e, assim sendo, alimentar os sistemas como, neste caso, o Sistema Integrado de Transferências – SIT. Outrossim, por se tratar do trabalho de apenados, é fundamental que se observem as formalidades exigidas pela Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal).

Resposta III: Por consequência da formalização realizada por meio do instrumento do convênio, entende-se que o elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra de apenados deve ser pautado de acordo com o objeto da avença, respeitando as classificações dadas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, as quais estão detalhadas no item 2.2.2 desta instrução, no que se refere às transferências voluntárias de recursos entre entidades do setor público.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 31/21-PGC (peça 12), acompanhou parcialmente o opinativo técnico, acrescentando especificidades que entendeu permearem o feito, e sugerindo resposta sensivelmente diversa ao terceiro questionamento, nos seguintes termos:

1. A operacionalização da prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública local, mediante instrumento jurídico com o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública,

poderá ser disciplinada em sede de Convênio, detalhando as condições de execução do objeto, bem como as obrigações cometidas a cada um dos convenientes, observando-se as disposições contidas na Lei Federal 8.666/1993 e na Lei Estadual 15.608/2007, bem como os preceitos da Lei de Execução Penal pertinentes.

2. Por se tratar de transferências de recursos voluntários, instrumentalizado por meio de convênio, a execução do ajuste estará submetida ao controle externo a cargo do Tribunal de Contas do Estado, nos moldes estatuídos na Resolução 28/2011 e na Instrução Normativa 61/2011.

3. As despesas com convênio para prestação de serviços de mão de obra por apenados devem ser registradas sob a classificação “3.3.90.39.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional e deve levar em conta os detalhamentos necessários ao atendimento de peculiaridades de controle indicadas no Plano de Contas do TCEPR.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Consoante já destacado no Despacho nº 716/20 – GCFAMG (peça 07), o Consulente é parte legalmente legitimada a realizar consulta a este Tribunal, as questões foram formuladas objetivamente, com indicação precisa das dúvidas, e a matéria guarda relação com as atribuições desta Corte de Contas.

Inobstante possível visualização de vinculação da Consulta ao caso concreto, aplicando-se ao caso o art. 311, §1º, do Regimento Interno, o pleito deve ser conhecido e respondido em tese, nos termos que seguem.

I - Quais os procedimentos adequados para a formalização de parcerias dessa natureza e qual o instrumento jurídico adequado para operacionalizar o trabalho do apenado?

O primeiro questionamento formulado foi assim justificado pelo interessado:

A presente consulta em tese visa dirimir dúvidas relativas à prestação de serviços de apenados em âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, mediante formalização de instrumento jurídico com o Estado do Paraná, através da Secretaria de Estado da Segurança Pública.

O objetivo da parceria consiste no fornecimento da mão de obra de presos para o trabalho externo (extramuros) em serviços ou obras públicas realizadas por órgãos e entidades da administração pública municipal, mediante remuneração que será repassada pelo Município através do convênio.

Os repasses seriam realizados ao Fundo Penitenciário do Paraná - FUPEN, responsável pela administração do recurso, e a administração dos presos caberia ao Centro de Reintegração Social de Londrina – CRESLON.

O Centro de Reintegração Social de Londrina - CRESLON, é órgão do Departamento Penitenciário do Estado do Paraná, responsável por administrar os presos em regime semiaberto, bem como, contribuir para transição para o regime aberto, visando a reinserção do apenado na sociedade, através do trabalho e outras atividades.

Na execução da citada parceria, o CRESLON será responsável por fornecer os apenados que prestarão serviços de manutenção de áreas públicas, acompanhados pelas equipes de manutenção dos órgãos, e, ainda: (...) (peça 03, p. 02-03)



O Parecer Jurídico acostado pelo Consultante, elaborado pela Procuradoria-Geral do Município de Londrina, defendeu que o instrumento apto a operacionalizar o trabalho do apenado em prol de demandas do município seria o convênio, eis que evidente a convergência de interesses entre dois entes federados, por meio do qual “são conjugados esforços e/ou recursos visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes (...)”.

A unidade técnica deste Tribunal, após colacionar doutrina pátria que fundamenta a opção pelo instrumento de convênio nessas pactuações, nas quais resta evidenciada a prevalência de interesses recíprocos e a mútua cooperação entre os partícipes, apontou ainda como fundamento à utilização desse instrumento o artigo 133 da Lei Estadual nº 15.608 de 2007, que dispõe:

Art. 133. Constitui o convênio uma forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas, buscando a consecução de objetivos de interesse comum, por colaboração recíproca, distinguindo-se dos contratos pelos principais traços característicos:  
I - igualdade jurídica dos partícipes;  
II - não persecução da lucratividade;  
III - possibilidade de denúncia unilateral por qualquer dos partícipes, na forma prevista no ajuste;  
IV - diversificação da cooperação oferecida por cada partícipe;  
V - responsabilidade dos partícipes limitada, exclusivamente, às obrigações contraídas durante o ajuste.

O órgão ministerial corroborou os opinativos apresentados.

De fato, na medida em que o trabalho dos apenados não está submetido à legislação celetista, encontrando seu fundamento constitucional no direito ao trabalho e à reinserção social, nos termos regulamentados pela Lei de Execuções Penais, [Lei 7.210/84](#), e na medida em que a prestação de serviços por cidadãos nessas condições deve ser promovida pelo Poder Público como um todo, e acompanhada e controlada pelos órgãos públicos responsáveis pela execução penal, o instrumento de Convênio efetivamente se apresenta adequado a regular tais relações.

A prevalência de interesses comuns e mútuos na formalização do instrumento, e a inexistência do caráter comercial da avença, afastam a adequação do instrumento de contrato administrativo. Nesse sentido, veja-se que a utilização de contrato exigiria a utilização dos mecanismos da Lei 8.666/93, bem como sujeitaria a Secretaria de Estado da Segurança Pública/Estado do Paraná aos ditames das relações comerciais, o que desvirtuaria completamente a pactuação.

O envolvimento de entidades públicas na pactuação afasta a possibilidade de utilização de Termo de Pareceria<sup>1</sup>, Termo de colaboração<sup>2</sup> ou de Termo de fomento<sup>3</sup>,

1 Nos termos da definição dada ao instrumento pelo artigo 9º da Lei 9.790/1999.

2 Conforme definição trazida pelo artigo 2º, VII, da Lei 13.019/2014.

3 Definição trazida pelo artigo 2º, VIII, da Lei 13.019/2014.

bem como de Contrato de Gestão<sup>4</sup>, todos destinados a regular relações mantidas com entidades privadas.

A expressa previsão de repasses de recursos pelo concedente, Município, ao tomador dos recursos, Secretaria de Estado de Segurança Pública/Estado do Paraná, afasta, por sua vez, a possibilidade de utilização do instrumento 'Termo de cooperação', destinado a regular vínculo cooperativo entre entidades que tenham interesses recíprocos ou equivalentes, para a realização de um propósito comum, sem envolver transferência de recursos entre os órgãos.

Assim, a situação de conjugação de esforços para dar cumprimento à Lei de Execuções Penais, que assegura o trabalho penitenciário como direito, dever social e condição de dignidade humana, com finalidade educativa e produtiva, configura objeto de subvenção social, o qual pode ser instrumentalizado através de Termo de Convênio, que regulamente as obrigações das partes em obediência aos preceitos da Lei de Execução Penal<sup>5</sup>, como objetivamente destacou o *Parquet*:

(...) diante da vertente convergência de interesses entre as entidades partícipes - haja vista que o concedente auferir as vantagens da utilização da mão-de obra dos presos sem a incidência de encargos trabalhistas<sup>6</sup>, enquanto o Estado dá cumprimento aos mandamentos constitucional e legal ordinário às suas finalidades institucionais, ao tempo em que o preso tem oportunidade de reintegrar-se no convívio social, percebendo pelo trabalho que presta e indeniza o Estado e a vítima pelas despesas com sua manutenção<sup>7</sup> - o Convênio se mostra o instrumento adequado para a operacionalização do trabalho do apenado. (peça 12, p. 05).

A formalização de Convênio deve observar estritamente o que regulamenta a Lei de Execuções Penais acerca da realização de trabalho externo dos apenados, notadamente o que consta de seu artigo 36, que limita em *10% do total de empregados na obra ou no serviço*:

4 Na definição dada pelo artigo 5º da Lei 9.637/1998

5 Destacando-se como condição da avença a obediência ao artigo 36 da LEP:

"Art. 36 - O trabalho externo será admissível para os presos em regime fechado somente em serviço ou obras públicas realizadas por órgãos da administração direta ou indireta, ou entidades privadas, desde que tomadas as cautelas contra a fuga e em favor da disciplina.

§ 1º - O limite máximo do número de presos será de 10% (dez por cento) do total de empregados na obra.

§ 2º - Caberá ao órgão da administração, à entidade ou à empresa empreiteira a remuneração desse trabalho.

§ 3º - A prestação de trabalho a entidade privada depende do consentimento expresso do preso."

6 Art. 28. O trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva.

§ 1º Aplicam-se à organização e aos métodos de trabalho as precauções relativas à segurança e à higiene.

§ 2º O trabalho do preso não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

7 Art. 39. Constituem deveres do condenado:

(...)

VII - indenização à vítima ou aos seus sucessores;

VIII - indenização ao Estado, quando possível, das despesas realizadas com a sua manutenção, mediante desconto proporcional da remuneração do trabalho;

(...)

Art. 36. O trabalho externo será admissível para os presos em regime fechado somente em serviço ou obras públicas realizadas por órgãos da Administração Direta ou Indireta, ou entidades privadas, desde que tomadas as cautelas contra a fuga e em favor da disciplina.

§ 1º O limite máximo do número de presos será de 10% (dez por cento) do total de empregados na obra.

§ 2º Caberá ao órgão da administração, à entidade ou à empresa empreiteira a remuneração desse trabalho. (...)

Tal dispositivo, aplicado à execução de Convênio firmado por órgão público, e tendo em conta os deveres de controle e condução especiais para a prestação de serviços por apenados, deve ser normativamente regulado, inclusive com vistas a identificar previamente o grupo de trabalhadores nos quais serão inseridos os apenados, a fim de garantir a observância do limite máximo de 10% de trabalhadores a serem absorvidos nas condições da norma supra transcrita. Também deverão estar delimitadas as obrigações quanto à adoção das cautelas necessárias contra fuga e em favor da disciplina.

Isso posto, evidencia-se que o instrumento de convênio é adequado para regular repasses financeiros de município ao Estado do Paraná/SESP com vistas a viabilizar o trabalho de apenados (extramuros) em serviços ou obras públicas realizadas por órgãos e entidades da administração pública municipal.

Contudo, a par do instrumento de Convênio, já indicado no pedido inicial, é relevante destacar a legislação pátria oferece ainda outro instrumento para viabilizar o previsto nos artigos 36 e 37 da Lei 7.210/84, mediante a criação de oportunidades de trabalho de apenados em órgãos públicos e/ou em obras públicas, e que consta do §5º do artigo 40 da Lei 8.666/93:

Art.40.O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

**§5º A Administração Pública poderá, nos Editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja oriundo ou egresso do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização do reeducando, na forma estabelecida em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 13.500, de 2017\)](#) (grifei)**

A União regulamentou o tema no [Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018](#)<sup>8</sup>, que instituiu a *Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à*

8 Que Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional, e regulamenta o [§ 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), que regulamenta o disposto no [inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição](#) e institui normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo federal.

*ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional*<sup>9</sup>.

Assim, tendo em conta que a pergunta formulada foi no sentido de quais seriam os procedimentos adequados para a formalização de parcerias para operacionalizar o trabalho de apenados, entendo que a resposta deve incluir o instrumento incluído pela Lei 13.500/17 no arcabouço legislativo pátrio.

Isso posto, entendo que o questionamento formulado deve ser respondido nos seguintes termos:

Resposta I - A operacionalização da prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública municipal pode ser formalizada mediante formalização de Convênio entre o ente público interessado e o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, o qual deve detalhar adequadamente o limite de apenados a ser contratado, em observância ao artigo 36 da Lei de Execuções Penais, bem como as condições de execução do objeto e as obrigações de cada um dos convenientes, atendendo-se ao disposto no art. 116 da Lei Federal 8.666/1993, e ao contido na Lei Estadual 15.608/2007.

Também é juridicamente adequado para operacionalizar o trabalho do apenado a exigência, em editais de licitação para a contratação de serviços e de obras, de que as empresas contratadas pela Administração municipal utilizem um percentual mínimo de sua mão de obra oriundo ou egresso do sistema prisional, na forma a ser estabelecida em regulamento próprio do ente contratante.

II - Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registro do SIT, fiscalização, ou somente à Lei 8.666/93?

9 Destaco o estabelecido no artigo 5º de referida normativa:  
 “Art. 5º Na contratação de serviços, inclusive os de engenharia, com valor anual acima de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais), os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão exigir da contratada o emprego de mão de obra formada por pessoas presas ou egressos do sistema prisional, nos termos disposto no § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.  
 § 1º O disposto no *caput* será previsto:  
 I - no edital, como requisito de habilitação jurídica, consistente na apresentação de declaração do licitante de que, caso seja vencedor, contratará pessoas presas ou egressos nos termos deste Decreto, acompanhada de declaração emitida pelo órgão responsável pela execução penal de que dispõe de pessoas presas aptas à execução de trabalho externo; e  
 II - no edital e na minuta de contrato, como obrigação da contratada de empregar como mão de obra pessoas presas ou egressos do sistema prisional e de observar o disposto neste Decreto.  
 § 2º Na hipótese de ser admitido o emprego de mão de obra de pessoa presa em regime fechado, o edital e a minuta do contrato deverão prever as seguintes cautelas a serem observadas pela contratada, em atendimento ao disposto nos art. 35 e art. 36 da Lei nº 7.210, de 1984:  
 I - apresentação de prévia autorização do Juízo da Execução;  
 II - comprovação de aptidão, disciplina e responsabilidade da pessoa presa;  
 III - comprovação do cumprimento mínimo de um sexto da pena; e  
 IV - observância do limite máximo de dez por cento do número de presos na prestação do serviço.  
 § 3º Na fiscalização da execução do contrato, cabe à administração pública contratante:  
 I - informar à contratada e oficiar a vara de execuções penais sobre qualquer incidente ou prática de infração por parte dos empregados, para que adotem as providências cabíveis à luz da legislação penal; e  
 II - aplicar as penalidades à contratada quando verificada infração a qualquer regra prevista neste Decreto.  
 § 4º A administração pública poderá deixar de aplicar o disposto neste artigo quando, justificadamente, a contratação de pessoa presa ou egressa do sistema prisional se mostrar inviável.

Quanto ao segundo questionamento, o parecer jurídico do consultante sustentou a submissão dos repasses ao controle externo a cargo do Tribunal de Contas do Estado, nos moldes estatuídos na Resolução 28/2011 e IN 61/2011, entendimento este corroborado pela Instrução técnica e pelo opinativo ministerial, do qual destaco:

(...) o convênio está sujeito a incidência de dois níveis de controle: dos próprios convenientes e o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

Nesse diapasão, todo órgão ou entidade que receber recursos públicos por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de sessenta dias contados do término da vigência do instrumento firmado, ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência, ou conforme estipulado no instrumento de celebração.

Isto porque, **sem embargo de se reconhecer a diversidade de formas de repasse ou transferência de recursos, certo é que nenhuma delas desfigura a natureza pública do recurso transferido a ponto de afastar a necessidade de prestação de contas perante este Tribunal.** Seja qual for o instrumento ou forma utilizada pela Administração para destinar recursos, resta extrema de dúvidas que continuam e continuarão a ostentar a condição de verba pública, passíveis, por conseguinte, da necessidade de prestação de contas e de fiscalização por este Tribunal, por expressa determinação constitucional (arts. 70 e 71)." (peça 12, p. 06) (grifei)

De fato, se adotada a alternativa de formalização de Convênio entre entes públicos, com repasse de recursos, com o objetivo de disponibilização de apenados para trabalhar em obras ou serviços públicos, a transferência em questão deverá ser objeto de prestação de contas junto ao Sistema Integrado de Transferências desta Corte de Contas.

Isso porque a transferência ora analisada em tese se caracteriza como voluntária, vez que, ainda que a constituição e as leis estimulem os esforços públicos no sentido da ressocialização do apenado, a formalização de acordos para essa finalidade dá-se de forma facultativa, nos termos descritos pelo artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>10</sup>.

10 "Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, **que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.** § 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no [inciso X do art. 167 da Constituição](#);

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

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

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social."

Ademais, examinado em tese os repasses a serem efetuados, não é possível estabelecer de antemão como serão efetivamente aplicados os recursos recebidos, vez que sua aplicação deverá atender ao que estabelece o artigo 29 da Lei de Execuções Penais, que possibilita inclusive o ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores:

Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a  $\frac{3}{4}$  (três quartos) do salário mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

- a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;
- b) à assistência à família;
- c) a pequenas despesas pessoais;
- d) ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.

§ 2º Ressalvadas outras aplicações legais, será depositada a parte restante para constituição do pecúlio, em Caderneta de Poupança, que será entregue ao condenado quando posto em liberdade.

Também, em tese, não é possível antecipar os valores que serão estabelecidos a título de transferência voluntária, bem como o conjunto dos objetivos pretendidos, despesas previstas etc.

Assim, caso a opção do poder público recaia sobre a formalização de Convênio cujo objeto seja a operacionalização de serviços de apenados em obras e serviços de ente público, os repasses formalizados caracterizar-se-ão como transferências voluntárias, submetendo-se ao que prescreve o artigo 116 da Lei 8.666/93, bem como o contido na Lei Estadual 15.608/2007, Resolução nº 28/2011 do TCEPR e Instrução Normativa nº 61/2011 do TCEPR, ficando o município concedente e o estado tomador dos recursos obrigados a prestar contas dos repasses a este Tribunal através do Sistema Integrado de Transferências – SIT.

Caso a opção de operacionalização de serviços de apenados junto ao Município se dê pela instrumentalização do artigo 40, § 5º da Lei 8.666/93, são suficientes os controles próprios da Lei de Licitações.

Resposta II - Caso a opção do poder público recaia sobre a formalização de Convênio cujo objeto seja a operacionalização de serviços de apenados em obras e serviços de ente público, os repasses formalizados caracterizar-se-ão como transferências voluntárias, submetendo-se ao que prescreve o artigo 116 da Lei 8.666/93, bem como o contido na Lei Estadual 15.608/2007, Resolução nº 28/2011 do TCEPR e Instrução Normativa nº 61/2011 do TCEPR, ficando o município concedente e o estado tomador dos recursos obrigados a prestar contas dos repasses a este Tribunal através do Sistema Integrado de Transferências – SIT.



Caso a opção de operacionalização de serviços de apenados junto ao Município se dê pela instrumentalização do artigo 40, § 5º da Lei 8.666/93, são suficientes os controles próprios da Lei de Licitações.

III - Qual elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra por apenados?”

Em relação ao derradeiro questionamento formulado, a unidade técnica defendeu adequado reconhecer que os repasses mediante Convênio se enquadram nas “modalidades de aplicação de recursos financeiros por meio de transferências, no caso 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal, sendo que para a definição do elemento da despesa indica aplicar o que dispõe a IN nº 61/2011 do TCEPR, em seu artigo 24<sup>11</sup>.

O Órgão Ministerial, apontando como fundamento o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público<sup>12</sup>, e o Plano de Contas deste Tribunal, elaborado com base na normativa nacional<sup>13</sup>, acompanhou a manifestação do consultante, no sentido de que a despesa assim procedida deveria ser lançada como “3.3.90.39.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

Defendeu o Parquet:

(...) 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. Ressalva-se, contudo, que a classificação dos elementos pode não contemplar todas as descrições de despesas a eles inerentes, tornando-se, em alguns casos, exemplificativa.

(...)

Feitas estas considerações, com a devida vênia à CGM, com relação à classificação da despesa orçamentária, entendemos que a utilização da rubrica “3.3.90.39.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, tal como indicado no parecer local é a mais adequada, levando em conta os detalhamentos necessários ao atendimento de peculiaridades de controle identificadas no Plano de Contas deste TCEPR (...)

11 “Art. 24. Os órgãos repassadores sujeitos aos ditames da Lei nº 4.320/64 deverão proceder à correta contabilização dos respectivos empenhos das transferências, observando-se para tanto a Resolução Conjunta editada periodicamente pela Secretaria de Estado do Planejamento e pela Secretaria de Estado da Fazenda, na esfera estadual, e o Plano de Contas atualizado anualmente pelo Tribunal, na esfera municipal.

§1º A modalidade de aplicação e elementos de despesas, tanto para a esfera estadual quanto para a esfera Municipal, deverá ser a seguinte:

I - modalidade de aplicação - código 40 (transferência aos Municípios);

II - modalidade de aplicação - código 50 (transferência às entidades privadas sem fins lucrativos);

III - elemento de despesas - código 41 (contribuições);

IV - elemento de despesas - código 42 (auxílio);

V - elemento de despesas - código 43 (subvenção social).

§ 2º Os repassadores deverão, ainda, dar observância para o disposto no art. 3º da Instrução Normativa nº 56/2011, contabilizando no grupo de natureza da despesa “pessoal e encargos sociais” para as transferências ali tratadas.”

12 Disponível em <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao9.pdf>.

13 Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/sei-ced-sistema-estadual-de-informacoesaptacao-eletronica-de-dados/259327/area/251#Sobre%20o%20Sistema>.

Corroboro as conclusões ministeriais quanto ao fato de que a finalidade precípua da classificação mais analítica da despesa, nos orçamentos públicos, é justamente proporcionar o controle contábil dos gastos, tanto por quem executa a despesa, quanto pelos órgãos de controle interno e de controle externo, de forma que é clara a sua relevância ao interesse público.

Divirjo, contudo, da solução ministerial sugerida para resposta à presente consulta, pelo que corroboro a proposta técnica.

Nesse sentido, observe-se que o parecer ministerial acompanha manifestação da Secretaria do Tesouro Nacional mencionada pelo consulente (peças 03 e 04) acerca de questionamento quanto à classificação orçamentária de pagamento ao FUPEN/DEPEN pelo Município.

Contudo, em uma análise detida da resposta apresentada, evidencia-se que o ali contido não se aplica à solução apontada como adequada na presente consulta. De fato, a compreensão alcançada pela STN quanto à pergunta, não reproduzida neste feito, foi no sentido de que as despesas seriam feitas com fundamento em instrumento de “natureza similar a contrato”. Foi ainda expressamente esclarecido pelo órgão federal que outra seria a resposta, caso o repasse se desse mediante transferência legal ou voluntária<sup>14</sup>.

Portanto, evidenciada a ausência de adequada relação entre o que foi apontado como resposta da STN ao caso abstrato em análise neste feito, referida resposta deve ser desconsiderada.

Passando ao exame da adequada classificação das despesas a serem realizadas nos termos respondidos para o item 01 da Consulta, primeiramente é preciso estabelecer que os recursos repassados pelo ente municipal, concedente, são destinados a outro órgão público, o Estado do Paraná/SESP, não importando pagamento imediato pela prestação de serviço por apenados. Ademais, sequer se pode saber de antemão se haverá parcela do pagamento destinada a outras finalidades ou se a integralidade dos recursos remunerará os apenados envolvidos na execução do objeto conveniado.

Veja-se que a aplicação dos recursos deverá se dar em consonância com o que prevê o artigo 29 da [Lei 7.210/84](#), o qual inclui a possibilidade de que o Estado normatize o ressarcimento das despesas realizadas com a manutenção do condenado.

14 “Qual o entendimento técnico, quanto a classificação orçamentária (natureza de despesa) mais apropriada, e que deverá ser utilizada pelo município para o pagamento ao FUPEN/DEPEN, conforme a situação apresentada?” Em situações conforme a apresentada em sua mensagem, que tratam de termo de cooperação ou qualquer outro instrumento que possui natureza similar a contratos, orienta-se que as despesas sejam realizadas na modalidade de aplicação 90 (direta), conforme classificação por natureza de despesa orçamentária estabelecida pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001. Caso se tratasse de consórcio público ou execução orçamentária delegada ou transferência (legal ou voluntária) a outras pessoas/entidades ou Parcerias Público-Privadas (PPPs), teríamos outras modalidades de aplicação indicadas. Contudo, pelo teor de sua mensagem, trata-se de contratação de outro órgão/entidade pública para realização de serviços, mesmo que haja por trás uma outra intenção, como a de reabilitação social.”



O fato é que, efetivamente não se está diante de aplicação direta de recursos, mas sim de repasses a serem procedidos pelo ente municipal em favor do órgão estadual, ao qual compete aplicar os recursos nos termos previstos pela Lei Federal e em sua própria regulamentação, razão pela qual a Modalidade de Despesa a ser utilizada deve ser a 30, “transferências a Estados e ao Distrito Federal”.

O Elemento de despesa, por sua vez, deve ser o “43”, que indica realização de subvenção social. Isso porque, prevalece no Convênio a ser formalizado o aspecto social da pactuação, qual seja, a reabilitação de presos. Ademais, deve ser considerado que os repasses a serem efetuados podem representar valores diversos daqueles a serem convertidos em remuneração dos apenados, podendo também ser fixados em valor superior àquele indicado como mínimo pela legislação penal.

Dessa feita, entendo deva responder ao terceiro quesito da consulta:

Resposta III - Por se tratar da instrumentalização de repasses de recursos do ente municipal ao ente estadual, por meio de convênio objetivando a ressocialização de apenados permitindo-se a prestação de serviços junto ao ente municipal, a modalidade de despesa a ser indicada é a ‘30’, sendo que o elemento de despesa, consistente na realização de subvenção social deve ser o “43”.

## 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 MARCELO BELINATI MARTINS, Prefeito de LONDRINA, acerca da possibilidade de formalização e da adequação procedimental de estabelecimento de parceria para operacionalizar o trabalho de apenado ao Poder Público Municipal, e responder as questões formuladas nos termos a seguir:

I - Quais os procedimentos adequados para a formalização de parcerias dessa natureza e qual o instrumento jurídico adequado para operacionalizar o trabalho do apenado?

Resposta I - A operacionalização da prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública municipal pode ser formalizada mediante Convênio entre o ente público interessado e o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, o qual deve detalhar adequadamente o limite de apenados a ser contratado, em observância ao artigo 36 da Lei de Execuções Penais, bem como as condições de execução do objeto e as obrigações de cada um dos convenientes, atendendo-se ao disposto no art. 116 da Lei Federal 8.666/1993, e ao contido na Lei Estadual 15.608/2007;

Também é juridicamente adequado para operacionalizar o trabalho do apenado a exigência, em editais de licitação para a contratação de serviços e de obras, de que as empresas contratadas pela Administração municipal utilizem um percentual

mínimo de sua mão de obra oriundo ou egresso do sistema prisional, na forma a ser estabelecida em regulamento próprio do ente contratante;

II - Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registro do SIT, fiscalização, ou somente à Lei 8.666/93?

Resposta II - Caso a opção do poder público recaia sobre a formalização de Convênio cujo objeto seja a operacionalização de serviços de apenados em obras e serviços de ente público, os repasses formalizados caracterizar-se-ão como transferências voluntárias, submetendo-se ao que prescreve o artigo 116 da Lei 8.666/93, bem como o contido na Lei Estadual 15.608/2007, Resolução nº 28/2011 do TCEPR e Instrução Normativa nº 61/2011 do TCEPR, ficando o município concedente e o estado tomador dos recursos obrigados a prestar contas dos repasses a este Tribunal através do Sistema Integrado de Transferências – SIT;

Caso a opção de operacionalização de serviços de apenados junto ao Município se dê pela instrumentalização do artigo 40, § 5º da Lei 8.666/93, são suficientes os controles próprios de tal Diploma;

III - Qual elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra por apenados?

Resposta III - Por se tratar da instrumentalização de repasses de recursos do ente municipal ao ente estadual, por meio de convênio objetivando a ressocialização de apenados permitindo-se a prestação de serviços junto ao ente municipal, a modalidade de despesa a ser indicada é a '30', sendo que o elemento de despesa, consistente na realização de subvenção social, deve ser o "43";

Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência da decisão e deliberação acerca de eventual necessidade de alterações dos sistemas e dos critérios de fiscalização vigentes nesta Corte de Contas;

Determinar, também após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para 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, conhecer a Consulta formulada por MARCELO BELINATI MARTINS, Prefeito de

LONDRINA, acerca da possibilidade de formalização e da adequação procedimental de estabelecimento de parceria para operacionalizar o trabalho de apenado ao Poder Público Municipal, e responder as questões formuladas nos termos a seguir:

I - Quais os procedimentos adequados para a formalização de parcerias dessa natureza e qual o instrumento jurídico adequado para operacionalizar o trabalho do apenado?

Resposta I - A operacionalização da prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública municipal pode ser formalizada mediante Convênio entre o ente público interessado e o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, o qual deve detalhar adequadamente o limite de apenados a ser contratado, em observância ao artigo 36 da Lei de Execuções Penais, bem como as condições de execução do objeto e as obrigações de cada um dos convenientes, atendendo-se ao disposto no art. 116 da Lei Federal 8.666/1993, e ao contido na Lei Estadual 15.608/2007;

Também é juridicamente adequado para operacionalizar o trabalho do apenado a exigência, em editais de licitação para a contratação de serviços e de obras, de que as empresas contratadas pela Administração municipal utilizem um percentual mínimo de sua mão de obra oriundo ou egresso do sistema prisional, na forma a ser estabelecida em regulamento próprio do ente contratante;

II - Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registro do SIT, fiscalização, ou somente à Lei 8.666/93?

Resposta II - Caso a opção do poder público recaia sobre a formalização de Convênio cujo objeto seja a operacionalização de serviços de apenados em obras e serviços de ente público, os repasses formalizados caracterizar-se-ão como transferências voluntárias, submetendo-se ao que prescreve o artigo 116 da Lei 8.666/93, bem como o contido na Lei Estadual 15.608/2007, Resolução nº 28/2011 do TCEPR e Instrução Normativa nº 61/2011 do TCEPR, ficando o município concedente e o estado tomador dos recursos obrigados a prestar contas dos repasses a este Tribunal através do Sistema Integrado de Transferências – SIT;

Caso a opção de operacionalização de serviços de apenados junto ao Município se dê pela instrumentalização do artigo 40, § 5º da Lei 8.666/93, são suficientes os controles próprios de tal Diploma;

III - Qual elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra por apenados?

Resposta III - Por se tratar da instrumentalização de repasses de recursos do ente municipal ao ente estadual, por meio de convênio objetivando a ressocialização

de apenados permitindo-se a prestação de serviços junto ao ente municipal, a modalidade de despesa a ser indicada é a '30', sendo que o elemento de despesa, consistente na realização de subvenção social, deve ser o "43";

IV - Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência da decisão e deliberação acerca de eventual necessidade de alterações dos sistemas e dos critérios de fiscalização vigentes nesta Corte de Contas;

V - Determinar, também após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e o subsequente encerramento do Processo.

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

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

Plenário Virtual, 19 de agosto de 2021 – Sessão Virtual nº 14.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**

## **APOSENTADORIA ESPECIAL**

### **RPPS – SÚMULA VINCULANTE Nº 33-STF – LEI Nº 8.213/1991, ARTIGO 57, PARÁGRAFO 8º – INCIDÊNCIA**

PROCESSO Nº : 700164/19  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL  
INTERESSADO : ALCINEU GRUBER, LEONALDO PARANHOS DA SILVA, WALTER PARCIANELLO  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

#### **ACÓRDÃO Nº 1894/21 - TRIBUNAL PLENO**

**EMENTA:** Consulta. Aposentadoria especial. Regime Próprio de Previdência. Incidência ou não do contido no artigo 57, § 8º, da Lei nº 8.213/91. Súmula Vinculante nº 33/STF. Acórdão nº 1041/16-STP. Aplicabilidade das regras do regime geral de previdência aos regimes próprios apenas no que couber. Impeditivo de incidência automática decorrente da previsão do artigo 37, XVI, da Constituição Federal.

#### **1 DO RELATÓRIO**

Trata-se de Consulta formulada pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cascavel, devidamente representado por seu Presidente, Walter Parcianello, por meio da qual formula os questionamentos ora transcritos:

- a) Considerando o disposto na Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal federal, questiona-se, o art. 57, § 8º da Lei nº 8.213/1991 é aplicável aos RPPS?
- b) Caso a resposta ao quesito anterior seja positiva, o servidor que obter aposentadoria especial no RPPS, poderá exercer atividade especial no RGPS após a concessão?
- c) Na hipótese de servidor que acumulava dois cargos públicos antes da concessão de aposentadoria especial, mas venha obter o benefício em apenas um deles, poderá ele continuar no exercício de atividade especial no cargo remanescente?
- d) Ainda na hipótese de cargos acumuláveis, após a concessão de aposentadoria especial no RPPS, o servidor poderá prestar novo concurso para cargo público sujeito ao exercício de atividades especiais?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico (peça nº 04), do qual se extrai, em suma, opinativo no seguinte sentido:

- a) pela aplicação do § 8º do art. 57 da Lei nº 8.213/1991 à este RPPS, com fundamento na Súmula Vinculante nº 33/STF, o que significa que os servidores que obtiverem aposentadoria especial junto ao IPMC, não poderão mais exercer no RGPS atividades consideradas especiais (exposição permanente aos agentes previstos no Anexo IV do Decreto nº 3048/99), e nas hipóteses

do art. 37, XVI da CF/88, não poderão realizar novo concurso público para o exercício de cargo cujas atividades sejam consideradas especiais, sob pena de cancelamento do benefício;

b) Importante reiterar que os servidores que obtiverem aposentadoria especial não estão impossibilitados de exercerem outras atividades, tanto com vínculo ao RGPS quanto ao RPPS, desde que sem exposição permanente aos agentes que ensejam aposentadoria especial;

c) O caso dos servidores que acumulavam dois cargos públicos antes da concessão de aposentadoria especial, mas que obtém o benefício em apenas um deles, representa uma exceção, pois eles não poderão ser proibidos de continuar o labor no cargo público remanescente, mesmo que este seja tido por especial, em respeito ao art. art. 5º, XXXVI da Constituição Federal.

Após manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 137/19, peça nº 08), a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Informação nº 1553/20 (peça nº 15), atingiu entendimento de que:

a) Não há óbice para aplicação do § 8º do art. 57 da Lei 8.213/91 aos RPPS, desde que a saúde do servidor ou empregado público possa ser efetivamente preservada com a aposentadoria especial concedida;

b) O servidor beneficiado com aposentadoria especial pelo RPPS não pode continuar exercendo atividade que o sujeite a nova aposentadoria especial, independentemente do regime previdenciário a que se vincula, por força do § 8º do art. 57 da Lei 8.213/91;

c) O servidor beneficiado com aposentadoria especial não pode continuar a exercer atividade especial em outro cargo legalmente acumulável, independentemente da data de início da acumulação legal, em razão do contido no § 8º do art. 57 da Lei 8.213/91. Caso o servidor já ocupe outro cargo em condições especiais antes da concessão da aposentadoria especial, deve ele ser afastado das condições especiais do outro cargo, se possível, inclusive por meio da readaptação, ou aguardar em exercício de ambos os cargos, o cumprimento dos requisitos para aposentadoria especial em ambos os cargos.

d) O exercício de cargo em condições sujeitas à aposentadoria especial por meio de novo concurso para servidor beneficiado pela aposentadoria especial viola o § 8º do art. 57 da lei 8.213/91.

De igual modo se deu o posicionamento do Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer nº 18/21-PGC (peça nº 20), adicionou considerações suplementares relacionadas ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, na doutrina e em jurisprudência selecionada.

É o breve relato.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em atenção ao artigo 311 do Regimento Interno desta C. Corte de Contas, verifico o preenchimento dos requisitos de admissibilidade para recebimento da presente Consulta, consoante certificado no Despacho nº 732/20-GCDA (peça nº 12), razão pela qual ingresso no mérito das questões apresentadas.

Para tanto, dou início à abordagem com a transcrição da Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal Federal:

Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal<sup>1</sup>, até a edição de lei complementar específica.

Tal medida encontra suporte expresso no artigo 40, § 12, da Carta Magna, de cujo teor se extrai que, *além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.*

Igualmente, merece destaque o contido no artigo 57, § 8º, da Lei nº 8.213/1991:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

(...)

§ 8º Aplica-se o disposto no art. 46 ao segurado aposentado nos termos deste artigo que continuar no exercício de atividade ou operação que o sujeite aos agentes nocivos constantes da relação referida no art. 58 desta Lei.

Por fim, o artigo 46, a que faz referência o parágrafo ora transcrito, impõe que o aposentado por invalidez que retornar voluntariamente à atividade terá sua aposentadoria automaticamente cancelada, a partir da data do retorno.

Assim, feita esta breve introdução e trazidos os elementos centrais para a completa análise do tema colocado em pauta pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Cascavel, passo aos questionamentos realizados.

Logo, constato que:

a) Considerando o disposto na Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal federal, questiona-se, o art. 57, § 8º da Lei nº 8.213/1991 é aplicável aos RPPS?

Quanto ao primeiro item, cabe evidenciar o juízo atingido na decisão consubstanciada no v. Acórdão nº 1041/16-STP (protocolo nº 20429-4/15), a partir da qual restou assente no seio desta C. Corte de Contas que, com a edição da Súmula Vinculante nº 33/STF, para a concessão das aposentadorias estatutárias especiais deferidas com base no artigo 40, § 4º, da Constituição Federal, deverão ser observados os mesmos critérios das aposentadorias especiais concedidas aos vinculados ao Regime Geral de Previdência (RGPS), nos termos do artigo 57 da Lei 8.213/91.

Com isso, pareceria lógico seguir automaticamente raciocínio no sentido de que o artigo 57, § 8º, da Lei nº 8.213/1991, teria sua incidência incondicionada tanto ao Regime Geral de Previdência Social quanto aos Regimes Próprios de Previdência Social.

<sup>1</sup> Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

(...)

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.



Contudo, entendo existirem peculiaridades constitucionalmente resguardadas e intrínsecas ao serviço público que não podem – e não devem – ser simplesmente desconsideradas para a finalidade de aplicar cegamente o que preconiza a legislação em comento, devendo-se, para tanto, excepcionar questões expressamente conflitantes e excludentes previstas no corpo legislativo esparsa acerca do tema.

Um dos pontos que refletem tal incompatibilidade reside no texto do artigo 124, II, da Lei nº 8.213/1993, de acordo com o qual, salvo no caso de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto de mais de uma aposentadoria.

Em contrapartida, diversamente do que se impõe ao Regime Geral de Previdência Social, no caso dos servidores públicos, dispõe o artigo 37, XVI, da CF/88, ser vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o inciso XI: (a) a de dois cargos de professor; (b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (c) a de dois cargos privativos de médico; (c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Tal acumulação, como se sabe, para os regimes próprios, vem amplamente resguardada tanto na percepção de proventos na atividade quanto na inatividade, o que torna clarividente a dualidade que ora se busca solucionar.

Desse modo, concluo que, se não houver contradição ou conflito entre as normativas de base, é plenamente viável a aplicação irrestrita mencionada na Súmula Vinculante nº 33/STF e no v. Acórdão nº 1041/16-STP deste Tribunal.

Contudo, diante de situações colidentes, entende-se prudente que eventuais omissões, como a que ora se constata, sejam supridas com a simples aplicação das previsões constitucionais protetivas e benéficas ao servidor público – naturalmente superiores hierarquicamente a qualquer legislação ordinária e infraconstitucional –, não se mostrando ser o caso do disposto no § 8º, notadamente nos casos de cumulação constitucional de cargos, tema a ser abordado mais adiante.

b) Caso a resposta ao quesito anterior seja positiva, o servidor que obtiver aposentadoria especial no RPPS, poderá exercer atividade especial no RGPS após a concessão?

No que diz respeito à pergunta em referência, vislumbro que a matéria aqui consignada extrapola a simples aplicação de preceitos legais, ingressando em universo de competência exclusiva do INSS, e não deste Tribunal de Contas.

Desse modo, especificamente quanto ao item *b*, constato que eventuais dúvidas deverão ser esclarecidas diretamente junto ao órgão competente para tal, qual seja o INSS.

c) Na hipótese de servidor que acumulava dois cargos públicos antes da concessão de aposentadoria especial, mas venha obter o benefício em apenas um deles, poderá ele continuar no exercício de atividade especial no cargo remanescente?



Especificamente quanto aos servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, a celeuma foi recentemente amainada pelo Supremo Tribunal Federal que, no Recurso Extraordinário nº 791961/PR – o qual deu ensejo ao Tema nº 709 –, atestou a constitucionalidade da previsão do artigo 57, §8º, da Lei nº 8.213, o que estabelece que, de fato, não é possível ao beneficiário de aposentadoria especial seguir em atividade de mesma natureza, nos seguintes termos:

1. O art. 57, § 8º, da Lei nº 8.213/91 é constitucional, inexistindo qualquer tipo de conflito entre ele e os arts. 5º, inciso XIII; 7º, inciso XXXIII; e 201, § 1º, da Lei Fundamental. A norma se presta, de forma razoável e proporcional, para homenagear o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como os direitos à saúde, à vida, ao ambiente de trabalho equilibrado e à redução dos riscos inerentes ao trabalho.
2. É vedada a simultaneidade entre a percepção da aposentadoria especial e o exercício de atividade especial, seja essa última aquela que deu causa à aposentação precoce ou não. A concomitância entre a aposentadoria e o labor especial acarreta a suspensão do pagamento do benefício previdenciário.
3. O tema da data de início da aposentadoria especial é regulado pelo art. 57, § 2º, da Lei nº 8.213/91, que, por sua vez, remete ao art. 49 do mesmo diploma normativo. O art. 57, § 8º, da Lei de Planos e Benefícios da Previdência Social cuida de assunto distinto e, inexistindo incompatibilidade absoluta entre esse dispositivo e aqueles anteriormente citados, os quais também não são inconstitucionais, não há que se falar em fixação da DIB na data de afastamento da atividade, sob pena de violência à vontade e à prerrogativa do legislador, bem como de afronta à separação de Poderes.
4. Foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: “(i) [é] constitucional a vedação de continuidade da percepção de aposentadoria especial se o beneficiário permanece laborando em atividade especial ou a ela retorna, seja essa atividade especial aquela que ensejou a aposentação precoce ou não; (ii) nas hipóteses em que o segurado solicitar a aposentadoria e continuar a exercer o labor especial, a data de início do benefício será a data de entrada do requerimento, remontando a esse marco, inclusive, os efeitos financeiros; efetivada, contudo, seja na via administrativa, seja na judicial, a implantação do benefício, uma vez verificada a continuidade ou o retorno ao labor nocivo, cessará o benefício previdenciário em questão.

Consoante já asseverado anteriormente, a Súmula Vinculante nº 33/STF, deixa claro que serão aplicáveis aos servidores públicos, no que couber, as regras do Regime Geral de Previdência Social sobre aposentadoria especial, ou seja, em situações em que as peculiaridades inerentes ao funcionalismo público despertarem incongruências, como a que ora se apresenta, deve prevalecer a previsão constitucional que assegura a possibilidade de cumulação de cargos e dos benefícios previdenciários deles decorrentes.

Como bem sabido, a lei só se aplica naquilo que não afrontar preceito constitucional, raciocínio este demonstrado pela notória Pirâmide de Kelsen, que ilustra em seu topo a Constituição Federal.

Ora, se para a preservação e aplicação da lei tal como colocada acabar-se-ia vedando direitos e garantias constitucionais residentes, nesta situação, na expressa e vigente autorização da cumulação de cargos, em evidente violação arraigada

na inconstitucionalidade, incontornável a conclusão pela impossibilidade de se importar diretamente preceitos direcionados por lei apenas e tão somente ao RGPS.

Desse modo, comprovado que a incompatibilidade de tal previsão com o serviço público está enraizada na própria Constituição Federal, enquanto não sobrevier lei específica sobre o tema – para não dizer alteração de cunho constitucional –, outra alternativa não resta que garantir que o intento do artigo 37, XVI, da Constituição Federal, prevaleça até que o Poder Legislativo se posicione definitivamente sobre o tema em pauta.

d) Ainda na hipótese de cargos acumuláveis, após a concessão de aposentadoria especial no RPPS, o servidor poderá prestar novo concurso para cargo público sujeito ao exercício de atividades especiais?

Para a dúvida em destaque, devem prosperar as mesmas considerações vertidas no item anterior, devendo preponderar o disposto no artigo 37, XVI, da Constituição Federal.

Ante o exposto, VOTO por conhecer a Consulta, para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

I - Considerando o disposto na Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal federal, questiona-se, o art. 57, § 8º da Lei nº 8.213/1991 é aplicável aos RPPS?

Se não houver contradição ou conflito entre as normativas de base, é plenamente viável a aplicação irrestrita mencionada na Súmula Vinculante nº 33/STF e no v. Acórdão nº 1041/16-STP deste Tribunal;

Contudo, diante de situações colidentes, entende-se prudente que eventuais omissões, como a que ora se constata, sejam supridas com a simples aplicação das previsões constitucionais protetivas e benéficas ao servidor público – naturalmente superiores hierarquicamente a qualquer legislação ordinária e infraconstitucional –, não se mostrando ser o caso do disposto no § 8º, notadamente nos casos de cumulação constitucional de cargos, tema a ser abordado mais adiante;

II - Caso a resposta ao quesito anterior seja positiva, o servidor que obter aposentadoria especial no RPPS, poderá exercer atividade especial no RGPS após a concessão?

Especificamente quanto ao item *b*, constato que eventuais dúvidas deverão ser esclarecidas diretamente junto ao órgão competente para tal, qual seja o INSS;

III - Na hipótese de servidor que acumulava dois cargos públicos antes da concessão de aposentadoria especial, mas venha obter o benefício em apenas um deles, poderá ele continuar no exercício de atividade especial no cargo remanescente?

Comprovado que a incompatibilidade da previsão do artigo 57, § 8º da Lei nº 8.213/1991 com o serviço público está enraizada na própria Constituição Federal, enquanto não sobrevier lei específica sobre o tema – para não dizer alteração de

cunho constitucional –, outra alternativa não resta que garantir que o intento do artigo 37, XVI, da Constituição Federal, prevaleça até que o Poder Legislativo se posicione definitivamente sobre o tema em pauta;

IV - Ainda na hipótese de cargos acumuláveis, após a concessão de aposentadoria especial no RPPS, o servidor poderá prestar novo concurso para cargo público sujeito ao exercício de atividades especiais?

Para a dúvida em destaque, devem prosperar as mesmas considerações vertidas no item anterior, devendo preponderar o disposto no artigo 37, XVI, da Constituição Federal.

V - por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da 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.

## 2.1 MANIFESTAÇÕES

Disponibilizada a proposta de voto no Plenário Virtual do Tribunal Pleno, o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares se manifestou nos seguintes termos:

Acompanho o brilhante voto do Relator, contrário ao posicionamento da Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas. Embora a solução apresentada possa divergir da orientação do Supremo Tribunal Federal (RE 791961), a opção pela prevalência da regra do art. 37, XVI, da Constituição Federal, que permite a acumulação de cargos, em detrimento do disposto no art. 57, § 8º, da Lei nº 8.213/1991, além de obedecer à hierarquia do ordenamento jurídico e ao caráter subsidiário da referida lei, indicado na Súmula Vinculante nº 33 (“no que couber”), privilegia a própria razão de ser das aposentadorias especiais, que é, justamente, a proteção da vida e da saúde, com a diminuição da exposição aos agentes de periculosidade e insalubridade, já com a concessão da aposentadoria pelo primeiro vínculo.

## 3 DA DECISÃO

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

I - Considerando o disposto na Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal federal, questiona-se, o art. 57, § 8º da Lei nº 8.213/1991 é aplicável aos RPPS?

Se não houver contradição ou conflito entre as normativas de base, é plenamente viável a aplicação irrestrita mencionada na Súmula Vinculante nº 33/STF e no v. Acórdão nº 1041/16-STP deste Tribunal;

Contudo, diante de situações colidentes, entende-se prudente que eventuais omissões, como a que ora se constata, sejam supridas com a simples aplicação das

previsões constitucionais protetivas e benéficas ao servidor público – naturalmente superiores hierarquicamente a qualquer legislação ordinária e infraconstitucional –, não se mostrando ser o caso do disposto no § 8º, notadamente nos casos de cumulação constitucional de cargos, tema a ser abordado mais adiante;

II - Caso a resposta ao quesito anterior seja positiva, o servidor que obter aposentadoria especial no RPPS, poderá exercer atividade especial no RGPS após a concessão?

Especificamente quanto ao item b, constato que eventuais dúvidas deverão ser esclarecidas diretamente junto ao órgão competente para tal, qual seja o INSS;

III - Na hipótese de servidor que acumulava dois cargos públicos antes da concessão de aposentadoria especial, mas venha obter o benefício em apenas um deles, poderá ele continuar no exercício de atividade especial no cargo remanescente?

Comprovado que a incompatibilidade da previsão do artigo 57, § 8º da Lei nº 8.213/1991 com o serviço público está enraizada na própria Constituição Federal, enquanto não sobrevier lei específica sobre o tema – para não dizer alteração de cunho constitucional –, outra alternativa não resta que garantir que o intento do artigo 37, XVI, da Constituição Federal, prevaleça até que o Poder Legislativo se posicione definitivamente sobre o tema em pauta;

IV - Ainda na hipótese de cargos acumuláveis, após a concessão de aposentadoria especial no RPPS, o servidor poderá prestar novo concurso para cargo público sujeito ao exercício de atividades especiais?

Para a dúvida em destaque, devem prosperar as mesmas considerações vertidas no item anterior, devendo preponderar o disposto no artigo 37, XVI, da Constituição Federal;

V - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria 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 NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 5 de agosto de 2021 – Sessão Virtual nº 13.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**

**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Presidente**

## APOSENTADORIA MILITAR REGRA DE TRANSIÇÃO – APLICAÇÃO

PROCESSO N° : 582862/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : ADALBERTO JORGE XISTO PEREIRA, JOSE LAURINDO DE SOUZA  
NETTO, MARIA ALICE DE CARVALHO PANIZZI  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO N° 1740/21 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Deve ser considerada a data no ingresso do serviço militar de carreira das Forças Armadas como marco para aplicação das regras de transição para fins de aposentadoria, que asseguram proventos com totalidade da remuneração e paridade, previstas no art. 6º da Emenda Constitucional Federal nº 41/2003 e no art. 4º, §6º, I e §7º, I e do art. 5º, §2º, I §3º, I, da Emenda Constitucional Estadual nº 45/2019, àqueles que tiverem ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31/12/2003; não sendo aplicadas tais regras aos militares da reserva remunerada e ao reformado, tendo vista estarem em inatividade, não podendo ser considerada a inatividade como vínculo com o serviço público para efeitos dos referidos dispositivos Constitucionais.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta<sup>1</sup> encaminhada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, através de seu Presidente, Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente indaga este Tribunal de Contas se é possível considerar a data de ingresso no serviço militar das Forças Armadas para fins de aplicação das regras de transição de aposentadoria de servidores civis com proventos integrais e com paridade, nos seguintes termos:

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná pode considerar a data de ingresso no serviço militar das Forças Armadas como marco para aplicação das regras estaduais de transição para fins de aposentadoria, que asseguram proventos com totalidade da remuneração e paridade (art. 4º, § 6º, I e § 7º, I ou do art. 5º, §2º, I §3º, I, da EC Estadual nº 45/2019) àqueles que tiverem ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31/12/2003?

O Parecer Jurídico<sup>2</sup> acostado pelo Consulente apresentou as normas vigentes para aposentação voluntária com integralidade da remuneração; indicou o entendimento deste Tribunal de Contas e do Tribunal de Contas da União a propósito

1 Peça 03 destes autos.

2 Peça 04 destes autos.

da solução de continuidade entre um e outro cargo; demonstrou a existência de posicionamentos conflitantes quanto à caracterização do militar como servidor público de cargo efetivo; e, por fim, concluiu pela plausibilidade de se formular consulta a este Tribunal de Contas.

Através do Despacho nº 857/20<sup>3</sup>, verificou-se que o Consulente é parte legítima para formular Consulta e que as questões apresentadas podem ser abordadas em tese e de forma objetiva, guardando relação com as atribuições deste Tribunal de Contas, sendo devidamente recebida a presente Consulta.

A SJP – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 91/20<sup>4</sup>, apresentou algumas decisões que tangenciam o tema.

A CGE – Coordenadoria de Gestão Estadual, através da Instrução nº 91/21<sup>5</sup>, concluiu que seria possível considerar a data de ingresso no serviço militar das Forças Armadas, desde que não rompido o vínculo funcional com a Administração, nos seguintes termos:

O TJ do Estado do Paraná pode sim considerar a data de ingresso no serviço militar das Forças Armadas, desde que não rompido o vínculo funcional com a administração pública, como marco para aplicação das regras estaduais de transição para fins de aposentadoria, que asseguram proventos com totalidade da remuneração e paridade (art. 4º, § 6º, I e § 7º, I ou do art. 5º, § 2º, I § 3º, I, da EC Estadual nº 45/2019) àqueles que tiverem ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31/12/2003.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 50/21<sup>6</sup>, divergiu da Unidade Técnica, concluindo pela apresentação de resposta negativa ao Consulente, nos seguintes termos:

Em face de todo o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta negativa ao quesito formulado pelo consulente, ressalvando-se, todavia, a possibilidade de aproveitamento do tempo de serviço militar para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

A CGF – Coordenadoria Geral de Fiscalização, através do Despacho nº 551/21<sup>7</sup>, informou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

Por fim, vieram os autos conclusos.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O Consulente apresenta a seguinte indagação a este Tribunal de Contas:

- 3 Peça 06 destes autos.
- 4 Peça 07 destes autos.
- 5 Peça 08 destes autos.
- 6 Peça 09 destes autos.
- 7 Peça 11 destes autos.

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná pode considerar a data de ingresso no serviço militar das Forças Armadas como marco para aplicação das regras estaduais de transição para fins de aposentadoria, que asseguram proventos com totalidade da remuneração e paridade (art. 4º, § 6º, I e § 7º, I ou do art. 5º, § 2º, I § 3º, I, da EC Estadual nº 45/2019) àqueles que tiverem ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31/12/2003?

Após análise dos presentes autos, verifico que deve ser respondida de forma positiva a referida indagação, conforme passo a expor.

As Forças Armadas são tratadas na Constituição Federal através dos artigos 142 e 143, nos quais são estabelecidos regramentos fundamentais e gerais, além da definição de que são constituídas pela “Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”<sup>8</sup>.

Os militares das Forças Armadas são regidos pela Lei nº 6.880/80, Estatuto dos Militares, que regula a situação, obrigações, deveres, direitos e prerrogativas dos membros das Forças Armadas, assim compreendidas a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, constituindo uma categoria especial de servidores da Pátria, nos seguintes termos:

Art. 1º O presente Estatuto regula a situação, obrigações, deveres, direitos e prerrogativas dos membros das Forças Armadas.

Art. 2º As Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, e destinam-se a defender a Pátria e a garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem. São instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.

Art. 3º **Os membros das Forças Armadas, em razão de sua destinação constitucional, formam uma categoria especial de servidores da Pátria** e são denominados militares.

[...] (grifo nosso)

Os militares podem se enquadrar em duas situações, ativos e inativos, sendo que os ativos são os militares de carreira, os temporários, os componentes da reserva quando convocados para serviço, os alunos em formação, e todos os cidadãos mobilizados em tempo de guerra. Os inativos são os pertencentes à reserva remunerada, os reformados, e os pertencentes à reserva e reformados mesmo quando estejam executando tarefa por tempo certo. Tais divisões encontram-se no referido Estatuto dos Militares, nos seguintes termos:

Art. 3º [...]

§ 1º Os militares encontram-se em uma das seguintes situações:

8 Art. 142 da Constituição Federal.



a) na ativa:

I - os de carreira;

II - os temporários, incorporados às Forças Armadas para prestação de serviço militar, obrigatório ou voluntário, durante os prazos previstos na legislação que trata do serviço militar ou durante as prorrogações desses prazos;

III - os componentes da reserva das Forças Armadas quando convocados, reincluídos, designados ou mobilizados;

IV - os alunos de órgão de formação de militares da ativa e da reserva; e

V - em tempo de guerra, todo cidadão brasileiro mobilizado para o serviço ativo nas Forças Armadas.

b) na inatividade:

I - os da reserva remunerada, quando pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização; e

II - os reformados, quando, tendo passado por uma das situações anteriores estejam dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuem a perceber remuneração da União.

III - os da reserva remunerada e, excepcionalmente, os reformados, que estejam executando tarefa por tempo certo, segundo regulamentação para cada Força Armada.

§ 2º Os militares de carreira são aqueles da ativa que, no desempenho voluntário e permanente do serviço militar, tenham vitaliciedade, assegurada ou presumida, ou estabilidade adquirida nos termos da alínea “a” do inciso IV do *caput* do art. 50 desta Lei.

§ 3º Os militares temporários não adquirem estabilidade e passam a compor a reserva não remunerada das Forças Armadas após serem desligados do serviço ativo.

Conforme parágrafos do trecho legal acima citado, os militares de carreira são aqueles que desempenham permanente serviço militar, possuindo vitaliciedade ou estabilidade, sendo considerados temporários os militares que não adquirem estabilidade e passam para a reserva não remunerada quando desligados do serviço ativo.

Ao disciplinar o art. 142, §3º, X, da Constituição Federal, a Lei nº 12.705/12, a Lei nº 12.704/12, e a Lei nº 12.464/11, que regulam o ingresso nas escolas e cursos de formação do Exército, Marinha e Aeronáutica, respectivamente, exigem a realização de concurso público. Apesar de tais dispositivos legais serem recentes, as leis anteriores também exigiam a realização de concurso público para ingresso nas escolas de formação, a exemplo do Decreto Lei nº 3.864/41, antigo estatuto dos Militares, que previa, em seu art. 181, que “o ingresso nas escolas de formação é concedido sempre mediante concurso”.

Somente após ter cursado e obtido aprovação nas escolas militares, mediante ingresso por concurso público, é possível ao cidadão ingressar nos quadros como militar de carreira.

Desse modo, para fins do questionamento proposto nos presentes autos, devemos considerar como militar das forças armadas somente os militares de carreira, ou seja, aqueles que ingressaram nos cursos de formação mediante



concurso público, obtiveram a devida formação e, com isso, ingressaram na carreira militar em determinados postos.

Apesar de serem considerados como militares da ativa, os temporários para prestação de serviço militar obrigatório ou voluntário, os alunos e os convocados em tempo de guerra não possuem vínculo vitalício ou estável com as Forças Armadas, e, com isso, não se caracterizam como militar de carreira, não podendo, de qualquer modo, ser equiparados ao servidor civil efetivo, nos termos do questionamento da presente Consulta.

Assim, para fins da presente Consulta, devem ser considerados somente os militares da ativa que possuem vínculo de natureza vitalícia ou estável com as Forças Armadas, ou seja, os militares de carreira, uma vez que os demais militares ativos possuem vínculo transitório e não definitivo com a União, não podendo ser equiparados aos servidores efetivos civis.

Ainda, tendo em vista o questionamento proposto, devem ser conceituadas as situações em que o militar de carreira ingressa na inatividade, ou seja, os da reserva remunerada e os reformados.

A reserva remunerada é a passagem do militar para a situação de inatividade, podendo ocorrer a pedido ou *ex officio*, sendo que, para o primeiro caso, o militar deve contar com 35 anos de serviço, conforme recente alteração realizada no ano de 2019, sendo que anteriormente que este tempo era de 30 anos, nos seguintes termos previstos no Estatuto dos Militares:

Art. 96. A passagem do militar à situação de inatividade, mediante transferência para a reserva remunerada, se efetua:

I - a pedido; e

II - *ex officio*.

Parágrafo único. A transferência do militar para a reserva remunerada pode ser suspensa na vigência do estado de guerra, estado de sítio, estado de emergência ou em caso de mobilização.

~~Art. 97. A transferência para a reserva remunerada, a pedido, será concedida mediante requerimento, ao militar que contar, no mínimo, 30 (trinta) anos de serviço.~~

Art. 97. A transferência para a reserva remunerada, a pedido, será concedida, por meio de requerimento, ao militar de carreira que contar, no mínimo, 35 (trinta e cinco) anos de serviço, dos quais: (Redação dada pela Lei nº 13.954, de 2019)

I - no mínimo, 30 (trinta) anos de exercício de atividade de natureza militar nas Forças Armadas, para os oficiais formados na Escola Naval, na Academia Militar das Agulhas Negras, na Academia da Força Aérea, no Instituto Militar de Engenharia, no Instituto Tecnológico de Aeronáutica e em escola ou centro de formação de oficiais oriundos de carreira de praça e para as praças; ou (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019)

II - no mínimo, 25 (vinte e cinco) anos de exercício de atividade de natureza militar nas Forças Armadas, para os oficiais não enquadrados na hipótese prevista no inciso I do *caput* deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019) [...]

Para o segundo caso, reserva remunerada *ex officio*, a transferência para a inatividade decorre de atingimento de determinadas idades limites, cumprimento de determinados períodos de tempo em determinados postos de serviço, quota compulsória, ausência de integração em listas de escolhas para determinados postos, inabilitação de acesso a determinados postos, ultrapassar prazo determinado de licenças e afastamentos, diplomação em cargos eletivos, nos termos do art. 98 do Estatuto dos Militares.

Apesar de a reserva remunerada caracterizar passagem do militar de carreira para a inatividade, em casos excepcionais estes militares podem voltar à ativa quando foram chamados por alguma convocação ou situação, em caráter transitório e mediante aceitação voluntária, no caso de tempos de paz, podendo ser suspensa na vigência do estado de guerra, conforme prevê o referido Estatuto, nos seguintes termos:

Art. 12 [...]

§ 1º Em tempo de paz e independentemente de convocação, os integrantes da reserva poderão ser designados para o serviço ativo, em caráter transitório e mediante aceitação voluntária.

[...]

Art. 96 [...]

[...]

Parágrafo único. A transferência do militar para a reserva remunerada pode ser suspensa na vigência do estado de guerra, estado de sítio, estado de emergência ou em caso de mobilização.

O referido Estatuto também conceitua os militares da reserva remunerada como os que pertencem à reserva e recebem remuneração da União, mas que ainda estão sujeitos à prestação de serviço na ativa de modo extraordinário, mediante convocação ou mobilização, nos seguintes termos:

Art. 3º [...]

[...]

b) [...]

I - os da reserva remunerada, quando pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização; e

[...]

Já os militares reformados são definidos pelo referido Estatuto como os militares que estejam dispensados definitivamente da prestação de serviço da ativa, mas continuam recebendo remuneração da União, nos seguintes termos:

Art. 3º [...]

[...]

b) [...]

[...]

II - os reformados, quando, tendo passado por uma das situações anteriores estejam dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuem a perceber remuneração da União.

[...]

Assim, a reforma é realizada quando o militar atinge determinadas idades-limites de permanência da reserva; se ainda na carreira, quando for julgado incapaz definitivamente para o serviço nas Forças Armadas; quando for condenado à pena de reforma; em relação a determinados postos, em razão de julgado do Superior Tribunal Militar ou Conselho de Disciplina; conforme previsto no art. 104 e 106 do referido Estatuto.

Desse modo, verifica-se que a reserva remunerada e a reforma são decorrentes da passagem do militar de carreira para a inatividades, sendo que, no primeiro caso, o militar ainda pode ser convocado para a realização de serviços e atividades de modo transitório e extraordinário.

Grosso modo, poderíamos comparar a reserva remunerada como a aposentaria do civil, tendo em vista a necessidade de cumprimento de determinado tempo de serviço, sendo, atualmente, de 35 anos, mas com a diferença de que na reserva remunerada o militar de carreira pode ser convocado para o desempenho de determinadas atividades em caráter extraordinário, enquanto na aposentadoria civil esta possibilidade não está albergada de qualquer modo pela legislação.

Ainda, grosso modo, poderíamos comparar a reforma do militar de carreira com a aposentaria por idade do servidor efetivo civil ou aposentadoria por invalidez, uma vez que ambos dependem de requisitos de idade ou dependem de caracterização de invalidez, sendo que, neste caso, o militar, assim como o civil, não são convocados para o desempenho de qualquer atividade.

Além disso, na passagem para a inatividade, o militar de carreira mantém o mesmo valor recebido anteriormente, ou seja, o soldo recebido pelo militar de carreira em inatividade guarda paridade com o soldo recebido quando ativo, tendo direito aos mesmos reajustes recebidos pelos militares da ativa, conforme prevê o referido Estatuto, nos seguintes termos:

Art. 55. O valor do soldo é igual para o militar da ativa, da reserva remunerada ou reformado, de um mesmo grau hierárquico, ressalvado o disposto no item II, do *caput*, do artigo 50.

[...]

Art. 58. Os proventos de inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos militares em serviço ativo.

Parágrafo único. Ressalvados os casos previstos em lei, os proventos da inatividade não poderão exceder à remuneração percebida pelo militar da ativa no posto ou graduação correspondente aos dos seus proventos.

Os militares não contribuem para os valores que são recebidos quando de sua inatividade, sendo que os proventos de sua inatividade são custeados integralmente pela União, conforme prevê o referido Estatuto, nos seguintes termos:

Art. 3º [...]

[...]

b) [...]

I - os da reserva remunerada, quando pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização; e

II - os reformados, quando, tendo passado por uma das situações anteriores estejam dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuem a perceber remuneração da União.

[...]

“Art. 53-A. A remuneração dos militares ativos e inativos é encargo financeiro do Tesouro Nacional.

Somente a pensão dos militares são custeadas com recurso de suas contribuições, além de recursos provenientes dos próprios pensionistas e do Tesouro Nacional, nos seguintes termos:

Art. 71. A pensão militar destina-se a amparar os beneficiários do militar falecido ou extraviado e será paga conforme o disposto em legislação específica.

§ 1º Para fins de aplicação da legislação específica, será considerado como posto ou graduação do militar o correspondente ao soldo sobre o qual forem calculadas as suas contribuições.

§ 2º Todos os militares são contribuintes obrigatórios da pensão militar correspondente ao seu posto ou graduação, com as exceções previstas em legislação específica.

§ 2º-A. As pensões militares são custeadas com recursos provenientes da contribuição dos militares das Forças Armadas, de seus pensionistas e do Tesouro Nacional.

[...]

Diversas outras regras no ordenamento jurídico nacional são aplicáveis somente aos militares, além de seu Estatuto, como o Código Penal Militar, que prevê tratamento, crimes e penas específicas para esta carreira, além da Constituição Federal, que prevê vedações aos militares, como a sindicalização, greve e filiação a partidos políticos.

Assim, verifica-se que os militares de carreira das Forças Armadas se caracterizam como categoria especial mILA18mILA de servidores da Pátria, conforme expressamente previsto no Estatuto do Militares, tendo em vista a sua destinação constitucional de defesa, garantia dos poderes constitucional e da lei e da ordem, possuindo Estatuto Próprio de regência de seus postos e cargos, além de toda uma gama de legislação infraconstitucional que os regem, como o Código Penal Militar, e justiça especializada para seus julgamentos, a Justiça Miliar, além de estarem previstos regramentos próprios na Constituição Federal, possuindo capítulo próprio, constante nos art. 142 e 143.

Quanto à sua inatividade, os militares de carreira são transferidos para a reserva remunerada ou reformados, sendo que, no primeiro caso, são exigidos, de modo geral, determinados tempos de serviço e opção do militar, além de poderem

ser convocados de modo extraordinário para a prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização; enquanto, no segundo caso, são dispensados definitivamente da prestação de serviço na ativa.

Quando em atividade, os militares de carreira não vertem qualquer contribuição para o custeio de sua inatividade, contribuindo, somente, para as suas pensões, inclusive incidindo tal contribuição sobre as próprias pensões, conforme acima já exposto; e recebem como proventos de inatividade valores idênticos aos recebidos quando em atividade, inclusive com paridade de reajustes, com o custeio realizado integralmente pela União.

Essas considerações iniciais sobre as características da carreira dos militares e do tratamento jurídico a ela aplicada são necessárias para fins de verificar o seu enquadramento nos regramentos necessários para aplicação das regras de transição para fins de aposentadoria que asseguram proventos com totalidade da remuneração e paridade àqueles que tiverem ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31/12/2003, nos termos propostos no questionamento da presente Consulta.

Realizadas tais considerações iniciais a respeito da carreira dos militares e do tratamento jurídico a ela aplicada, passamos à análise do regramento jurídico aplicável às regras de transição para fins de aposentadoria com proventos integrais e paridade dos servidores efetivos.

A Emenda Constitucional nº 20/98 implantou importantes alterações no regime próprio de previdência dos servidores públicos civis, instaurando, dentre outras medidas, o caráter contributivo dos benefícios, ou seja, a partir desta Emenda Constitucionais os servidores civis estão obrigados a contribuir mensalmente para o seu regime previdenciário.

No ano de 2003, com a Emenda Constitucional nº 41/2003, foram implementados ajustes no regime próprio dos servidores civis, corrigindo determinadas distorções, a fim de tornar mais equânime esse sistema.

Novamente, foi realizada nova reforma da previdência dos servidores públicos civis, com a Emenda Constitucional nº 47/2005, onde novos ajustes foram realizados, corrigindo pontos polêmicos ainda pendentes.

Até o ano de 2003, a aposentadoria dos servidores públicos civis era concedida em valores integrais e equiparada à remuneração dos servidores da ativa, ou seja, a aposentadoria era no valor da última remuneração do servidor e reajustado sempre que a remuneração dos servidores da ativa eram reajustados em decorrência da inflação ou quando eram concedidas novos benefícios ou vantagens a tais servidores.

A Emenda Constitucional nº 41/2003 alterou essa sistemática, extinguindo a aposentadoria com proventos integrais e a equiparação com os servidores da ativa, implantando cálculo dos proventos de aposentadoria baseado nas contribuições

vertidas as sistema, além de outras alterações promovidas no regime de previdência dos servidores civis.

No entanto, a Emenda Constitucional nº 41/2003 instaurou regras de transição, a fim de contemplar os servidores que estavam na iminência de se aposentar e para aqueles que tinham expectativa de direito em relação às regras antigas, sendo que, dentre várias medidas, foi mantida a aposentadoria com proventos integrais e a equiparação para os servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tivessem ingressado no serviço público até a data da publicação da Emenda, ou seja, em 31 de dezembro de 2003, além da necessidade de observância de determinadas condições, nos seguintes termos:

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Posteriormente, através da Emenda Constitucional nº 47/2005, o Parágrafo Único do dispositivo acima citado foi revogado, sendo determinado, pela mesma Emenda Constitucional, que fossem aplicadas normas ainda mais benéficas, mantendo os reajustes equivalentes ao pessoal da ativa e garantindo a concessão de benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, nos seguintes termos:

EC nº 47/2005

Art. 2º **Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda**

EC nº 41/2003

Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados,

Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, **sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão**, na forma da lei. (grifo nosso)

Tendo em vista que se tratam de normas constitucionais, possuem aplicação em todo território nacional, devendo ser previstas pelas Constituições Estaduais em razão do princípio da simetria constitucional, sendo previstas na Constituição do Estado do Paraná através dos dispositivos apontados pelos Consulentes, nos seguintes termos:

Emenda Constitucional do Estado do Paraná nº 45/2019

Art. 4º [...]

[...]

§6º Os proventos de aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

I – á totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no §8º, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não faça a opção de que trata o art. 35, §16, da Constituição Estadual, desde que se aposente aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, ou aos 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e aos 60 (sessenta) anos de idade, se homem, para os titulares do cargo de professor de que trata o art. 45º;

[...]

Art. 5º [...]

[...]

§2º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

I – em relação ao servidor que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o §16 do art. 35 da Constituição Federal, à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no §8º do art. 4º;e

[...]

§3º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor a que se refere o §2º do art. 201 da Constituição Federal e serão reajustados:

I – de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional Federal nº 414, de 19 de dezembro de 2003, se concedidas nos termos do disposto no inciso I do §2º deste artigo;

[...]

Desse modo, aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenham ingressado no



serviço público até 31 de dezembro de 2003, ficaram garantidas a aposentadoria com proventos integrais e a equiparação com os servidores da ativa, desde que cumpridos os demais requisitos da legislação de regência.

O conceito de servidores públicos contidos no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 abarca, somente, os servidores efetivos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, conforme entendimento já pacificado tanto do Tribunal de Contas da União quanto deste Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas da União, ao tratar do tema da contagem de tempo de serviço prestado para fins de aposentadoria e das regras de ingresso de servidores para fins de se enquadrarem nas regras de transição contidas na Emenda Constitucional nº 41/2003, firmou o entendimento restritivo para o alcance do conceito de servidores públicos contidos em seu art. 6º, nos seguintes termos:

9.1.1. o conceito de “serviço público” trazido pelo art. 40, inciso III, [queria dizer: art. 40, § 1º, inciso III] da Constituição Federal de 1988 deve ser entendido de forma ampla, para abranger também as empresas públicas e sociedades de economia mista, diferentemente do **conceito de “serviço público” contido no caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e no caput do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, que deve ser tomado de forma restrita, para alcançar apenas a Administração Pública direta, autárquica e fundacional;** (Acórdão 2229/09-TCU-Plenário) (grifo nosso)

9.1.1. o tempo de serviço prestado por magistrado a empresas públicas e a sociedades de economia mista de qualquer ente da federação pode ser computado como tempo de serviço público, podendo ser utilizado para satisfazer a exigência temporal presente no art. 40, inciso III, [queria dizer: art. 40, § 1º, inciso III] da Constituição Federal de 1988, bem como, ainda, no art. 6º, inciso III, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e no art. 3º, inciso II, da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005; (...)

9.2. informar ao consulente que - **ao registrar que o conceito de “serviço público” contido no caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e no caput do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, deve ser entendido de forma restrita - o item 9.1.1 do Acórdão 2.636/2008-Plenário objetiva firmar que as regras contidas nesses artigos, ditas de transição, aplicam-se exclusivamente aos servidores ocupantes de cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, ao tempo da edição dessas emendas;** (Acórdão 2229/09-TCU-Plenário) (grifo nosso)

Para não pairar dúvidas sobre a questão, o Tribunal de Contas da União, novamente em 2010, firmou este mesmo entendimento em através do Acórdão nº 2921/2010, onde deixou explícito que o conceito de servidor público contido no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 deve ser tomado de modo restrito, a fim de abarcar, somente, os servidores efetivos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, nos seguintes termos:

REPRESENTAÇÃO. CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO. ALEGADA CONTROVÉRSIA ENTRE ENTENDIMENTO DESTA CORTE DE CONTAS E



ORIENTAÇÃO NORMATIVA DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. AUSÊNCIA DA CONTROVÉRSIA SUSCITADA. QUESTÃO JÁ TRATADA, EM SEDE DE CONSULTA, PELO PLENÁRIO DESTE TRIBUNAL. IMPROCEDÊNCIA.

1. O conceito de 'serviço público' trazido pelo art. 40, §1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, pelo inciso III do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e pelo inciso II do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, deve ser entendido de forma ampla, para abranger também as empresas públicas e sociedades de economia mista.

**2. Diverso é o conceito de 'serviço público' contido no caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e no caput do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, que deve ser tomado de forma restrita, uma vez que as regras contidas nesses artigos, ditas de transição, aplicam-se exclusivamente aos servidores ocupantes de cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, ao tempo da edição dessas emendas.**

3. A Orientação Normativa MPS/SPS nº 2, de 31 de março de 2009, está em consonância com o entendimento esposado por esta Corte de Contas pelos Acórdãos nº 2636/2008-TCU-Plenário e nº 2229/09-TCU-Plenário. (grifo nosso)

Este Tribunal de Contas também apresentou este mesmo entendimento através do Prejulgado nº 28, devidamente retificado em 2020, do qual fui Relator, onde foram interpretadas as regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/2003, 47/2005 e 70/2012, com análise, inclusive, da situação de servidores efetivos que estavam vinculados ante das Emendas Constitucionais ao RGPS – Regime Geral de Previdência Social, nos seguintes termos:

f) retificando o erro material contido nos subitens e.1, e.2 e e.3, do Acórdão principal, tem-se:

- Para EC 20/1998: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido até 16/12/1998 em cargo efetivo ou emprego público, vinculado ao RPPS ou ao RGPS, desde que, no caso do art. 8º, tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98;
- Para EC 41/2003: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;
- Para EC 47/2005: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;
- Para EC 70/2012: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário." (grifo nosso)

Desse modo, os empregos públicos da Administração Indireta, ou seja, os empregos públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista, e os cargos comissionados de livre provimento e exoneração, não se incluem entre os servidores efetivos beneficiários das regras de transição contidas no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Somente os servidores efetivos da Administração Direta, inclusive a autárquica e fundacional, que tenham ingressado até 31/12/2003 possuem direito aos ditames

previstos no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, conforme entendimento deste Tribunal de Contas e do Tribunal de Contas da União.

Tais entendimentos decorrem do fato de que as regras constitucionais editadas através do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 possuem o caráter de transitoriedade e visam resguardar a possibilidade de aposentação com base em regras mais benéficas, trazidas por esses dispositivos, para aqueles que possuíam expectativa de direito de se inativar pela ordem então vigente.

Tendo isso posto, resta saber se os militares de carreira das Forças Armadas estariam albergados pelo conceito de serviço público contido no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, ou seja, se os militares de carreira estão contidos na definição de cargo de provimento efetivo da Administração Federal Direta.

Conforme acima já exposto, os militares de carreira das Forças Armadas possuem estatuto próprio, onde são definidas a situação, obrigações, deveres, direitos e prerrogativas dos membros das Forças Armadas, assim compreendidas a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, constituindo uma categoria especial de servidores da Pátria; além de sofrerem toda uma gama de normas próprias de regulação, como o Código Penal Militar e preceitos constitucionais somente a eles aplicáveis, inclusive com um segmento do Poder Judiciário próprio para o julgamento de suas questões.

Os servidores efetivos civis da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, destinatários maiores do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, também possuem estatuto próprio, onde são definidos seus cargos, deveres e obrigações, além de previsão de crimes próprios no Código Penal e destinatários de diversos dispositivos Constitucionais.

Sem dúvida, os militares de carreira são servidores públicos em sentido amplo, possuindo legislação própria assim como os servidores efetivos civis, afastando-os da condição de empregados públicos regidos pela CLT – Consolidação das Lei do Trabalho.

Inclusive, conforme acima já exposto, são caracterizados pela legislação como categoria especial de servidores da Pátria, além da doutrina que os caracteriza como servidores públicos lato sensu, conforme lições de José dos Santos Carvalho Filho, na obra Manual de Direito Administrativo, Ed. Lumen Juris, 16ª edição, p. 503, nos seguintes termos:

A despeito da alteração introduzida pela EC 18/1998, que substituiu a expressão “servidores públicos civis” por servidores públicos” e da eliminação da expressão “servidores públicos militares”, substituída por “Militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios” (Seção III, mesmos Capítulo e Título, art. 42), **com a inclusão dos militares federais** no Capítulo das Forças Armadas (Título V, Capítulo II, arts. 142 e 143), **o certo é que, em última análise, todos são servidores públicos lato sensu, embora diversos os estatutos jurídicos reguladores (...).** (grifo nosso)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresenta o mesmo posicionamento, afirmando em seu livro *Direito Administrativo*, Ed. Atlas, 27ª edição, p. 596, que “conceitualmente, não há distinção entre servidores públicos civis e militares, a não ser pelo regime jurídico parcialmente diverso”. A diversidade desses regimes jurídicos é dada pelas disposições de cada estatuto a eles aplicáveis: a Lei 8.112/1990, que regra o regime jurídico dos servidores civis, e a Lei 6.880/1980, que estabelece o estatuto dos militares; além de outros dispositivos legais e constitucionais a cada uma das categorias de servidores.

Também não há dúvidas de que os militares de carreira ocupam cargo de provimento efetivo na União, e, em alguns casos, vitalícios, diferindo, absolutamente, dos cargos em comissão, conforme lições de José dos Santos Carvalho Filho na obra já citada, na pg. 516, nos seguintes termos:

Cargos efetivos são aqueles que se revestem de caráter de permanência, constituindo a maioria absoluta dos cargos integrantes dos diversos quadros funcionais. Com efeito, se o cargo não é vitalício ou em comissão, terá que ser necessariamente efetivo.

O conceito de cargo previsto no art. 3º da Lei 8.112/1990, como sendo “o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”, muito se aproxima da definição de cargo militar constante do art. 20 da Lei 6.880/1980, assim estabelecido: “Art. 20. Cargo militar é um conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades cometidos a um militar em serviço ativo”.

A característica da efetividade do cargo de militar de carreira também é expressamente prevista no Estatuto dos Militares, não deixando qualquer dúvida quanto à sua natureza, nos seguintes termos:

Art. 25. O militar ocupante de cargo provido em caráter efetivo ou interino, de acordo com o parágrafo único do artigo 21, faz jus aos direitos correspondentes ao cargo, conforme previsto em dispositivo legal.

O cargo efetivo de militar de carreira também integra a estrutura organizacional da Administração Pública Federal Direta, uma vez que, nos termos do art. 25 da Lei nº 10.683/03, o Ministério da Defesa abarca os Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica. Assim, tendo em vista tais Comandos estarem integrados à estrutura de um Ministério, não há dúvidas de tais cargos pertencem à Administração Direta, conforme prevê o Decreto Lei nº 200/1967, nos seguintes termos:

Art. 4º A Administração Federal compreende:  
I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

Tendo em vista o exposto, conclui-se que o cargo de militar de carreira insere-se no conceito de cargo público de provimento efetivo da Administração Direta Federal, razão pela qual a data de ingresso desta carreira deve ser considerada como data de

ingresso no serviço público, conforme prevê o art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, para fins de permitir a aplicação das regras de transição ali previstas, ou seja, para assegurar o direito aos proventos com totalidade da remuneração e paridade àqueles que tiverem ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31/12/2003, além do cumprimento dos demais requisitos previstos em tais regras de transição.

O Tribunal de Contas da União, ao analisar questão análoga à tratada nos presentes autos, a fim de verificar se o cargo de militar das Forças Armadas insere-se no conceito de cargo público de provimento efetivo federal, para fins da aplicação do §16 do art. 40 da Constituição Federal, que trata da opção pelas regras do regime de previdência complementar aos servidores efetivos, apresentou o mesmo entendimento acima demonstrado, nos seguintes termos:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTRA DECISÃO DA SEGEDAM QUE DENEGOU SOLICITAÇÃO DE ALTERAÇÃO DE REGIME PREVIDENCIÁRIO DE AUTORIA DE SERVIDOR DO TCU. CONHECIMENTO DOS RECURSOS. PROVIMENTO. DEFERIMENTO DA SOLICITAÇÃO.

A data de ingresso no serviço público mencionada no § 16 do art. 40 da CF/1988, com redação dada pela EC 20/1998, refere-se também a data em que o ex-militar passou a ocupar cargo efetivo no âmbito das Forças Armadas, cujo direito de opção, previsto no mencionado dispositivo constitucional, será a ele assegurado quando do ingresso em cargo público civil federal de provimento efetivo, desde que sem solução de continuidade e a data de ingresso no cargo militar efetivo das Forças Armadas tenha ocorrido até a data de entrada em vigor do regime de previdência complementar da União a que se refere a Lei 12.618/2012.<sup>9</sup>

Nas conclusões da referida decisão resta claro que o Tribunal de Contas da União considerou os cargos de militares de carreira das Forças Armadas como equivalentes aos cargos de servidores públicos efetivos da União, nos seguintes termos:

68. Considerando o que restou assentado até o momento neste Voto, é factível a conclusão de **que o cargo de militar, no que atine à aplicação do § 16 do art. 40 da CF/1988, insere-se no conceito de cargo público de provimento efetivo da administração pública federal direta, razão pela qual a data de ingresso nas fileiras militares para a ocupação de cargo militar efetivo deve ser considerada como data de ingresso no serviço público**, consoante prevê o determinado dispositivo constitucional, para fins de permitir a opção pelo regime previdenciário nele mencionada nos casos cuja a data de ingresso no cargo militar efetivo seja anterior à data de instituição do regime de previdência complementar pela União. (grifo nosso)

Além da questão da equiparação da natureza do cargo do militar de carreira com o cargo do servidor civil efetivo, é necessário que se verifique a possibilidade de o militar de carreira das Forças Armadas assumir cargo efetivo em outro Ente Federativo, ou seja, em Estados e Municípios, para fins de aplicação do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, tendo em vista se tratarem de Entes Políticos diversos.

9 Acórdão nº 1583/2018 – Plenário do Tribunal de Contas da União – Processo nº TC 031.845/2013-4.

Tal possibilidade também deve ser respondida de forma positiva, pois o art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 é expresso em apontar como destinatários das regras de transição nela contida “o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações”, não havendo qualquer impedimento para o servidor oriundo da União que ingressou nos quadros de servidores efetivos de Estados ou Municípios, desde que não tenha havido quebra de continuidade entre os vínculos estatutários.

Tendo em vista a presença de permissivo expresso no referido comando Constitucional, não se deve fazer distinções entre servidores públicos efetivos federais, estaduais, distritais ou municipais, para fins de aplicação do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, devendo a data da primeira investidura que será considerada como ingresso no serviço público, independentemente do Ente Federativo em que tenha ocorrido.

Ao tratar sobre este tema, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região apresentou o mesmo entendimento, concluindo que as regras previstas no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 devem ser aplicadas mesmo que o servidor seja oriundo de outro Ente Federativo, nos seguintes termos:

O mesmo se verifica em relação à redação dada ao art. 6º da EC 41/2003:  
Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições: (...)

Também aqui o termo **‘ingresso no serviço público’ é colocado em sentido geral, relacionado à data de publicação da própria Emenda Constitucional 41/2003, que trata do serviço público no âmbito das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), de modo que o termo ‘serviço público’ é tomado de forma abrangente.**

Portanto, para fins de verificação do direito de opção pelas regras de transição estabelecidas pela EC 41/2003 e, conseqüentemente, acaso preenchidos os requisitos da referida regra constitucional transitória, do direito de ter os proventos de aposentadoria calculados com base na totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, **é a data da primeira investidura que será considerada como ingresso no serviço público, independentemente do ente federativo em que tenha ocorrido.**

[...]

E essa é exatamente a situação apresentada nestes autos. O autor foi investido em cargo público municipal em 01/03/2000, do qual foi exonerado em 02/08/2010, ingressando no serviço público federal em 03/08/2010.

Portanto, para o autor, enquanto vinculado ao RPPS, é 01/03/2000 a data a ser considerada como ingresso no serviço público para fins de verificação do direito de opção pelas regras de transição estabelecidas pela EC 41/2003

e, conseqüentemente, acaso preenchidos os requisitos da referida regra constitucional transitória, do direito de ter os proventos de sua aposentadoria calculados com base na totalidade da remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria.<sup>10</sup>(grifo nosso)

Ademais, conforme já exposto anteriormente, os militares de carreira egressos das Forças Armadas entram para a inatividade com proventos idênticos à remuneração recebida quando em atividade, além de guardar paridade com os militares da ativa, o que demonstra que somente mantêm direitos idênticos à carreira de militar ao assumir cargo público efetivo e se aposentar pelas regras estabelecidas no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, não caracterizando qualquer mudança para regime mais benéfico.

Pelo contrário, ao ingressar no regime estatutário civil, os militares de carreira passam a contribuir mensalmente para a sua inatividade, enquanto na carreira militar contribuía somente com as pensões, sendo a inatividade custeada inteiramente pela União.

Por fim, deve ser imposta uma ressalva quanto à possibilidade de o militar de carreira que ingressou nos quadros das Forças Armadas antes de 31/12/2003 em se adequar ao contido no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, que diz respeito ao militar da reserva remunerada e reformado, aos quais não deve ser estendido tal benefício.

Conforma acima já exposto, a passagem do militar de carreira das Forças Armadas para a reserva remunerada e para a reforma caracteriza a sua inatividade, podendo ser entendido como a sua aposentadoria, grosso modo.

Apesar de o militar da reserva remunerada poder ser designado em tempo de paz para o serviço ativo, tal fato ocorre somente em caráter transitório e mediante aceitação voluntária, além de se tratar de situação eventual, conforme art. 12 do Estatuto dos Militares, acima já citado.

Na vigência do estado de guerra, estado de sítio, estado de emergência ou em caso de mobilização, os militares podem ter sua reserva remunerada suspensa. No entanto, qualquer cidadão alistado, mesmo sem ter prestado serviço militar, pode constituir um reservista, e, nesta condição, sob as mesmas circunstâncias, pode também ser convocado a servir.

Já os reformados, estão dispensados definitivamente da prestação de serviços na ativa, conforme acima já exposto.

Desse modo, verifica-se que os militares quando ingressam na inatividade, tanto da reserva remunerada quanto reformados, não possuem mais a característica de militares da ativa, conforme expressamente previsto no art. 3º do Estatuto dos Militares, acima já citado.

10 Recurso Cível nº 5001261-93.2016.404.7116/RS. Tribunal Regional Federal da 4ª Região.



Ou seja, após passarem para a inatividade, os militares de carreira não podem mais ser considerados vinculados ao serviço ativo para efeitos da aplicação do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, uma vez que, grosso modo, seria como se já estivessem aposentados, ocasionando quebra de continuidade entre os vínculos estatutários.

Um dos requisitos para a concessão de aposentadoria nos moldes do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 é continuidade do vínculo funcional à Administração Pública, o que não ocorre quando o militar de carreira passa para a inatividade, uma vez que deixa de prestar serviços à Administração de caráter contínuo e corriqueiro, havendo, tão somente, uma possibilidade de designação extraordinária aos que estão na reserva remunerada, que não deve ser considerada como de vínculo efetivo com a Administração.

Conforme já dito anteriormente neste Voto, poderíamos comparar a reserva remunerada com a aposentaria do civil, mas com a diferença de que na reserva remunerada o militar de carreira pode ser convocado para o desempenho de determinadas atividades em caráter extraordinário, enquanto na aposentadoria civil esta possibilidade não está albergada de qualquer modo pela legislação.

Ainda, grosso modo, poderíamos comparar a reforma do militar de carreira com a aposentaria por idade do servidor efetivo civil ou aposentadoria por invalidez, uma vez que ambos dependem de requisitos de idade ou dependem de caracterização de invalidez, sendo que neste caso o militar, assim como o civil, não são convocados para o desempenho de qualquer atividade.

Assim, do mesmo modo que o servidor civil aposentado não guarda mais vínculo de efetividade com a Administração, o militar inativo também não guarda tal vínculo, não podendo se beneficiar das regras de transição previstas no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 quando não mais se encontrar em atividade.

Este entendimento já foi adotado por este Tribunal de Contas, através do Acórdão nº 2207/17 – Segunda Câmara, de Relatoria do Exmo. Auditor Thiago Barbosa Cordeiro, que concluiu pela impossibilidade de considerar como ainda vinculado efetivamente à Administração o militar transferido para a reserva remunerada, nos seguintes termos:

De outra feita, a argumentação da nota técnica evidencia ser duvidoso que o militar transferido para a reserva mantenha hígido, para todos os efeitos legais, seu vínculo com o serviço público. A possibilidade legal que a Corporação Militar tem de convocar, a qualquer momento, em caso de guerra, estado de sítio ou estado de emergência, alguém que fez parte de seus quadros, mas que esteja inativado não deve ser interpretada como sinal de que o liame funcional anterior foi integralmente preservado. Por mais pueril que seja, cabe observar que qualquer cidadão alistado, mesmo sem ter prestado serviço militar, pode constituir um reservista, e, nesta condição, sob as mesmas circunstâncias, pode também ser convocado a servir, não se podendo dizer que isso decorra de um vínculo funcional latente com a

Administração Pública. Neste aspecto, a interpretação mais prudente para a matéria – dispensável no caso, ante a argumentação anterior, conduzida no processo – é a de que a transferência para a reserva, no âmbito analisado, resulta em ruptura com o serviço público, e de que, ainda que a relação funcional se reestabeleça na hipótese de convocação do militar, o mesmo se dará em condições diversas das originais, sem a mais eloquente das diferenças a desnecessidade de realização de novo concurso público. Portanto, é pouco razoável equiparar o militar inativo ao ativo, como bem ponderado pela unidade técnica nesta passagem:

Com a devida vênia, tal interpretação de estar o servidor em atividade, mesmo inativo, não encontra o mínimo respaldo legal.

Ao passar para a inatividade em 18/03/2002 houve extinção de vínculo do servidor com o serviço público, ensejando, inclusive a vacância do cargo que ocupou.

Ao ser admitido em 09/09/2004 no cargo de investigador da polícia civil, ingressou em outro órgão público, outra carreira e outro cargo público. Houve, portanto, interrupção do serviço público quando se aposentou e, após mais de dois anos, ingressou novamente em cargo público. Deste novo ingresso no cargo no qual está se aposentando é que deve ser verificada a regra de ingresso para a concessão da aposentadoria.

Ao se compreender a questão da forma como o fez o PARANAPREVIDENCIA, seria possível reputar legal a aposentadoria de um servidor com fundamento no art. 6º da EC nº 41/03 com ingresso no cargo em 01/01/2016, mas que, por já ter ocupado cargo público no passado, no qual se aposentou em 01/01/2000, permaneceu na “atividade” entre 2000 a 2016.

A exigência constitucional de data de ingresso para as aposentadorias pode ser totalmente superada por um requisito novo criado na interpretação da entidade: aposentadoria anterior em cargo público.

Salienta-se que o servidor não estava em atividade na polícia militar, quando foi aprovado em concurso na polícia civil, vindo a pedir exoneração do primeiro cargo para o ingresso no outro. Mais uma vez se destaca: o servidor estava inativo quando ingressou no cargo da polícia civil.

Assinalo, por fim, antecipando o próximo tema, (e sem olvidar que o interessado em questão foi reformado somente após seu ingresso no cargo civil), que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao se debruçar sobre situação similar, referente a militar reformado, entendeu pela quebra de continuidade do vínculo funcional do militar quando vai para a reforma, conforme notícia constante de seu site, referente à Apelação Cível nº 5006732-06.2014.4.04.7102/RS:

Negada desaposentação a militar reformado  
16/10/2015 16:33:35

Militar aposentado não pode retornar à ativa para ganhar promoções e benefícios de carreira. Esta foi a decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) em ação movida por um ex-combatente de Santa Maria (RS), que pretendia reingressar no serviço para progredir à patente de 2º Sargento. A decisão da 4ª Turma foi proferida na última semana e confirmou sentença de primeiro grau.

O militar ingressou nas Forças Armadas em 1986. Em julho de 2013, ele foi reformado como 3º Sargento, quando não tinha mais possibilidade de ganhar outras promoções. Ocorre que, três meses após a sua aposentadoria, entrou em vigor uma lei que trouxe benefícios e possibilidade de ascensão de carreira aos sargentos da ativa.

O autor ajuizou ação requerendo a sua desaposentação, uma vez que as vantagens pretendidas se limitavam aos militares em atividade. Ele afirmou que a mudança na legislação trouxe grande prejuízo e que só se desligou do serviço porque já havia atingido o topo de sua carreira.



O pedido foi negado pela Justiça Federal de Santa Maria, levando o autor a recorrer contra a decisão no TRF4. Segundo o relator do processo, desembargador federal Cândido Alfredo Silva Leal Júnior, “a pretensão é contrária à legalidade administrativa, visto que a transferência do militar para a reserva só pode ser suspensa em caso de guerra, estado de sítio ou estado de emergência”.

O magistrado acrescentou que “o direito de retorno à atividade laboral é permitido ao trabalhador civil, mas não se estende ao militar.

Apesar de em grau recursal tal decisão ter sido reformada, através do Acórdão nº 800358/17 – Tribunal Pleno, que considerou que a passagem do militar para reserva não causou ruptura ao seu vínculo funcional, havendo desligamento apenas quando o militar é reformado, tendo em vista que o militar ficar obrigado a determinados deveres e conservar alguns direitos, entendo que o entendimento exposto no Voto de Relatoria do Exmo. Auditor Thiago Barbosa Cordeiro deva ser retomado por este Tribunal, uma vez que em ambas as situações, tanto reserva quanto reforma, o militar de carreira passa para a inatividade, deixando de prestar serviços à Administração de caráter contínuo e corriqueiro, havendo, tão somente uma possibilidade de designação extraordinária aos que estão na reserva remunerada, que não deve ser considerada, por somente este motivo, como de vínculo efetivo com a Administração, não existindo sequer essa possibilidade para o reformado.

Assim, entendo que somente pode ser considerado como destinatário das regras de transição contidas no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 o militar de carreira ativo, não podendo ser considerado para tal o militar da reserva remunerada e o reformado, tendo em vista estarem em inatividade e, com isso, não guardarem o devido vínculo funcional ativo para com a Administração Pública, vínculo este necessário para o proveito de tais regras de transição.

Frente ao exposto, verifico que deve ser respondido o questionamento realizado na presente Consulta nos seguintes termos:

Sim, deve ser considerada a data no ingresso do serviço militar de carreira das Forças Armadas como marco para aplicação das regras de transição para fins de aposentadoria, que asseguram proventos com totalidade da remuneração e paridade, previstas no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e no art. 4º, §6º, I e §7º, I e do art. 5º, §2º, I §3º, I, da Emenda Constitucional Estadual nº 45/2019, àqueles que tiverem ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31/12/2003; não sendo aplicadas tais regras aos militares da reserva remunerada e o reformado, tendo vista estarem em inatividade, não podendo ser considerada a inatividade como vínculo com o serviço público para efeitos dos referidos dispositivos Constitucionais.

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:

Sim, deve ser considerada a data no ingresso do serviço militar de carreira das Forças Armadas como marco para aplicação das regras de transição para fins

de aposentadoria, que asseguram proventos com totalidade da remuneração e paridade, previstas no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e no art. 4º, §6º, I e §7º, I e do art. 5º, §2º, I §3º, I, da Emenda Constitucional Estadual nº 45/2019, àqueles que tiverem ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31/12/2003; não sendo aplicadas tais regras aos militares da reserva remunerada e ao reformado, tendo vista estarem em inatividade, não podendo ser considerada a inatividade como vínculo com o serviço público para efeitos dos referidos dispositivos Constitucionais.

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 - sim, deve ser considerada a data no ingresso do serviço militar de carreira das Forças Armadas como marco para aplicação das regras de transição para fins de aposentadoria, que asseguram proventos com totalidade da remuneração e paridade, previstas no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e no art. 4º, §6º, I e §7º, I e do art. 5º, §2º, I §3º, I, da Emenda Constitucional Estadual nº 45/2019, àqueles que tiverem ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31/12/2003; não sendo aplicadas tais regras aos militares da reserva remunerada e ao reformado, tendo vista estarem em inatividade, não podendo ser considerada a inatividade como vínculo com o serviço público para efeitos dos referidos dispositivos Constitucionais;

II - 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 NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Plenário Virtual, 22 de julho de 2021 – Sessão Virtual nº 12.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Conselheiro Relator

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Presidente

# COMPENSAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

## SERVIÇOS – EMPRESA PRIVADA

PROCESSO N° : 136528/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE NOVA LONDRINA  
INTERESSADO : OTÁVIO HENRIQUE GRENDENE BONO  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO N° 2073/21 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de compensação previdenciária. Impossibilidade. Atividade típica da entidade previdenciária de RPPS. Necessidade de capacitação dos servidores para a utilização do sistema informatizado estruturado pela União - COMPREV. Conhecimento e resposta.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo município de Nova Londrina, por meio de seu representante legal senhor Otávio Henrique Grendene Bono, através da qual indagou o seguinte:

- I – Existe algum obstáculo jurídico à contratação de empresas especializadas para os serviços em questão - de compensação previdenciária -, por meio do qual se possa obter a proposta mais vantajosa para o município e com o pagamento somente após o êxito, ou seja, após creditado em conta corrente o valor apurado de compensação? Se “sim” em qual a modalidade de licitação?
- II – Pode-se contratar com o pagamento após o efetivo êxito, de modo a se obter como remuneração o menor valor fixo para cada real recuperado/compensado?
- III – Haverá um valor máximo sobre a receita auferida pelo município que deva ser respeitado para tal contratação?

Pelo Despacho 298/20, determinei a intimação do consulente para apresentação do parecer jurídico emitido pela assessoria jurídica do município, o que foi atendido na peça processual 9.

Em seguida foi admitido o processamento do feito (Despacho 392/20-GCILB, peça 10).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 30/20 (peça 12), indicando a existência de diversas decisões da Corte sobre a matéria consultada.

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno<sup>1</sup>. Pelo Despacho 195/20-CGF (peça 20), a CGF informou não vislumbrar impacto em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas coordenadorias.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 404/21 (peça 17), sugeriu, em síntese, as seguintes respostas para os quesitos:

I - As entidades previdenciárias de regime próprio não devem pretender a transferência a particulares das atividades correlatas à compensação previdenciária, uma vez que tais atividades são inerentes a de um instituto de previdência próprio, devendo ser desenvolvidas direta e rotineiramente por servidores da municipalidade.

Tendo em vista a legislação afeta à matéria, como também as recentes funcionalidades disponibilizadas por meio do COMPREV, não se vislumbra qualquer fundamento jurídico na contratação de empresa para prestar serviços de compensação financeira dos institutos de previdência.

A realização da compensação previdenciária por terceiros oneraria os sistemas previdenciários já comprometidos em face da realidade do desequilíbrio financeiro e atuarial.

E, como existe um sistema informatizado estruturado pela União para a realização da atividade, a dificuldade se revela quanto à capacitação adequada dos servidores para acesso e uso do sistema. A par disso, frise-se que no sítio eletrônico do COMPREV na internet há tanto o “Manual Novo COMPREV 2020” como vídeos explicativos e orientativos aos interessados na utilização do sistema.

II - Resposta prejudicada.

III - Resposta prejudicada.

O Ministério Público de Contas (Parecer 112/21, peça 18) concordou integralmente com as respostas oferecidas pela unidade técnica.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática apresentada.

Conforme relatado, o consulente formulou questionamentos visando a obter orientações desta Corte a respeito da possibilidade de contratação de empresas privadas para execução de serviços de compensação previdenciária.

Inicialmente, cabe tecer algumas considerações sobre a compensação financeira entre os regimes previdenciários.

A Constituição Federal prevê em seu art. 201, § 9º, que a compensação financeira deverá ocorrer conforme critérios estabelecidos em lei:

<sup>1</sup> Art. 252-C. Os processos de consulta, prejulgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...] § 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

É a Lei 9.796/99 que

dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria.

Veja-se o que diz o art. 6º do mencionado diploma legal:

Art. 6º O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS manterá cadastro atualizado de todos os benefícios objeto de compensação financeira, totalizando o quanto deve para cada regime próprio de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como o montante devido por cada um deles para o Regime Geral de Previdência Social, como compensação financeira e pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias no prazo legal.

§ 1º Os desembolsos pelos regimes de origem só serão feitos para os regimes instituidores que se mostrem credores no cômputo da compensação financeira devida de lado a lado e dos débitos pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias no prazo legal.

§ 2º O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS comunicará o total a ser desembolsado por cada regime de origem até o dia trinta de cada mês, devendo os desembolsos ser feitos até o quinto dia útil do mês subsequente.

§ 3º Os valores não desembolsados em virtude do disposto no § 1º deste artigo serão contabilizados como pagamentos efetivos, devendo o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS registrar mensalmente essas operações e informar a cada regime próprio de previdência de servidor público os valores a ele referentes.

§ 4º Sendo inviável financeiramente para um regime de origem desembolsar de imediato os valores relativos à compensação financeira, em função dos valores em atraso a que se refere o parágrafo único do artigo anterior, podem os regimes de origem e instituidor firmar termo de parcelamento dos desembolsos atualizando-se os valores devidos nas mesmas datas e pelos mesmos índices de reajustamento dos benefícios de prestação continuada da Previdência Social.

Observa-se, portanto, que os procedimentos e os cálculos são elaborados pelo INSS.

A compensação previdenciária possui nos polos das relações obrigacionais as Fazendas Públicas e autarquias previdenciárias. Tratando-se de atividades inerentes à Administração Pública, devem ser desenvolvidas diretamente pelos servidores públicos. Os institutos de previdência municipais não devem transferir a atividade a particulares.

O Prejulgado nº 6 desta Corte de Contas estabelece o seguinte sobre consultorias contábeis e jurídicas:

[...] no que tange às Consultorias [...], afirma-se que são possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão.

Denota-se, portanto, que a possibilidade de contratação de empresas privadas se dá em caráter excepcional.

Vejamos como a Lei 8.666/93 define o profissional de notória especialização:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: (...)

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

No caso em análise, não é possível enquadrar a atividade de compensação previdenciária como atividade de alta complexidade ou que exija notória especialização, tampouco se trata de objeto singular.

Conforme bem pontuou o Ministério Público de Contas, a compensação previdenciária é “composta por tarefas que devem ser realizadas cotidianamente pelos Regimes Próprios. O próprio Consulente relatou que muitas entidades já o fazem adequadamente por conta própria”.

Aliás, os requisitos e procedimentos necessários para o exercício da atividade de compensação previdenciária são minuciosamente descritos no Decreto nº 10.188/2019 e na Portaria ME/SEPT nº 15.829/2020.

Inclusive, foi criado o COMPREV um novo Sistema de Compensação Previdenciária, o qual possui manual próprio disponível na internet<sup>2</sup>.

Sobre o sistema COMPREV, a CGM elucidou algumas de suas características:

(...) o interessado no acesso ao Sistema COMPREV deve se cadastrar e firmar o chamado Acordo de Cooperação Técnica, que define obrigações recíprocas e procedimentos de acesso e uso daquele sistema.

Após o cadastramento do RPPS no Sistema COMPREV, é fornecida senha aos usuários que operacionalizarão o sistema, de modo que o servidor designado pelo ente para tal atividade poderá preencher requerimentos de compensação previdenciária para distintos tipos de benefícios concedidos ao servidor.

Veja-se que ao firmar o mencionado acordo, a entidade previdenciária terá a apuração dos valores a serem recebidos quando do cadastro no COMPREV, tornando viável o envio dos dados dos seus servidores a fim de

2 “Manual Novo COMPREV 2020”, disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/ptbr/assuntos/previdencia-no-servico-publico/sistemas/comprev>.

que o Ministério providencie o cálculo, com o respectivo reembolso do valor devido da compensação em conta especificada.

No atual contexto da Administração Pública Digital, cabe ao RPPS se adaptar aos recursos tecnológicos para a utilização do sistema informatizado – COMPREV, até porque os serviços de compensação financeira previdenciária são totalmente virtuais e restritos a um rito próprio estabelecido pelo Ministério, de modo que órgão previdenciário do RPPS apenas remete os dados informatizados, não podendo modificar os procedimentos e os cálculos, os quais são realizados em derradeira análise pelo INSS.

Nota-se que há farta documentação de suporte para o adequado cumprimento dos objetivos compensatórios previdenciários, não exigindo qualquer atividade excepcional de desenvolvimento de ferramentas ou metodologias.

Portanto, considerando a legislação afeta à matéria e as recentes funcionalidade disponibilizadas pelo sistema COMPREV, não há elementos que permitam a contratação de empresa para prestar serviços de compensação financeira dos Institutos de Previdência.

A atividade é típica da Administração e deve ser desempenhada por servidores do quadro próprio. Se o quadro de pessoal da entidade for insuficiente, é imprescindível adequá-lo às suas necessidades.

Assim, opino pelo oferecimento da seguinte resposta ao quesito 1 da consulta: As entidades previdenciárias de regime próprio não devem pretender a transferência a particulares das atividades correlatas à compensação previdenciária, uma vez que tais atividades são inerentes a de um instituto de previdência próprio, devendo ser desenvolvidas direta e rotineiramente por servidores da municipalidade.

Os demais quesitos restaram prejudicados.

## 2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

Quesito I - As entidades previdenciárias de regime próprio não devem pretender a transferência a particulares das atividades correlatas à compensação previdenciária, uma vez que tais atividades são inerentes a de um instituto de previdência próprio, devendo ser desenvolvidas direta e rotineiramente por servidores da municipalidade;

Quesito II - Resposta prejudicada;

Quesito III - Resposta prejudicada;

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>3</sup> para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o

<sup>3</sup> 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;”



encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>4</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

I - as entidades previdenciárias de regime próprio não devem pretender a transferência a particulares das atividades correlatas à compensação previdenciária, uma vez que tais atividades são inerentes a de um instituto de previdência próprio, devendo ser desenvolvidas direta e rotineiramente por servidores da municipalidade;

II - resposta prejudicada;

III - resposta prejudicada; e

IV - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>5</sup> para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>6</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores THIAGO BARBOSA CORDEIRO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Tribunal Pleno, 25 de agosto de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 27.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Conselheiro no exercício da Presidência

4 “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.”

5 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;”

6 “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.”



# DISPENSA DE LICITAÇÃO

## PLATAFORMA DIGITAL – CONTRATAÇÃO

PROCESSO N° : 273240/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA  
INTERESSADO : DELOIR JOSE SCREMIN JUNIOR, MARINES KABBAS VIEZZER  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO N° 2043/21 - TRIBUNAL PLENO

**Consulta:** Contratação direta de empresa fornecedora de plataforma digital para a realização de pregão eletrônico. Dispensa de licitação em razão do pequeno valor. Impossibilidade. Conhecimento e resposta.

#### 1 DO RELATÓRIO (CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL – RELATOR ORIGINÁRIO)

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Presidente do COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA (PROLAR), por meio da qual indaga esta Corte acerca da legalidade de contratação direta de empresa fornecedora de plataforma digital para realização de pregão eletrônico com custo zero para a contratante.

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou sua Informação n.º 35/2020 (peça 8), esclarecendo que não foram encontradas decisões sobre o tema.

A unidade técnica (Informação n.º 562/2020, peça 13), ao analisar o feito, concluiu que é “ilegal a contratação direta com dispensa de licitação, tendo em vista o contido no art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, da Lei 8.666/1993 e o art. 3º, inciso III, da Lei 10.520/2002 e as decisões e razões colacionadas no item 2. Outrossim, não é gratuita a cessão da plataforma pois avulta o carácter sinalagmático e contratual da avença, com repercussões muito sensíveis à Administração Pública e aos interessados que ocorrem aos certames licitatórios” (fls. 4).

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n.º 234/2020, peça 14) endossou o opinativo técnico da unidade.

É, naquilo que importa, o conciso relatório.

#### 2 VOTO DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias à sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente

nesta Corte de Contas, consoante faculta o artigo 312, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná<sup>1</sup> (RITCEPR). A dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal. No mais, em atenção aos incisos II, IV e V, do artigo 311 do RITCEPR, o feito se encontra devidamente quesitado, instruído (peça 4) e formulado em tese.

Destarte, conheço da presente consulta.

Tanto opinativo da unidade técnica quanto o do órgão ministerial dão conta da impossibilidade de resposta negativa à indagação formulada, sob o argumento de que o artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 e o artigo 3º, inciso III, da Lei n.º 10.520/2002, exigiriam a necessidade de previsão da devida remuneração da parte contratada, ou de todos os quantitativos e respectivos custos envolvidos na prestação do serviço, o que não seria possível com a ausência de cobrança de valores pela Administração Pública.

Ao que parece, a premissa dos citados pareceres considera que a inexistência de contraprestação pecuniária devida pela Administração importaria na ausência de previsão dos custos dos respectivos serviços, a obstar a contratação, em razão dos dispositivos epígrafados.

Em que pese o afirmado, a premissa não se mostra verdadeira.

Por certo que o artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 impõe que obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. Lado outro, o artigo 3º, inciso III, da Lei n.º 10.520/2002 prescreve a necessidade de que os bens ou serviços que se pretendem licitar estejam apoiados em orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação. Daí se tem por consequência que, independentemente da modalidade de licitação adotada, compete à Administração ter plena ciência da integralidade dos valores, que encerram a prestação dos serviços que se quer contratar.

Tais regras encontram sua *ratio essendi* na tutela do interesse público, na proteção da Administração, prevenindo-a quanto à aceitação de valores desarrazoados, que propiciam ganhos desmedidos ao contratado durante a execução ou mesmo numa futura alteração dos seus termos, em eventual pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.

Essa orientação ressoa da jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

A jurisprudência desta Corte tem evoluído firmemente no sentido de não admitir que, mesmo nas licitações por preço global, a planilha de preços

1 Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

e serviços presente em um ou mais de seus componentes valores destituídos de razoabilidade, propiciadores de vantagens extraordinárias ao particular contratante ou que possibilitem tais ganhos, no futuro, mediante alterações artificiosas do contrato. Parte-se do princípio de que é relativo o poder do valor global de eliminar qualquer controvérsia em torno de suas partes constituintes. A presunção de que o balanço das vantagens e desvantagens parciais existentes nos preços unitários resulta em benefício da administração por estar cristalizado no preço global vencedor da licitação é, portanto, *juris tantum* (TCU, Acórdão n.º 93/2009, do Plenário).

A importância da realização de uma ampla pesquisa de preços no mercado e de uma correta estimativa de custos é incontestável, pois fornece os parâmetros para a Administração avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado e verificar a razoabilidade do valor a ser desembolsado, afastando a prática de atos possivelmente antieconômicos. (Acórdão n.º 710/2007, do Plenário).

Se tais regras acautelam a Administração contra o dispêndio de montantes desarrazoados, elas não se relacionam com a ausência de cobrança de valores da Administração Pública.

Como já dito, em toda e qualquer contratação há que se saber, de forma objetiva, os custos envolvidos com a prestação dos serviços ou aquisição dos bens que se queiram licitar. No entanto, como no caso dos autos, não há valores a serem dispendidos pela Administração, mas a serem cobrados de terceiros, interessados na licitação. E essa cobrança, esta Corte já considerou lícita, como o fez, por meio do Acórdão n.º 420/2008, do Tribunal Pleno,

(...) tornado admissível que o preço cobrado dos licitantes a título de custeamento dos recursos de tecnologia de informação, nos certames na modalidade pregão eletrônico, possa ser fixado em percentual variável sobre o valor das propostas vencedoras, condicionando tal fato à comprovação, por meio de planilhas contábeis e demonstrativos financeiros detalhados, que os totais arrecadados com a chamada “taxa” destinam-se exclusivamente à compensação dos custos de manutenção e desenvolvimento do sistema

Ainda, no mesmo aresto, é possível colher que:

Cabe à Administração, em utilizar o sistema de pregão eletrônico (...), realizar o devido controle exigindo da mesma a comprovação do atendimento do requisito fixado no parágrafo anterior.

No caso, esse entendimento deriva da própria literalidade da Lei n.º 10.520/2002, a qual, por seu artigo 5º, inciso III, veda a exigência de pagamentos de taxas e emolumentos, mas admite os referentes a fornecimento do edital, que não serão superiores ao custo de sua reprodução gráfica, e aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, quando for o caso.

E essa regra não poderia ser diferente. Com o advento do pregão na forma eletrônica, tem-se a necessidade de utilização de ambiente eletrônico apropriado para a operacionalização do certame, o que envolve a realização de despesas tanto

para a produção desse ambiente como para a sua manutenção. Daí o permissivo legal para a cobrança de valores necessários a remunerar os “custos de utilização de recursos de tecnologia da informação”.

Perceba-se que é aqui que a descrição detalhada do custo envolvendo a prestação dos serviços em epígrafe – fornecimento de plataforma para a realização de pregão eletrônico – se impõe para fins de fixação de valores para a utilização da referida plataforma por terceiros, que não a Administração.

Assim, como referenciado na decisão acima apontada, competirá à Administração o controle, por meio de planilhas contábeis e demonstrativos financeiros detalhados, de que os totais arrecadados com a utilização da plataforma se destinam exclusivamente à compensação dos custos de manutenção e desenvolvimento do sistema.

Posto isso, o artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 e o artigo 3º, inciso III, da Lei n.º 10.520/2002, não podem ser utilizados para fundamentar a negativa de resposta ao questionamento formulado.

Como é cediço, a Constituição Federal, por seu artigo 37, inciso XXI, estatui que:

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Dando densidade normativa ao referido comando constitucional, a Lei n.º 8.666/1993, nos artigos 24 e 25, descreve os casos que, a princípio, não se submeteriam ao processo de licitação pública, seja porque, respectivamente, dispensável ou inexigível.

No caso dos autos, interessa o prescrito no inciso II do artigo 24, da referida lei:

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.

Ora, se não há a atribuição de valor a cargo da Administração, há se que admitir que o serviço em epígrafe se encontra em montante inferior ao limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo 23, da mesma lei, explicitando-se como possível, em tese, a contratação direta por dispensa de licitação em razão do pequeno valor, dado cabimento do fato à hipótese descrita na regra.

Reitera-se a possibilidade de dispensa, eis que possível a competição entre diversos interessados, desde que, preenchidos os requisitos elencados na norma – para o caso dos autos, apenas o valor da contratação.

Ou seja, é possível a contratação direta de empresa fornecedora de plataforma digital para realização de pregão eletrônico com custo zero para a contratante, por dispensa de licitação em razão do pequeno valor, em vista do preceituado no artigo 24, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993

Destarte, VOTO pelo conhecimento da consulta formulada pelo Presidente da PROLAR, para, no mérito, responder:

I - é possível a contratação direta de empresa fornecedora de plataforma digital para realização de pregão eletrônico com custo zero para a contratante, por dispensa de licitação em razão do pequeno valor, em vista do preceituado no artigo 24, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993;

II - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no RITCEPR;

III - pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

### **3 VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (DESIGNADO RELATOR PARA ELABORAÇÃO DO ACÓRDÃO)**

Com máxima vênua ao voto lançado pelo Relator, ousou apresentar divergência acolhendo integralmente os opinativos da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas como causa de decidir, conforme passo a expor.

Não olvido que efetivamente existam plataformas para pregões eletrônicos disponibilizadas sem custos. Tratam-se de sistemas criados e mantidos por órgãos públicos, como o 'COMPRASNET', do Ministério da Economia, que podem ser utilizados sem necessidade de licitação prévia.

Porém, em razão de outros aspectos (v.g. valores envolvendo certificações digitais e ausência de compatibilidade com o sistema adotado pelo ente/órgão), pode-se entender vantajosa a utilização de outro meio disponível no mercado. Aliás, a escolha de soluções tecnológicas deve ser precedida, sempre, de estudos aprofundados que não contemplem apenas o critério financeiro<sup>2</sup>.

2      Acerca do tema, salutar a consulta à Instrução Normativa 01/2019 SENGES/ME, a qual prevê:  
Art. 1º As contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF serão disciplinadas por esta Instrução Normativa.  
(...)  
Art. 11. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas:  
(...)  
II - análise comparativa de soluções, que deve considerar, além do aspecto econômico, os aspectos qualitativos em termos de benefícios para o alcance dos objetivos da contratação, observando:  
a) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;  
b) as alternativas do mercado;  
(...)

Conforme bem apontado pelos órgãos instrutivos, no caso de sistemas disponíveis do mercado, a ausência de cobrança direta à Administração pelo serviço de plataforma para a realização de pregões eletrônicos não significa que inexistam custos relativos a tal serviço, mas que eles serão suportados pelos participantes da licitação.

Considerando, por sua vez, que a remuneração das empresas eventualmente contratadas será arcada pela Administração, conclui-se que, indiretamente, é ela quem acabará suportando os custos da plataforma, os quais serão embutidos nas propostas formuladas.

Dentro desse contexto, a inferência de que é possível a dispensa de licitação para a contratação da plataforma porque o valor proposto à Administração é 0 (zero), estando abaixo do previsto no inc. II, do art. 24, da Lei 8.666/93 (R\$ 8.000,00), salvo máxima vênia, parte de uma premissa equivocada, uma vez que, indiretamente, a Administração estará pagando pelos custos da plataforma, que estarão incluídos nos preços dos produtos/serviços que venham a ser adquiridos/contratados.

Assim sendo, existindo possibilidade de competição entre interessados (a qual será verificada após análise qualitativa das soluções disponibilizadas), entendo que a licitação é medida que se impõe, devendo ser realizada disputa a partir da forma de remuneração a ser fixada pela Administração (por exemplo, a partir de um valor fixo a ser pago periodicamente ou de valor por item/lote licitado).

#### **4 DA DECISÃO**

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, responder à consulta formulada pela Companhia de Habitação de Ponta Grossa no sentido de que:

I - a contratação de plataforma digital para a realização de pregão eletrônico deve ser precedida de estudo acerca das soluções tecnológicas existentes, não contemplando apenas o critério financeiro;

II - caso se entenda vantajosa a contratação de plataforma não disponibilizada gratuitamente (v.g. o 'COMPRASNET', do Ministério da Economia), e existindo possibilidade de competição entre interessados, a realização de licitação é forçosa;

III - os custos de manutenção das plataformas digitais não mantidas por órgãos públicos são suportados diretamente pelos participantes de licitações (e, indiretamente, pela Administração Pública), não se podendo dispensar a respectiva licitação com fulcro no disposto no art. 24, II, da Lei 8.666/93.

O voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES foi seguido pelos Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES; o voto do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral não foi secundado.

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

Sala das Sessões, 19 de agosto de 2021 – Sessão nº 14.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**



## PARENTESCO

### CONTROLE INTERNO – CONTRATAÇÃO

PROCESSO N° : 425856/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE IMBAÚ  
INTERESSADO : DAYANE SOVINSKI RODRIGUES, LAUIR DE OLIVEIRA  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

#### ACÓRDÃO N° 2145/21 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Vedação de participação em procedimento licitatório ou de contratação de empresa que possua como sócio cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de integrante do Controle Interno da entidade licitante. Conhecimento e resposta.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo então Prefeito<sup>1</sup> do Município de Imbaú, Sr. Lauir de Oliveira, por meio da qual

solicita a verificação da viabilidade de contratação de empresa, por meio de licitação em seus diversos tipos, cujo indivíduo do quadro societário tenha grau de parentesco com servidor integrante do órgão de Controle Interno municipal, ainda que a empresa não seja do mesmo Município licitante.

Houve a juntada aos autos de parecer da procuradoria jurídica<sup>2</sup> do Município, com conclusão nos seguintes termos:

(...) conclui-se que, além das vedações legais presentes na Lei de Licitações, o procedimento deverá respeitar a sistemática constitucional para os atos da Administração Pública, dentre eles o princípio da moralidade administrativa (art. 37, “caput”, da Constituição Federal). Nesse ponto específico, os atos administrativos deverão seguir um padrão de aceitação social suficiente a garantir a lisura e ausência de conflito de interesses privados com a satisfação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Portanto, a vedação prevista no art. 9º, III, da Lei nº 8.666/93 que proíbe a participação de empresas com sócios, dirigentes ou empregados com parentesco, até o terceiro grau, com agentes públicos do órgão ou ente contratante, se o vínculo for mantido com dirigente ou servidor integrante da unidade responsável pela licitação, impõe o dever, à autoridade administrativa competente, de demonstrar que referido servidor (Controle Interno) possui poder de influência sobre o certame.

Assim, se o servidor não atuar no órgão responsável pelo processo licitatório, haveria a viabilidade de contratação, todavia, este não poderá atuar em eventual processo de controle, por suspeição.

1 Gestão 2017-2020.

2 Peça 15.

Por intermédio do Despacho nº 1104/20-GCILB<sup>3</sup>, foi admitido o processamento da Consulta.

Mediante a Informação nº 77/20-SJB<sup>4</sup>, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca relacionou as decisões sobre o tema encontradas no âmbito deste Tribunal.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que “não há impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias” (Despacho nº 943/20-CGF<sup>5</sup>).

Por meio da Instrução nº 2064/21-CGM<sup>6</sup>, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se conclusivamente

pela vedação à participação em licitação, ou contratação de empresa, que possua em seu quadro societário cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de integrante do Controle Interno do órgão licitante.

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico (Parecer nº 166/21-PGC<sup>7</sup>).

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Cumpridos os requisitos de admissibilidade<sup>8</sup>, ratifico o recebimento da Consulta, para respondê-la em tese.

O questionamento versa acerca da possibilidade de, mediante licitação, contratar-se uma empresa que possua, como sócio, parente de servidor integrante do órgão de Controle Interno municipal, ainda que tal empresa não seja do Município licitante.

Pois bem. A Constituição Federal expressamente dispõe<sup>9</sup> que a administração pública deve observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

3 Peça 16.

4 Peça 18.

5 Peça 22.

6 Peça 23.

7 Peça 24.

8 Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno.

Regimento Interno do TCEPR:

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

I - ser formulada por autoridade legítima;

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

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

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

V - ser formulada em tese.

9 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...):

Em atenção aos princípios da impessoalidade e moralidade, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 13<sup>10</sup>, visando, em síntese, acabar com a prática do nepotismo no país.

Após análise da extensão dos efeitos da Súmula Vinculante nº 13, visando orientar os jurisdicionados quanto à sua aplicabilidade, esta Corte de Contas editou o Prejulgado nº 9, o qual, dentre outros aspectos, dispôs:

1. São nulos os atos caracterizados como nepotismo; (...)
13. As mesmas regras aplicam-se na contratação de prestação de serviços com empresa que venha a contratar empregados com incompatibilidades com as autoridades contratantes ou ocupantes de cargos de direção ou de assessoramento, devendo essa condição constar do edital de licitação;

Já a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 9º, inciso III<sup>11</sup>, previu a impossibilidade de que participe, direta ou indiretamente, de licitação, servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante.

Adicionalmente, mediante o Acórdão nº 2745/10-STP<sup>12</sup>, respondendo à Consulta formulada por gestor municipal, esta Corte de Contas firmou entendimento:

pela impossibilidade de empresa participar de licitação se o sócio, cotista ou dirigente for servidor do órgão licitante, ou cônjuge, companheiro, parente em linha reta e colateral, consanguíneo ou afim de servidor público do órgão ou entidade licitante, que nele exerça cargo em comissão ou função de confiança, seja membro da comissão de licitação, pregoeiro ou autoridade ligada à contratação.

O fato de este Tribunal ter proferido algumas poucas decisões (isoladas e minoritárias), em que foram relativizadas vedações legais com base nas peculiaridades dos casos concretos - notadamente o pequeno porte de alguns Municípios e ausência de qualquer indício de favorecimento indevido - não possui o condão de afastar a diretriz, com força normativa, estabelecida por referido Acórdão.

Traçado esse panorama, denota-se que a dúvida apresentada tem relação direta com o Sistema de Controle Interno dos Municípios.

A Constituição da República<sup>13</sup> conferiu ao Controle Interno a fiscalização

10 Súmula Vinculante nº 13: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

11 Art. 9o. Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

**III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.**

12 Ref. Processo de Consulta nº 228167/10. Relator: Conselheiro Caio Marcio Nogueira Soares. Unânime. Votaram também Nestor Baptista, Heinz Georg Herwig, Fernando Augusto Mello Guimarães e os Auditores Jaime Tadeu Lechinski e Cláudio Augusto Kania.

13 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

A finalidade primordial de tal controle é assegurar o cumprimento das normas e princípios aplicáveis à gestão pública, a utilização econômica e eficiente dos recursos e o alcance das metas propostas.

Para que se atinja maior efetividade, deve-se priorizar ações de controle que sejam prévios e concomitantes aos fatos.

É imprescindível que o exercente das funções de controle possua autonomia e independência na realização de suas atividades, as quais envolvem notadamente proteção do patrimônio público em face de eventuais erros e irregularidades.

O órgão de Controle Interno possui elevada importância na defesa do interesse público, sendo inclusive responsável, em atuação rotineira, pelo acompanhamento, averiguação e fiscalização da regularidade das licitações e contratos.

Logo, presume-se que os servidores atuantes em tal órgão detêm significativo poder de influência no âmbito dos procedimentos licitatórios.

Como bem ressaltado pela Coordenadoria de Gestão Municipal<sup>14</sup>:

Nesse ponto, é questionável se haveria imparcialidade na análise de licitações e contratos envolvendo parentes próximos. Assim, o impedimento em relação a esses servidores deve ser tido como absoluto.

Nessa senda, convém destacar o que dispõe a Lei nº 14.133/21 (nova lei de licitações e contratos administrativos):

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente: (...)

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação; (...)

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: (...)

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

14 Instrução nº 2064/21-CGM, peça 23.

Nesse contexto e à luz dos dispositivos acima transcritos, infere-se pela inadmissibilidade de, mediante licitação, determinado Município contratar empresa que tenha como sócio indivíduo que possua vínculo familiar com qualquer servidor integrante do órgão de Controle Interno municipal.

A partir desse entendimento, afigura-se irrelevante o debate acerca de aludida empresa ser ou não do Município licitante; por evidente que, não tendo origem ou não estando situada no mesmo Município, também é inviável sua contratação.

Previne-se, assim, o surgimento de indesejados conflitos de interesses, capazes tanto de violar princípios como os da isonomia e moralidade, como de comprometer a higidez dos certames.

## 2.1 DO VOTO

Ante o exposto, acompanhando as manifestações uniformes, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

É vedada a participação em licitação ou a contratação de empresa que possua em seu quadro societário cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de integrante do Controle Interno da entidade licitante.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - é vedada a participação em licitação ou a contratação de empresa que possua em seu quadro societário cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de integrante do Controle Interno da entidade licitante; e

II - determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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

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

Tribunal Pleno, 1 de setembro de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência)  
nº 28.

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**

## RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS COLETA – CONTRATAÇÃO – PARÂMETROS

PROCESSO Nº : 447566/20  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : SERVIÇO AUTÔNOMO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO DE ANDIRÁ  
 INTERESSADO : GLAUCO TIRONI GARCIA  
 RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 2225/21 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Serviços de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis. Celebração de termo de colaboração ou fomento com organização da sociedade civil. Necessidade de realização de chamamento público. Lei nº 13.019/14. Dispensa de licitação. Hipótese prevista no art. 24, inciso XXVII, da Lei nº 8.666/93.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto - SAMAE, de Andirá/PR, por intermédio de seu Diretor Presidente, Sr. Glauco Tironi Garcia, que, em síntese, visa dirimir dúvidas sobre procedimentos de contratação de Associações de Coleta de Materiais Recicláveis, inquirindo:

1. Quando há mais de duas associações de materiais recicláveis, pode ser realizado um chamamento público e posterior firmação de contrato por inexigibilidade?  
Se sim,
2. O contrato poder versar sobre pagamento em pecúnia e fornecimento de EPI´s aos associados?
3. O contrato pode versar sobre pagamento de gastos essenciais ao funcionamento das associações, tais como: energia elétrica, água, EPI´s, reforma do barracão entre outros? Nessa hipótese não haveria repasse em pecúnia, havendo apenas a entrega de EPI e a Contratante pagando os custos da despesa da Contratada.
4. O contrato pode versar sobre pagamento em pecúnia para que a própria associação quite os gastos mensais essenciais ao seu funcionamento, tais como: energia elétrica, água, EPI´s, reforma do barracão entre outros? Nessa hipótese haveria repasse em pecúnia apenas para custear os gastos mensais da associação.
5. A fixação da média para o pagamento em pecúnia para a associação pode ser feita com base em três orçamentos?
6. Como é possível a apuração da média dos itens pagos "in natura" para a associação?
7. Para o fornecimento de EPI por parte da contratante é necessário realizar uma licitação própria que conste no objeto que o EPI será entregue para a associação ou pode utilizar uma licitação já existente no órgão, a qual não especifica que será entregue para a associação?



Na peça nº 3, consta Parecer Jurídico nº 06/2020 da Procuradoria do SAMAE, que reproduz os questionamentos formulados, traz os dispositivos legais que norteiam os fatos em discussão e, ao final, respondem às indagações.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho nº 837/20, a consulta foi recebida, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar estadual nº 113/2005.

Em observância ao trâmite regimental, seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que, na Informação nº 73/20, atestou a inexistência de decisões com efeito normativo sobre o tema, colacionando, entretanto, acórdãos que abordam alguns aspectos das questões indagadas.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, por meio do Despacho nº 895/20, informou que não há impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias, advindos de decisão do presente expediente.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Informação nº 612/20, manifestou-se pela resposta aos questionamentos nos seguintes termos:

1. Quando há mais de duas associações de materiais recicláveis, pode ser realizado um chamamento público e posterior firmação de contrato por inexigibilidade? Se sim, Pode ser realizado o chamamento, e não é o caso de inexigibilidade.
2. O contrato poder versar sobre pagamento em pecúnia e fornecimento de EPI´s aos associados? Depende da previsão no plano de colaboração. Não se trata de contrato.
3. O contrato pode versar sobre pagamento de gastos essenciais ao funcionamento das associações, tais como: energia elétrica, água, EPI´s, reforma do barracão entre outros? Nessa hipótese não haveria repasse em pecúnia, havendo apenas a entrega de EPI e a Contratante pagando os custos da despesa da Contratada. Repita-se não se trata de contrato. Nos termos legais, podem ser previstas tais despesas. Os EPIs devem ser licitados, se atingirem o valor legal para o certame, para as duas entidades, numa única licitação se assim entender o ente público.
4. O contrato pode versar sobre pagamento em pecúnia para que a própria associação quite os gastos mensais essenciais ao seu funcionamento, tais como: energia elétrica, água, EPI´s, reforma do barracão entre outros? Nessa hipótese haveria repasse em pecúnia apenas para custear os gastos mensais da associação.  
Respondido no item 2.
5. A fixação da média para o pagamento em pecúnia para a associação pode ser feita com base em três orçamentos? Não é possível fazer três orçamentos pois são apenas duas associações, conforme relata o consulente. A fixação deve ser preliminar ao plano de colaboração, nos termos expostos neste item.
6. Como é possível a apuração da média dos itens pagos “in natura” para a associação? Resposta no item anterior, não se pode falar em apuração média, mas sim deve ser realizado um estudo de custos que demonstre o custo médio de mercado, pois caso contrário, as duas associações podem estipular um valor arbitrário e este será um parâmetro, possivelmente errôneo ou superestimado.

7. Para o fornecimento de EPI por parte da contratante é necessário realizar uma licitação própria que conste no objeto que o EPI será entregue para a associação ou pode utilizar uma licitação já existente no órgão, a qual não específica que será entregue para a associação?

Sim, se os valores globais demandarem licitação é preciso licitar, pode ser realizado um certame para abranger o atendimento das duas entidades. Para utilização de outra licitação o objeto deveria ter sido previsto, inclusive quantidade, senão configura burla ao certame sob o aspecto da isonomia, o que é muito provável.

Recomenda-se novo certame, até para vinculá-lo ao plano de colaboração de forma hígida.

O Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 5/21, corroborou com o opinativo da unidade técnica.

Constatada a necessidade de complementação da instrução, por meio do Despacho nº 261/21 foi determinado o retorno dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal a fim de que se manifestasse expressamente sobre a possibilidade de contratação mediante prévio procedimento de dispensa de licitação, nos moldes do art. 24, inciso XXVII, da Lei nº 8.666/93, bem como para que abordasse, em tese, o questionamento formulado no item v.

Em atendimento, a unidade técnica opinou, conclusivamente, pela resposta à consulta nos seguintes termos:

1. Quando há mais de duas associações de materiais recicláveis, pode ser realizado um chamamento público e posterior firmação de contrato por inexigibilidade? Se sim, pode ser realizado o chamamento, e não é o caso de inexigibilidade.

Trata-se de hipótese de dispensa de licitação a coleta, o processamento e a comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública. Entende-se possível a utilização do "chamamento público" a fim de identificar as entidades que atendam às necessidades do Município acerca da coleta, do processamento e da comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, observando-se aos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade. Na hipótese de o chamamento público resultar em mais de uma proposta, a municipalidade pode promover, observada a proposta mais vantajosa aos seus interesses, a contratação direta mediante dispensa de licitação, desde que atendidos os pressupostos do art. 24, inciso XXVII da Lei 8.666/1993 e do art. 75 da Lei nº 14.133/21, observando-se a adequada motivação para a opção escolhida.

2. O contrato poder versar sobre pagamento em pecúnia e fornecimento de EPI´s aos associados?

3. O contrato pode versar sobre pagamento de gastos essenciais ao funcionamento das associações, tais como: energia elétrica, água, EPI´s, reforma do barracão entre outros?

4. O contrato pode versar sobre pagamento em pecúnia para que a própria associação quite os gastos mensais essenciais ao seu funcionamento, tais como: energia elétrica, água, EPI´s, reforma do barracão entre outros?

Não. A partir dos critérios de conveniência e oportunidade da Administração e da adequação das associações/cooperativas, a execução contratual pode se formalizar de diversas maneiras. Conforme previsão no contrato, as associações/cooperativas de catadores se obrigam a prestar os serviços de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos, e o Poder Público, em contrapartida, realiza pagamentos a fim de remunerar tais serviços. Entende-se ser necessário constar no instrumento contratual que integram o valor global da contratação as despesas imprescindíveis à execução do objeto, abrangendo encargos trabalhistas e demais tributos que venham a incidir sobre o objeto; que no preço contratado estarão incluídos todos os materiais, equipamentos e mão de obra necessária e demais custos e tributos. Também deve ser apontado que as associações ou cooperativas contratadas devem arcar com as despesas geradas da admissão de cooperados/associados e empregados necessários ao atendimento dos serviços, correndo por sua conta os encargos sociais, trabalhistas, tributários, previdenciários e securitários, além de fornecer uniformes e equipamentos de proteção individual (EPI), conforme exigência das leis trabalhistas. Pode ser realizado, ainda, um exame econômico para indicação dos valores, considerando como variáveis a quantidade de catadores ativos das cooperativas/associações e a produtividade média diária por membro ativo. Além disso, leva-se em conta a jornada média de 44 horas semanais, com jornada de 08 horas diárias de trabalho e 06 dias de descanso semanal a cada mês, totalizando 26 dias laborados mensalmente. E visando que as contratadas cumpram as obrigações legais e mantenham a estabilidade do contrato, devem ser estimados os custos com os tributos incidentes e com Equipamentos de Proteção Individual e uniformes (caso estes sejam fornecidos pelas contratadas).

5. A fixação da média para o pagamento em pecúnia para a associação pode ser feita com base em três orçamentos?

6. Como é possível a apuração da média dos itens pagos “in natura” para a associação?

Além de restar demonstrado o preenchimento dos requisitos legais autorizadores, a Administração Pública, à luz do princípio da economicidade, deve-se avaliar se o preço cobrado pelos serviços a serem prestados é compatível com os valores praticados no mercado. É necessária a elaboração de uma planilha de custos contendo a previsão de todos os itens e todas as estimativas de despesas necessárias à execução do objeto a ser contratado. Em que pese a Lei nº 8.666/93 não indicar o modo como se proceder à estimativa dos preços, a praxe da atuação administrativa é de que sejam cotados no mínimo três orçamentos com fornecedores do ramo afeto ao objeto a ser contratado, desconsiderados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados. Por sua vez, a opção do legislador foi a de positivar na Lei nº 14.133/21, no seu artigo 23, que o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos parâmetros indicados, adotados de forma combinada ou não, inclusive conforme o melhor preço a partir da realização de cotação com no mínimo 03 (três) fornecedores. A pesquisa de preços é, portanto, procedimento prévio e obrigatório seja na licitação ou na sua dispensa, a ser realizada com no mínimo três empresas do ramo, além das demais parâmetros pontuados no parágrafo 1º, do artigo 23, da nova Lei de Licitações, e, na impossibilidade, proceder conforme o parágrafo 4º do mesmo dispositivo, observando-se a abrangência territorial e os valores praticados no mercado no que tange à coleta, ao processamento e à comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis. Sobre a apuração da média, é necessário observar o teor dos parágrafos 1º e 4º, do artigo 23, da Lei nº 14.133/21, além da resposta aos quesitos 2, 3 e 4.

7. Para o fornecimento de EPI por parte da contratante é necessário realizar uma licitação própria que conste no objeto que o EPI será entregue para a associação ou pode utilizar uma licitação já existente no órgão, a qual não específica que será entregue para a associação?

Sim, é necessária a realização de licitação cujo objeto seja a aquisição de Equipamento de Proteção Individual, não sendo possível a utilização de uma licitação existente em outro órgão. Isto porque, os EPIs entregues aos associados/cooperados devem ser compatíveis com a atividades a serem realizadas por estes trabalhadores, de modo que o aproveitamento de EPIs relativos a outros serviços pode não cumprir a finalidade almejada quanto à coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 99/21, manifestou-se:

i) Preliminarmente, pela inaplicabilidade da Lei nº 14.133/21, conforme fundamentos expostos no presente parecer; e

ii) No mérito, pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

1) Quando há mais de duas associações de materiais recicláveis, pode ser realizado um chamamento público e posterior firmação de contrato por inexigibilidade?

Há a possibilidade de dispensa da licitação para a contratação das associações e cooperativas formadas exclusivamente por catadores de materiais recicláveis para a coleta, processamento e destinação final dos resíduos sólidos, recicláveis e orgânicos, conforme inciso XXVII do art. 24, mediante instauração de processo administrativo que justifique a dispensa, aplicando-se, no que couber, o art. 38 da Lei de Licitações. Ainda, é possível a utilização de “chamamento público” a fim de identificar as entidades que atendam às necessidades do Município, sendo que, na hipótese de existirem mais de uma proposta, a municipalidade pode promover, observada a mais vantajosa aos seus interesses, a contratação direta mediante dispensa de licitação, desde que atendidos os pressupostos do art. 24, inciso XXVII da Lei 8.666/1993, acompanhada da devida motivação para a opção escolhida.

2) O contrato poder versar sobre pagamento em pecúnia e fornecimento de EPI´s aos associados?

É possível o pagamento em pecúnia, com previsão contratual, sendo que quanto ao fornecimento de EPI´s aos associados, é necessária a realização de licitação a fim de que sejam disponibilizados equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública, não sendo possível a utilização de uma licitação existente em outro órgão, simplesmente porque o aproveitamento de EPIs relativos a outros serviços pode não cumprir a finalidade almejada.

3) O contrato pode versar sobre pagamento de gastos essenciais ao funcionamento das associações, tais como: energia elétrica, água, EPI´s, reforma do barracão entre outros? Nessa hipótese não haveria repasse em pecúnia, havendo apenas a entrega de EPI e a Contratante pagando os custos da despesa da Contratada.

4) O contrato pode versar sobre pagamento em pecúnia para que a própria associação quite os gastos mensais essenciais ao seu funcionamento, tais como: energia elétrica, água, EPI´s, reforma do barracão entre outros? Nessa hipótese haveria repasse em pecúnia apenas para custear os gastos mensais da associação.

Sim, tudo dependerá do que será definido em contrato, que por sua vez deverá prever obrigatoriamente os gastos essenciais ao desenvolvimento da atividade, seja com o pagamento diretamente pela Administração

Pública ou com o repasse dos valores para que a entidade o realize, cujo valor, a propósito, deve ser definido em contrato sendo similar àqueles pagos pelas prefeituras às empreiteiras pela coleta regular. Ressalte-se que o custeio da infraestrutura e apoio gerencial pela Administração Pública não elimina a devida remuneração pelo trabalho dos catadores, sendo possível, excepcionalmente e na hipótese em que o pagamento em dinheiro não é tão premente ou quando se desejar gerar outros efeitos positivos, ser feito o pagamento na forma de equipamentos, treinamento, assessoria técnica, alfabetização, etc.

Por último, é importante mencionar que seria inviável que Administração Pública arcasse com todos os custos da cadeia produtiva, de modo que as associações ou cooperativas contratadas devem arcar com as despesas geradas da admissão de cooperados/associados e empregados necessários ao atendimento dos serviços, correndo por sua conta os encargos sociais, trabalhistas, tributários, previdenciários e securitários, além de fornecer uniformes e equipamentos de proteção individual (EPI), conforme exigência das leis trabalhistas

5) A fixação da média para o pagamento em pecúnia para a associação pode ser feita com base em três orçamentos?

Sim. A praxe da atuação administrativa é de que sejam cotados no mínimo três orçamentos com fornecedores do ramo afeto ao objeto a ser contratado, desconsiderados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados. Caso o ente não consiga reunir pelo menos 03 orçamentos de fornecedores diferentes que atendam ao objeto licitado, deve ser elaborada justificativa circunstanciada.

6) Como é possível a apuração da média dos itens pagos “in natura” para a associação?

Os custos devem ser estimados com os tributos incidentes e com Equipamentos de Proteção Individual e uniformes (caso sejam fornecidos pelas contratadas), podendo ser realizado, ainda, um exame econômico para indicação dos valores, tendo como variáveis a quantidade de catadores ativos das cooperativas/associações e a produtividade média diária por membro ativo, além da jornada de trabalho diária e mensal.

7) Para o fornecimento de EPI por parte da contratante é necessário realizar uma licitação própria que conste no objeto que o EPI será entregue para a associação ou pode utilizar uma licitação já existente no órgão, a qual não específica que será entregue para a associação?

É necessária a realização de licitação a fim de que sejam disponibilizados equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública, não sendo possível a utilização de uma licitação existente em outro órgão.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da presente consulta, posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do art. 38, da Lei Complementar nº 113/2005 e arts. 311 e 312, do Regimento Interno.

Nos termos já constantes do despacho de juízo de admissibilidade do feito, embora a consulta tenha sido formulada para resolver caso concreto, o questionamento comporta resposta em tese, podendo-se depreender o relevante interesse público, de que trata o §1º do art. 311, do Regimento Interno, da própria

relevância da matéria, referente à contratação de associações que prestam serviços de coleta de materiais recicláveis.

Ainda em sede de preliminar, cumpre tecer considerações acerca do regramento aplicável aos procedimentos de licitação, tendo-se em conta o advento da Lei nº 14.133/21<sup>1</sup>.

Com efeito, observe-se que a Lei nº 14.133/21 estabelece que até o decurso do prazo de 2 (dois) anos a administração pública poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as Leis nºs 8.666/93, 10.520/2002 e 12462/2011, conforme estabelecem seus arts. 191<sup>2</sup> e 193, inciso II<sup>3</sup>.

Divirjo do parecer ministerial que entende inaplicável a nova lei de licitações, em razão da ausência de regulamentação estadual e pelo fato de o Portal Nacional de Contratações Públicas ainda não ter sido instituído.

Filio-me ao posicionamento defendido por José Anacleto Abduch Santos<sup>4</sup>, que, a par das disposições contidas nos arts. 54 e 94, relativamente à publicidade do edital do Portal Nacional de Contratações Públicas, a nova lei possui aplicabilidade imediata, pelos seguintes fundamentos expostos pelo ilustre autor:

A interpretação literal das normas pode, com efeito, levar à conclusão hermenêutica no sentido de que somente após a criação do PNCP a nova lei pode ser aplicada, pois (i) a publicidade dos editais de licitação deve ser feita no Portal; e (ii) a publicação do extrato do contrato no Portal é condição de sua eficácia.

Não parece ser esta a melhor interpretação.

Primeiro: porque o art. 194 determina que a Lei entra em vigor na data de sua publicação, o que ocorreu no dia 1º de abril de 2021.

Segundo: porque o art. 1º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 estabelece que “salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada”.

Terceiro: a eficácia de uma norma somente pode ser limitada ou contida mediante disposição expressa – ou, como defendem alguns, no mínimo implícita.

Por fim, não parece atender o interesse público vincular a eficácia de uma lei à implementação de um banco de dados – a não ser que o objeto da lei fosse unicamente a criação deste banco de dados, ou que a sua aplicação dependesse materialmente dele – o que não é o caso.

Tem-se, assim, que a Lei nº 14.133/2021 é válida, vigente e eficaz (à exceção de eventuais normas que dependam de regulamentação, o que demanda indicação expressa, como dito).

1 Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2 Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do *caput* do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

3 Art. 193. Revogam-se:

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

4 SANTOS, José Anacleto Abduch Santos. A aplicação da nova Lei de Licitações depende da criação do Portal Nacional de Contratações Públicas? Disponível em <https://www.zenite.blog.br/a-aplicacao-da-nova-lei-de-licitacoes-depende-da-criacao-do-portal-nacional-de-contratacoes-publicas/>. Acesso em 17/08/2021.

O referido doutrinador pontua ainda que:

(i) enquanto não for criado referido Portal, a publicidade dos atos e contratos se dará por intermédio dos veículos oficiais de publicação e sítios eletrônicos dos entes e órgãos da Administração Pública; e (ii) a publicação no Portal somente será condição para eficácia dos contratos após a sua efetiva criação,

para, a partir disso, indicar, inclusive, efeito de eventual inércia na criação do referido Portal, se considerarmos a aplicabilidade da lei dele dependente, senão vejamos:

O segundo argumento em favor da eficácia imediata da nova Lei é de ordem lógico-jurídica. Não há sentido jurídico em vincular a vigência e a eficácia de uma Lei à criação de um banco de dados informatizado, que se presta a uma finalidade – conferir publicidade aos atos – que pode ser atingida por outros meios jurídicos legítimos e válidos.

Por hipótese, imagine-se que, transcorridos os 2 anos de que trata o art. 193, II da nova Lei tenhamos a revogação da Lei nº 8.666/1993, mas ainda não tenhamos um Portal Nacional de Contratações Públicas.

Neste caso, lamentavelmente não poderemos mais realizar licitações ou contratações públicas, pois não haverá lei vigente ou eficaz, para, nos estreitos limites da legalidade administrativa, amparar a Administração Pública. Porque não foi criado um banco de dados informatizado...

Entretanto, em que pese a conclusão pela aplicabilidade imediata da nova Lei de Licitações, não se olvide da Orientação Administrativa nº 47, emitida pela Procuradoria Geral do Estado, que orienta:

os órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional a não licitem com fundamento na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos até que o Decreto regulamentador da Lei nº 14.133, de 2021, seja elaborado e expedido pelo Senhor Governador do Estado<sup>5</sup>,

razão pela qual é recomendável que eventual licitação ou contratação direta se dê com base na Lei nº 8.666/93.

Fixadas essas premissas, passo às indagações formuladas pelo consultante.

I - Quando há mais de duas associações de materiais recicláveis, pode ser realizado um chamamento público e posterior firmação de contrato por inexigibilidade?

Conforme consignado no Despacho nº 261/21 (peça 14), em que pese os questionamentos formulados, de certa forma, conduzam à hipótese de “contratação” de associações de coleta de materiais recicláveis pela via de termo de parceria, precedido de chamamento público, com base na Lei nº 13.019/2014, não se pode ignorar que a Lei nº 8.666/93 também disciplina a matéria, razão pela qual as respostas oferecidas abordarão igualmente o regramento previsto na Lei de Licitações.

Com efeito, a hipótese de chamamento público a que se refere o consultante está prevista no art. 2º, XII, da Lei nº 13.019/2014, que assim dispõe:

5 Disponível em: <http://www.pge.pr.gov.br/Pagina/Orientacoes-Administrativas#>



Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

Nos termos do art. 24 da mesma lei, o chamamento público será procedimento prévio para a celebração de termo de colaboração ou de fomento voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.

Antes de dar continuidade à fundamentação, cumpre transcrever o conceito de organizações da sociedade civil, extraído do art. 2º, I, da citada lei.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

Retomando o citado art. 24<sup>6</sup>, da redação no plural “organizações” da sociedade civil é possível extrair que o mesmo objeto pode ser executado por duas ou mais entidades, valendo acrescentar, ainda, que podem ser firmados múltiplos termos de colaboração, um para cada entidade, ou, ainda, na denominada “atuação em rede”, prevista no art. 35-A<sup>7</sup>, hipótese na qual, a responsabilidade será integral da organização da sociedade civil signatária da parceria com a administração pública.

Portanto, para que organizações da sociedade civil atuem em regime de mútua cooperação com a administração pública, para a consecução de finalidades de interesse público deverá ser realizado chamamento público, somente podendo este ser dispensado ou inexigível nas hipóteses taxativamente previstas nos arts. 30 e 31, que assim preveem:

6 Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar **organizações da sociedade civil** que tornem mais eficaz a execução do objeto. (destacamos)

7 Art. 35-A. É permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que a organização da sociedade civil signatária do termo de fomento ou de colaboração possua:  
I - mais de cinco anos de inscrição no CNPJ;  
II - capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede.

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no [inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#), observado o disposto no [art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

Ademais, cumpre destacar que na hipótese de dispensa ou inexigibilidade, deverá ser apresentada justificativa pelo administrador público, conforme dispõe o art. 32 da mesma lei<sup>8</sup>.

Nesse diapasão, com base nos dispositivos legais citados pode-se afirmar que havendo mais de duas associações de materiais recicláveis, que atendam aos requisitos previstos na lei<sup>9</sup>, pode ser realizado chamamento público visando a celebração de termo de colaboração ou fomento com a administração pública, não havendo que se falar em “firmação de contrato por inexigibilidade”, uma vez que não há, a princípio, inviabilidade de competição entre as entidades.

Entretanto, a par dessa hipótese de celebração de termo de colaboração ou fomento, mediante prévio chamamento público, vale destacar que a Lei nº

8 Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no *caput* deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública.

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, apresentada no prazo de cinco dias a contar de sua publicação, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável em até cinco dias da data do respectivo protocolo.

§ 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público, conforme o caso.

§ 4º A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, bem como o disposto no art. 29, não afastam a aplicação dos demais dispositivos desta Lei.

9 Art. 33 e seguintes da Lei nº 13.019/14.

8.666/93<sup>10</sup> contempla a hipótese de dispensa de licitação para contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados ou associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública<sup>11</sup>.

Conforme apontado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 863/21, do teor do dispositivo exsurge o questionamento se somente é possível a contratação, mediante dispensa de licitação, da contratação os serviços de coleta, processamento e comercialização de forma conjunta, ou se podem ser contratados separadamente.

Alinho-me ao posicionamento defendido por Marçal Justen Filho de que a dispensa pode abranger *“tanto as atividades de coleta, processamento e comercialização de bens em seu conjunto como poderá versar sobre cada uma delas”*<sup>12</sup>.

Esse entendimento coaduna-se com o objetivo da norma legal, que foi, de forma minudente, explicitado pela unidade técnica, nos seguintes termos (fls. 7-8, peça 16):

Contudo, os referidos dispositivos tanto da Lei nº 8.666/93 como da Lei nº 14.133/21 possuem finalidade social, na medida em que visam incentivar e beneficiar as associações e cooperativas formadas por catadores, garantindo o direito social ao trabalho, a proteção da saúde pública, além de se caracterizarem como instrumentos de política ambiental, pois prestigiam a preservação do meio ambiente. São evidentes os benefícios sociais, ambientais e econômicos para o Município ao se reduzir o volume de lixo enviado aos aterros sanitários e ao promover emprego e renda à população. Ressalte-se que o inciso XXVII, do artigo 24, foi acrescido à Lei nº 8.666/93 em virtude da Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, permitindo que a Administração Pública contrate diretamente associações ou cooperativas constituídas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda - catadores de materiais recicláveis - para coletar, processar e comercializar resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em locais onde já se disponha de sistema de coleta seletiva de lixo, sendo exigido o uso de equipamentos adequados às normas técnicas, ambientais e de saúde pública. Neste contexto, os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho são precisos:

O intuito da norma é claramente de cunho social e visa a alcançar pessoas de escasso poder aquisitivo que, organizadas em associação ou cooperativa, se dedicam à árdua tarefa de recolher esse tipo de material nas ruas, em depósitos de lixo e em outros locais. Por outro lado, não se pode olvidar que essa atividade colabora significativamente em favor de uma política adequada para o saneamento básico, sabido que todo esse material é

10 Vale mencionar que a Lei 14.133/21 contemplou hipótese semelhante em seu art. 75, inciso IV, alínea “j”.

11 Art. 24, inciso XXVII

12 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14. ed., p. 35.

difícil e lentamente degradável, causando gravames à infraestrutura de saneamento e ao meio ambiente. Além disso, a atividade propicia a recirculação de riqueza, decorrente de sua comercialização, reciclagem e reutilização. Em suma, fica evidente que, no caso, a Administração não pretende auferir vantagem econômica, mas sim desenvolver atividade social; daí ser dispensável a licitação<sup>13</sup>.

Com vistas ao atingimento destas finalidades, o inciso XXVII, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93 e o inciso IV, alínea “j”, do artigo 75, da Lei nº 14.133/21 devem ser interpretados de maneira ampliativa a fim de que a Administração possa contratar diretamente diferentes associações e cooperativas para a execução de forma fracionada cada uma das atividades previstas nos dispositivos.

Por oportuno, deve-se salientar que a dispensa de licitação deve ser objeto de procedimento administrativo próprio, devidamente autuado e instruído com os documentos mencionados no art. 26, da Lei nº 8.666/93<sup>14</sup>.

Nesse contexto, considerando as duas possibilidades previstas em lei, celebração de termo de colaboração ou fomento, precedido de chamamento público, ou contratação por dispensa de licitação, poderá o administrador municipal optar por uma das hipóteses, observando critérios de conveniência e oportunidade e que melhor atenda ao interesse público local.

II - O contrato pode versar sobre pagamento em pecúnia e fornecimento de EPI's aos associados?

III - O contrato pode versar sobre pagamento de gastos essenciais ao funcionamento das associações, tais como: energia elétrica, água, EPI's, reforma do barracão entre outros? Nessa hipótese não haveria repasse em pecúnia, havendo apenas a entrega de EPI e a Contratante pagando os custos da despesa da Contratada.

IV - O contrato pode versar sobre pagamento em pecúnia para que a própria associação quite os gastos mensais essenciais ao seu funcionamento, tais como: energia elétrica, água, reforma do barracão, EPI entre outros? Nessa hipótese haveria repasse em pecúnia apenas para custear os gastos mensais da associação.

Por se tratar de questionamentos comuns relativos ao pagamento à entidade serão abordados conjuntamente.

Com efeito, tanto na hipótese de celebração de termo de colaboração ou fomento quanto de formalização de contrato administrativo, deve estar previsto no respectivo instrumento o valor pago à entidade parceira/contratada e as obrigações

<sup>13</sup> CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. Manual de Direito Administrativo. 30ª ed., 2016, p. 280.

<sup>14</sup> 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.

das partes, como o custeio das despesas de funcionamento, fornecimento de EPI's, a teor do disposto no art. 42, da Lei nº 13.019/14<sup>15</sup> e art. 55, da Lei nº 8.666/93<sup>16</sup>.

- 15 Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:
- I - a descrição do objeto pactuado;
  - II - as obrigações das partes;
  - III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso;
  - V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35
  - VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;
  - VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;
  - IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;
  - X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;
  - XI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
  - XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;
  - XIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
  - XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51;
  - XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;
  - XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;
  - XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública;
  - XVIII - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
  - XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;
  - XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.
- Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.
- I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
  - II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- 16 Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
- I - o objeto e seus elementos característicos;
  - II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
  - III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
  - IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
  - V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
  - VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
  - VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
  - VIII os casos de rescisão;
  - IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
  - X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
  - XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
  - XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
  - XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.
- § 1º (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Tratando-se de termo de colaboração ou fomento, impende destacar que deverá constar do plano de trabalho, anexo obrigatório<sup>17</sup> do instrumento de parceria, a “previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria”, podendo-se nele incluir o custeio das despesas relativas à energia elétrica, água e fornecimento de EPI’s e a forma como se dará o pagamento, se diretamente pela administração pública ou com repasse em pecúnia para a entidade parceira, em ambos os casos, sendo imprescindível a exigência de documentos comprobatórios das despesas pela organização da sociedade civil.

Especificamente em relação à reforma do barracão, há previsão expressa no art. 42, inciso X, de que será cláusula essencial, a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública, sendo possível, inclusive, a doação após a consecução do objeto, observado o disposto no art. 36, parágrafo único<sup>18</sup>, da mesma lei.

De outro giro, caso a administração opte pela contratação por dispensa de licitação, nos termos assinalados pela Coordenadoria de Gestão Municipal, com fulcro no art. 7º, §2º, II<sup>19</sup>; art. 15, V, § 1º<sup>20</sup>; art. 40, §2º, II<sup>21</sup>; art. 43, IV e V<sup>22</sup> da Lei nº 8.666/93, é necessária a

- 
- § 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6o do art. 32 desta Lei.
- § 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no [art. 63 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964](#).
- 17 Art. 42 (...)  
Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.
- 18 Art. 36. Será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria.  
Parágrafo único. Os bens remanescentes adquiridos com recursos transferidos poderão, a critério do administrador público, ser doados quando, após a consecução do objeto, não forem necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente.
- 19 Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:  
(...)  
§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:  
(...)  
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
- 20 Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:  
(...)  
V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.  
§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.
- 21 Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:  
(...)  
§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:  
(...)  
II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;
- 22 Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:  
(...)  
IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;  
V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;



elaboração de uma planilha de custos contendo a previsão de todos os itens e todas as estimativas de despesas necessárias à execução do objeto a ser contratado.

V - A fixação da média para o pagamento em pecúnia para a associação pode ser feita com base em três orçamentos?

VI - Como é possível a apuração da média dos itens pagos “in natura” para a associação?

Relativamente a esses questionamentos, dada a pertinência da fundamentação delineada pela Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 863/21, transcrevo-a:

Além de restar demonstrado o preenchimento dos requisitos legais autorizadores, a Administração Pública, à luz do princípio da economicidade, deve-se avaliar se o preço cobrado pelos serviços a serem prestados é compatível com os valores praticados no mercado.

É necessária a elaboração de uma planilha de custos contendo a previsão de todos os itens e todas as estimativas de despesas necessárias à execução do objeto a ser contratado. Em que pese a Lei nº 8.666/93 não indicar o modo como se proceder à estimativa dos preços, a praxe da atuação administrativa é de que sejam cotados no mínimo três orçamentos com fornecedores do ramo afeto ao objeto a ser contratado, desconsiderados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados.

Por sua vez, a opção do legislador foi a de positivar na Lei nº 14.133/21, no seu artigo 23, que o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos parâmetros indicados, adotados de forma combinada ou não, inclusive conforme o melhor preço a partir da realização de cotação com no mínimo 03 (três) fornecedores.

A pesquisa de preços é, portanto, procedimento prévio e obrigatório seja na licitação ou na sua dispensa, a ser realizada com no mínimo três empresas do ramo, além das demais parâmetros pontuados no parágrafo 1º, do artigo 23, da nova Lei de Licitações, e, na impossibilidade, proceder conforme o parágrafo 4º do mesmo dispositivo, observando-se a abrangência territorial e os valores praticados no mercado no que tange à coleta, ao processamento e à comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis.

A propósito, acrescente-se que na formação do valor previsto para a realização do objeto, que deverá constar do edital de chamamento público, na ausência de parâmetros específicos na Lei nº 13.019/14, é recomendável que se adote a pesquisa de preços, para aferição da compatibilidade com o valor de mercado.

VII - Para o fornecimento de EPI por parte da contratante é necessário realizar uma licitação própria que conste no objeto que o EPI será entregue para a associação ou pode utilizar uma licitação já existente no órgão, a qual não especifica que será entregue para a associação?

Sim, se os valores globais superarem o limite para o qual é autorizada a dispensa<sup>23</sup>, deve ser realizada licitação cujo objeto seja a aquisição de Equipamento de Proteção Individual. não sendo possível a utilização de uma licitação existente em outro órgão.

23 Art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93.



A princípio, não se revela possível a utilização de uma licitação existente em outro órgão, dadas as peculiaridades das atividades a serem desenvolvidas pela organização da sociedade civil parceira/contratada, em que se exige EPI's específicos para atingimento da finalidade almejada quanto à coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos.

Saliente-se que o próprio dispositivo legal que autoriza a dispensa de licitação para esse serviço faz menção expressa à necessidade do *“uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública* (art. 24, XXVII, da Lei nº 8.666/3).

Em face do exposto VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça a presente consulta e responda-a nos termos da fundamentação acima.

### 3 DA DECISÃO

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Tribunal Pleno, 15 de setembro de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 29.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

**Conselheiro Relator**

**IVAN LELIS BONILHA**

**Vice-Presidente no exercício da Presidência**

# TERCEIRIZAÇÃO

## OPERADOR DE MÁQUINAS – CREDENCIAMENTO

### FORMAÇÃO DE PREÇO

PROCESSO Nº : 237952/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE NOVA TEBAS  
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE NOVA TEBAS  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO Nº 1605/21 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Terceirização de atividade meio. Operador de máquinas leves e pesadas. Credenciamento. Pela possibilidade.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Nova Tebas, por meio da qual apresenta questionamentos surgidos a partir do fato de que a Lei Municipal nº 842/2020 extinguiu os cargos de operador de motoniveladora, de trator de esteira, de escavadeira hidráulica e de retroescavadeira, e, ainda, colocou em extinção o cargo de operador de equipamento rodoviário.

Com suporte no contexto fático apresentado, no sentido de que a própria municipalidade desenvolve os serviços de revitalização de estradas rurais, inclusive com a consolidada aquisição de maquinário próprio para tal finalidade, questiona se com a extinção dos cargos mencionados seria possível terceirizar a mão de obra em comento, nos seguintes termos:

(a) Há a possibilidade de contratação dos serviços de operador de máquinas leves e pesadas através de credenciamento/chamamento público, adotando como critérios mínimos de contratação, tais como experiência profissional e capacitação técnica?

(b) Se a resposta for afirmativa, o edital poderia prever a possibilidade de contratação de pessoas físicas e jurídicas para prestar esses serviços?

(c) Qual seria a metodologia correta na formação do preço? A utilização conforme preceitua a instrução normativa, utilizando-se de todos os meios disponíveis para obtenção de cota de preços, com a inclusão do cômputo dos custos com um servidor efetivo para o cargo? Ou somente com base no custo do servidor para o município?

Do parecer jurídico anexado aos autos extrai-se que (peças nºs 05/06):

(a) A possibilidade de contratação via processo licitatório de operador de máquinas e equipamento rodoviário, de acordo com o Acórdão 3367/19- STP;

(b) A inviabilidade de se proceder ao sistema de credenciamento, salvo se a administração pública demonstre, em ato administrativo fundamentado, que o interesse público somente poderá ser atendido pela contratação do maior número possível de participantes, bem como que a licitação, no caso concreto, seria desvantajosa;

(c) A Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, estabeleceu parâmetros para a formação da cesta de preços para contratações e aquisições públicas, segundo o art. 2º e incisos deve o Ente Federado, preferencialmente fazer a busca pelos bancos de preços do governo, contratações de outros entes públicos em execução ou concluídos em até 180 dias. Neste ínterim, considerando que o cargo de operador de equipamento rodoviário ainda encontra-se em extinção, na formação da cesta de preços deve ser considerado o custo com um servidor efetivo para o cargo.

Após manifestações preliminares da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 33/20, peça nº 15) e da Coordenadoria Geral de Fiscalização (Despacho nº 196/20, peça nº 12), a Coordenadoria de Gestão Municipal, em seu Parecer nº 385/21 (peça nº 24), assim concluiu:

1. Há a possibilidade de contratação de serviços de operador de máquinas leves e pesadas através de credenciamento/chamamento público, adotando como critérios mínimos de contratação, tais como experiência profissional e capacitação técnica?

Não. A terceirização dos serviços é possível desde que por meio de licitação, e não pela modalidade de credenciamento.

Ao eleger a licitação como meio para terceirizar os serviços, o Município deve observar que a terceirização das atividades de operador de máquinas leves e pesadas é possível por estas atividades não constituírem o núcleo fundamental de atuação da Administração Pública, já que são serviços instrumentais às suas atividades-fim, de modo que podem ser executadas de forma indireta.

Porém, é necessária a verificação da correspondência ou não com o plano de cargos e salários do órgão ou entidade, a fim de que o ente municipal não contrate mais terceirizados do que servidores, burlando, desta forma, a regra constitucional do concurso público; e, ainda, que não sejam inerentes às categorias funcionais abarcadas pelo plano de cargos da entidade, à exceção se existir disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

2. Se a resposta for afirmativa, o edital poderia prever a possibilidade de contratação de pessoas físicas e jurídicas para prestar esses serviços?

Considerando que a resposta anterior foi negativa, e que, por esta razão, o ente municipal deve se valer de licitação para a contratação de serviços de operador de máquinas leves e pesadas, pode o objeto ser executado tanto por pessoa física como por pessoa jurídica.

O edital deve admitir a participação de ambas e disciplinar os requisitos para cada qual, revelando que o procedimento é destinado a todos os que atendam as condições pré-estabelecidas no tocante à execução do objeto. Logo, deve o gestor avaliar qual é a proposta mais vantajosa à Administração – se a ofertada por pessoa física ou por pessoa jurídica – examinando, também, a comprovação da capacitação técnica para a execução das atividades de operador de máquinas leves e pesadas, como possuir mais de 18 anos, ensino fundamental completo, Carteira Nacional de Habilitação categoria B e certificação em um curso profissionalizante para ser operador de máquinas pesadas.

3. Qual seria a metodologia correta na formação do preço? A utilização conforma preceitua a instrução normativa, utilizando-se de todos os meios disponíveis para obtenção da cesta de preços. Com a inclusão do cômputo do custo com um servidor efetivo para o cargo? Ou somente com base no custo do servidor do município?

Tendo em vista que a resposta ao primeiro quesito foi negativa, e que, por essa razão, a municipalidade deve se valer de licitação para a contratação

de serviços de operador de máquinas leves e pesadas, a formação de preço máximo em licitação deve ter pesquisa criteriosa, nos termos do Acórdão nº 1.108/205 - TP deste Tribunal.

A definição de quais e de quantas fontes serão consultadas para a formação do preço máximo de uma licitação deve levar em conta as peculiaridades do objeto a ser contratado, do ponto de vista qualitativo e quantitativo; 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. Em regra, os itens para a formação de custos do empregado são a remuneração; os benefícios mensais e diários; os insumos diversos; os encargos previdenciários e trabalhistas; o 13º salário; o afastamento maternidade; a provisão para rescisão; a reposição do profissional ausente; os custos indiretos, tributos e lucro.

O custo se refere, portanto, ao de um empregado terceirizado pelo Município.

No mesmo sentido se deu o entendimento do Ministério Público de Contas, consoante se depreende do Parecer nº 86/21-PGC (peça nº 25).

É o relato.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em atenção ao disposto no artigo 311 do Regimento Interno desta C. Corte de Contas e conforme já certificado no r. Despacho nº 414/20-GCDA (peça nº 13), corroboro o preenchimento das premissas de admissibilidade para recebimento da presente consulta, razão pela qual ingresso no mérito das questões formuladas.

Inicialmente, destaco que uma consulta, ao ser respondida, deve ser pautada em linhas gerais e abstratas, sem deixar prevalecer as minúcias do caso concreto incidentalmente relatadas pelo consulente, o que me leva a, respeitosamente, adotar juízo diverso daquele esboçado pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas.

Isso porque, independentemente das questões pontuais e concretas trazidas pelo Município de Novas Tebas, reputo imprescindível me ater ao quadro geral delineado, sem considerar, portanto, as entrelinhas e especificidades dos fatos, visto que a figura da consulta exige a apresentação de resposta em tese, consoante se fará dorav33

Por força do exposto, entendo que os questionamentos devem ser respondidos nos termos adiante relatados:

a) Há a possibilidade de contratação dos serviços de operador de máquinas leves e pesadas através de credenciamento/chamamento público, adotando como critérios mínimos de contratação, tais como experiência profissional e capacitação técnica?

Sim, desde que observados os preceitos legais, jurisprudenciais e doutrinários condizentes com a modalidade de inexigibilidade denominada credenciamento,

devendo os critérios mínimos de qualificação técnica serem exigidos apenas dentro do limite necessário para resguardar pleno atendimento ao interesse público almejado, de modo a priorizar inteiramente os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Assim, conforme se extrai dos ensinamentos de Marçal Justen Filho, o credenciamento é cabível nas hipóteses em que, respeitados padrões mínimos de idoneidade e de aceitabilidade, é indiferente para a Administração a identidade do sujeito a ser contratado (...), visto que inexistente variação no tocante à remuneração em virtude da atuação subjetiva do contratado e qualquer sujeito se encontra em condições de executar a prestação, desde que atenda aos padrões de qualidade mínima exigidos<sup>1</sup>.

Em resumo, deve a administração limitar suas contratações à satisfação de necessidades existentes num determinado período de tempo, dependendo a sua concretização do preenchimento de requisitos mínimos pelos interessados, mostrando-se fundamental, para pleno alcance dos objetivos, a delimitação prévia de condições mínimas de cadastramento que lhe assegure a obtenção de prestação dotadas da qualidade adequada<sup>2</sup>.

b) Se a resposta for afirmativa, o edital poderia prever a possibilidade de contratação de pessoas físicas e jurídicas para prestar esses serviços?

O caso concreto deverá guiar o gestor, dentro de necessidade administrativa proeminente, a determinar-se pela contratação de pessoa física ou jurídica, não existindo vedação legal específica, tendo, inclusive, esta C. Corte autorizado a terceirização dos serviços de operador de máquinas leves e pesadas, sem especificação quanto ao direcionamento a pessoas físicas ou jurídicas.

c) Qual seria a metodologia correta na formação do preço? A utilização conforme preceitua a instrução normativa, utilizando-se de todos os meios disponíveis para obtenção de cota de preços, com a inclusão do cômputo dos custos com um servidor efetivo para o cargo? Ou somente com base no custo do servidor para o município?

No credenciamento, ainda dentro do que vem lecionado por Marçal Justen Filho, prevalecem os mecanismos da lei da oferta e da procura próprios do mercado, o que me leva a concluir que a respectiva formação do preço deve tomar por base o

1 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1130

2 Op. Cit. p. 1131.

valor de mercado para o tipo de objeto contratado, geralmente considerado, para os serviços mencionados na presente consulta, na proporção valor/hora.

Acerca do tema, ressalto que este Tribunal já fixou diretrizes para a metodologia ora indagada, sendo devidamente abordada em consulta respondida com força normativa, consubstanciada no v. Acórdão 1108/20-STP.

Ante o exposto, VOTO:

I - por conhecer a consulta, para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

a) Há a possibilidade de contratação dos serviços de operador de máquinas leves e pesadas através de credenciamento/chamamento público, adotando como critérios mínimos de contratação, tais como experiência profissional e capacitação técnica?

Sim, desde que observados os preceitos legais, jurisprudenciais e doutrinários condizentes com a hipótese de inexigibilidade denominada credenciamento, devendo os critérios mínimos de qualificação técnica serem exigidos apenas no limite necessário para resguardar pleno atendimento ao interesse público almejado, de modo a priorizar inteiramente os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável;

Assim, conforme se extrai dos ensinamentos de Marçal Justen Filho, o credenciamento é cabível nas hipóteses em que, respeitados padrões mínimos de idoneidade e de aceitabilidade, é indiferente *para a Administração a identidade do* sujeito a ser contratado (...), visto que inexistente variação no tocante à remuneração em virtude da atuação subjetiva do contratado e qualquer sujeito se encontra em condições de executar a prestação, desde que atenda aos padrões de qualidade mínima exigidos;

Em resumo, deve a administração limitar suas contratações à satisfação de necessidades existentes num determinado período de tempo, dependendo a sua concretização do preenchimento de pressupostos mínimos pelos interessados, mostrando-se fundamental, para pleno atingimento dos objetivos, a delimitação prévia de condições mínimas de cadastramento que lhe assegure a obtenção de prestação dotadas da qualidade adequada;

b) Se a resposta for afirmativa, o edital poderia prever a possibilidade de contratação de pessoas físicas e jurídicas para prestar esses serviços?

O caso concreto deverá guiar o gestor, dentro de necessidade administrativa proeminente, a determinar-se pela contratação de pessoa física ou jurídica, não existindo vedação legal específica, tendo, inclusive, esta C. Corte autorizado

a terceirização dos serviços de operador de máquinas leves e pesadas, sem especificação quanto ao direcionamento a pessoas físicas ou jurídicas;

c) Qual seria a metodologia correta na formação do preço? A utilização conforme preceitua a instrução normativa, utilizando-se de todos os meios disponíveis para obtenção de cota de preços, com a inclusão do cômputo dos custos com um servidor efetivo para o cargo? Ou somente com base no custo do servidor para o município?

No credenciamento, ainda dentro do que vem bem colocado por Marçal Justen Filho, prevalecem os mecanismos da lei da oferta e da procura próprios do mercado, o que me leva a concluir que a respectiva formação do preço deve tomar por base o valor de mercado para o tipo de objeto contratado, geralmente considerado, para os serviços mencionados na presente consulta, na proporção valor/hora;

Acerca do tema, ressalto que este Tribunal já fixou diretrizes para a metodologia ora indagada, sendo devidamente abordada em consulta respondida com força normativa, consubstanciada no v. Acórdão 1108/20-STP;

II - por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da 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.

## 2.1 MANIFESTAÇÕES

Disponibilizada a proposta de voto para julgamento no Plenário Virtual do Tribunal Pleno, o CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES se manifestou nos seguintes termos:

Brilhante voto do relator, Conselheiro Durval Amaral, que, sem descuidar da legalidade, mostra-se atento à necessidade de modernização da administração pública, em absoluta consonância com os princípios da eficiência e economicidade.

## 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 formulada pelo Município de Nova Tebas, e, no mérito, pela resposta nos seguintes termos:

I - Há a possibilidade de contratação dos serviços de operador de máquinas leves e pesadas através de credenciamento/chamamento público, adotando como critérios mínimos de contratação, tais como experiência profissional e capacitação técnica?



Sim, desde que observados os preceitos legais, jurisprudenciais e doutrinários condizentes com a hipótese de inexigibilidade denominada credenciamento, devendo os critérios mínimos de qualificação técnica serem exigidos apenas no limite necessário para resguardar pleno atendimento ao interesse público almejado, de modo a priorizar inteiramente os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável;

Assim, conforme se extrai dos ensinamentos de Marçal Justen Filho, o credenciamento é cabível nas hipóteses em que, respeitados padrões mínimos de idoneidade e de aceitabilidade, é indiferente para a Administração a identidade do sujeito a ser contratado (...), visto que inexistente variação no tocante à remuneração em virtude da atuação subjetiva do contratado e qualquer sujeito se encontra em condições de executar a prestação, desde que atenda aos padrões de qualidade mínima exigidos;

Em resumo, deve a administração limitar suas contratações à satisfação de necessidades existentes num determinado período de tempo, dependendo a sua concretização do preenchimento de pressupostos mínimos pelos interessados, mostrando-se fundamental, para pleno atingimento dos objetivos, a delimitação prévia de condições mínimas de cadastramento que lhe assegure a obtenção de prestação dotadas da qualidade adequada;

II - Se a resposta for afirmativa, o edital poderia prever a possibilidade de contratação de pessoas físicas e jurídicas para prestar esses serviços?

O caso concreto deverá guiar o gestor, dentro de necessidade administrativa proeminente, a determinar-se pela contratação de pessoa física ou jurídica, não existindo vedação legal específica, tendo, inclusive, esta C. Corte autorizado a terceirização dos serviços de operador de máquinas leves e pesadas, sem especificação quanto ao direcionamento a pessoas físicas ou jurídicas;

III - Qual seria a metodologia correta na formação do preço? A utilização conforme preceitua a instrução normativa, utilizando-se de todos os meios disponíveis para obtenção de cota de preços, com a inclusão do cômputo dos custos com um servidor efetivo para o cargo? Ou somente com base no custo do servidor para o município?

No credenciamento, ainda dentro do que vem bem colocado por Marçal Justen Filho, prevalecem os mecanismos da lei da oferta e da procura próprios do mercado, o que me leva a concluir que a respectiva formação do preço deve tomar por base o

valor de mercado para o tipo de objeto contratado, geralmente considerado, para os serviços mencionados na presente consulta, na proporção valor/hora;

Acerca do tema, ressalto que este Tribunal já fixou diretrizes para a metodologia ora indagada, sendo devidamente abordada em consulta respondida com força normativa, consubstanciada no v. Acórdão 1108/20-STP;

IV - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) o encaminhamento dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) 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 e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 8 de julho de 2021 – Sessão Virtual nº 11.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Conselheiro Relator**  
**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**

# LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

## 1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

### 1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

|  |  |
|--|--|
| <a href="#">Emenda Constitucional n. 111, de 28 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.U. de 29 set. 2021 | Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. |
| <a href="#">Emenda Constitucional n. 110, de 12 de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.U. de 13 jul. 2021    | Acrescenta o art. 18-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre a convalidação de atos administrativos praticados no Estado do Tocantins entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 1994.   |

### 1.2 LEIS COMPLEMENTARES

|   |  |
|---|--|
| <a href="#">Lei Complementar n. 184, de 29 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.U. de 30 set. 2021 | Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para excluir da incidência de inelegibilidade responsáveis que tenham tido contas julgadas irregulares sem imputação de débito e com condenação exclusiva ao pagamento de multa. |
| <a href="#">Lei Complementar n. 183, de 22 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.U. de 23 set. 2021 | Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para explicitar a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) sobre o monitoramento e rastreamento de veículos e carga.                                    |

### 1.3 LEIS ORDINÁRIAS

|  |   |
|--|---|
| <a href="#">Lei n. 14.210, de 30 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.U. de 1º out. 2021                | Acrescenta o Capítulo XI-A à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 [que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal], para dispor sobre a decisão coordenada no âmbito da administração pública federal. |
| <a href="#">Lei n. 14.209, de 30 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.U. de 30 set. 2021 - Edição extra | Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, crédito especial no valor de R\$ 2.993.097.348,00, para os fins que especifica.   |
| <a href="#">Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.U. de 29 set. 2021                | Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos.  |
| <a href="#">Lei n. 14.203, de 10 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.U. de 13 set. 2021                | Altera a Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010, para tornar obrigatória a atualização do cadastro dos beneficiários da Tarifa Social de Energia Elétrica.   |

|   |  |
|---|--|
| <p><a href="#">Lei n. 14.200, de 2 de setembro de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 3 set. 2021</p>  | <p>Altera a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (Lei de Propriedade Industrial), para dispor sobre a licença compulsória de patentes ou de pedidos de patente nos casos de declaração de emergência nacional ou internacional ou de interesse público, ou de reconhecimento de estado de calamidade pública de âmbito nacional.</p>  |
| <p><a href="#">Lei n. 14.199, de 2 de setembro de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 3 set. 2021</p>  | <p>Altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre medidas alternativas de prova de vida para os beneficiários da Previdência Social durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional; e dá outras providências.</p>  |
| <p><a href="#">Lei n. 14.198, de 2 de setembro de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 3 set. 2021</p>  | <p>Dispõe sobre videochamadas entre pacientes internados em serviços de saúde impossibilitados de receber visitas e seus familiares.</p>   |
| <p><a href="#">Lei n. 14.197, de 1º de setembro de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 2 set. 2021</p> | <p>Acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais).</p>  |
| <p><a href="#">Lei n. 14.195, de 26 de agosto de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 ago. 2021</p>  | <p>Dispõe sobre a facilitação para abertura de empresas, sobre a proteção de acionistas minoritários, sobre a facilitação do comércio exterior, sobre o Sistema Integrado de Recuperação de Ativos (Sira), sobre as cobranças realizadas pelos conselhos profissionais, sobre a profissão de tradutor e intérprete público, sobre a obtenção de eletricidade, sobre a desburocratização societária e de atos processuais e a prescrição intercorrente na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); altera as Leis nºs 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 7.913, de 7 de dezembro de 1989, 12.546, de 14 de dezembro 2011, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.514, de 28 de outubro de 2011, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 4.886, de 9 de dezembro de 1965, 5.764, de 16 de dezembro de 1971, 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o Decreto-Lei nº 341, de 17 de março de 1938; e revoga as Leis nºs 2.145, de 29 de dezembro de 1953, 2.807, de 28 de junho de 1956, 2.815, de 6 de julho de 1956, 3.187, de 28 de junho de 1957, 3.227, de 27 de julho de 1957, 4.557, de 10 de dezembro de 1964, 7.409, de 25 de novembro de 1985, e 7.690, de 15 de dezembro de 1988, os Decretos nºs 13.609, de 21 de outubro de 1943, 20.256, de 20 de dezembro de 1945, e 84.248, de 28 de novembro de 1979, e os Decretos-Lei nºs 1.416, de 25 de agosto de 1975, e 1.427, de 2 de dezembro de 1975, e dispositivos das Leis nºs 2.410, de 29 de janeiro de 1955, 2.698, de 27 de dezembro de 1955, 3.053, de 22 de dezembro de 1956, 5.025, de 10 de junho de 1966, 6.137, de 7 de novembro de 1974, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 9.279, de 14 de maio de 1996, e 9.472, de 16 de julho de 1997, e dos Decretos-Lei nºs 491, de 5 de março de 1969, 666, de 2 de julho de 1969, e 687, de 18 de julho de 1969; e dá outras providências.</p> |
| <p><a href="#">Lei n. 14.194, de 20 de agosto de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 23 ago. 2021</p>  | <p>Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências.</p>   |
| <p><a href="#">Lei n. 14.193, de 6 de agosto de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 9 ago. 2021</p>    | <p>Institui a Sociedade Anônima do Futebol e dispõe sobre normas de constituição, governança, controle e transparência, meios de financiamento da atividade futebolística, tratamento dos passivos das entidades de práticas desportivas e regime tributário específico; e altera as Leis nºs 9.615, de 24 de março de 1998, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).</p>  |

|   |  |
|---|--|
| <p><a href="#">Lei n. 14.192, de 4 de agosto de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 5 ago. 2021</p>  | <p>Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais.</p>   |
| <p><a href="#">Lei n. 14.191, de 3 de agosto de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 4 ago. 2021</p>  | <p>Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a modalidade de educação bilíngue de surdos.</p>   |
| <p><a href="#">Lei n. 14.190, de 29 de julho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 30 jul. 2021</p> | <p>Altera a Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021, para determinar a inclusão como grupo prioritário no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 de gestantes, puérperas e lactantes, bem como de crianças e adolescentes com deficiência permanente, com comorbidade ou privados de liberdade.</p>  |
| <p><a href="#">Lei n. 14.189, de 28 de julho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 29 jul. 2021</p> | <p>Altera a Lei nº 13.992, de 22 de abril de 2020, para prorrogar a suspensão da obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas pelos prestadores de serviço de saúde de qualquer natureza no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) .</p>  |
| <p><a href="#">Lei n. 14.188, de 28 de julho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 29 jul. 2021</p> | <p>Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher .</p>  |
| <p><a href="#">Lei n. 14.187, de 15 de julho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 16 jul. 2021</p> | <p>Dispõe sobre a autorização para que estruturas industriais destinadas à fabricação de vacinas de uso veterinário sejam utilizadas na produção de insumos farmacêuticos ativos (IFA) e vacinas contra a covid-19 no Brasil.</p>  |
| <p><a href="#">Lei n. 14.186, de 15 de julho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 16 jul. 2021</p> | <p>Altera a Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020, para dispor sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura.</p>  |
| <p><a href="#">Lei n. 14.185, de 14 de julho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 15 jul. 2021</p> | <p>Dispõe sobre o acolhimento pelo Banco Central do Brasil de depósitos voluntários à vista ou a prazo das instituições financeiras; e altera a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.</p>  |
| <p><a href="#">Lei n. 14.184, de 14 de julho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 15 jul. 2021</p> | <p>Altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, para fins de modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE).</p>  |
| <p><a href="#">Lei n. 14.183, de 14 de julho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 15 jul. 2021</p> | <p>Altera a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, para majorar a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido devida pelas pessoas jurídicas do setor financeiro, a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, para modificar a concessão da isenção relativa ao Imposto sobre Produtos Industrializados incidente na aquisição de automóveis por pessoa com deficiência, as Leis n os 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 9.613, de 3 de março de 1998, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; e revoga a tributação especial relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas.</p> |

|  |   |
|--|---|
| <a href="#">Lei n. 14.182, de 12 de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.U. de 13 jul. 2021 | Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras); altera as Leis n.ºs 5.899, de 5 de julho de 1973, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 13.182, de 3 de novembro de 2015, 13.203, de 8 de dezembro de 2015, 14.118, de 13 de janeiro de 2021, 9.648, de 27 de maio de 1998, e 9.074, de 7 de julho de 1995; e revoga dispositivos da Lei n.º 3.890-A, de 25 de abril de 1961. |
| <a href="#">Lei n. 14.181, de 1º de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.U. de 2 jul. 2021  | Altera a Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento.   |
| <a href="#">Lei n. 14.180, de 1º de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.U. de 2 jul. 2021  | Institui a Política de Inovação Educação Conectada.   |

#### 1.4 DECRETOS

|  |   |
|--|---|
| <a href="#">Decreto n. 10.822, de 28 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.U. de 29 set. 2021                | Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030.   |
| <a href="#">Decreto n. 10.821, de 28 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.U. de 29 set. 2021                | Revoga o inciso I do § 2º do art. 18 do Anexo I ao Decreto n.º 10.610, de 27 de janeiro de 2021, que aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público.   |
| <a href="#">Decreto n. 10.819, de 27 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.U. de 28 set. 2021                | Regulamenta o disposto na Lei Complementar n.º 178, de 13 de janeiro de 2021, e no art. 2º da Lei n.º 9.496, de 11 de setembro de 1997.   |
| <a href="#">Decreto n. 10.818, de 27 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.U. de 28 set. 2021                | Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública federal nas categorias de qualidade comum e de luxo.                 |
| <a href="#">Decreto n. 10.815, de 27 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.U. de 28 set. 2021                | Altera o Decreto n.º 9.937, de 24 de julho de 2019, que institui o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o Conselho Deliberativo do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. |
| <a href="#">Decreto n. 10.802, de 17 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.U. de 20 set. 2021                | Regulamenta o reconhecimento e a regularização de obrigações por parte da União.  |
| <a href="#">Decreto n. 10.799, de 17 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.U. de 17 set. 2021 - Edição extra | Altera o Decreto n.º 9.612, de 17 de dezembro de 2018, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações.   |
| <a href="#">Decreto n. 10.798, de 17 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.U. de 17 set. 2021 - Edição extra | Regulamenta o art. 23 da Lei n.º 14.182, de 12 de julho de 2021, para dispor sobre as condições para a prorrogação do período de suprimento dos contratos de compra e venda de energia do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica.                       |



|  |  |
|--|--|
| <p><a href="#">Decreto n. 10.797, de 16 de setembro de 2021</a><br/>Publicado no D.O.U. de 17 set. 2021</p>              | <p>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 - IOF.</p>   |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.795, de 13 de setembro de 2021</a><br/>Publicado no D.O.U. de 14 set. 2021</p>              | <p>Institui o Programa de Integridade da Presidência da República.</p>   |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.793, de 13 de setembro de 2021</a><br/>Publicado no D.O.U. de 14 set. 2021</p>              | <p>Regulamenta o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública - Programa Habite Seguro, e altera o Decreto nº 10.333, de 29 de abril de 2020, que aprova o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Social.</p>  |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.792, de 13 de setembro de 2021</a><br/>Publicado no D.O.U. de 14 set. 2021</p>              | <p>Regulamenta o art. 68-D da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para dispor sobre a comercialização de combustíveis por revendedor varejista.</p>  |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.789, de 8 de setembro de 2021</a><br/>Publicado no D.O.U. de 9 set. 2021</p>                | <p>Dispõe sobre a atribuição e a delegação competências ao Presidente do Banco Central do Brasil e altera o Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973, o Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995, o Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, o Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999, o Decreto nº 3.644, de 30 de outubro de 2000, o Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017, o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, o Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019, e o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019.</p> |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.787, de 6 de setembro de 2021</a><br/>Publicado no D.O.U. de 8 set. 2021</p>                | <p>Altera o Decreto nº 5.879, de 22 de agosto de 2006, e o Decreto nº 9.022, de 31 de março de 2017, para dispor sobre a destinação e a utilização dos recursos destinados a custear estudos e pesquisas para o planejamento da expansão do sistema energético.</p>  |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.782, de 30 de agosto de 2021</a><br/>Publicado no D.O.U. de 31 ago. 2021</p>                | <p>Altera o Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, que institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital.</p>  |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.780, de 25 de agosto de 2021</a><br/>Publicado no D.O.U. de 26 ago. 2021</p>                | <p>Institui o Sistema Nacional de Garantias de Crédito, nos termos do disposto no art. 60-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.</p>   |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.779, de 25 de agosto de 2021</a><br/>Publicado no D.O.U. de 25 ago. 2021 - Edição extra</p> | <p>Estabelece medidas para a redução do consumo de energia elétrica no âmbito da administração pública federal.</p>  |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.778, de 24 de agosto de 2021</a><br/>Publicado no D.O.U. de 25 ago. 2021</p>                | <p>Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência de Segurança Pública.</p>  |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.777, de 24 de agosto de 2021</a><br/>Publicado no D.O.U. de 25 ago. 2021</p>                | <p>Institui a Política Nacional de Inteligência de Segurança Pública.</p>  |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.776, de 24 de agosto de 2021</a><br/>Publicado no D.O.U. de 25 ago. 2021</p>                | <p>Altera o Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto.</p>  |



|  |  |
|--|--|
| <p><a href="#">Decreto n. 10.775, de 23 de agosto de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 24 ago. 2021</p> | <p>Altera o Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005, que aprova o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, ancilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens, o Decreto nº 9.942, de 25 de julho de 2019, que aprova o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Rádio na Amazônia Legal, ancilar ao serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada, o Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, que aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, e o Decreto nº 10.405, de 25 de junho de 2020, que altera o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão.</p> |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.768, de 13 de agosto de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 16 ago. 2021</p> | <p>Altera o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.</p>  |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.764, de 9 de agosto 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 10 ago. 2021</p>     | <p>Dispõe sobre o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, de que trata o § 1º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.</p>   |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.756, de 27 de julho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 jul. 2021</p>  | <p>Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal.</p>   |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.755, de 26 de julho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 27 jul. 2021</p>  | <p>Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, altera o Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, e o Decreto nº 9.891, de 27 de junho de 2019, e dá outras providências.</p>   |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.752, de 23 de julho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 26 jul. 2021</p>  | <p>Altera o Decreto nº 10.407, de 29 de junho de 2020, que 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><a href="#">Decreto n. 10.751, de 22 de julho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 jul. 2021</p>  | <p>Altera o Decreto nº 10.464, de 17 de agosto de 2020, para dispor sobre as ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da covid-19.</p>   |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.750, de 19 de julho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 20 jul. 2021</p>  | <p>Regulamenta o procedimento de revisão da reforma por incapacidade definitiva para o serviço ativo ou por invalidez de militares inativos, de carreira ou temporários, das Forças Armadas.</p>   |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.750, de 19 de julho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 20 jul. 2021</p>  | <p>Regulamenta o procedimento de revisão da reforma por incapacidade definitiva para o serviço ativo ou por invalidez de militares inativos, de carreira ou temporários, das Forças Armadas.</p>   |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.748, de 16 de julho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 19 jul. 2021</p>  | <p>Institui a Rede Federal de Gestão de Incidentes Cibernéticos.</p>   |
| <p><a href="#">Decreto n. 10.746, de 9 de julho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 12 jul. 2021</p>   | <p>Institui a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação de Materiais Avançados e o Comitê Gestor de Materiais Avançados.</p>  |

|   |  |
|---|--|
| <a href="#">Decreto n. 10.742, de 5 de julho de 2021</a><br>Publicado no D.O.U. de 6 jul. 2021  | Regulamenta a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, que dispõe sobre as pensões militares.   |
| <a href="#">Decreto n. 10.740, de 5 de julho de 2021</a><br>Publicado no D.O.U. de 6 jul. 2021  | Prorroga o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), instituído pela Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021.                                     |
| <a href="#">Decreto n. 10.739, de 1º de julho de 2021</a><br>Publicado no D.O.U. de 2 jul. 2021 | Regulamenta o art. 9º da Lei nº 14.161, de 2 de junho de 2021, para dispor sobre o Fundo Garantidor de Operações para pessoas jurídicas beneficiárias do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos, de que trata a Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021. |
| <a href="#">Decreto n. 10.737, de 1º de julho de 2021</a><br>Publicado no D.O.U. de 2 jul. 2021 | Altera o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, quanto ao encaminhamento de propostas de atos normativos que envolvam o Banco Central do Brasil.   |

## 2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

### 2.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

|  |   |
|--|---|
| <a href="#">Emenda Constitucional n. 49, de 13 de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 14 jul. 2021 | Altera o art. 146 da Constituição Estadual do Paraná. |
|--|---|

### 2.2 LEIS COMPLEMENTARES

|   |  |
|---|--|
| <a href="#">Lei Complementar n. 237, de 9 de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 9 jul. 2021  | Institui as Microrregiões dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Oeste, do Centro-leste e do Centro-litoral e suas respectivas estruturas de governança. |
| <a href="#">Lei Complementar n. 236, de 28 de junho de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 2 jul. 2021 | Altera a redação dos §§ 4º e 5º do art. 28 da Lei Complementar nº 85, de 27 de dezembro de 1999, que estabelece a Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Paraná.           |

### 2.3 LEIS ORDINÁRIAS

|   |   |
|---|---|
| <a href="#">Lei n. 20.732, de 29 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 30 set. 2021 | Autoriza o Poder Executivo a prestar contra garantia à União relativamente a garantia concedida por esta em operação de crédito externo a ser contratada pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE junto ao New Development Bank - NDB - e dá outras providências. |
| <a href="#">Lei n. 20.716, de 24 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 24 set. 2021 | Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito externo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento para financiamento parcial do Programa Educação para o Futuro do Estado do Paraná.  |
| <a href="#">Lei n. 20.713, de 23 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 24 set. 2021 | Dispõe sobre a concessão e manutenção de aposentadoria aos serventuários da justiça e aos titulares de serviços notariais e registrais do Paraná, não remunerados pelos cofres públicos e das outras providências outras providências.  |

|   |  |
|---|--|
| <a href="#">Lei n. 20.712, de 23 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 24 set. 2021 | Aprova a construção dos empreendimentos hidrelétricos e de geração de energia que especifica.  |
| <a href="#">Lei n. 20.691, de 15 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 15 set. 2021 | Dispõe sobre a destinação das doses remanescentes das vacinas contra a Covid-19 no Estado do Paraná.   |
| <a href="#">Lei n. 20.689, de 13 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 13 set. 2021 | Altera a Lei nº 20.334, de 30 de setembro de 2020, que dispõe sobre a utilização dos recursos provenientes da Lei Federal nº 14.017, de 29 de junho de 2020, por meio do Fundo Estadual de Cultura do Estado do Paraná, conforme a Lei Federal nº 14.150, de 12 de maio de 2021.   |
| <a href="#">Lei n. 20.688, de 10 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 10 set. 2021 | Veda a retenção e descontos no pagamento de prêmios e de recursos emergenciais, ao setor cultural, previsto na Lei Federal nº 14.017, de 29 de junho de 2020, e a exigência de certidão negativa de dívida com entes federativos, para acesso aos recursos, na forma que menciona. |
| <a href="#">Lei n. 20.687, de 10 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 10 set. 2021 | Dispõe sobre o cancelamento ou a suspensão de plano de telefonia, na vigência de contrato de permanência mínima, nos casos de furto ou roubo do aparelho ou chip celular, e dá outras providências.  |
| <a href="#">Lei n. 20.686, de 3 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 3 set. 2021   | Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social a fim de financiar, parcialmente, a execução do Projeto de Modernização da Controladoria Geral do Estado, e dá outras providências.                       |
| <a href="#">Lei n. 20.685, de 27 de agosto de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 31 ago. 2021   | Dispõe sobre o videomonitoramento de obras públicas custeadas direta ou indiretamente, total ou parcialmente, com recursos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Paraná e dá outras providências   |
| <a href="#">Lei n. 20.676, de 27 de agosto de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 27 ago. 2021   | Dispõe sobre a divulgação do valor do Imposto Sobre Serviços repassado aos municípios através do Programa de Concessões de Rodovias do Estado do Paraná.   |
| <a href="#">Lei n. 20.672, de 27 de agosto de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 27 ago. 2021   | Dispõe sobre a obrigatoriedade dos órgãos responsáveis pelas represas de captação de água utilizada pela população, a plantar mudas nativas no entorno de todo o reservatório com o objetivo de melhorar a capacidade de retenção e qualidade da água captada pela Sanepar.        |
| <a href="#">Lei n. 20.671, de 27 de agosto de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 27 ago. 2021   | Altera o caput do art. 1º da Lei nº 8.627, de 9 de dezembro de 1987, que dispõe sobre a obrigatoriedade dos diagnósticos que especifica, nas crianças nascidas nas maternidades e casas hospitalares mantidas pelo Estado do Paraná.   |
| <a href="#">Lei n. 20.670, de 27 de agosto de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 27 ago. 2021   | Altera dispositivos da Lei nº 20.084, de 18 de dezembro de 2019, que institui o Programa Cartão Futuro no Estado do Paraná e dá outras providências.   |
| <a href="#">Lei n. 20.668, de 19 de agosto de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 19 ago. 2021   | Autoriza o Estado do Paraná a delegar à União, a administração e a exploração de rodovias estaduais.   |

|  |   |
|--|---|
| <a href="#">Lei n. 20.658, de 3 de agosto de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 3 ago. 2021  | Dispõe sobre o programa de incentivo à utilização da Musicoterapia como Tratamento Terapêutico Complementar de Pessoas com Deficiência, Síndromes e/ou Transtorno do Espectro Autista   |
| <a href="#">Lei n. 20.657, de 3 de agosto de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 3 ago. 2021  | Prorroga até 31 de julho de 2021 a suspensão da obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas entre a Secretaria de Saúde do Paraná e os prestadores de serviço de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado do Paraná.                                     |
| <a href="#">Lei n. 20.656, de 3 de agosto de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 3 ago. 2021  | Estabelece normas gerais e procedimentos especiais sobre atos e processos administrativos que não tenham disciplina legal específica, no âmbito do Estado do Paraná.  |
| <a href="#">Lei n. 20.650, de 28 de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 28 jul. 2021 | Estabelece as diretrizes a serem observadas pelos novos contratos de concessão relativos à malha ferroviária, localizada no Território do Estado do Paraná.   |
| <a href="#">Lei n. 20.649, de 27 de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 27 jul. 2021 | Dispõe sobre as penalidades para quem burlar a prioridade de vacinação estabelecida pelo Poder Público.   |
| <a href="#">Lei n. 20.648, de 20 de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 20 jul. 2021 | Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2022.  |
| <a href="#">Lei n. 20.647, de 15 de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 15 jul. 2021 | Cria Funções de Gestão Pública no âmbito do Poder Executivo e adota outras providências.  |
| <a href="#">Lei n. 20.641, de 12 de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 12 jul. 2021 | Dispõe sobre a isenção da contribuição para o Sistema de Proteção Social, já concedida em 4 de dezembro de 2019, para militares estaduais reformados e pensionistas com moléstias graves.   |
| <a href="#">Lei n. 20.635, de 6 de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 6 jul. 2021   | Altera dispositivos das Leis nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998, nº 17.435, de 21 de dezembro de 2012, e nº 18.469, de 30 de abril de 2015, para revisão e reestruturação do plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social e adequações ao Sistema de Proteção Social e dá outras providências.  |
| <a href="#">Lei n. 20.634, de 6 de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 6 jul. 2021   | Institui o Programa Retoma Paraná viabilizando aos contribuintes em recuperação judicial ou extrajudicial ou em regime falimentar, nos termos da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, condições mais benéficas para saldar seus débitos, por força da crise econômica ocorrida pela pandemia da Covid-19 |
| <a href="#">Lei n. 20.633, de 6 de julho de 2021</a><br>Publicada no D.O.E. de 6 jul. 2021   | Autoriza o Poder Executivo a dar quitação recíproca de créditos e débitos entre o Governo do Estado do Paraná e o Fundo de Desenvolvimento Econômico e autoriza o Poder Executivo a converter créditos de sua titularidade.   |

## 2.4 DECRETOS

|   |   |
|---|---|
| <a href="#">Decreto n. 8923, de 30 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 30 set. 2021 | Promove alterações no Decreto nº 8.705, de 14 de setembro de 2021, que estabelece medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19. |
|---|---|

|  |   |
|--|---|
| <a href="#">Decreto n. 8.847, de 27 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 27 set. 2021 | Disciplina os procedimentos a serem observados para a dação em pagamento em bens imóveis e a adjudicação de bens penhorados no curso de processo judicial como formas de extinção do crédito tributário.  |
| <a href="#">Decreto n. 8.842, de 27 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 27 set. 2021 | Transfere Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Paraná – FUNEAS a competência de gerenciamento do Sistema de Registro de Preços para contratações visando fornecimento de medicamentos, insumos farmacológicos e serviços para a realização das atividades das unidades hospitalares regionais.   |
| <a href="#">Decreto n. 8.840, de 27 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 27 set. 2021 | Promove alterações no Decreto nº 3.169, de 22 de outubro de 2019, que fixa normas referentes à execução orçamentária e financeira, para o fim de simplificar o processo de pagamento de GRTR e GEPP e dá outras providências.   |
| <a href="#">Decreto n. 8.833, de 27 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 27 set. 2021 | Revoga o Decreto nº 4.385, de 2020, que dispõe sobre medidas orçamentárias e financeiras para prevenção e combate à COVID-19.   |
| <a href="#">Decreto n. 8.796, de 23 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 23 set. 2021 | Regulamenta a Lei nº 20.537, de 20 de abril de 2021, que dispõe sobre as relações entre as Instituições Públicas de Ensino Superior do Paraná - IEES, Hospitais Universitários – HUs e Instituições Científicas e Tecnológicas públicas – ICTs com as fundações de apoio.   |
| <a href="#">Decreto n. 8.795, de 23 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 23 set. 2021 | Regulamenta a Lei nº 20.334 de 30 de setembro de 2020, que dispõe sobre a utilização dos recursos provenientes da Lei Federal nº 14.017 de 29 de junho de 2020, por meio do Fundo Estadual de Cultura do Estado do Paraná, conforme a Lei Federal nº 14.150 de 12 de maio de 2021.  |
| <a href="#">Decreto n. 8.778, de 21 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 21 set. 2021 | Revoga o art. 5º do Decreto nº 8.705, de 14 de setembro de 2021 [que estabelece medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19].  |
| <a href="#">Decreto n. 8.771, de 21 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 21 set. 2021 | Promove alterações no Decreto nº 8.705, de 14 de setembro de 2021, que estabelece medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19.   |
| <a href="#">Decreto n. 8.768, de 20 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 20 set. 2021 | Altera o Decreto nº 7.300, de 13 de abril de 2021 [que estabelece regras e diretrizes para elaboração e encaminhamento de propostas de decretos e de anteprojeto de lei ao Chefe do Poder Executivo pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual], e estabelece procedimentos para declaração de utilidade pública para fins de desapropriação e outras formas de intervenção do Estado na propriedade privada. |
| <a href="#">Decreto n. 8.705, de 14 de setembro de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 14 set. 2021 | Estabelece novas medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19.  |
| <a href="#">Decreto n. 8.568, de 31 de agosto de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 31 ago. 2021   | Altera o art. 10 do Decreto nº 8.178, de 30 de julho de 2021 [que estabelece novas medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19].   |
| <a href="#">Decreto n. 8.477, de 30 de agosto de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 30 ago. 2021   | Regulamenta o art. 10 da Lei nº 20.321, de 9 de setembro de 2020, que estabelece medidas a serem adotadas no âmbito do Sistema de Transporte Coletivo Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana de Curitiba para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus (Covid-19).  |

|  |   |
|--|---|
| <a href="#">Decreto n. 8.475, de 30 de agosto de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 30 ago. 2021 | Institui o Programa Esporte na Cidade e o Programa Escola do Esporte.   |
| <a href="#">Decreto n. 8.473, de 30 de agosto de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 30 ago. 2021 | Cria, na estrutura organizacional da Procuradoria-Geral do Estado, a Câmara Administrativa de Solução de Conflitos da Procuradoria-Geral do Estado e acresce dispositivos ao Anexo do Decreto nº 2.709, de 26 de junho de 2019.   |
| <a href="#">Decreto n. 8.472, de 30 de agosto de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 30 ago. 2021 | Regulamenta a prática do Teste do Bracinho nas consultas pediátricas em crianças a partir de três anos de idade, atendidas pela rede pública de saúde no âmbito do Estado do Paraná.  |
| <a href="#">Decreto n. 8.405, de 24 de agosto de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 13 ago. 2021 | Revoga o art. 6º do Decreto nº 7.973, de 28 de junho de 2021 [que institui e regulamenta o Plano Paraná Mais Cidades II – PPMC II].   |
| <a href="#">Decreto n. 8.346, de 13 de agosto de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 13 ago. 2021 | Altera o art. 10 do Decreto nº 8.178, de 30 de julho de 2021 [que estabelece novas medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19].   |
| <a href="#">Decreto n. 8.299, de 5 de agosto de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 5 ago. 2021   | Declara situação de emergência no Estado do Paraná, pelo período de 90 (noventa) dias, tendo em vista a redução do volume de água disponível para captação para o consumo humano e dessedentação de animais, que teve como causa estiagem classificada como desastre, conforme Instrução Normativa nº 2, de 20 de dezembro de 2016, do Ministério da Integração Nacional. |
| <a href="#">Decreto n. 8.238, de 4 de agosto de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 4 ago. 2021   | Revoga o art. 2º e respectivo parágrafo único, do Decreto nº 4.385, de 27 de março de 2020 [que dispõe sobre medidas orçamentárias e financeiras para prevenção e combate à COVID-19].  |
| <a href="#">Decreto n. 8.182, de 30 de julho de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 30 jul. 2021  | Revoga o Decreto nº 3.926, de 17 de outubro de 1988 [que dispõe sobre o regulamento de serviços prestados pela Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR].  |
| <a href="#">Decreto n. 8.178, de 30 de julho de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 30 jul. 2021  | Estabelece novas medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19.  |
| <a href="#">Decreto n. 8.175, de 29 de julho de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 29 jul. 2021  | Revoga o Decreto nº 7.629, de 12 de maio de 2021 [que regulamenta o credenciamento de entidades privadas para prestação de serviços de saúde de forma complementar no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS e dá outras providências].   |
| <a href="#">Decreto n. 8.116, de 13 de julho de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 13 jul. 2021  | Regulamenta a Lei Federal nº 13.431 de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência   |
| <a href="#">Decreto n. 8.115, de 13 de julho de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 13 jul. 2021  | Altera o Decreto nº 1.358, de 14 de maio de 2015, que regulamenta o Fundo Rotativo da Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho – SEJUF.  |



|   |   |
|---|---|
| <a href="#">Decreto n. 8.070, de 6 de julho de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 6 jul. 2021 | Altera o Decreto nº 5.975, de 22 de julho de 2002, para autorizar a descentralização do orçamento programado nos casos de ações, projetos, programas ou atividades que demandem contratação de mão de obra terceirizada para sua execução.                      |
| <a href="#">Decreto n. 8.068, de 6 de julho de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 6 jul. 2021 | Promove alterações no Decreto de nº 2.038, de 20 de julho de 2011, que institui o Comitê Estadual do Transporte Escolar.  |
| <a href="#">Decreto n. 8.054, de 5 de julho de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 5 jul. 2021 | Acrescenta o parágrafo único ao artigo 11 do Decreto nº 4.189, de 27 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 e dá outras providências. |
| <a href="#">Decreto n. 8.049, de 2 de julho de 2021</a><br>Publicado no D.O.E. de 2 jul. 2021 | Promove alterações no Decreto nº 7.020, de 5 de março de 2021, alterando a redação do inciso VII do art. 7º.  |

### 3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

#### 3.1 RESOLUÇÕES

|  |   |
|--|---|
| <a href="#">Resolução n. 87, de 7 de julho de 2021.</a><br>Publicada no D.E.T.C. de 12 jul. 2021 | Regulamenta o art. 184 da Lei Estadual nº 19.573, de 2 de julho de 2018, que trata do regime de teletrabalho no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e dá outras providências. |
|--|---|

#### 3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

|  |  |
|--|--|
| <a href="#">Instrução Normativa n. 164, de 23 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.E.T.C. de 29 set. 2021 | Dispõe sobre a forma e as condições para emissão das certidões para instrução de pleitos de operações de crédito dos Poderes Executivo Estadual e de Municípios do Paraná, nos termos dos arts. 289, §§ 1º e 2º, e 521, parágrafo único, do Regimento Interno, e revoga a Instrução Normativa nº 74, de 25 de outubro de 2012. |
| <a href="#">Instrução Normativa n. 163, de 22 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.E.T.C. de 28 set. 2021 | Altera a Instrução Normativa nº 161, de 19 de fevereiro de 2021, que trata da Prestação de Contas de Extinção de Entidades.  |

#### 3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

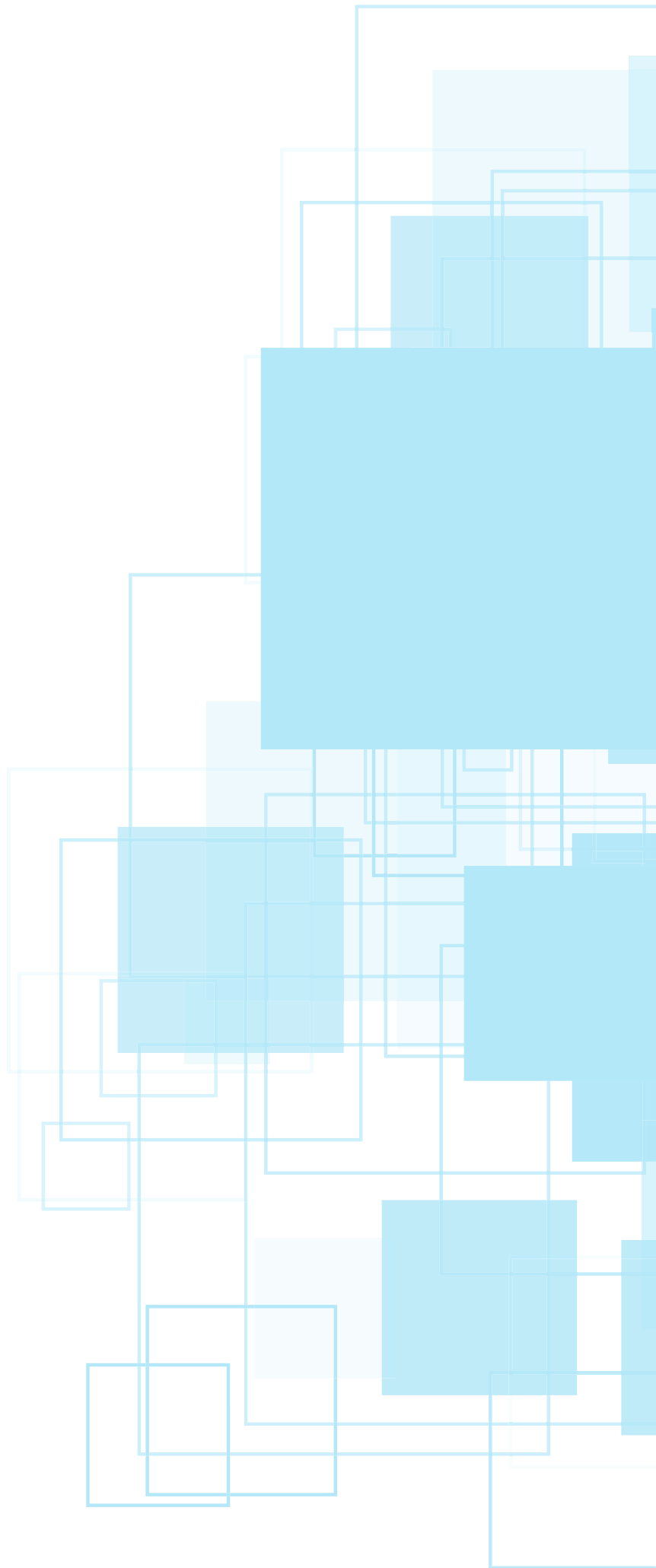
|   |   |
|---|---|
| <a href="#">Instrução de Serviço n. 149, de 30 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.E.T.C. de 1º out. 2021 | Estabelece o fluxo e os modelos de Plano de Trabalho e Termo de Ciência e Responsabilidade, conforme prevê o art. 22 da Resolução nº 87, de 7 de julho de 2021. |
| <a href="#">Instrução de Serviço n. 148, de 24 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.E.T.C. de 28 set. 2021 | Dispõe sobre a organização e fluxo de trabalho do serviço de criação e de manutenção do Catálogo de Informações Necessárias à Fiscalização.                     |
| <a href="#">Instrução de Serviço n. 147, de 2 de setembro de 2021</a><br>Publicada no D.E.T.C. de 9 set. 2021   | Dispõe sobre alterações da Instrução de Serviço nº 115, de 26 de outubro de 2017.   |



|   |   |
|---|---|
| <p><a href="#">Instrução de Serviço n. 146, de 26 de agosto de 2021</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 30 ago. 2021.</p> | <p>Dispõe sobre alterações da Instrução Normativa nº 82, de 20 de dezembro de 2012, e da Instrução de Serviço nº 115, de 26 de outubro de 2017.</p> |
| <p><a href="#">Instrução de Serviço n. 145, de 20 de agosto de 2021</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 25 ago. 2021.</p> | <p>Altera a Instrução de Serviço nº 86, de 16 de outubro de 2014.</p>   |

### 3.4 PORTARIAS SELECIONADAS

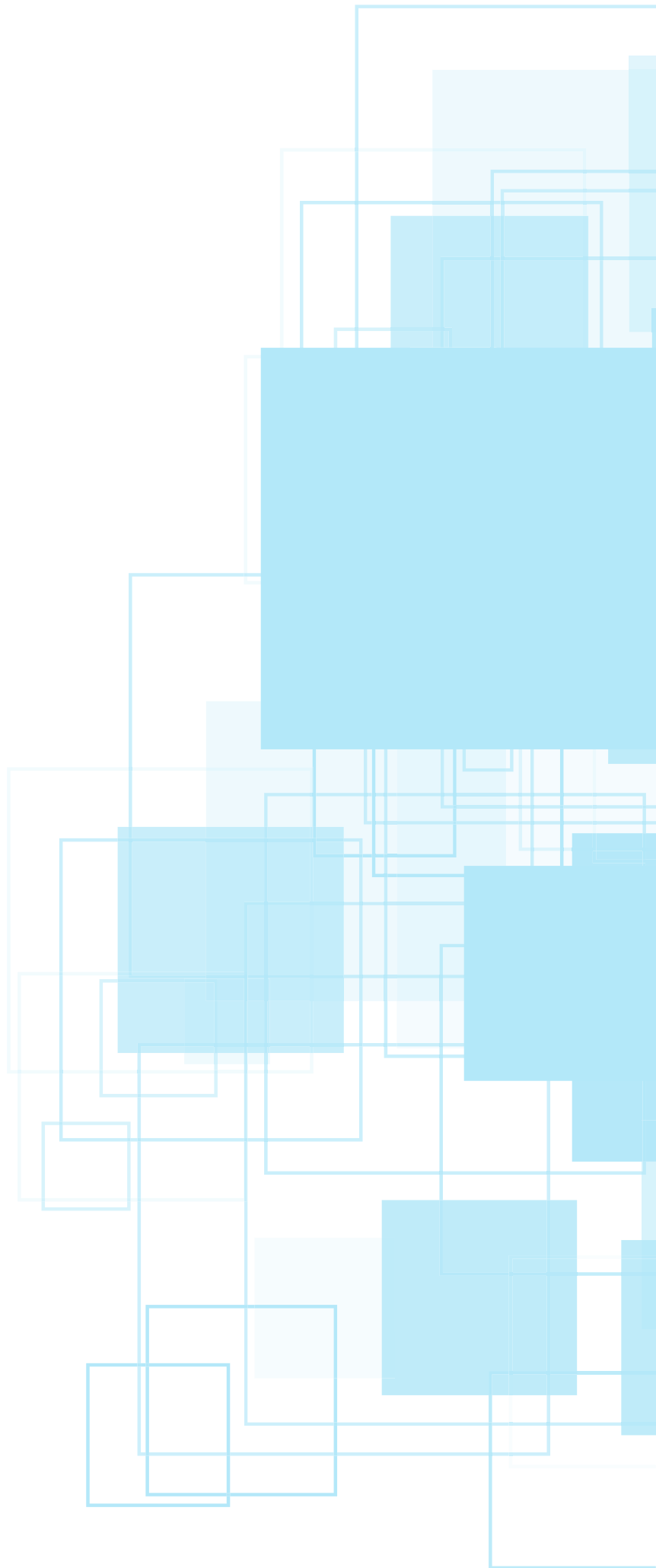
|  |   |
|--|---|
| <p><a href="#">Portaria n. 872, de 30 de setembro de 2021</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 1º out. 2021</p> | <p>Dispõe sobre o retorno gradual das atividades presenciais no âmbito do Tribunal de Contas.</p>                   |
| <p><a href="#">Portaria n. 836, de 13 de setembro de 2021</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 15 set. 2021</p> | <p>Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.</p> |
| <p><a href="#">Portaria n. 815, de 27 de agosto de 2021</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 31 ago. 2021</p>   | <p>Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.</p> |
| <p><a href="#">Portaria n. 768, de 5 de agosto de 2021</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 6 ago. 2021</p>     | <p>Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.</p> |
| <p><a href="#">Portaria n. 738, de 28 de julho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 30 jul. 2021</p>    | <p>Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.</p> |
| <p><a href="#">Portaria n. 690, de 15 de julho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 19 jul. 2021</p>    | <p>Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.</p> |
| <p><a href="#">Portaria n. 673, de 8 de julho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.E.T.C. de 9 jul. 2021</p>      | <p>Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.</p> |





## LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCEPR “VIAJuris”: VIAJuris
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: Boletim de Jurisprudência
- Pesquisas Prontas – PP: Pesquisas Prontas
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas
  - Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>





# NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCEPR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCEPR: [conselho.editorial@tce.pr.gov.br](mailto:conselho.editorial@tce.pr.gov.br) (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

## 1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCEPR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCEPR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período.

## 2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCEPR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCEPR, a quem compete:

- a) proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico.

- b) a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;
- c) o controle de qualidade do material editado;
- d) a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

### 3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.

Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

Autor(es): Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

A revista se reserva o direito de efetuar 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.

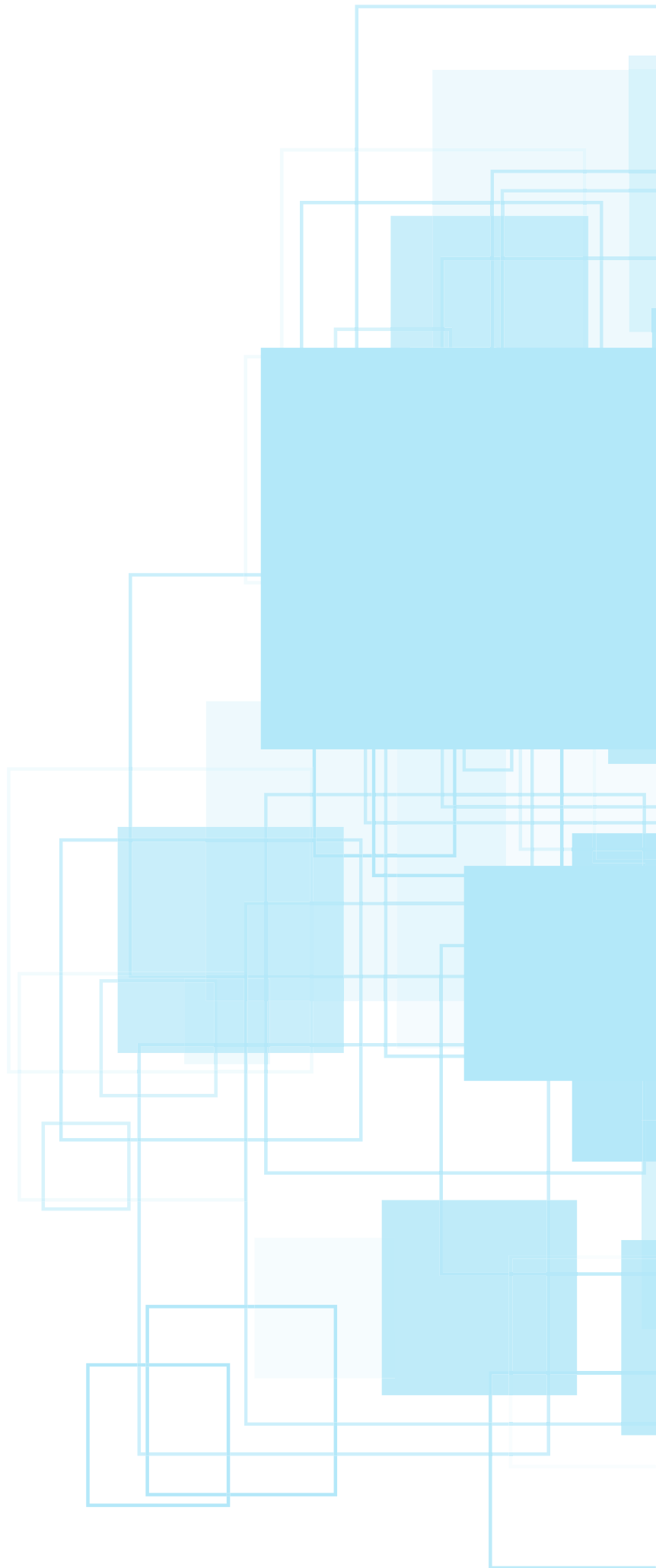
**Agradecimentos:** agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

**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).







**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ