

ISSN 2675-6765



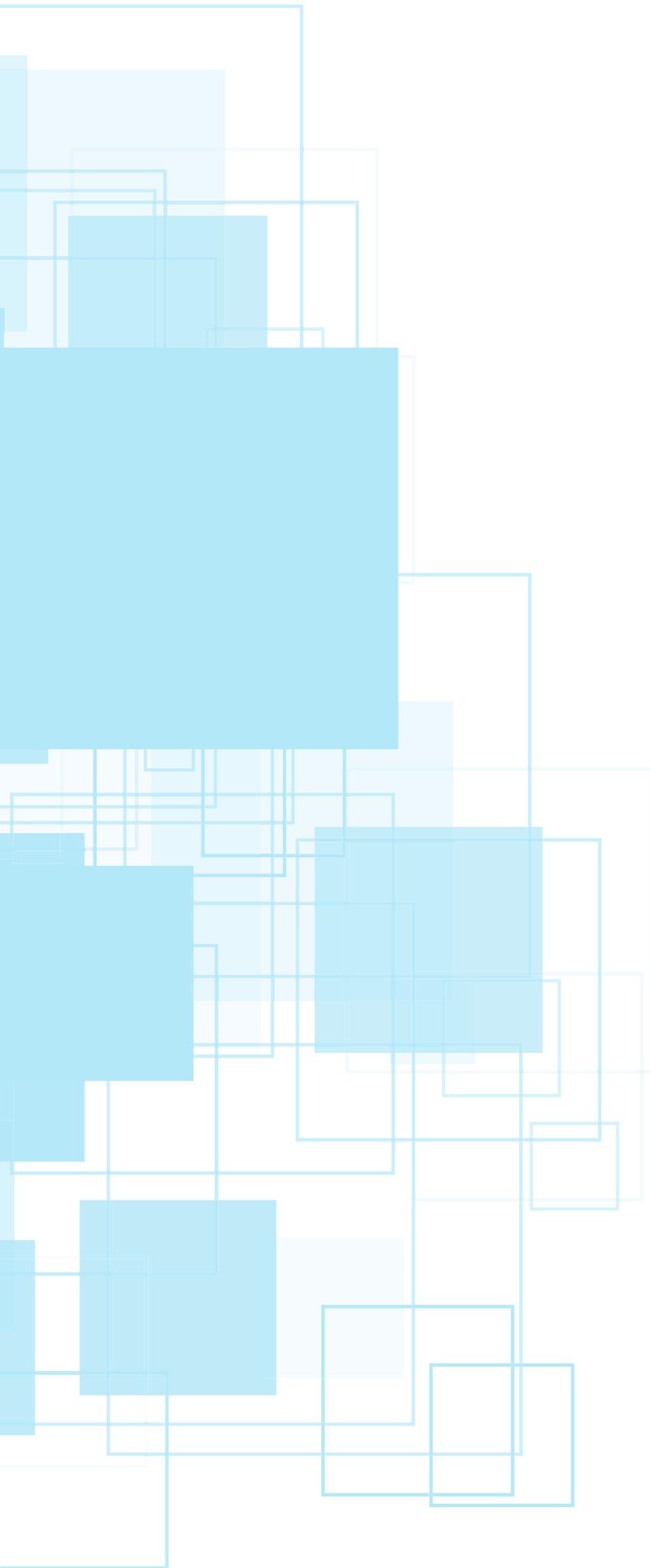
TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

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

NÚMERO 34
OUTUBRO/DEZEMBRO 2021

www.revista.tce.pr.gov.br



REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná [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.

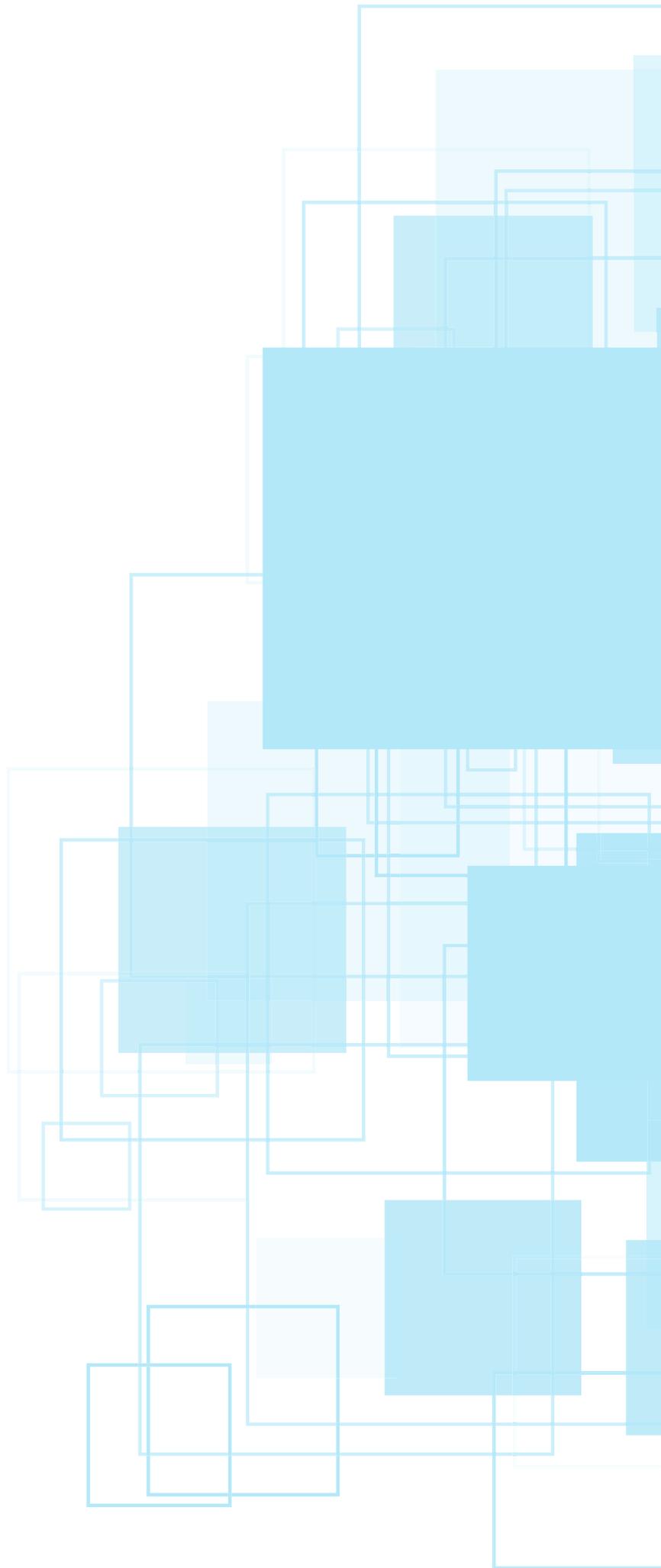
Conselho Editorial

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
Tel: (41) 3054-7555



SUMÁRIO

EDITORIAL	8
ARTIGOS	10
Análise da aderência à Legislação dos sistemas de controle interno nos legislativos municipais das capitais da região sudeste	10
Bruno Barbosa de Souza Santos; Ronan Domingues Vieira	
Direito contábil e julgamentos da administração no contexto da governança corporativa	23
Bruno Wagner Penteado	
A necessidade de acordos de cooperação técnica entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais e os tribunais de contas no processo de adequação e implementação da Lei Geral de Proteção de Dados na administração pública	39
Evaldo Luís Moreno Silva	
Mediação na administração pública: da possibilidade de satisfação do crédito independente da submissão ao regime constitucional dos precatórios	55
Rafaela Vialle Strobel Dantas; Luciano Reis	
ACÓRDÃOS	76
Retificação do Prejulgado nº 25	76
Constituição Federal, inciso V. artigo 37 – Interpretação (TCE-PR, Proc. nº 90189/15, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 14/11/21, DETC 2671 – 30/11/21)	
Retificação do Prejulgado nº 30	84
Contrato de Gestão – Prestação de contas – Sistema de Informação	
Aquisição de bens	90
Assunção de dívida – Disciplinamento (TCE-PR, Proc. nº 382383/20, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 28/10/21, DETC 2659 – 11/11/21)	
Função gratificada	99
Estado de calamidade pública - Coronavírus (TCE-PR, Proc. nº 91180/21, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 28/10/21, DETC 2655 – 05/11/21)	
Inexigibilidade de licitação	113
Atestado de exclusividade – Validade – Contrato – Prorrogação (TCE-PR, Proc. nº 215553/21, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/11/21, DETC 2674 – 03/12/21)	

Licença especial	127
Contagem de tempo – Indenização – Magistrado – Lei Complementar 173/20, artigo 8º, inciso IX (TCE-PR, Proc. nº 439095/21, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/11/21, DETC 2672 – 01/12/21)	
Nomeação de servidor	142
Cargo vago – Assessoramento – Lei Complementar 173/2020 (TCE-PR, Proc. nº 252920/21, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/11/21, DETC 2660 – 12/11/21)	
OSCIPS	149
Parceria – Disciplinamento (TCE-PR, Proc. nº 394326/21, Rel. Conselheiro IVAN LEIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/11/21, DETC 2672 – 01/12/21)	
Prorrogação de contrato	152
Serviço de execução continuada – Contratação direta – Dispensa de licitação (TCE-PR, Proc. nº 9827/21, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/10/21, DETC 2654 – 04/11/21)	
Reajuste salarial	156
Agente comunitário de saúde – Agente de combate à endemia – Lei Complementar 173/20 (TCE-PR, Proc. nº 22707/21, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/11/21, DETC 2673 – 02/12/21)	
Recomposição inflacionária	163
Vedação – Lei Complementar 173/20 – Alcance (TCE-PR, Proc. nº 447230/20, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 06/10/21, DETC 2644 – 19/10/21)	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	168
LINKS DE INTERESSE	184
NORMAS EDITORIAIS	186



EDITORIAL

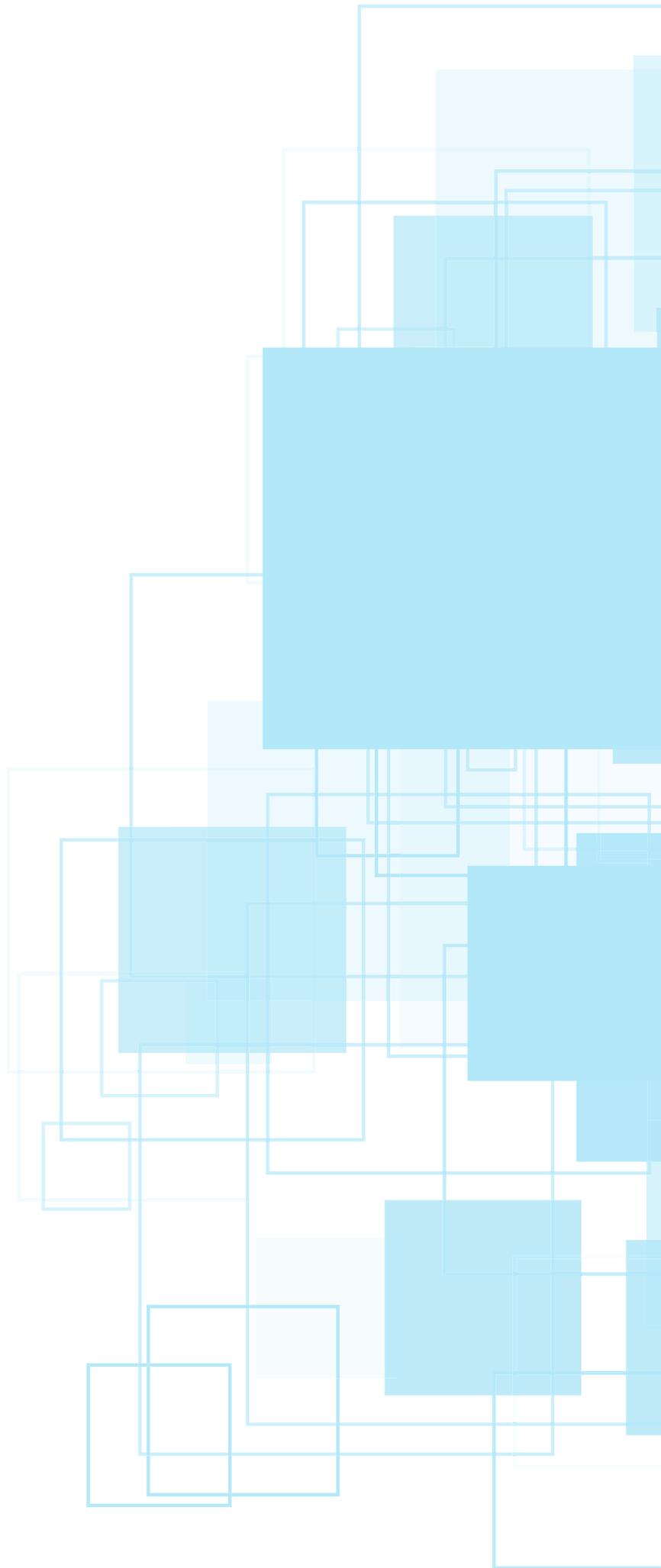
A 34ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná segue realizando a missão de promover o debate acerca das melhores práticas de gestão pública e de controle externo. Controle interno, contabilidade, transferências voluntárias, verbas indenizatórias, regimes de previdência, terceirização e capacitação de servidores, licitações e contratos administrativos são alguns dos assuntos que possuem amplo espaço de discussão científica nesta Revista.

Nesta edição, abordaremos a legislação de controle interno aplicada aos legislativos municipais. Em seguida, apontaremos como a Administração observa a governança corporativa em meio ao Direito contábil. Também apresentamos interessante análise acerca da relação entre os Tribunais de Contas e a Autoridade Nacional de Dados Pessoais para implantação da LGPD. O último artigo, por fim, apresenta a hipótese de evitar o regime de precatórios para satisfação de crédito por meio da mediação na Administração Pública.

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

ANÁLISE DA ADERÊNCIA À LEGISLAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO NOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS DAS CAPITAIS DA REGIÃO SUDESTE

Bruno Barbosa de Souza Santos¹

Graduado em Ciências Contábeis – UEL
Especialista em Auditoria e Perícia Fiscal – PUCPR
Especialista em Gestão Pública Municipal – UNIFESP
Analista Legislativo Auditor – Câmara Municipal de Campinas-SP

Ronan Domingues Vieira²

Graduado em Ciências Contábeis – UNIMEP
Especialista em Gestão Pública Municipal – UTFPR
Analista Legislativo Contador – Câmara Municipal de Campinas-SP

RESUMO

A administração pública deve contar com mecanismos internos de controle, conforme mandamento constitucional. Incorporados na própria estrutura de cada órgão público, de todas as esferas de governo, um sistema de controle interno deve se fazer presente e atuante, linha de defesa incrustada na entidade, vivencia de perto os desafios e problemas enfrentados pelos gestores dos órgãos, podendo assim contribuir tanto com a defesa e apoio a boa aplicação do erário, quanto com assessoramento na tomada de decisão. O objetivo principal do presente trabalho é verificar as estruturas e normas que norteiam os sistemas de controle interno e a disponibilização ao controle social de forma ativa das atividades desse nível internalizado de controle no âmbito das Câmaras Municipais das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Vitória. Selecionada as localidades escopo desse estudo, considerando o destaque da região Sudeste no que tange a concentração de mais de 50% do PIB nacional, a presente análise revela-se oportuna por analisarmos casos que podem ser tomados como exemplos de formas de desenho de controladorias legislativas. Verificados os pontos que o trabalho se propôs, com uma pesquisa documental, constatamos que são diversos os tipos de normas que regem os sistemas de controle interno nas Casas Legislativas, bem como a força de trabalho prevista na legislação. De outro turno, ficou demonstrado que todas contam com uma Controladoria criada entre 2011 e 2012, ou seja, existentes a mais

1 Contato: brunobarbosasouzas@gmail.com

2 Contato: dominguesvieiraronan@gmail.com

de uma década, porém mais de vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

PALAVRAS-CHAVE

Controle Interno. Gestão Pública. Poder Legislativo. Transparência.

1 INTRODUÇÃO

O sistema de controle em cada Poder da Administração Pública está previsto na Constituição Federal/88, e em todas as Constituições de Estados do Sudeste. Desde a Lei nº 4.320/1964 que estabeleceu normas de direito financeiro e controle dos orçamentos públicos, a necessidade do controle interno é exaltada. No artigo 75 desta lei é disposto que o controle da execução orçamentária compreenderá a legalidade dos atos, a fidelidade funcional dos agentes públicos e o cumprimento do programa de trabalho.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, reforçou nos anos 2000 a importância do controle interno, acrescentando atribuições, determinando em seu artigo 54 que o Relatório de Gestão Fiscal seja assinado “pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno”, e determina ainda que compete também ao sistema de controle interno de cada Poder fiscalizar o cumprimento da Lei nº 101/2000.

Vigilantes, os órgãos de controle externo de todos os Estados da região que concentra 53,1% do Produto Interno Bruto - PIB (IBGE, 2020) brasileiro, sendo os Tribunais Estaduais nos casos de Belo Horizonte e Vitória e o Tribunal de Contas do Município no caso de São Paulo do e Rio de Janeiro, já destacaram a pertinência e relevância da implantação de sistemas de controle interno aos seus jurisdicionados, orientando por meio de manuais e guias, inclusive sobre as possibilidades e formas de implementação.

A verificação do estado da arte dos órgãos de controle interno das Casas Legislativas Municipais das Capitais dos Estados da região Sudeste tem como objetivo principal analisar a aderência aos mandamentos legais, bem como verificar os modelos implementados nessas metrópoles que podem ser paradigmas para outras localidades.

Por meio da elaboração do presente artigo, os autores buscam discutir a problemática da regulamentação e efetivo funcionamento do sistema de controle interno nas entidades públicas, que por vezes se mostra deficitário.

O estudo tem por objetivo geral verificar as estruturas existentes, normatização que regem as atividades de controle interno e a transparência ativa dada aos resultados alcançados nas Casas Legislativas das Capitais do Sudeste.

Outrossim, os objetivos específicos focam em apontar os principais aspectos de um sistema de controle interno; avaliar a regulamentação e a organização do

sistema de controle interno dos Legislativos Municipais das capitais da região Sudeste do Brasil; verificar a transparência ativa dada a atuação dos órgãos centrais dos sistemas de controle interno nas Casas Legislativas de tais municipalidades.

Por fim, justifica-se o estudo no intuito de demonstrar a importância de um sistema de controle interno estruturado nos órgãos públicos, com o intuito de mitigar riscos em processos e contribuir com a boa gestão de recursos públicos.

O presente artigo está organizado em 5 seções. Primeiramente, nesta seção, é apresentado e contextualizado o tema, os normativos que o regem, e expostos os órgãos de controle externo que zelam pelo cumprimento de tais mandamentos nas entidades escopo deste estudo, é evidenciado ainda os objetivos, a motivação e as contribuições do artigo. Na sequência, aborda-se a revisão da literatura, as discussões teóricas e empíricas sobre sistemas de controle interno. A terceira reflete a metodologia adotada, ao passo que a quarta e quinta dispõem sobre a análise dos resultados e as considerações finais.

2 CONTROLE INTERNO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 esquematiza o sistema de Controle interno em todos os entes da federação, e em seu art. 74 explica como se dará a atuação do mesmo:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Da mesma forma que a Carta Magna brasileira, e evidenciando a importância dos sistemas de controle interno, as Constituições de todos os Estados escopo deste trabalho contam com a previsão de que os Poderes mantenham um sistema de controle interno. Em São Paulo a determinação está inserida no artigo 35, no Rio de Janeiro no artigo 129, no Espírito Santo no artigo 76, e por fim no estado de Minas Gerais no artigo 81.

Ferramenta revestida de alto nível estratégico dentro de uma organização pública, o controle interno é explicado por Imoniana e Nohara (2005, p. 38), como sendo “um importante elemento das funções administrativas de uma organização,

pois permite a constante avaliação do alcance dos objetivos estratégicos e operacionais”. Nas palavras de Bordin e Saraiva (2005, p. 217) em uma entidade “com um controle interno eficiente, os processos se tornam ágeis e de fácil entendimento, tanto para os auditores como para os demais usuários das informações contábeis.”

Na mesma vertente, estudo realizado sobre aspectos polêmicos do controle interno (FILHO, 2011) aponta que, assim como qualquer área, os órgãos de controle interno podem atravessar desafios nas equipes, mas permanecem como valiosos aliados da gestão:

O controle interno é uma ferramenta importante de auxílio da gestão. Evidentemente ingerências e arbitrariedades pontuais que sejam realizadas por profissionais do controle interno devem ser punidas. Mas não deve o controle interno, em razão de condutas isoladas, ser considerado um risco à democracia e à gestão.

Acredita-se, ante o debatido, que pode ser que impedir atuação preventiva, centralizada e proativa do controle interno traga custo maior que benefício à gestão, que terá enfraquecido importante auxiliar.

Verifica-se que a relevância do controle interno para a Administração pode ser constatada por meio da identificação de oportunidades de melhorias, aprimoramento das atividades, apoio a tomada de decisão, mitigação de riscos, e de outro turno “os resultados medíocres ou desastrosos na administração pública têm sempre como responsáveis as falhas de controle” (Oliveira, 2014).

Corbari e Macedo (2012, p. 73) conceituam que “controle interno é aquele realizado pelo próprio órgão por meio de uma unidade integrante em sua estrutura administrativa.” Os autores citam ainda a definição de controle interno pelo *American Institute of Certified Public Accountant* - AICPA (1995):

O controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração.

A *International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI (2004 apud CONACI. 2020, p.13) por sua vez conceitua controle interno, como segue:

Um processo integral que é efetuado por uma entidade gestora e personalizada, desenhado para captar riscos e fornecer garantia razoável de que, na prossecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais estão sendo alcançados: (i) execução ordenada, ética, econômica, operações eficientes e efetivas; (ii) cumprimento de obrigações de *accountability*; (iii) cumprir com as leis e regulamentos aplicáveis; (iv) salvaguarda de recursos contra perdas, uso indevido e danos”.

Segundo Tostes (2007 apud ANDRADE. 2020, p.11):

O termo controle interno foi incluído pela primeira vez em declarações profissionais nas décadas de 1920 e 1930, e acabou se desenvolvendo a partir

dos anos de 1950, acentuando os benefícios do controle interno ao permitir a melhor mensuração de valor, diminuir o risco de erro voluntário e da fraude por meio de demonstrações mais confiáveis.

Após mais de nove décadas das primeiras declarações profissionais sobre controle interno, a temática permanece atual e relevante como demonstra a pesquisa publicada em 2014 sobre o perfil dos artigos divulgados em periódicos nacionais e internacionais sobre controle interno no setor público, na qual Beuren e Zonato constataram:

Conclui-se que o tema é atual e relevante e apresenta oportunidades para o desenvolvimento de novos estudos com ênfase nessa temática. Em face dos estudos revisados nesta pesquisa, foi possível elaborar um framework que destaca algumas oportunidades para a investigação empírica sobre o tema controle interno no setor público, subdivididas em 12 temáticas: auditoria, controladoria, controle interno, gestão de riscos, governança pública, finanças públicas, orçamento público, políticas públicas, desenvolvimento econômico, gestão de pessoas, serviços públicos (assistência social, educação, habitação, saúde, saneamento, segurança pública e transporte) e outros temas emergentes.

O controle da Administração Pública é dos temas mais interessantes e importantes da atualidade (Schirato, 2015), porém ainda encontra um caminho não retilíneo para a plena implantação e funcionamento, como demonstra o estudo de Monteiro, 2015, onde cita que as principais barreiras são a falta de cultura de gestão ao risco, citando ainda a falta de pessoal qualificado e em quantidade adequada.

Ainda que explicita a importância do sistema de controle interno em um órgão público, mesmo que já previsto legalmente pela Carta Magna, a exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo editou em setembro de 2015, o Comunicado SDG 35/2015 que versa sobre o tema aqui abordado, com o intuito de alertar os gestores públicos.

O referido Comunicado além de relembrar os conceitos constitucionais já existentes, cita que “é primordial que o controle interno seja instituído e atue de fato”, e enfatiza como “recomendável que a atividade seja exercida por servidor de provimento efetivo.”

Outro exemplo que categoriza o Sistema de Controle interno como um produto ainda em desenvolvimento no setor público, é a ação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que editou a Resolução TC nº 227 de 25 de agosto de 2011, demarcando prazo para a implantação do controle interno em poderes e órgãos do Estado.

Os desafios para a plena implementação de um robusto sistema de controles internos perpassam pelo enfrentamento das dificuldades, sejam elas de caráter estrutural, como a falta de recursos humanos e/ou mão-de-obra qualificada, ou até mesmo a de falta de entusiasmo pela alta administração em envidar esforços para a criação de tal sistema, ainda há pelo caminho a mudança de cultura organizacional

e a construção de uma harmoniosa relação entre todos os *stakeholders*, relação que pode enfrentar barreiras, vez que a falta de simpatia em receber críticas construtivas e passar a contar com a verificação da conformidade de processos podem encontrar dificuldades para aceitação; mas é assim que uma área de controles internos pode contribuir de forma eficaz e eficiente; e atuar em todas as possíveis frentes de atuação, é apoiar na otimização dos, cada vez mais escassos, recursos públicos.

No âmbito das Capitais da Federação e Estados, o Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI) e o Banco Mundial promoveram avaliação conjunta das estruturas responsáveis pelo controle interno em 2020. Os benefícios financeiros estimados entre os respondentes da pesquisa (22 estados e mais o DF) e 22 capitais foram entre R\$ 100 e R\$ 500 milhões para 25% dos Estados e 11% nas Capitais; entre R\$ 50 e R\$ 100 milhões também para 25% dos Estados e 22% para as capitais; entre R\$ 10 e R\$ 50 milhões para a maioria dos pesquisados (41% dos Estados e 44% das capitais); e por fim, e não menos importante, de menos de R\$ 10 milhões para 8% dos Estados e 22% das capitais.

Como se nota, nas pesquisas apresentadas, o controle interno é um tema expressivo e atual, bem como um sistema de controle é instrumento relevante e com poder de impacto na gestão pública, e nesse sentido essa pesquisa tem o objetivo de verificar as estruturas existentes, normatização que regem as atividades de controle interno e a transparência ativa dada aos resultados alcançados nas Casas Legislativas das Capitais das unidades da federação que respondem por mais da metade do Produto Interno Bruto da nação (IBGE 2020).

3 METODOLOGIA

Definiu-se a pesquisa deste trabalho, conforme Beuren, 2009, quanto aos objetivos como descritiva, por se tratar de um tema pouco abordado anteriormente, com pouca bibliografia a respeito, mas de muita relevância para as entidades públicas, principalmente para os Legislativos Municipais brasileiros, podendo através dessa pesquisa, ficar demonstrada a composição e atuação dos Sistemas de Controle Interno das capitais da região Sudeste, as quais registram o maior PIB do país.

A presente pesquisa, é definida ainda conforme Diehl e Tatim (2004), como qualitativa, pois descreve a complexidade de determinado problema, buscando compreender as mais variadas particularidades do objeto de pesquisa.

Quanto aos procedimentos, o trabalho adotará a Pesquisa Documental. Beuren (2009, p. 83), enfatiza: “Os procedimentos na pesquisa científica referem-se à maneira pela qual se conduz o estudo e, portanto, se obtêm os dados”.

A pesquisa documental será realizada através da análise de leis, resoluções, atos regulamentadores, guias, manuais e outras normas que apresentem o funcionamento e que regem os sistemas de controles internos dos quatro Legislativos das capitais

da região Sudeste. Esse trabalho também tem como foco avaliar a transparência ativa dada às atividades dos órgãos centrais de controle.

Como observa Beuren (2009, p. 89) “a pesquisa documental baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com o objetivo da pesquisa”.

4 RESULTADOS

Resta evidente que um sistema de controle interno bem estruturado traz benefícios expressivos no que concerne à boa gestão e aplicação de recursos em órgãos públicos, em todos os níveis da Federação.

Em pesquisa nas quatro capitais do estado do Sudeste, região que concentra o maior PIB brasileiro, constatou-se que em todas elas o sistema de Controle Interno está presente e estruturado. A partir desta pesquisa, elaborou-se um quadro, apresentando os resultados colhidos, vejamos:

Quadro 1 - Panorama dos órgãos centrais de Controle Interno nos Poderes Legislativos das Capitais da Região Sudeste do Brasil

	CMSP	CMRJ	CMBH	CMV
Possui regulamentação do C.I.?	Sim	Sim	Sim	Sim
Se regulamentado, qual a norma?	Ato nº 1.135/2011	Lei 5.372/2012	Deliberação nº 03/2011	Resolução nº 1.896/2012
O sistema de C.I. é vinculado a qual estrutura na organização?	Mesa Diretora	Mesa Diretora	Presidência	Presidência e Direção Geral
Possui Servidores com dedicação exclusiva ao C.I.?	Sim	Sim	Sim	Sim
Quantos e quais cargos estão previstos na estrutura do C.I.?	5 cargos - 1 Supervisor de equipe, 1 Procurador e 3 servidores efetivos com formação em nível superior em Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Ciências Jurídicas e Sociais ou Engenharia, do quadro de pessoal da Câmara Municipal.	6 cargos - 1 Controlador Geral, 1 Auditor Geral, 1 Assessor de Controle Interno, 1 Assessor de Informações Gerenciais e 2 Contadores.	1 cargo - Coordenador	1 cargo - Controlador Geral, assessorado por servidores efetivos
O C.I. possui Transparência Ativa?	Não	Sim	Não	Sim

Fonte: elaborado pelos autores com base nas informações dispostas nos portais dos órgãos públicos.

Constatamos que dentre o grupo analisado resta presente a regulamentação efetiva do sistema de controle interno. Fato curioso, é o registro de que tais regulamentações ocorreram em períodos similares, sendo regulamentado o sistema nas Câmaras Municipais de São Paulo e Belo Horizonte no ano de 2011 e nas Câmaras Municipais de Rio de Janeiro e Vitória no ano de 2012, assim sendo, há de se registrar que mesmo contando com uma década de suas regulamentações, temos que a necessária estruturação da área central de controle concretizou-se, para os casos telados, nos anos dois mil, e imperioso rememorar que o mandamento constitucional registra a obrigatoriedade do sistema de controle interno nos órgãos públicos a pelo menos 30 anos.

Não há um padrão entre os legislativos municipais analisados quanto ao instrumento legal utilizado para a regulamentação do sistema na estrutura dos órgãos, aliás, cada Legislativo utilizou-se de um aparato diferente, sendo um Ato para a Câmara Municipal de São Paulo, uma lei para a Câmara Municipal do Rio de Janeiro, um Ato de Deliberação para a Câmara Municipal de Belo Horizonte e uma Resolução para a Câmara Municipal de Vitória.

A exemplo do Regimento interno da Câmara Municipal de Vitória, o art. 212, inc. III da mesma cita que Resolução busca regulamentar matéria de competência privativa da Câmara de cunho administrativo ou outros que são citados no texto legal.

O artigo 212, inc. III, acrescenta ainda em sua letra “i” que Resolução tem a intenção de criação, organização, modificação ou extinção dos serviços administrativos da Câmara. Nesta senda, julga-se que o instrumento mais apropriado para regulamentação do sistema de controle interno na estrutura do Poder Legislativo, seja de fato uma regulamentar Resolução.

O presente estudo possibilitou constatar que a vinculação hierárquica do órgão central do sistema de controle interno nas Casas Legislativas escopo deste trabalho encontra-se em harmonia com orientações emitidas pelos órgãos de controle externo, qual seja a subordinação direta ao chefe do Poder, como por exemplo leciona a cartilha de orientações sobre controle interno do TCE MG:

Os responsáveis pela unidade central de controle interno em cada Poder ou órgão municipal devem estar diretamente vinculados à direção superior do órgão ou entidade, não sendo recomendada a sua subordinação hierárquica a qualquer outro nível da estrutura organizacional.

A posição no organograma dos órgãos de controle interno também é tratada no guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, editada pela Corte de Contas do Estado do Espírito Santo em 2011, regulamentação na qual além de recomendar “o vínculo direto dessa unidade com o chefe do Poder ou órgão” (Resolução TC nº 227, pág. 30), dispõe que “é fundamental, portanto, que o sistema esteja imune às mudanças no comando

da administração”, para tanto o órgão recomenda ainda que, o titular do órgão seja escolhido entre auditores públicos internos, selecionados por concurso público, com nível superior e comprovado conhecimento para o exercício da função de controle.

Vale destacar o caso da Câmara Municipal de Vitória em que ocorre uma subordinação dupla tanto ao chefe do Poder, quanto a Direção Geral da Casa, sendo esta última a responsável pelos trabalhos administrativos do ente e como visto acima, a vinculação do sistema de controle interno estritamente ao chefe do Poder é a indicação das cartilhas dos Tribunais de Contas.

Em continuidade ao tema força de trabalho das controladorias desses órgãos públicos, nota-se que todos contam com servidores com atuação inteiramente voltada à atividade de controle interno. Assim como, já discorrido sobre o caso de Vitória, a Corte de Contas Paulista recomenda que a depender do porte da instituição deve o cargo de controlador interno ser criado por lei específica e provido mediante concurso público, ou designado servidor com gratificação específica para a atividade em entidades de menor porte (Manual do Controle Interno - TCE-SP, pág. 34).

No Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas em seu Manual de Controle Interno apresenta:

Em virtude de o controle interno ser “função de Estado” atribuída constitucionalmente, as Unidades de Controle Interno (UCI e UC) devem contar com pessoal efetivo e permanente, o que permite a perenidade do controle interno, a formação de memória e continuidade da atividade de controle. Para tanto, o concurso público é a melhor forma de dotar as Unidades de Controle Interno de um quadro de pessoal condizente com suas responsabilidades.

É possível verificar que a Corte destaca a função de Estado desse valoroso setor da administração pública, bem como reforça a necessidade de o sistema ser formado por equipe qualificada e de provimento efetivo.

Cumprindo com o mandamento das cartilhas das Cortes de Contas, os quatro Legislativos analisados neste estudo, possuem sistema de controle interno com servidores em dedicação exclusiva a tal estrutura organizacional.

Merece destaque o quantitativo de servidores previsto na Legislação que regulamentou o quadro do sistema de controle interno das Câmaras Municipais das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, por preverem respectivamente, 5 e 6 cargos vinculados ao trato de Controle interno no órgão.

Nesse contexto, a Câmara Municipal de Vitória apresenta em regulamentação, o quadro de um cargo de Controlador Geral que será assessorado por servidores efetivos, e por fim, a Câmara Municipal de Belo Horizonte cita em sua regulamentação apenas o cargo de Coordenador como atuante nos trabalhos do sistema de controle interno.

Como último item de destaque deste estudo, buscamos nos sítios eletrônicos das 4 capitais da região Sudeste as informações quanto à transparência dada acerca dos trabalhos do Sistema de Controle interno do órgão.

No quesito transparência ativa, a Câmara Municipal de Vitória/ES se destaca ao possuir uma página do site totalmente dedicada à Controladoria, órgão responsável pelo sistema de Controle interno no Legislativo.

A página em questão do Legislativo do município de Vitória/ES apresenta informações gerais sobre a Controladoria, trazendo a atuação do setor e sua regulamentação de forma resumida e facilitada. Apresenta ainda, compilação de legislações que norteiam os trabalhos do órgão e os relatórios de auditorias realizados no tempo, sendo esse último documento, de importância ímpar para contribuir com o acesso de maneira simples e rápida pela sociedade.

O Legislativo municipal da capital Fluminense também apresentou em seu sítio eletrônico informações que corroboram a transparência ativa. No site do órgão estão postados os relatórios anuais de Prestação de Contas, elaborados pela Controladoria Geral, os quais são incrementados com diversos relatórios e notas explicativas, propiciando a sociedade um caminho mais célere para acesso às informações de gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Casa de Leis.

Na configuração de transparência passiva identificam-se as Câmaras Municipais de São Paulo e de Belo Horizonte. Em consulta aos sites de ambas, não foi possível identificar relatórios ou publicações realizadas exclusivamente pela Controladoria ou sistema de Controle interno do órgão.

Vale ressaltar que embora não haja transparência ativa nos sites das últimas Câmaras Municipais citadas, se faz presente para solicitação de informações ou qualquer outra necessidade do cidadão, uma Ouvidoria com link com orientações de contato, e dessa forma, eventuais informações não publicadas, podem ser solicitadas via site do órgão, em atendimento a Lei de Acesso à Informação.

Conforme cita o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em sua cartilha sobre controle interno “com a efetiva implementação do controle interno, a Administração Pública garante à sociedade instrumentos de transparência na gestão dos recursos públicos, sintonizado com o princípio de maior *accountability*, com esse excerto fica, mais uma vez, evidenciada a importância da transparência ativa das atividades desenvolvidas pelos órgãos sistemas de controle interno, pois tal ação vai de encontro com os anseios da sociedade e ao pleno cumprimento dos mandamentos constitucionais.

De mais a mais, o Tribunal de Contas Paulista em seu manual de controle interno, também potencializa o valor de um sistema de controle interno estruturado e atuante, enfatizando que “esse nível internalizado de controle pode contribuir, e

muito, para auxiliar na gestão da organização, na primazia da qualidade do gasto público, além de evitar que o dirigente incorra em desacertos fatais para a sua carreira política”.

Nota-se assim que além de atendido os preceitos legais, criando e estruturando adequadamente suas controladorias internas, os órgãos públicos, devem buscar de forma constante o seu aprimoramento, fomentando inclusive o controle social, afinal a excelência na atuação dos órgãos de controle contribui com a boa gestão do recurso público, e por conseguinte com a construção de uma sociedade mais justa e menos desigual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo verificar as estruturas existentes, normatização que regem as atividades de controle interno e a transparência ativa dada aos resultados alcançados nas Casas Legislativas das Capitais do Sudeste.

Neste cerne de avaliação, ficou constatado que o sistema de controle interno embora com regulamentação tardia, está presente nas Câmaras Municipais pesquisadas e possui uma estrutura para dedicação exclusiva de servidores. Quanto à transparência dos trabalhos desenvolvidos pelo sistema de Controle interno de cada órgão, percebe-se uma dissonância entre metade deles, onde 50% traz transparência ativa de suas produções e 50% atua com transparência passiva.

Ademais, estudos voltados aos mecanismos de controles existentes em órgãos públicos revelam-se pertinentes a área de finanças públicas, já que a atividades como esta podem se fonte de pesquisa para órgãos que ainda estão desenvolvendo seus sistemas de controles internos, afinal é dever de todos os órgãos públicos da nação e em todos os níveis federativos contar com um sistema de controle.

Para pesquisas futuras, mostra-se oportuno que sejam estudadas as estruturas, normatizações e modelos de funcionamento para outras Casas Legislativas, em especial de localidades de portes distintos aos das municipalidades ora estudadas.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Alexandre Francisco de. **Controle Interno**. Curitiba: Contentus, 2020.
- BEUREN, I. M. (Org). Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- BEUREN, Ilse Maria; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. **Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais**. Rev. Adm Pública. Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p.1135 – 1163, set/out. 2014.
- BORDIN, Patrícia; SARAIVA, Cristiane J. **O Controle Interno como Ferramenta Fundamental para a Fidedignidade das Informações Contábeis**. Revista

Eletrônica de Contabilidade Curso de Ciências Contábeis UFSM, ed. especial, p. 201-218, jul/2005.

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

CONACI - CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. **Avaliação Nacional do Controle Interno baseado no COSO I e IA-CM**, p. 72 - Belo Horizonte, 2020. Disponível em: http://www.conaci.org.br/app/webroot/files/editor/files/20200711_IC-WB_Final_Report%5Bpt%5D.pdf

CORBARI, Ely Célia; MACEDO, Joel de Jesus. **Controle Interno e Externo na Administração Pública**. 1. Ed. Curitiba: Intersaberes, 2012.

DIEHL, A.A.; TATIM, D.C. Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice-Hall, 2004.

ESPÍRITO SANTO. **Constituição do Estado do Espírito Santo**: promulgada em 5 de outubro de 1989.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 227 de 25 de agosto de 2011** – Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública. Espírito Santo, 25 ago. 2011.

FILHO, Gilberto Batista Naves. **Aspectos Polêmicos acerca do Controle Interno**. Revista da CGU, ano VI, n. 9, p. 73 - 83, jun/2011.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2018**, p. 15 - Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101776>.

IMONIANA, J. O.; NOHARA, J. J.. Cognição da estrutura de controle interno: uma pesquisa exploratória. **Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, v. 2, n. 1, p. 37-46, 2005.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**: promulgada em 21 de setembro de 1989.

MONTEIRO, Renato Pereira. **Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação**. Revista Contemporânea de Contabilidade - UFSC, Florianópolis, v.12, n. 25, p. 159-188, jan/abr. 2015.

OLIVEIRA, Denise Fontenele de. **O Controle Interno e auditoria governamental: comparativo**. Revista Controle - Doutrinas e artigos, 12(1), p. 196-211.06/2014.

RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**: promulgada em 5 de outubro de 1989.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo**: promulgada em 5 de outubro de 1989.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. **Comunicado SDG nº 35/2015** – Sistema de Controle Interno. São Paulo, 04 set. 2015.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. **Manual Básico**: Controle Interno – com jurisprudência, instruções e comunicados do TCE, pág. 17. São Paulo, São Paulo, 2016.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **O Controle Interno da administração pública e seus mecanismos**. Revista dos tribunais, São Paulo, n.956, jun/2015.

DIREITO CONTÁBIL E JULGAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA

ACCOUNTING LAW AND JUDGMENTS OF MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF CORPORATE GOVERNANCE

Bruno Wagner Penteado¹

Graduado em Ciências Contábeis – UFPR

Especialista em Contabilidade Pública e em Administração Pública – UNINTER

Analista de Controle – TCEPR

RESUMO

No âmbito de um ordenamento “jurídico-contábil” constituído pelas normas internacionais de contabilidade (NICs), a administração das entidades dispõe de uma margem de discricionariedade para interpretar as normas, escolher os métodos e critérios a serem aplicados no julgamento dos eventos econômicos contabilizáveis (fatos patrimoniais) e decidir acerca do que, de como e de quando informar. Nesse contexto, a incorporação das NICs ao ordenamento jurídico nacional trouxe à tona a questão dos limites que se impõem à atuação discricionária da administração das entidades no preparo das demonstrações contábeis, à subjetividade dos julgamentos administrativos que envolvam matéria contábil. O que se questiona (e se objetiva responder), nesse sentido, é como avaliar a razoabilidade das escolhas, como “objetivar” os critérios de julgamento, como, enfim, assegurar a validade das decisões discricionárias tomadas pelos preparadores das demonstrações contábeis no âmbito do “direito contábil” brasileiro, e as implicações disso no ambiente de governança corporativa. O método de pesquisa utilizado foi o bibliográfico, com enfoque qualitativo e alcance exploratório e descritivo. As hipóteses levantadas surgem como premissas para o desenvolvimento do tema e do problema de pesquisa. Com as ideias expostas e discutidas no presente trabalho, espera-se contribuir para o desenvolvimento de um melhor entendimento acerca do direito contábil e dos processos de tomada de decisão relacionados à elaboração, à interpretação e à aplicação de normas contábeis. Espera-se, igualmente, apresentar diretrizes úteis à análise e (quiçá) solução de problemas relativos à definição de validade dos

¹ Contato: bruno.penteado@tce.pr.gov.br

referidos processos de tomada de decisão, especialmente quando os problemas de definição de validade deles surgem no contexto da governança corporativa. Para futuras pesquisas, sugere-se a realização de estudos para testar empiricamente as hipóteses levantadas.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Contábil. Julgamentos subjetivos. *Lobbying*. Regulação Contábil. Governança Corporativa.

ABSTRACT

Within the scope of a “legal-accounting” order constituted by international accounting standards (IAS/IFRS), the management of the entities has a margin of discretion to interpret the standards, choose the methods and criteria to be applied in the judgment of accounting events (patrimonial facts) and decide on what, how and when to inform. In this context, the incorporation of IAS/IFRS into the national legal system raised the issue of the limits imposed on the discretionary performance of the management of entities in the preparation of financial statements, the subjectivity of administrative judgments involving accounting matters. In this sense, what is questioned (and what is intended to answer) is how to assess the reasonableness of the choices, how to “objectify” the criteria of judgment, and finally, how to ensure the validity of the discretionary decisions taken by the preparers of the financial statements within the scope of Brazilian “accounting law”, and the implications of this for the corporate governance environment. The research method used was the bibliographic, with a qualitative focus and exploratory and descriptive scope. The hypotheses raised appear as premises for the development of the theme and the research problem. With the ideas exposed and discussed in the present work, it is expected to contribute to the development of a better understanding of accounting law and decision-making processes related to the preparation, interpretation, and application of accounting standards. It is also expected to present useful guidelines for the analysis and (perhaps) solution of problems related to the definition of the validity of the referred decision-making processes, especially when the problems of defining their validity arise in the context of corporate governance. As future research, studies are suggested to empirically test the hypotheses raised.

KEYWORDS

Accounting Law. Subjective Judgments. Lobbying. Accounting Regulation. Corporate Governance.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, assistiu-se, no Brasil, a um movimento de alteração legislativa que culminou na adoção das normas internacionais de contabilidade (NICs) como o padrão contábil brasileiro (FERNANDES, 2015; GELBCKE *et al.*, 2018). A criação do

Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), por meio de sua Resolução n. 1.055/05, e a edição da Lei n. 11.638/07 (que alterou e revogou dispositivos da Lei das Sociedades por Ações e permitiu que as entidades reguladoras do mercado de valores mobiliários celebrassem convênio com o CPC), da Lei n. 11.941/09 (que também alterou a Lei das Sociedades por Ações) e, finalmente, da Lei n. 12.249/10 (que alterou o Decreto-Lei n. 9.295/46, ampliando o rol de atribuições do CFC) pavimentaram o caminho que levou à incorporação das NICs ao ordenamento jurídico nacional.

As normas internacionais de contabilidade têm natureza mais principiológica (geral e abstrata) do que regrística (específica e concreta) (FERNANDES, 2015; GELBCKE *et al.*, 2018). Elas se baseiam em conceitos abertos, que têm seu sentido e alcance normativos revelados integralmente só no momento de sua efetiva aplicação ao processo gerador de informações contábeis. Pode-se dizer, de outra maneira, que as NICs (considerado o seu objetivo final de garantir às partes interessadas no patrimônio das entidades o acesso a informações de qualidade, que lhes sejam úteis) ganham a necessária densidade semântica e pragmática somente à luz das circunstâncias do caso concreto. Assim, o ordenamento “jurídico-contábil” atualmente vigente no Brasil, por ser constituído por normas flexíveis, estruturadas em conceitos fluidos, acaba permitindo que a administração, na avaliação de certos eventos econômicos que afetam o patrimônio das entidades, escolha de modo subjetivo os métodos e os critérios normativos aplicáveis (CFC, 2019; FERNANDES, 2015; SANTOS; GRATERON, 2003; SILVA, 2007). Ou seja, no âmbito do ordenamento jurídico-contábil constituído pelas NICs, a administração das entidades dispõe de uma margem de discricionariedade para interpretar as normas, escolher os métodos e critérios a serem aplicados no julgamento dos eventos econômicos contabilizáveis (fatos patrimoniais) e decidir acerca do que, de como e de quando informar.

Nesse contexto, a incorporação das normas internacionais de contabilidade ao ordenamento jurídico nacional trouxe à tona a questão dos limites que se impõem à atuação discricionária da administração no preparo das demonstrações contábeis, à subjetividade dos julgamentos administrativos que envolvam matéria contábil.

O processo contábil se caracteriza como uma forma de interpretar (reconhecer e mensurar) e retratar (evidenciar) a realidade econômica (LOPES; MOSQUERA, 2010). As disposições normativas que estabelecem os métodos e critérios de contabilização constituem as bases de julgamento dos fatos patrimoniais (eventos econômicos que afetam o patrimônio das entidades). A interpretação dessas disposições normativas e, conseqüentemente, as informações contábeis produzidas e disponibilizadas aos *stakeholders* (partes interessadas no patrimônio das entidades) são suscetíveis a subjetividades.

Para Carvalho (2010), há uma ilusão de “exatidão” das demonstrações contábeis e um “falso reinado” da objetividade no preparo delas. As demonstrações contábeis, para o referido autor, são

somatórios de julgamentos, de subjetividades, de juízos de valor, decorrentes de posturas presumivelmente responsáveis por parte de quem as prepara, asseguradas como razoáveis por quem as audita e aceitas (ou não) pelos agentes externos que as analisam e delas fazem uso para tomada de decisões econômicas (CARVALHO, 2010, p. 375).

Nesse sentido, o que se questiona é como avaliar a razoabilidade das escolhas, como “objetivar” os critérios de julgamento, como, enfim, assegurar a validade das decisões discricionárias tomadas pelos preparadores das demonstrações contábeis.

Importa assentar que não se pretende, aqui, oferecer soluções para problemas específicos decorrentes de casos concretos. O propósito da discussão é fornecer orientações gerais que, em tese, possam auxiliar não só os preparadores das demonstrações contábeis, mas também os auditores, os analistas, os usuários das informações, os acadêmicos e outros profissionais interessados, no trato de assuntos relacionados à (in)adequação dos julgamentos subjetivos da administração, à (in) compatibilidade deles com as normas do “direito contábil”.

Diante desse cenário de massiva juridicização da contabilidade, com os processos de regulação e emissão de normas contábeis assumindo um tom fortemente jurídico, acredita-se que é possível pensar no advento de um genuíno ordenamento jurídico-contábil brasileiro e, também, no surgimento de uma nova disciplina, o direito contábil, cujo objeto de estudo se situaria na intersecção dos domínios de conhecimento das ciências jurídicas e contábeis (FERNANDES, 2015; MARTINEZ, 2010). Se não se pode afirmar que toda a contabilidade financeira está regulada por princípios e regras que têm natureza (também) jurídica, pode-se dizer, ao menos, que parte significativa da regulação dela se dá por meio de normas integrantes do ordenamento jurídico nacional: é aí que se encontra o direito contábil.

E abre-se *parêntesis* para deixar claro que não se desconhece a diversidade de críticas endereçadas à ideia de existência e autonomia científica de um direito contábil.

Parte dos juristas brasileiros, notadamente aqueles adeptos da corrente positivista, entendem o direito contábil como o conjunto de práticas de contabilidade, objeto de estudo das ciências contábeis, negando, portanto, a existência do direito contábil como ramo jurídico autônomo (FERNANDES, 2017). Do lado dos contadores, cite-se, e.g., Sá (2006, p. 56), que, defendendo a lógica científica do conhecimento contábil, afirma que “uma coisa é o princípio científico e outra pode ser o Princípio Normativo, para cumprir formalidades”.

Tal discussão (sobre a existência e a autonomia científica do direito contábil), entretanto, passa à margem do escopo deste trabalho, de modo que a posição aqui

adotada será a de considerar, *a priori*, que o direito contábil representa uma área do conhecimento humano digna de estudo porque tem utilidade social.

Fecha-se *parêntesis*, concluindo a presente seção introdutória, à qual se seguem: a apresentação do método de pesquisa utilizado; um levantamento bibliográfico realizado sobre as relações existentes entre o direito, a contabilidade e a informação de eventos econômicos; a análise do problema dos julgamentos subjetivos da administração das entidades no âmbito do direito contábil brasileiro; a abordagem, em conjunto, do *lobbying* na regulação contábil e do “subjetivismo” decisório nos processos de elaboração e implementação de normas contábeis; uma discussão acerca da questão da validade das escolhas contábeis no contexto da governança corporativa; e as considerações finais.

2 METODOLOGIA

Este trabalho se configura como um artigo de análise, resultado de uma pesquisa bibliográfica com enfoque qualitativo e alcance exploratório e descritivo. O conteúdo do presente artigo engloba a definição do assunto, a apresentação de seus aspectos principais e secundários e, com base na bibliografia selecionada, a “análise de cada elemento constitutivo do assunto e sua relação com o todo” (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 288).

A pesquisa bibliográfica realizada abrangeu todas as publicações relacionadas ao tema estudado, tendo como finalidade “colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto”, propiciando “o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 200).

Adotou-se um enfoque qualitativo de pesquisa, com a utilização de “coleta de dados sem medição numérica para descobrir ou aprimorar perguntas de pesquisa no processo de interpretação” (HERNÁNDEZ SAMPIERI; FERNÁNDEZ COLLADO; BAPTISTA LUCIO, 2013, p. 33), dentro de uma abordagem indagativa flexível, que se moveu “entre os eventos e sua interpretação, entre as respostas e o desenvolvimento da teoria” (HERNÁNDEZ SAMPIERI; FERNÁNDEZ COLLADO; BAPTISTA LUCIO, 2013, p. 44).

O alcance do estudo pode ser definido como exploratório e descritivo, pois analisou-se um tema pouco estudado, a partir de uma perspectiva indagativa inovadora, considerando as diferentes dimensões dos eventos examinados e seus componentes (HERNÁNDEZ SAMPIERI; FERNÁNDEZ COLLADO; BAPTISTA LUCIO, 2013).

As hipóteses levantadas surgem como premissas para o desenvolvimento do tema e do problema de pesquisa.

3 DIREITO, CONTABILIDADE E INFORMAÇÃO DE EVENTOS ECONÔMICOS

O ordenamento jurídico-contábil é definido por Fernandes (2015) como um conjunto de normas jurídicas coerentes que tratam da escrituração e das demonstrações contábeis e que regulamentam os direitos e as obrigações existentes nas relações da pessoa jurídica com seus contratantes (*stakeholders*). Para o referido autor, as demonstrações contábeis - o principal produto da contabilidade - retratam o patrimônio da entidade (pessoa jurídica) como o resultado do arranjo das relações jurídicas (contratos) por ela estabelecidas para o desenvolvimento de suas atividades econômicas (FERNANDES, 2015).

As entidades são ficções jurídicas que funcionam como um ponto de conexão de relações contratuais (explícitas ou implícitas, formais ou informais) entre indivíduos (JENSEN; MECKLING, 2008), e a especificação contratual dos direitos individuais de propriedade define como os benefícios e os custos econômicos serão distribuídos (FURUBOTN; PEJOVICH, 1972 *apud* JENSEN; MECKLING, 2008).

À contabilidade compete informar, em bases monetárias, como esses benefícios e custos econômicos, resultantes dos direitos de propriedade contratualmente estabelecidos, serão distribuídos entre os *stakeholders* (partes interessadas no patrimônio das entidades). Em outras palavras, e de maneira mais abrangente, pode-se dizer que as normas jurídico-contábeis disciplinam o processo de reconhecimento, mensuração, evidenciação e divulgação dos direitos e das obrigações relacionados ao patrimônio das entidades, tutelando os interesses informacionais dos *stakeholders*.

Entende-se, dessa forma, que, embora a divulgação de informações contábeis tenha repercussões econômicas (afetando a formação dos contratos, a distribuição e os níveis de eficiência alocativa dos recursos), as normas jurídico-contábeis tutelam, antes, interesses de índole informacional, e não econômica, porque as demonstrações contábeis, por si só, não têm o condão de constituir direitos de propriedade sobre o patrimônio das entidades (dos quais resultam benefícios e custos econômicos às partes); as demonstrações contábeis somente declaram a existência das relações constitutivas desses direitos de propriedade (ASCARELLI, 2008 *apud* PEREIRA, 2010).

Assim, admitindo-se que as relações jurídicas concernentes aos direitos de propriedade sobre o patrimônio das entidades são tratadas, de maneira direta, por outros ramos do direito, como o empresarial, o falimentar, o contratual e o tributário, cabe ao direito contábil, consoante disposto em suas normas, tratar apenas indiretamente desses direitos (de propriedade), disciplinando seu processo de contabilização (reconhecimento, mensuração, evidenciação e divulgação). De outro modo, é dizer: as normas jurídico-contábeis, na disciplina do processo gerador de informações, tratam à sua maneira os direitos de propriedade (inclusive substituindo, para fins de definição dos elementos das demonstrações contábeis, o critério de

propriedade legal pelo de controle econômico), conforme seu propósito maior de garantir às partes interessadas no patrimônio das entidades o acesso a informações de qualidade, que lhes sejam úteis na tomada de decisão (BRASIL, 1976; CFC, 2017b, 2019; FERNANDES, 2017; GELBCKE *et al.*, 2018; SÁ, 2006).

Portanto, o bem jurídico amparado pelas normas do direito contábil é, substancialmente, o acesso à informação acerca dos eventos econômicos contabilizáveis (que afetaram ou poderão afetar o patrimônio das entidades). E, nesse sentido, concorda-se com o brocardo *accounting follows economics*: a contabilidade segue a economia. Mas, não de maneira irrestrita. A contabilidade (e, considerando a juridicização dela, também o ordenamento jurídico-contábil) trata dos eventos econômicos sob o peculiar ponto de vista do patrimônio das entidades. É certo que a escrituração contábil não pode se dissociar da essência econômica dos eventos que pretende demonstrar, mas as normas jurídico-contábeis estabelecem métodos e critérios próprios de escrituração e demonstração, regulando, de modo autodeterminado, a produção e a divulgação de informações acerca de eventos de natureza econômica.

4 DIREITO CONTÁBIL E JULGAMENTOS SUBJETIVOS DA ADMINISTRAÇÃO

Em matéria contábil, não há que se falar em subjetividade da administração quando da existência de regra que regule de maneira expressa (objetiva, clara e específica) um procedimento (CFC, 2017a). Ou seja, não há espaço para discricionariedade administrativa nos casos em que o ordenamento jurídico-contábil estabelece, para determinados eventos econômicos que impactam o patrimônio das entidades, uma fórmula de contabilização (reconhecimento, mensuração, evidenciação e divulgação) explícita.

Todavia, além dos casos de inexistência de regras que regulam de modo expresso determinados procedimentos contábeis (hipótese 1), é possível identificar, no âmbito do ordenamento jurídico-contábil, ao menos duas outras hipóteses em que a administração também é requerida a atuar discricionariamente, exercendo julgamentos subjetivos: quando a própria regra específica existente outorga à administração uma margem de liberdade para decidir (hipótese 2) e nas decisões tomadas com fundamento em argumentos consequencialistas, quando há a possibilidade de afastamento, devidamente motivado, da aplicação de um requisito normativo específico em prol da promoção dos fins gerais almejados pelo ordenamento (hipótese 3) (CFC, 2017a, 2017b, 2019).

Primeiramente, anote-se que, em qualquer das hipóteses, há sempre a presença de elementos balizadores da discricionariedade, de maneira que nenhuma decisão de natureza contábil é tomada de modo totalmente livre, desvinculado de qualquer parâmetro.

Assim, mesmo nos casos de lacunas normativas acerca de procedimentos contábeis específicos (hipótese 1) e naqueles em que a norma concede expressamente um espaço de liberdade decisória (hipótese 2), as escolhas da administração relacionadas aos métodos e critérios de reconhecimento, mensuração, evidenciação e divulgação dos eventos econômicos ficam limitadas às possibilidades dadas de acordo com as disposições do ordenamento jurídico-contábil como um todo (disposições essas que incluem a ideia de razoabilidade), sob pena de se ver o lícito exercício da discricionariedade convertido em prática arbitrária, que viola o ordenamento.

As normas jurídico-contábeis que regulam a elaboração e a divulgação da escrituração e das demonstrações contábeis têm como finalidade garantir aos interessados o acesso a informações que expressem de modo verdadeiro e justo a posição patrimonial atual e as mudanças efetivas e potenciais que ocorreram ou poderão ocorrer na posição patrimonial das entidades (BRASIL, 1976; CFC, 2017b, 2019).

Dessarte, quanto à hipótese 3, em especial, entende-se que administração das entidades, ao tomar uma decisão com base em argumentos consequencialistas, intencionando promover as finalidades subjacentes ao ordenamento jurídico-contábil, afasta a aplicação de um requisito normativo específico por interpretar que a aplicação de tal requisito, no julgamento de determinado fato patrimonial, teria como consequência a produção e a disponibilização de uma informação enganosa, não fidedigna (CFC, 2017a, 2017b; GELBCKE *et al.*, 2018). Nesses casos, a administração julga subjetivamente os eventos econômicos contabilizáveis (fatos patrimoniais), baseando-se em sua interpretação do que é verdade e justiça no contexto da elaboração e da divulgação de informações contábeis.

Ocorre que a verdade contábil é relativa (COMPARATO, 1977 *apud* LOPES; MOSQUERA, 2010), e a justiça é conceito indeterminado cujo conteúdo normativo necessita ser definido conforme as circunstâncias práticas de aplicação (JORGE NETO, 2017). Assim, indaga-se: como tornar objetiva a interpretação dos ideais de verdade e justiça, como validar as decisões tomadas com fundamento em argumentos consequencialistas, como assegurar que elas não desobedecem às disposições normativas?

Arguelhes (2005) afirma que, em determinados casos, decidir com base nas consequências da decisão representa uma maneira específica de obedecer às normas, promovendo as finalidades subjacentes ao ordenamento. O parâmetro para se avaliar a força de um argumento na decisão é a possibilidade de verificação, na prática, da ligação de tal argumento com normas objetivamente identificáveis do ordenamento jurídico (ÁVILA, 2001 *apud* ARGUELHES, 2005).

Nessa toada, o entendimento é de que a validade das decisões de natureza contábil tomadas pela administração das entidades com fundamento em

argumentos consequencialistas fica condicionada à possibilidade de verificação objetiva da ligação de tais argumentos a pontos identificáveis do ordenamento jurídico-contábil.

Tal raciocínio, na verdade, não se aplica somente à hipótese 3, mas a todas as hipóteses de atuação discricionária da administração no preparo das demonstrações contábeis: julgamentos subjetivos são válidos se os motivos (expostos de forma argumentativa) em que se fundamentam tais julgamentos puderem ter sua compatibilidade com as normas do direito contábil objetivamente verificada. A validade dos julgamentos subjetivos da administração das entidades se condiciona à adoção de métodos e critérios de contabilização que, além de não configurar escolha expressamente proibida pelo ordenamento jurídico-contábil, adequem-se a alguma disposição normativa objetivamente identificável do ordenamento, ainda que tal disposição tenha natureza principiológica, geral e abstrata.

Em determinados contextos de aplicação, as normas do ordenamento jurídico-contábil, inevitavelmente, sujeitam-se a interpretações subjetivas. Devido à inviabilidade ou mesmo à inconveniência de se prever exaustivamente (de modo completo, claro e preciso), nas normas, todos os fatos patrimoniais e o tratamento contábil específico a ser dispensado a cada um deles, sempre haverá hipóteses de atuação discricionária da administração (HENDRIKSEN; BREDA, 2007; NADER, 2014; SILVA, 2007). Nesse sentido, o que a lógica do ordenamento estabelece é a exigência de apresentação das razões que justificam as escolhas, é o dever de exposição dos motivos que embasam os julgamentos subjetivos da administração (BRASIL, 1976; CFC, 2014, 2017a, 2017b, 2019; FERNANDES, 2015, 2017; GELBCKE *et al.*, 2018; HOOG, 2016; JORGE NETO, 2017). Assim, garante-se a disponibilização de informações aos *stakeholders* que lhes permitam compreender as decisões de natureza contábil tomadas pela administração das entidades e aferir objetivamente a validade dessas decisões. As normas continuarão se sujeitando a interpretações subjetivas da administração, mas a exposição dos motivos indicará de modo objetivo quais disposições normativas foram interpretadas e como deram base para o julgamento dos eventos econômicos contabilizáveis, que impactaram ou poderão impactar o patrimônio das entidades.

5 LOBBYING NA REGULAÇÃO CONTÁBIL, “SUBJETIVISMO” E A QUESTÃO DA VALIDADE DE NORMAS E DECISÕES

Conquanto o *lobbying* na regulação contábil não se relacione diretamente ao problema de pesquisa ora abordado (limites aos julgamentos subjetivos da administração das entidades no preparo das demonstrações contábeis), não se pode deixar de reconhecer sua relação com o tema maior deste trabalho, que é o direito contábil. Cabem, assim, alguns comentários, ainda que breves, sobre o assunto.

O *lobbying* (ou lobismo, em português), no contexto da regulação contábil, pode ser definido como a pressão exercida direta ou indiretamente por indivíduos ou grupos de interesse sobre os reguladores contábeis (casas legislativas, CPC, CFC, CVM, etc.), com o objetivo de influenciar suas decisões.

Através do *lobbying*, indivíduos e grupos envidam esforços para, conforme seus interesses, influenciar as decisões das entidades reguladoras no processo de elaboração de normas contábeis, promovendo, modificando ou obstruindo a tramitação e o conteúdo de propostas normativas (CARMO; RIBEIRO; CARVALHO, 2016).

Como as normas contábeis têm importantes efeitos distributivos na economia, é natural que os interessados e afetados pelo processo de regulação contábil se mobilizem para tentar influenciá-lo e, assim, obter benefícios ou evitar custos (CARMO; RIBEIRO; CARVALHO, 2016). E embora não haja, no âmbito da regulação contábil, respostas definitivas acerca da efetividade e do alcance das ações de *lobbying*, as evidências de pesquisas empíricas indicam que os efeitos de tais ações no resultado final dos processos de elaboração de normas contábeis não podem ser desconsiderados (CARMO, 2014; CARMO; RIBEIRO; CARVALHO, 2016).

Nesse sentido, a eventual “captura” dos reguladores contábeis por determinados grupos de interesse pode acabar enviesando as informações contidas nas demonstrações contábeis que serão produzidas e divulgadas, comprometendo sua qualidade e utilidade, já que essas informações são o resultado da contabilização dos fatos patrimoniais com base nas normas emitidas por tais reguladores (CFC, 2017a; GELBCKE *et al.*, 2018; HENDRIKSEN; BREDÁ, 2007; SÁ, 2006; SÁ; HOOG, 2017). Assim, se as entidades lobistas forem capazes de influenciar decisivamente o processo de elaboração das normas contábeis, de modo a fazer com que o conteúdo normativo dos documentos emitidos pelos reguladores vá ao encontro de seus interesses econômicos particulares, um “subjetivismo”, como comportamento que intenciona, afinal, distorcer as informações, far-se-á notar, direta e imediatamente, no processo de elaboração das normas e, indiretamente, de modo reflexo, na fase de implementação (interpretação e aplicação a casos concretos) delas. Tal situação, em teoria, configura um vício de formação da norma, o que, possivelmente, torna-a inválida.

Em relação ao mundo corporativo em particular, estudos apontam que o potencial efeito econômico da norma sobre os números contábeis e a existência de cláusulas restritivas (*covenants*) e de planos de compensação para gerentes figuram como alguns dos principais motivos do exercício de *lobbying* na regulação contábil por parte da administração das empresas (CARMO; RIBEIRO; CARVALHO, 2016).

Na realidade, tais motivos (interesses econômicos particulares), embora se refiram ao exercício de *lobbying* na fase de elaboração das normas contábeis, configuram incentivos extensíveis à fase de implementação dessas normas, no

exercício de julgamentos subjetivos (SANTOS; GRATERON, 2003; SILVA, 2007). Assim, a administração das empresas, enquanto responsável pela produção e divulgação das demonstrações contábeis, pode, guiando-se por intenções outras que não a de bem informar, realizar escolhas (relacionadas aos métodos e critérios de reconhecimento, mensuração, evidenciação e divulgação) que afrontem o ordenamento jurídico-contábil, invalidando suas decisões.

6 O DIREITO E AS ESCOLHAS CONTÁBEIS NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA

No Brasil, a edição das Leis n. 11.638/07 e n. 11.941/09 e o processo de convergência às normas contábeis emitidas pelo *International Accounting Standards Board (IASB)* atingiram seu objetivo de elevar os níveis de transparência, qualidade e utilidade das informações contábeis divulgadas pelas entidades (BRASIL, 2008; CFC, 2019; CVM, 1999; FERNANDES, 2015, 2017; GELBCKE *et al.*, 2018).

Nesse sentido, percebe-se que tanto as normas jurídico-contábeis quanto as melhores práticas de governança corporativa (estas últimas funcionando como um sistema de autorregulação) exigem que as entidades elaborem e divulguem informações contábeis de alta qualidade (CODIM, 2012; FERNANDES, 2017; IBGC, 2015). Entretanto, diferentemente do que acontece com as normas jurídicas em relação ao Estado sancionador, a capacidade de *enforcement* das práticas de governança corporativa vem da coerção social difusa que é exercida sobre a entidade por todas as partes interessadas no patrimônio dela (*stakeholders*).

A governança corporativa consiste num conjunto de mecanismos de incentivo e controle, internos e externos, que tem como objetivo a minimização dos custos decorrentes do problema de agência (SILVEIRA, 2004). Esse conjunto de mecanismos se destina à promoção do alinhamento dos interesses dos *stakeholders* (IBGC, 2015).

De uma perspectiva informacional, os princípios básicos de governança corporativa relacionados a transparência e *accountability* exigem a disponibilização de informações (inclusive de natureza patrimonial) de interesse dos *stakeholders* (IBGC, 2015). E a divulgação de demonstrações contábeis supre, em relação às informações de natureza patrimonial, tal exigência, garantindo às partes interessadas o acesso a informações acerca dos eventos econômicos que afetaram ou poderão afetar o patrimônio das entidades.

Assim, as demonstrações contábeis divulgadas acabam desempenhando um papel fundamental na redução da assimetria informacional, contribuindo para que as partes interessadas melhor decidam, sob o ponto de vista da eficiência econômica alocativa, acerca de eventual manutenção, modificação, extinção ou criação de relações de natureza patrimonial com as entidades (CFC, 2019; FERNANDES, 2017; HENDRIKSEN; BREDA, 2007; IBGC, 2015; MURCIA, 2010).

E ressalte-se, aqui, a importância que as notas explicativas às demonstrações contábeis assumem na exposição das escolhas efetuadas pela administração no processo de reconhecimento, mensuração, evidência e divulgação dos eventos econômicos que produzem efeito sobre o patrimônio das entidades (BRASIL, 1976; FLORES; SANTOS; CARVALHO, 2015). As notas explicativas possibilitam que as partes interessadas compreendam e analisem o grau de razoabilidade das escolhas efetuadas, avaliem a adequação das práticas contábeis selecionadas e aplicadas e concordem (ou não) com as decisões de natureza contábil tomadas pela administração das entidades (CODIM, 2016; GELBCKE *et al.*, 2018; HENDRIKSEN; BREDA, 2007).

No contexto da governança corporativa, a aceitação do *modus operandi* contábil depende da formação de um consenso, ainda que tácito, entre os preparadores das demonstrações contábeis e as partes interessadas nas informações acerca dos eventos econômicos e da posição patrimonial atual e das mudanças efetivas e potenciais que ocorreram ou poderão ocorrer na posição patrimonial das entidades. São os *stakeholders* (como partes interessadas nas informações) que, em última análise, definem se as informações contábeis elaboradas e divulgadas têm qualidade e, portanto, utilidade para eles. Nesse sentido, considerando essa visão pragmático-utilitarista das informações, é possível afirmar que a validade - como instância de legitimidade das decisões contábeis tomadas pela administração das entidades - não é definida pela ordem jurídica emanada do Estado (casas legislativas, órgãos executivos de regulação e fiscalização ou mesmo tribunais do Poder Judiciário): o mercado é o árbitro (CFC, 2014; GELBCKE *et al.*, 2018; HENDRIKSEN; BREDA, 2007; JORGE NETO, 2017; LOPES; MOSQUERA, 2010; PARGENDLER, 2015).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tratou do direito contábil e dos limites aos julgamentos subjetivos da administração das entidades no preparo das demonstrações contábeis; apresentou um levantamento bibliográfico sobre as relações existentes entre o direito, a contabilidade e a informação de eventos econômicos; dedicou-se à análise do problema dos julgamentos subjetivos da administração das entidades no âmbito do direito contábil brasileiro, à abordagem, em conjunto, do *lobbying* na regulação contábil e do “subjetivismo” decisório nos processos de elaboração e implementação de normas contábeis e à discussão acerca da questão da validade das escolhas contábeis no contexto da governança corporativa.

Hendriksen e Breda (2007), ao tratar do tema da regulação contábil, concluíram que o objetivo das normas contábeis é limitar o número de alternativas de escolha e a liberdade disponível às entidades na elaboração e divulgação de suas demonstrações contábeis e que, diante das alternativas de contabilização a elas

disponíveis, muitas entidades parecem dispostas e capazes de oferecer, às partes interessadas nas informações, divulgação completa dos motivos de suas escolhas contábeis. Hendriksen e Breda (2007) concluíram, também, que algumas entidades são mais relutantes quanto à divulgação de tais informações e parecem tirar proveito indevido de qualquer flexibilidade que lhes é permitida.

Este trabalho vem endossar as pertinentes conclusões desses eminentes autores.

E, nesse sentido, mais do que simplesmente ter respondido à questão de pesquisa proposta, o que se espera, com as ideias expostas e discutidas, é ter contribuído para o desenvolvimento de um melhor entendimento acerca do direito contábil (regulação contábil) e dos processos de tomada de decisão relacionados à elaboração, à interpretação e à aplicação de normas contábeis. Espera-se, igualmente, ter apresentado diretrizes úteis à análise e (quicá) solução de problemas relativos à definição de validade dos referidos processos de tomada de decisão, especialmente quando os problemas de definição de validade deles surgem no contexto da governança corporativa.

Para futuras pesquisas, sugere-se testar empiricamente as hipóteses levantadas neste estudo (de que, no âmbito do ordenamento jurídico-contábil, a administração das entidades é requerida a atuar discricionariamente, exercendo julgamentos subjetivos), analisando, em particular, a validade da aplicação das hipóteses à realidade de segmentos econômicos específicos, incluindo o setor público.

REFERÊNCIAS

ARGUELHES, D. W. *Argumentos consequencialistas e estado de direito: subsídios para uma compatibilização*. [Fortaleza-CE, 2005]. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/171.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976: texto consolidado*. Dispõe sobre as sociedades por ações. Brasília-DF, 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6404consol.htm. Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Exposição de motivos interministerial n. 161/08 - MF/MP/MAPA/AGU*. Brasília-DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Exm/EMI-161-MF-MP-MAPA-AGU-mpv449.htm. Acesso em: 21 dez. 2020.

CARMO, C. H. S. *Lobbying na regulação contábil internacional: uma análise do processo de elaboração da norma sobre reconhecimento de receitas*. 198 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2014.

CARMO, C. H. S.; RIBEIRO, A. M.; CARVALHO, L. N. G. *Lobbying* na regulação contábil: desenvolvimentos teóricos e pesquisas empíricas. *Revista Universo Contábil*. Blumenau-SC, v. 12, n. 2, p. 59-79, abr./jun. 2016.

CARVALHO, N. Essência x forma na contabilidade. In: MOSQUERA, R. Q.; LOPES, A. B. (Coords.). *Controvérsias jurídico-contábeis: aproximações e distanciamentos*. São Paulo-SP: Dialética, 2010. p. 371-380.

CFC - Conselho Federal de Contabilidade. *CTG 07*. Aprova o Comunicado Técnico CTG 07, que dispõe sobre evidenciação na divulgação dos relatórios contábil-financeiros de propósito geral. Brasília-DF, 2014. Disponível em: <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/CTG07.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2020.

CFC - Conselho Federal de Contabilidade. *NBC TG 23 (R2)*. Altera a NBC TG 23 (R1), que dispõe sobre políticas contábeis, mudança de estimativa e retificação de erro. Brasília-DF, 2017a. Disponível em: [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG23\(R2\).pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG23(R2).pdf). Acesso em: 31 ago. 2020.

CFC - Conselho Federal de Contabilidade. *NBC TG 26 (R5)*. Altera a NBC TG 26 (R4), que dispõe sobre a apresentação das demonstrações contábeis. Brasília-DF, 2017b. Disponível em: [http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG26\(R5\).pdf](http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG26(R5).pdf). Acesso em: 28 fev. 2020.

CFC - Conselho Federal de Contabilidade. *NBC TG Estrutura Conceitual*. Dá nova redação à NBC TG Estrutura Conceitual, que dispõe sobre a estrutura conceitual para relatório financeiro. Brasília-DF, 2019. Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTGEC.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CODIM - Comitê de Orientação para Divulgação de Informações ao Mercado. *Pronunciamento de orientação n. 13/R2, de 15 de junho de 2012*. São Paulo-SP, 2012. Disponível em: <http://www.codim.org.br/Arquivos/Download/174-PO-N13-Elaboracao-e-Divulgacao-do-Relatorio-Anual-R2.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CODIM - Comitê de Orientação para Divulgação de Informações ao Mercado. *Pronunciamento de orientação n. 19, de 09 de março de 2016*. São Paulo-SP, 2016. Disponível em: <http://www.codim.org.br/documentos/texto/po-codim-no-19-melhores-praticas-de-divulgacao-de-informacoes-em-notas-explicativas>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CVM - Comissão de Valores Mobiliários. *Anteprojeto de reformulação da Lei n. 6.404/76*. Brasília-DF, 1999. Disponível em: http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/menu/acesso_informacao/institucional/sobre/anexos/anteprojeto6404ref.pdf. Acesso em: 21 dez. 2020.

FERNANDES, E. C. *Direito e contabilidade: fundamentos do direito contábil*. São Paulo-SP: Trevisan, 2015.

FERNANDES, E. C. *Direito contábil: na prática da governança corporativa*. São Paulo-SP: All Print, 2017.

FLORES, E.; SANTOS, A.; CARVALHO, N. Notas explicativas no atual sistema contábil: importância, alcance e características. In: MOSQUERA, R. Q.; LOPES, A. B. (Coords.). *Controvérsias jurídico-contábeis: aproximações e distanciamentos*. 6. vol. São Paulo-SP: Dialética, 2015. p. 167-186.

GELBCKE, E. R.; SANTOS, A.; IUDÍCIBUS, S.; MARTINS, E. *Manual de contabilidade societária: aplicável a todas as sociedades*. 3. ed. São Paulo-SP: Atlas, 2018.

HENDRIKSEN, E. S.; BREDÁ, M. F. V. *Teoria da contabilidade*. Tradução: Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo-SP: Atlas, 2007.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R.; FERNÁNDEZ COLLADO, C.; BAPTISTA LUCIO, M. P. *Metodologia de pesquisa*. Tradução: Daisy Vaz de Moraes. 5. ed. Porto Alegre-RS: Penso, 2013.

HOOG, W. A. Z. *Perícia contábil em ações de prestação de contas*. 4. ed. rev. e atual. Curitiba-PR: Juruá, 2016.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo-SP: IBGC, 2015.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo-SP, v. 48, n. 2, p. 87-125, abr./jun. 2008.

JORGE NETO, N. M. *Uma teoria da decisão judicial: fundamentação, legitimidade e justiça*. Salvador-BA: Juspodivm, 2017.

LOPES, A. B.; MOSQUERA, R. Q. O direito contábil: fundamentos conceituais, aspectos da experiência brasileira e implicações. In: MOSQUERA, R. Q.; LOPES, A. B. (Coords.). *Controvérsias jurídico-contábeis: aproximações e distanciamentos*. São Paulo-SP: Dialética, 2010. p. 56-81.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. Atualização: João Bosco Medeiros. 8. ed. São Paulo-SP: Atlas, 2017.

MARTINEZ, A. L. Direito contábil e a juridicização da linguagem contábil no direito tributário. *Pensar Contábil*. Rio de Janeiro-RJ, v. 12, n. 49, p. 5-12, set./dez. 2010.

MURCIA, F. D. Interação entre contabilidade e direito: em busca de uma teoria da regulação contábil. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*. Florianópolis-SC, v. 9, n. 25, p. 19-32, dez./mar. 2010.

NADER, P. *Introdução ao estudo do direito*. 36. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro-RJ: Forense, 2014.

PARGENDLER, M. Responsabilidade civil dos administradores e *business judgment rule* no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*. São Paulo-SP, v. 104, n. 953, p. 51-74, mar. 2015.

PEREIRA, A. D. *A auditoria externa e as demonstrações contábeis no direito comercial*. 398 f. Tese (Doutorado em Direito Comercial) - Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2010.

SÁ, A. L. *Teoria da contabilidade*. 4. ed. São Paulo-SP: Atlas, 2006.

SÁ, A. L.; HOOG, W. A. Z. *Corrupção, fraude e contabilidade*. 6. ed. rev e atual. Curitiba-PR: Juruá, 2017.

SANTOS, A.; GRATERON, I. R. G. Contabilidade criativa e responsabilidade dos auditores. *Revista Contabilidade & Finanças*. São Paulo-SP, v. 14, n. 32, p. 7-22, mai./ago. 2003.

SILVA, M. A. *Análise da regulação contábil: um ensaio à luz da teoria tridimensional do direito, da teoria normativa da contabilidade e do gerenciamento da informação contábil, numa perspectiva interdisciplinar*. 183 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro-RJ, 2007.

SILVEIRA, A. D. M. *Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil*. 254 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2004.

A NECESSIDADE DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO PROCESSO DE ADEQUAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Evaldo Luís Moreno Silva¹

Graduado em Análise de Sistemas – Miami University (USA)
Especialista em Direito Tributário – LEGALE
MBA em Gestão Pública – FAE
Analista de Controle – TCEPR

RESUMO

É notório que Lei Geral de Proteção de Dados está plenamente em vigor. A mesma implantou diversos requisitos e princípios que devem ser observados, inclusive pela administração Pública, em todas suas esferas, vez que o parágrafo único do artigo 1º da Lei 13.709/2018 determina “As normas gerais contidas nesta Lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.” O objetivo da lei concentra-se na proteção dos Direitos Fundamentais da Liberdade, Privacidade e o Livre Desenvolvimento da Personalidade da Pessoa Natural. A lei designou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados-ANPD, como a entidade responsável pelo zelo da proteção de dados pessoais, fiscalização e aplicações de sanções no tocante ao que determina a lei. De igual modo é notória a importância e atuação dos Tribunais de Contas no tocante a fiscalização dos entes públicos nas diversas esferas de atuação, tendo um corpo técnico qualificado e já atuante nas áreas de sua competência. A jornada de adequação da administração pública à LGPD, só tem a ganhar com a existência de um programa de cooperação técnica entre a ANPD e os Tribunais de Contas. O presente artigo aborda os benefícios desta cooperação entre entes fiscalizadores.

PALAVRAS-CHAVE

LGPD. Administração Pública. Tribunais de Contas. Cooperação Técnica.

ABSTRACT

It is well known that the General Law of Data Protection is fully in force. It has implemented several requirements and principles that must be observed,

¹ Contato: evaldo@tce.pr.gov.br

including by the Public administration, in all its spheres, since the sole paragraph of Article 1 of Law 13.709/2018 determines “The general rules contained in this Law are of national interest and must be observed by the Union, States, Federal District and Municipalities.” The purpose of the law focuses on the protection of the Fundamental Rights of Freedom, Privacy and the Free Development of the Personality of the Natural Person. The law has designated the National Authority for Data Protection-ANPD, as the entity responsible for the protection of personal data, inspection and enforcement with respect to what is determined by law. In the same way, it is notorious the importance and performance of the Audit Courts in relation to the inspection of the public entities in the several spheres of activity, having a qualified technical body, already active in the areas of its competence. The journey of adaptation of the public administration to the LGPD can only gain from the existence of a technical cooperation program between the ANPD and the Audit Courts. This article addresses the benefits of this cooperation between inspection entities.

KEYWORDS

LGPD. Public Administration. Audit Courts. Technical Cooperation.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Geral de Proteção de Dados está plenamente em vigor, e mais do que nunca é necessário a adequação completa da Administração Pública para garantir a proteção da Liberdade, da Privacidade e do livre desenvolvimento das pessoas naturais.

No texto Constitucional constam os princípios que devem nortear a Administração Pública desde 1988, que segundo o artigo 37º da Constituição Federal, determina: “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...”

Dentre esses Princípios norteadores da Administração Pública, a Legalidade, a Publicidade e Eficiência guardam profunda relação aos Direitos que estão sendo alçados à categoria de Direitos Fundamentais da Liberdade, Privacidade e Livre Desenvolvimento da Personalidade da Pessoa Natural.

A coexistência desses Princípios deve ser equilibrada num Estado Democrático de Direito, que em razão de sua própria existência tem o dever de proteger e bem zelar por seu destinatário final, as pessoas naturais que nele habitem.

A linha de separação entre os Princípios da Publicidade e da Privacidade são tênues. Onde um aumenta, o outro necessariamente diminui, entretanto, a harmonia equidistante entre os mesmos se faz necessária, e muitas vezes somente possível a observação no contexto do caso concreto.

A Constituição de 1988, reconhecida como Constituição Cidadã, dispõe dos elementos para adequadamente recepcionar os novos direitos tidos como Direitos Fundamentais.

O artigo 5º da CF, em seu § 1º observa que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

Aliado ao exame do artigo 1º da Lei 13.709/2018 LGPD, tem-se imediatamente que esta norma trata de direitos fundamentais, portanto de aplicação imediata, pois assim, inicia:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, **com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.** (grifo nosso)

Diante deste artigo, observa-se que os dados pessoais, definidos no artigo 5º da LGPD, como toda e qualquer informação que identifique uma pessoa, ou possibilite identificá-la adquirem status de relevância, justamente, pelo fato de que constituem fragmentos de sua personalidade, exigindo, portanto, cuidados e proteção.

Já, no âmbito de suas competências, e igualmente zelando pela qualidade de vida das pessoas com o acompanhamento e fiscalização do emprego do dinheiro público, os Tribunais de Contas contam com pessoal técnico qualificado para auditorias e fiscalizações, experientes na rede integrativa de relacionamento com seus jurisdicionados por força legal, e que participam da administração pública em todas as esferas de poder.

É natural e eficiente utilizar uma estrutura já existente, para o desempenho de papéis afins que os Tribunais de Contas já desempenham.

Com poucos investimentos a ANPD, pode-se valer de uma estrutura pronta para o desempenho de suas funções, ao mesmo tempo em que os Tribunais de Contas adquirem expertise numa área de atuação estratégica de proteção e governança de dados pessoais.

Assim com a instituição de programas de cooperações técnicas entre a ANPD e os Tribunais de Contas, o uso racional de recursos públicos é realizado e concretizado, e o Princípio Constitucional da Eficiência é atingido.

2 DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS-LGPD(LEI 13.709/2018)

A LGPD insere o Brasil no rol de países que se preocupam com os direitos fundamentais da privacidade e proteção de dados pessoais de seus cidadãos. Isto eleva o nível de confiabilidade internacional ao mesmo tempo que garante a participação do Brasil de mercados mais exclusivos e exigentes, onde as leis de proteção de dados pessoais são existentes e representam condições para acesso.

Entretanto, para um país da magnitude do Brasil, os desafios são proporcionalmente maiores do que qualquer país europeu, considerando-se que a mesma lei deve ser observada por pessoas jurídicas de direito público e direito privado que realizam tratamento de. Dados pessoais.

Dentro da esfera pública, os desafios são enormes, e necessitam de uma coordenação abrangente.

A lei é essencialmente principiológica, e não dispõe precisamente de como se dará a conformidade e adequação à ela, por todos os órgãos que compõem a administração pública.

Entretanto, a conformidade, ou busca da mesma é o que se deseja, cabendo a cada pessoa jurídica definir o seu próprio caminho de adequação. Em especial na administração pública, tais caminhos podem ser padronizados por um programa de cooperação técnica entre Tribunais de Contas e a ANPD.

No caso da administração pública, a lei dispõe expressamente a preocupação com a finalidade do tratamento de dados das pessoas naturais, conforme prevê o artigo 23:

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas **pessoas jurídicas de direito público** referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:...(grifo nosso)

De outro lado, o volume de trabalho a ser desenvolvido pela jovem ANPD é enorme, no tocante à educação, bem como fiscalização e fomento de adequação à Lei, tanto de empresas privadas como da administração pública.

Não há dúvidas de que a ANPD poderia se valer de uma cooperação eficiente para ampliar imediatamente sua atuação junto à administração pública, pois é neste quesito que os Tribunais de Contas poderiam prestar uma ajuda muito valiosa.

Dentre as inúmeras atividades que compõe a atuação dos Tribunais de Contas, estão a de zelar pelo correto emprego do dinheiro público para o atingimento das finalidades e interesses públicos. O controle externo de gastos dentro do orçamento público constitui rotina dos Tribunais de Contas, realizados por auditorias e fiscalizações periódicas.

Assim como os dados e informações já se apresentam com características e valores econômicos numa sociedade da informação, e neste caso, os tratamentos e a governança realizados com os dados pessoais na administração pública, passam a ser também de interesse dos Tribunais de Contas no exercício natural de suas competências.

Sendo assim, os Tribunais de Contas poderiam ser aliados da ANPD no tocante ao incentivo e implementação de adoção de boas práticas de governança para

induzir seus jurisdicionados na conformidade necessária de adequação por parte dos entes públicos à LGPD.

É inquestionável que os objetivos da ANPD como principal fomentadora de adequação à LGPD estão em sintonia com os objetivos dos Tribunais de Contas no tocante à correta utilização de recursos públicos.

Assim, um acordo de cooperação entre os órgãos se demonstra viável e em direção ao atendimento do interesse público, conforme preconizado pela LGPD.

3 DA RELEVÂNCIA DA LGPD NA PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Diante dos abusos cometidos aos indivíduos pelos maus tratos dos dados pessoais das pessoas naturais, é natural que deveria surgir uma lei para proteger o cidadão dos abusos e da prática reincidente de maus tratos de dados pessoais.

Normas legais eram necessárias para coibir o uso ilícito dos dados pessoais tinham que surgir, obrigando a todos, independente do setor público ou privado, começar a zelar pelas informações importantes representantes da vida de cada pessoa.

Afinal, os entes públicos são custodiantes das informações pessoais das pessoas naturais, que em virtude da LGPD, possuem a responsabilidade de proteger todos os dados pessoais que mantêm, vez que os titulares, donos dos dados são exatamente as pessoas naturais.

Oportuno observar que a governança e proteção de dados pessoais, podem igualmente ser incentivadas pelos Tribunais de Contas, e que tem os seguintes fundamentos:

3.1 O INARREDÁVEL RESPEITO À PRIVACIDADE DA PESSOA NATURAL

Tal respeito deve ser observado por todos os entes que fazem parte da cadeia de utilização dos dados pessoais que foram fornecidos em confiança pelo cidadão e pessoa natural, ao ente público. Diante do respeito à privacidade como valor observado pela administração pública se observa na prática os princípios da boa fé, da Finalidade, e da Adequação, recomendados pela LGPD.

3.2 AUTODETERMINAÇÃO INFORMATIVA

É o fundamento que observa que a pessoa natural é detentora por direito dos seus dados pessoais, cabendo-lhe ter ciência e conhecimento quanto ao uso de seus dados e informações.

Após tantos abusos cometidos às pessoas naturais, por mau uso de seus dados e comercialização inescrupulosas, chegou-se à conclusão que os dados pessoais são a extensão natural da personalidade humana, e que podem sim, trazer inúmeras consequências indesejáveis, que devem ser combatidas e evitadas.

A prevenção da ocorrência de efeitos indesejáveis, encontra-se dentro da esfera de controle dos titulares de dados, que possuem o direito de determinar e conhecer como seus dados pessoais são tratados.

Assim, a proteção se dá de diversas maneiras, uma delas sendo aquela que o titular deve ter a confiança de que quando se expõe e permite qualquer tratamento de seus dados, o está fazendo com uma Instituição confiável e provida de boa fé no sentido de que seus dados estarão protegidos durante todo o tempo necessário de acessos, cópias, usos indevidos, enfim, tratamento de dados.

3.3 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO, DE INFORMAÇÃO, DE COMUNICAÇÃO E DE OPINIÃO

Tais fundamentos estão perfeitamente alinhados aos Direitos Constitucionais e devem ser observados, pois constituem elementos indispensáveis ao exercício da cidadania, no tocante a emitir informações, opiniões bem como o processo de formação da conclusão dentro de um ambiente livre e saudável.

A LGPD visa manter livre o fluxo de informação e ideias, reputando-as como essenciais à uma disciplina de proteção de dados.

3.4 A INVIOABILIDADE DA INTIMIDADE, DA HONRA E DA IMAGEM

O respeito, a segurança e proteção da extensão dos elementos da personalidade devem ter a segurança de evitar toda agressão à intimidade, honra ou imagem da pessoa natural que possa ser ofendida por meio do acesso a seus dados pessoais.

3.5 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TECNOLÓGICO E A INOVAÇÃO

Da mesma forma que deve ser perseguida a segurança de dados pessoais, tal proteção deve igualmente permitir que aconteça o desenvolvimento econômico, com o aprimoramento tecnológico, na busca dos benefícios que podem ser advindos das inovações.

3.6 A LIVRE INICIATIVA, A LIVRE CONCORRÊNCIA E A DEFESA DO CONSUMIDOR

Tais fundamentos constituem a liberdade para a realização de atividades econômicas, com a consciência de proteção ao consumidor e pessoa natural, que visam impedir práticas comerciais nocivas a qualquer custo. Tendo-se a pessoa humana como destinatária principal de todas as atividades econômicas, traçam-se os limites éticos e morais dessas atividades, coibindo práticas abusivas de dados pessoais.

3.7 OS DIREITOS HUMANOS, O LIVRE DESENVOLVIMENTO DA PERSONALIDADE, A DIGNIDADE E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA PELAS PESSOAS NATURAIS

Finalmente, dentro de uma sociedade da informação que produz, coleta, administra os mais variados tipos de dados pessoais, sobretudo, faz-se necessária a imposição de limites e controles para que abusos, já ocorridos, não voltem a ocorrer, sob pena de ameaçar direitos humanos que são irrenunciáveis para a própria possibilidade e condição humana.

4 DA INSTITUIÇÃO E OBJETIVOS COMUNS DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS E TRIBUNAIS DE CONTAS

A definição da Autoridade Nacional consta inicialmente do artigo 5º, XIX da LGPD: “autoridade nacional: órgão da administração pública responsável por zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento desta Lei em todo o território nacional”.

Zelar, implementar e fiscalizar são atividades que podem ser realizadas em atividades de cooperação de entidades que dispõe de equipes capacitadas.

Assim, quando da instituição da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, buscou-se nela inserir diversos objetivos relacionados à proteção de dados pessoais. Assim, é importante verificar o art. 55-J da recém criada ANPD, pois ele contém a sua competência, que abrange 27 incisos, de grande complexidade e atuação, sendo que algumas atividades podem ser compartilhadas entre entidades fiscalizadoras como os Tribunais de Contas.

A missão da ANPD é grande, ressalte-se que alguns dos incisos que tratam de sua competência são também podem ser auxiliados pelos Tribunais de Contas, entre eles:

O Inciso I, do art.55-J da LGPD dispõe “zelar pela proteção dos dados pessoais, nos termos da legislação”.

Conforme mencionado no artigo 1º da LGPD, o zelar pela proteção de dados pessoais, a partir desta lei, constitui obrigação de todas as pessoas jurídicas, públicas ou privadas. Assim constitui um dever zelar pela proteção de todos os dados pessoais que se encontram sob custódia da Administração Pública.

O Inciso IV, do art.55-J da LGPD dispõe “fiscalizar e aplicar sanções em caso de tratamento de dados realizado em descumprimento à legislação, mediante processo administrativo que assegure o contraditório, a ampla defesa e o direito de recurso.”

Ainda que a atividade de aplicar sanções seja uma atividade privativa da ANPD, nada impede que um programa de cooperação para a realização da fiscalização em grande escala na administração pública seja realizado seguindo um protocolo padrão de atuação determinado pela ANPD, que pode ser cumprido pelas equipes técnicas de fiscalização dos Tribunais de Contas.

O Inciso VI, do art.55-J da LGPD dispõe sobre “promover na população o conhecimento das normas e das políticas públicas sobre proteção de dados pessoais e das medidas de segurança.”

Neste ponto os Tribunais de Contas, muitas vezes, com estruturas específicas de escola de contas para o ensino e aprimoramento de boas práticas, possuem expertise para ajudar a ANPD na promoção do conhecimento das normas e políticas públicas sobre proteção de dados pessoais pela administração pública.

O Inciso VIII, do art.55-J da LGPD dispõe: “estimular a adoção de padrões para serviços e produtos que facilitem o exercício de controle dos titulares sobre seus dados pessoais, os quais deverão levar em consideração as especificidades das atividades e o porte dos responsáveis”

Uma efetiva colaboração dos Tribunais de Contas, na propagação de padrões para serviços a serem realizadas para os Titulares frente à administração Pública, constituem atividades que podem e devem ser desempenhadas.

O Inciso XI, do art.55-J da LGPD dispõe:

solicitar, a qualquer momento, às entidades do poder público que realizem operações de tratamento de dados pessoais informe específico sobre o âmbito, a natureza dos dados e os demais detalhes do tratamento realizado, com a possibilidade de emitir parecer técnico complementar para garantir o cumprimento desta Lei.

Neste aspecto, a ANPD pode acessar com mais eficiência as diversas administrações públicas via acordo de cooperação com os Tribunais de Contas, que já possuem uma via de comunicação e relacionamento já estabelecida com vários entes públicos, que constituem a base de jurisdicionados.

O Inciso XIII, do art.55-J da LGPD dispõe:

editar regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade, bem como sobre relatórios de impacto à proteção de dados pessoais para os casos em que o tratamento representar alto risco à garantia dos princípios gerais de proteção de dados pessoais previstos nesta Lei.

Tal inciso está de acordo com o Princípio da *Accountability* traduzido como o Princípio da Responsabilização e Prestação de Contas. A necessária governança também indica a nova modalidade das obrigações inerentes aos Entes Públicos em razão da adequação e conformidade à LGPD.

O Inciso XVI, do art.55-J da LGPD dispõe:

realizar auditorias, ou determinar sua realização, no âmbito da atividade de fiscalização de que trata o inciso IV e com a devida observância do disposto no inciso II do *caput* deste artigo, sobre o tratamento de dados pessoais efetuado pelos agentes de tratamento, incluído o poder público.

Assim o referido inciso representa oportunidade importante para a utilização e cooperação da ANPD e os Tribunais de Contas, que com suas equipes técnicas podem auxiliar a ANPD nestes importantes papéis a serem realizados

O Inciso XXII, do art.55-J da LGPD dispõe “comunicar aos órgãos de controle interno o descumprimento do disposto nesta Lei por órgãos e entidades da administração pública federal.”

Neste inciso, a obrigação de fiscalização e implementação da LGPD, pode ser realizada de forma conjunta e mais eficiente em razão de um programa de cooperação técnica.

O Inciso XXIII, do art.55-J da LGPD dispõe “articular-se com as autoridades reguladoras públicas para exercer suas competências em setores específicos de atividades econômicas e governamentais sujeitas à regulação.”

Finalmente o artigo XXIII constitui o instrumento fundamental para a efetivação dos acordos de cooperação a serem realizados entre a ANPD e os Tribunais de Contas, que ostentam também condição de autoridade reguladora e fiscalizadora no âmbito de suas competências. Aliás, as atividades de rotina de fiscalização e de auditorias, tornam os Tribunais de Contas em aliados importantes da ANPD, na efetivação da implementação e fiscalização da conformidade da LGPD na Administração Pública Federal, Estadual, Distrito Federal e Municipal.

5 DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas exercem relevante função fiscalizatória da qualidade dos gastos públicos em prol da sociedade. Faz parte de suas atividades a verificação do art. 37 da Constituição em relação a seus jurisdicionados, quando do exame das prestações de contas.

Assim, e no âmbito de suas competências, os Tribunais de Contas utilizam grande quantidade de dados e informações, incluindo dados pessoais, tendo como Princípio norteador a persecução do interesse público pautado na legalidade, contraditório, publicidade, eficiência e devido processo legal.

Como parte da Administração Pública, os Tribunais de Contas são também destinatários dos comandos inseridos na LGPD, devendo buscar sua adequação em dentro das atividades que desempenha que incluem o tratamento de dados pessoais.

Assim, na busca da própria adequação junto à LGPD, os Tribunais de Contas desenvolvem experiências de adequação e implementação próprias que podem ser compartilhadas com seus jurisdicionados, em prol do interesse público e bem comum.

Conforme já mencionado, dada à sua natureza fiscalizatória, inexoravelmente os Tribunais de Contas são agentes que recebem, transferem e compartilham dados de forma sistemática, como também produzem conhecimento e informações que são utilizados para a avaliação das políticas públicas.

Portanto, a preocupação com a segurança da informação, e consequente proteção de dados, é inerente e integra todo o conhecimento que é produzido nas Cortes de Contas.

Imperioso então saber quando os processos e atividades realizadas se utilizam de dados pessoais, para imprimir uma maior segurança, proteção e transparência a esses tipos de dados.

Ao buscar um acordo de cooperação com os Tribunais de Contas, a ANPD contaria com valorosos recursos humanos e profissionais para a realização de ações que agilizariam a adequação da LGPD no âmbito das esferas públicas.

O acordo de cooperação poderia buscar a realização e centralização de um painel junto à respectiva página da internet de cada Tribunal de Contas, do estágio de adequação à LGPD de todos seus jurisdicionados.

Nesta previsão de cooperação, seria repassado aos Tribunais de Contas o plano conjunto a ser observado pelos jurisdicionados da administração pública. Pode-se assim entender que tal prática permitiria um natural aprimoramento dos sistemas de controle de conformidade à LGPD, pois naturalmente consta do interesse público, a necessária observância dos regramentos legais.

6 DA EXPERTISE EM FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Tem-se como notória a atividade fiscalizadora dos Tribunais de Contas, que dispõem em seus quadros, de equipes técnicas especializadas na realização de fiscalizações e auditorias.

A ANPD está em pleno início de como realizará suas atividades fiscalizadoras determinadas pela LGPD, e neste sentido ainda busca aprimorar o desenvolvimento de procedimentos e equipes que deverão desempenhar suas atividades tanto na esfera pública quanto na particular.

A possibilidade de alavancagem de adequação e implementação da LGPD na esfera pública é desejável e possível com a participação conjunta dos Tribunais de Contas por meio de programas de cooperação técnica.

7 DA NECESSÁRIA ADEQUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LGPD

O objetivo de fazer constar no artigo 1º da LGPD que os tratamentos com dados pessoais devem ser observados por pessoas jurídicas de direito público, impõe obrigações e dever aos entes públicos a estarem em conformidade com todos os requisitos e princípios preconizados pela LGPD.

Trata-se também de um necessário aprimoramento das atividades e tratamentos dos dados pessoais dos cidadãos que constam, indubitavelmente dos

mais diversos bancos de dados dos entes públicos do estado. Faz-se então que os cuidados, cautelas no tratamento, utilização de informações das pessoas sejam realizadas de forma a garantir que os direitos fundamentais da liberdade, privacidade e livre desenvolvimento da personalidade da pessoa humana sejam garantidos em todas as esferas pública.

Historicamente, as conquistas em termos de direitos humanos devem ser comemoradas e protegidas, pois implicam na melhoria da qualidade de vida de todos os integrantes da sociedade.

Apenas reforçando o que aqui se disse, o parágrafo único do artigo 1º da LGPD observa que as normas gerais contidas na LGPD são de interesse nacional e, portanto, devem ser observadas e cumpridas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Tal parágrafo único trata de uma referência direta à administração pública, que já possui o dever da prestação de contas aos respectivos Tribunais de Contas que lhes fiscalizam.

A administração pública é tão relevante para a implementação de um sistema e cultura de proteção de dados pessoais, que a LGPD dedicou uma seção específica ao Poder Público, que se estabelece em seu artigo 23.

Este artigo contém as regras de tratamento que deverão ser observadas por toda a administração pública no tratamento de dados dos integrantes da sociedade, devendo-se sempre observar e destacar a finalidade do tratamento que se propõe realizar:

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:

I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;

II - (VETADO); e

III - seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei; e (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019) Vigência

IV - (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019) Vigência

§ 1º A autoridade nacional poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento.

§ 2º O disposto nesta Lei não dispensa as pessoas jurídicas mencionadas no *caput* deste artigo de instituir as autoridades de que trata a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) .

§ 3º Os prazos e procedimentos para exercício dos direitos do titular perante o Poder Público observarão o disposto em legislação específica, em especial

as disposições constantes da Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997 (Lei do Habeas Data), da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei Geral do Processo Administrativo), e da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

§ 4º Os serviços notariais e de registro exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, terão o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas referidas no *caput* deste artigo, nos termos desta Lei.

§ 5º Os órgãos notariais e de registro devem fornecer acesso aos dados por meio eletrônico para a administração pública, tendo em vista as finalidades de que trata o *caput* deste artigo.

Tal artigo revela a importância do atendimento à LGPD por toda administração pública.

8 DA OBRIGATORIEDADE DA GOVERNANÇA

A crescente complexidade do mercado da Tecnologia da Informação apresenta novos desafios, e vem há algum tempo recomendando as boas práticas para o controle da governança nesta área com o alinhamento dos objetivos e finalidades das instituições.

A LGPD elevou o patamar das boas práticas recomendadas para obrigações necessariamente a serem cumpridas no que se refere à proteção de dados pessoais, tanto nas pessoas jurídicas de direito privado como público. Neste aspecto consta expressamente em seu artigo 50 a determinação legal para que a Administração Pública observe e estabeleça regras e condições para o tratamento de dados de modo a instituir conceitos de boas práticas e governança nas atividades que envolvem a tecnologia da informação.

As medidas que visam introduzir boas práticas e governanças são graduais, e buscam como um todo um aprimoramento da máquina pública como nos serviços por ela prestados.

O trabalho de adequação é extenso, e exige cooperação para que os objetivos da LGPD sejam atingidos, quais sejam a proteção de dados das pessoas naturais.

Mas o que vem a ser a governança instituída pela lei?

A governança reside basicamente no controle do ciclo de vida dos dados pessoais utilizados em toda a Administração Pública e na respectiva proteção desses dados durante todas as fases deste ciclo, e que faz parte de uma governança mais abrangente dos entes públicos.

Está igualmente relacionada à mitigação dos riscos existentes na sociedade da informação, onde os dados trafegam de modo muito mais ágil que pelos procedimentos físicos de outrora. Neste sentido a velocidade de transmissão dos dados, impõe uma maior probabilidade de risco a vazamentos ou acessos indevidos que devem ser protegidos.

De qualquer maneira, a Administração Pública é responsável pelos dados que possui das pessoas naturais e pode ser demandada da mesma forma que outras pessoas, no caso de causar danos aos titulares.

Assim, a adesão a sistemas de governança e participação em programas de educação constantes constituem novas formas de atuação da Administração Pública no aumento natural de seus deveres e obrigações.

Existe igualmente uma ampliação da atuação da administração pública quando esta se relaciona com seus sistemas e outros órgãos ou empresas na consecução de seus objetivos. Tal ampliação se dá pela existência de padrões e requisitos a serem observados por aqueles que fazem parte da cadeia de relacionamento, que muitas vezes deverão refletir a necessária adesão junto aos instrumentos contratuais, através de aditivos e cláusulas específicas, observando rigorosamente os Princípios elencados no artigo 6º da LGPD.

Novamente a necessária cooperação técnica entre ANPD e Tribunais de Contas pode ser utilizada para agilizar o processo de adequação e manutenção deste novo patamar de regulação e proteção de dados pessoais na administração pública.

Desta cooperação, pode surgir o plano de governança mínimo de dados (PGMD), desejável e razoável para a implementação de todos os entes públicos com especial atenção a implementação de um programa de governança em privacidade de dados pessoais.

A execução de tal programa PGMD demonstrará o comprometimento da administração pública que a mesma está no controle e adoção de processos e políticas internas, que devem ser divulgadas de modo abrangente entre seus colaboradores.

Tal programa também ensejara o conhecimento pela administração pública de como os dados pessoais são tratados, e de que forma é realizada a proteção dos mesmos.

Com este conhecimento, e com revisões periódicas se exercita a referida governança de dados, que passa a ser atividade constante de toda a Administração Pública frente aos cidadãos titulares de dados.

Assim, um programa conjuntamente elaborado com os Tribunais de Contas, possibilitará uma adequação às diversas estruturas de organização existentes de acordo com o volume das atividades bem como o tipo de dados pessoais envolvidos.

Ainda, consta do item d do artigo 50, que devem ser estabelecidas políticas e salvaguardas adequadas em processos de avaliações sistemáticas de impactos e riscos à privacidade. Assim, tais tarefas podem ser realizadas sob as orientações dos Tribunais de Contas no exercício normal de suas atividades de fiscalização e educação.

A publicação e comunicação de tais assertivas contribuirão para o aumento da confiança do titular de dados frente às instituições que se relaciona, pois o insere no âmbito de seu controle de dados dentro da administração pública, reduzindo a distância e melhorando o relacionamento.

A ponte entre o cidadão e titular de dados com a Administração Pública e em sintonia com os objetivos da ANPD pode ser realizada pela cooperação desta e os Tribunais de Contas.

Assim, a implementação do artigo 50 da LGPD exige a colaboração e organização presentes nos Tribunais de Contas, que muito tem a auxiliar a ANPD nesta tarefa perene.

O aumento da confiança, da transparência, da governança e meios de participação popular imprimem novos desafios a serem conquistados pela administração pública, e que podem ser atualizados, monitorados e atualizados periodicamente no programa de governança mínima de dados PGMD, a ser estabelecido entre ANPD e Tribunais de Contas, garantindo-se assim a efetividade do mesmo.

9 DO APROVEITAMENTO DA CAPACIDADE TÉCNICA INSTALADA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A capacidade técnica dos servidores dos Tribunais de Contas está diretamente relacionada a uma capacidade inerente de fiscalização dos entes públicos, que periodicamente submetem suas prestações de contas para avaliação e julgamento.

Dentro desta tarefa de fiscalização, consta a averiguação do correto e eficaz gasto do dinheiro público.

É notório que tem sido evidente o aumento de gasto de dinheiro público em todas as esferas da administração pública no aprimoramento tecnológico para a realização das atividades de interesse público.

É obrigatório que com a entrada em vigor da LGPD, todos os entes públicos passam a ter que estar adequados à esta lei.

A mudança que se pretende é desafiadora, pois a LGPD trata das obrigações de proteção e segurança de dados tanto para as pessoas jurídicas de direito público como para pessoas jurídicas de direito privado, num país de dimensões continentais.

A ANPD, terá que se equipar para sua grande missão de fiscalização e implementação da LGPD em todas as suas áreas de atuação, pública e privada.

Diante deste enorme desafio, nasce a necessidade de auxílio e cooperação entre as entidades públicas fiscalizadoras, que podem compartilhar esforços, os quais resultariam na economia de recursos públicos.

Com o auxílio e cooperação dos Tribunais de Contas, a ANPD, no campo da administração pública, pode adquirir o prolongamento de sua atuação junto aos

jurisdicionados dos Tribunais de Contas, que já se encontram normalmente sujeitos à fiscalização de suas prestações de contas.

10 DOS ACORDOS PARA O FOMENTO DA CONFORMIDADE À LGPD

Tendo em vista a previsão legal para a adoção de padrões técnicos emanados pela ANPD, tem-se como natural que a observância da lei constitui em dever agir com medidas de boas práticas e governança que também constituem o correto uso dos recursos públicos, que se dá pela prevenção de riscos quando do tratamento de dados pessoais.

O artigo 51, assim determina: “Art. 51. A autoridade nacional estimulará a adoção de padrões técnicos que facilitem o controle pelos titulares dos seus dados pessoais.”

Estando toda a administração pública sujeita a essa lei, nasce o dever de prestação de contas em relação a sua respectiva adequação, vez que tal aderência tem impacto nos recursos públicos.

É seguro afirmar que os Tribunais de Contas do país estão à disposição e prontos para auxiliar a ANPD na implementação, fiscalização e aprimoramento da LGPD no território nacional junto às entidades e órgãos públicos que lhes prestam contas.

11 CONCLUSÃO

Está previsto na Constituição que a Administração Pública, deve-se pautar pela Eficiência de todas suas atividades.

No caso da eficiência, significa fazer com menos recursos para realizar mais.

A Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD surge como marco legal na proteção dos direitos fundamentais da liberdade, privacidade e livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural., ainda com a criação de uma Instituição, a ANPD, encarregada para fiscalizar e implementar suas diretrizes por todo o território nacional.

Portanto, a recente Autoridade Nacional de Proteção de Dados- ANPD encontra-se inserida na Administração Pública, e como tal, possui também o dever de zelar pelos recursos públicos, sejam estes federais, estaduais, do distrito federal e municipais, devendo estes serem utilizados sempre da melhor maneira possível.

Com o intuito de se minimizar os recursos destinados à realização de auditorias e fiscalizações nos mesmos entes públicos já incluídos nas prestações de contas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, é que os acordos de cooperação técnica e os Tribunais de Contas podem ser realizados no intuito de colaborar com a ANPD em sua imensa tarefa.

A divisão planejada de tarefas representaria um ganho de eficiência, tanto à ANPD como aos Tribunais de Contas, que ganhariam com o intercâmbio de suas respectivas expertises.

Portanto, os acordos de cooperação técnica entre a ANPD e Tribunais de Contas constituem instrumentos adequados e necessários para o fomento da LGPD junto à toda a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Lei 13.709/2018. Brasília. Senado Federal, 2018.

MALDONADO, Viviane Nóbrega, BLUM, Renato Opice. **LGPD, Lei Geral de Proteção de Dados – Comentada, 2ª Edição 2019** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2019.

SILVA, De Plácido e, **Vocabulário Jurídico**, Ed. Forense, 27ª Edição, Rio de Janeiro.

MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DA POSSIBILIDADE DE SATISFAÇÃO DO CRÉDITO INDEPENDENTE DA SUBMISSÃO AO REGIME CONSTITUCIONAL DOS PRECATÓRIOS

MEDIATION IN PUBLIC ADMINISTRATION: THE POSSIBILITY OF CREDIT SATISFACTION REGARDLESS SUBMISSION TO THE CONSTITUTIONAL PRECATORY SCHEME

Rafaela Vialle Strobel Dantas¹

Graduada em Direito – Faculdade de Direito de Curitiba
MBA em Direito da Economia e da Empresa – FGV
Especialista em Direito Público – ESMAFE-PR
Especialista em Direito Administrativo – UNICURITIBA
Formação executiva em Direito do Trabalho e Previdenciário – ESA-PR
Formação em Liderança Integral – FAE/NOVA School of Business and Economics (Lisboa)
Formação executiva em Negociação e Resolução de Conflitos; em Direito Tributário e em Tributação
de Negócios da Economia digital – FGV

Luciano Reis²

Doutor em Direito Administrativo – Universitat Rovira i Virgili
Doutor e Mestre em Direito Econômico – PUCPR
Especialista em Direito Administrativo e em Processo Civil – Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar
Professor de Direito Administrativo – UNICURITIBA
Diretor do Instituto Paranaense de Direito Administrativo
Vice-Presidente do Instituto Nacional de Contratação Pública

RESUMO

O presente artigo tem como objeto o estudo da mediação na administração pública e a possibilidade de satisfação do crédito independente da submissão ao regime constitucional dos precatórios. Como introdução será apresentada a importância deste tema e as diversas oportunidades em que se buscou regulamentar o incentivo à mediação em legislação esparsa, chegando-se à edição da Lei 14.130/2015, que foi considerado o marco legal da mediação no Brasil. Serão trabalhados de forma geral os princípios envolvidos na mediação no âmbito administrativo, detendo-se na análise do princípios em que se supõe sejam limitadores à aplicação da mediação no âmbito administrativo. Para então concluir pela possibilidade de a Administração Pública satisfazer o crédito oriundo de acordo celebrado em mediação sem a

1 Contato: rafaela@strobeldantas.adv.br

2 Contato: luciano@rcl.adv.br

necessidade de submeter o credor ao regime constitucional dos precatórios sempre que haja dotação orçamentária específica.

PALAVRAS-CHAVE

Mediação. Administração Pública. Satisfação da obrigação. Precatório. Pagamento direto. Dotação orçamentária.

ABSTRACT

This article has as its object the study of mediation in public administration and the possibility of credit satisfaction regardless of the submission to the constitutional regime of precatory. As an introduction will be presented the importance of this theme and the various opportunities in which it was sought to regulate the incentive to mediation in sparse legislation, reaching the edition of Law 14.130 / 2015, which was considered the legal framework of mediation in Brazil. The principles involved in mediation at the administrative level will be dealt with in general, focusing on the analysis of the principles that are supposed to be limiting to the application of mediation at the administrative level. In order to conclude, therefore, the possibility for the Public Administration to satisfy the credit arising from an agreement entered into in mediation without the need to submit the creditor to the constitutional precarious regime whenever there is a specific budget allocation.

KEYWORDS

Mediation. Public Administration. Obligation satisfaction. Precatory. Direct payment. Budget allocation.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.140/2015 estabeleceu o marco regulatório da mediação como técnica de solução de controvérsias entre particulares e no âmbito da administração pública. A escolha desta temática se dá em razão da importância da mediação judicial e extrajudicial, enquanto movimento global que converge para a revolução paradigmática na forma de solucionar os conflitos sociais, aumentando a importância do estudo dos mecanismos paraestatais de solução de controvérsias. É a tendência de uma nova cultura que desloca o litígio da justiça estatal para a autocomposição. Nesse cenário é importante observar a influência, repercussão e impacto que esta questão gera no âmbito dos conflitos perante a Administração Pública, até porque é a maior contendora junto ao poder judiciário nacional.

Este artigo cuidará da sujeição da Administração Pública à autocomposição, em especial pela técnica da mediação, especificamente no que toca à exequibilidade das decisões proferidas em sede de mediação.

Inicia-se o desenvolvimento deste trabalho com um diagnóstico acerca da evolução da mediação enquanto solução consensual na contemporaneidade,

listando diversas previsões legislativas que autorizaram ao longo dos anos a solução de conflitos por meio da mediação entre o particular e a administração pública até chegar na edição da Lei considerada o marco da mediação enquanto método de solução de controvérsias entre particulares e a administração pública.

Segue-se elencando os princípios que regem a mediação e a interpretação conforme que deve se dar aos princípios que num primeiro momento podem parecer barreiras à mediação.

Na sequência, ingressando mais diretamente no tema relacionado ao cumprimento dos acordos alcançados pela mediação, serão tecidos comentários para justificar a importância da não submissão da satisfação creditória ao regime constitucional do precatório.

Finalizando o trabalho, dispõe-se a respeito da necessidade de mudanças na interpretação legislativa para adequação à previsão legal expressa de solução amigável dos conflitos envolvendo a Administração Pública, sem que isso signifique lesão ao princípio da indisponibilidade dos interesses públicos.

2 MOVIMENTO QUE CONVERGE PARA A REVOLUÇÃO PARADIGMÁTICA NA FORMA DE SOLUCIONAR OS CONFLITOS

O direito moderno vem sendo em grande medida influenciado por uma tendência que se afigura mundial: a consensualização. Está-se diante de um movimento global que converge para a revolução paradigmática na forma de solucionar os conflitos sociais.

A transformação do Estado contemporâneo vem passando, nas últimas três décadas, por uma reavaliação tanto dos fins do Estado, como também das funções típicas do modelo providencialista e da forma como tais funções vêm sendo desempenhadas.

Tais transformações fazem emergir uma nova forma de administrar, consolidando a Governança Pública e o Estado em rede, que possuem como principais características o diálogo, o acordo, a coordenação, a negociação, a descentralização, a cooperação e a colaboração, dentre outros.

O interesse público passa a ser verificado partindo-se de premissas consensuais e dialógicas, contrastando com a dominante perspectiva imperativa e monológica, contrária a utilização de mecanismos comunicacionais.

Portanto, se está diante da Administração Consensual, cuja evolução parte do modelo centrado no ato administrativo (unilateralidade) passando para um modelo que contempla acordos administrativos (bilateralidade e multilateralidade). Ou seja, se está à frente da transição entre o modelo de gestão pública fechado e autoritário para um modelo aberto e democrático, “habilitando o Estado contemporâneo a

bem desempenhar suas tarefas e atingir os seus objetivos, preferencialmente, de modo compartilhado com os cidadãos.”³

A cultura da consensualidade envolvendo o Poder Público é uma realidade há muito existente em diversos outros países, tal como no direito alemão; no direito norte americano; no direito espanhol; no direito italiano; dentre outros.⁴

O movimento de retomada dos métodos de resolução extrajudicial de conflitos surgiu no mundo em torno de 1960, em especial nos Estados Unidos, dentre eles a mediação. O método da mediação também foi difundido por toda a Europa como promessa para tratamento dos conflitos e restauração da comunicação entre seus participantes.

Nas últimas décadas, vem se percebendo cada vez mais que os indivíduos se distanciavam um dos outros, surgindo a necessidade de um intermediário formador do diálogo. O próprio excesso de acesso à informação pode ensejar a propagação de maiores conflitos entre as pessoas, já que o conhecimento sobre seus direitos e a própria facilidade pela tecnologia para buscar a judicialização tem majorado o número de litígios.

A crise ao acesso, retardado, à justiça e a demanda popular em participar da construção do Direito deu credibilidade a esses métodos e as apostas se confirmaram, passando a mediação a fazer parte de várias cenas sociais, diante da mudança de paradigma que contribuiu o Estado de Direito.

O direito passa a se legitimar quando decorrente do processo de entendimento entre sujeitos, baseado na autodeterminação dos indivíduos, independente de influências religiosas ou metafísicas.

Esse movimento da mediação sobretudo se fortalece em razão da morosidade e ineficiência da prestação jurisdicional e muitas vezes da própria insatisfação dos jurisdicionados na obtenção de seus direitos.

O papel atribuído ao método de mediação passa a ser o de promover a emancipação social por meio do empoderamento do indivíduo e como instrumento autonomizador do sujeito.

O que se percebe é que atualmente, o método de mediação tem se disseminado como um modo de levar o acesso à justiça à sociedade e de resgatar canais de comunicação entre os sujeitos e como exercício de cidadania. O diálogo estabelecido entre os participantes da mediação recria o direito e o legitima, pois a sua construção

3 OLIVEIRA, G. J. de, & SCHWANKA, C. (2009). A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, 104, 303-322. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>.

4 Sobre a consensualidade no Direito Administrativo, vide REIS, Luciano Elias. **O dever do estado brasileiro de usar as licitações e as contratações públicas para a promoção da ciência, tecnologia e inovação nacional**. Tese de Doutorado. Orientadores Prof. Drs. Emerson Gabardo, Endrius Cocciolo e Marina Rodríguez Beas, Curitiba-Tarragona, 2020, 499 f., fl. 144-162.

se dá por participação e aceitação social.

Odete Medauar⁵ destaca a importância do *consensualismo*, no âmbito da Administração contemporânea, entre o Poder Público e particulares, que passa a assumir importante papel no processo de identificação dos interesses tutelados pela administração. A Administração passa a ter o processo de mediação como método de conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade, voltando-se para o coletivo com a finalidade de dirimir e compor conflitos de interesses entre as partes ou entre as partes e a própria Administração Pública. A Administração deixa de deter a exclusividade no estabelecimento do interesse público, reduzindo-se a imposição unilateral e autoritária das decisões administrativas, e assim passa a ter um novo modo de agir, “não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.”

A resolução do conflito sem a necessidade de julgamento gera diversas e óbvias vantagens, tanto para as partes como para o sistema. Além da celeridade na resolução dos casos, há evidente redução de custos em razão de despesas excessivamente altas envolvidas no processo. Ademais, tem-se percebido que as soluções construídas pelas partes são mais facilmente cumpridas do que aquelas decorrentes de decisões judiciais, e isso porque um processo conduzido para a conciliação cria a possibilidade de exame das causas mais profundas do litígio, possibilitando a restauração do relacionamento de forma complexa e prolongada.⁶

Nesse aspecto há consenso que uma das maiores vantagens de se viabilizar o método consensual é a possibilidade de se permitir que os sujeitos da mediação construam uma solução efetivamente compatível com seus legítimos interesses e necessidades, com a possibilidade de aplicação dos parâmetros jurídicos, além da possibilidade da interpretação criativa da norma frente ao caso concreto sob o enfoque que as normas jurídicas aplicáveis eventualmente não foram capazes de captar, quando a mediação envolver exclusivamente particulares⁷.

Destaque-se, porém, que sempre que a mediação envolver a Administração Pública e tal, como premissa, deverá seguir estritamente o regramento jurídico, sem a possibilidade de inovações não previstas em lei, sob pena de nulidade. Por isso, exsurge aqui também a necessidade premente de os entes regularem sobre os procedimentos internos para implementar a real viabilidade de mediação.

5 MEDAUAR. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 210.

6 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 31.

7 SOUZA, Luciana Moessa de. **Mediação de conflitos coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 44.

3 A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E A LEI FEDERAL N. 13.140/2015 COMO MARCO REGULATÓRIO DA MEDIAÇÃO ENQUANTO MÉTODO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A mediação é método extrajudicial de resolução de conflitos, técnica dialógica, não adversarial, que se utiliza da figura de um terceiro alheio à disputa que serve como facilitador do diálogo entre as partes envolvidas e tem como objetivo estabelecer a compreensão mútua das pretensões e a identificação dos interesses de cada parte, a fim de que os envolvidos possam chegar a uma solução ganha-ganha, e realizar acordo final, como conclusão do entendimento intersubjetivo de suas pretensões.

Portanto, é imprescindível a identificação e percepção da diferença entre as aparentes posições das partes envolvidas dos seus reais e verdadeiros interesses durante o procedimento. A identificação da causa geradora do conflito é requisito para eficácia do acordo e a resolução da controvérsia desta causa geradora do conflito evita o nascimento de outros conflitos em decorrência da mesma relação social, contribuindo, desta forma, para a pacificação social.⁸

Diversas foram as legislações ao longo dos anos que criaram regras autorizativas à solução consensual de controvérsias, dentre elas, como exemplo, as seguintes:

(i) o Decreto-Lei nº 3.365/41, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, ao prever que “a desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo”;

(ii) a Lei Federal nº 7.347/85 que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ao prever o compromisso de ajustamento de conduta, no §6º do art. 5º;

(iii) a Lei Federal n. 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, ao prever o compromisso de ajustamento de conduta, no art. 211;

(iv) as Leis Federais nº 8.666/93, 8.987/95, 11.079/04 e 11.107/05, ao prever os acordos no âmbito da execução dos contratos administrativos e agora mais recentemente a Lei nº 14.133/2021;

(v) o contrato de gestão, previsto no §8º do art. 37 da Constituição de 1988 (preceito inserido com a EC nº 19/98);

(vi) A Lei Federal n.10.741/2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, ao prever a possibilidade do Ministério Público referendar transações envolvendo interesses e direitos dos idosos previstos na Lei;

8 DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação na Administração Pública e os novos caminhos para a solução de problemas e controvérsias no setor público. **Revista Colunistas de Direito do Estado**. ANO 2016 NUM 151.

(vii) a Lei Federal nº 11.079/04, que dispõe sobre normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, ao prever em seu art. 11, III, a possibilidade de

emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato;

(viii) a Lei Federal nº 11.196/2005 que incluiu na Lei Federal nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, o art. 23-A estabelecendo que

o contrato de concessão poderá prever o emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

Consolidando a tendência e pacificando a questão da legalidade, foi editado o novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15) que promove a mediação ao longo de todo o procedimento judicial e prevê expressamente a preferência pela solução consensual de conflitos. Em seu art. 3º, § 2º, estabeleceu que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”, prevendo ainda a criação de Câmaras de Conciliação e Mediação voltadas a conflitos administrativos no art. 174.

No novo CPC foi prevista a figura da mediação judicial, a partir da previsão ao seu art. 3º, § 3º, segundo o qual “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.”

Esta tendência possui alinhamento com o Código de Processo Civil quando da previsão expressa para a promoção da solução consensual dos conflitos e ao estatuir regras para a Fazenda Pública instituir Câmaras de Conciliação e Mediação. A mais, fixa como dever dos juízes sempre buscar a autocomposição entre as partes, ou seja, a promoção da solução consensual (art. 139, inc. V, NCPC), criando óbices para evitar que o Poder Judiciário efetive Políticas Públicas.⁹

A consensualização nas relações sociais está sendo consolidada no Brasil e não há como excluir desse movimento os litígios envolvendo a Administração Pública. Não faria sentido a criação de métodos alternativos de solução de conflitos sem a submissão da Fazenda Pública, já que esta é uma grande contendora nos litígios nacionais como dito alhures.

9 CAMBI, Eduardo, e VASCONCELOS, João Paulo A. Desjudicialização de políticas públicas e o Novo Código de Processo Civil – Contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 225-251, abr./jun. 2016.

Dáí decorre uma nova linha de atuação da administração voltada para melhor conhecer os problemas e necessidades dos indivíduos que compõe a sociedade, ouvindo o cidadão, criando canais de comunicação e utilizando-se da mediação para solucionar conflitos de interesses entre os indivíduos e a Administração. Além disso, diante dos números significativos apresentados pelo CNJ, a melhoria da atuação do Poder Judiciário depende diretamente da redução da litigiosidade excessiva do próprio Estado.

Assim, visando incentivar os meios alternativos de solução de conflitos para a Fazenda Pública, foi editada a Lei Federal nº 13.140/15, que trata da mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Referida lei estabelece normas para “autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública”, permitindo a utilização de meios privados para solução consensual também em lides administrativas. Esta regra, fixa, sem sombra de dúvidas, a efetiva possibilidade de implantação da mediação no setor público, permitindo que a Administração Pública solucione problemas, conflitos e controvérsias por meio de mecanismos autocompositivos, dos quais a mediação é espécie. Na prática, os mecanismos autocompositivos tem-se mostrado mais efetivos e satisfatórios aos participantes do que os tradicionais mecanismos heterocompositivos.

A Lei nº 13.140/2015 no seu parágrafo único, do art. 1º, define a mediação como “[...] a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.”

No art. 3º da lei define-se que pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação, podendo a mediação versar sobre todo o conflito ou apenas parte dele, e que o consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

De acordo com o art. 32 da Lei nº 13.140/2015, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, as quais terão competência para:

- I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

O modo de composição e funcionamento das câmaras serão estabelecidos em regulamento de cada ente federado, sendo facultativa a submissão do conflito

às câmaras e cabível apenas nos casos previstos em regulamento, não podendo ser incluídas as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo. A legislação previu de forma expressa a competência das câmaras para prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares, o que é repetido agora no âmbito da novíssima Lei de Licitações – artigo 151.

Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial, nos termos parágrafo 3º do art. 32, da Lei. Mesmo assim, “enquanto não forem criadas as câmaras de mediação, os conflitos poderão ser dirimidos nos termos do procedimento de mediação previsto na Subseção I da Seção III do Capítulo I desta Lei” é o que dispõe o art. 33 da Lei, o que incentiva e induz, ante a inércia da regulamentação, a possibilidade de implantação da mediação como mecanismo de solução de problemas e conflitos na Administração.

Outros aspectos importantes trazidos na lei referem-se à suspensão da prescrição, quando da instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito (art. 34); e a exclusão da responsabilidade objetiva dos servidores e empregados públicos que participarem do processo de composição extrajudicial do conflito, os quais só poderão vir a ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente quando, “mediante dolo ou fraude, receberem qualquer vantagem patrimonial indevida, permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiro, ou para tal concorrerem” (art. 40).

Sobre o tema dos participantes do processo de composição de conflitos interessante a reflexão sobre a mudança de paradigma na atividade do advogado público:

A partir da constatação de que o Estado é um sujeito cada vez mais inserido em métodos alternativos de solução de conflitos, o advogado público não mais se limita a redigir peças e requerer ao juiz sua pretensão, ele deve ser, também, um negociador. A atuação desse advogado, contudo, encontra-se vinculada aos princípios e normas do direito administrativo e também ao seu regime disciplinar. Desse modo, sua margem de liberdade em uma sessão de negociação é mais restrita e submetida a rígido sistema de controle, reflexo da indisponibilidade do interesse público e do princípio da autotutela.¹⁰

Conforme exposto, vem se consolidando o empenho de inserir os conflitos entre órgãos da administração pública à mediação e de criar uma câmara responsável por autorizar a realização de acordos quando a controvérsia ocorrer entre o Estado e particular.

¹⁰ MESQUITA, Daniel Augusto. A participação do advogado público em mediações: parâmetros para a celebração de acordo que atenda ao interesse público. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 09 - 32, jul./dez., 2016.

Seguindo a tendência da *consensualismo*, o Estado deve garantir a medição como forma de acesso à justiça, devendo zelar para que o seu desenvolvimento se dê em observância às exigências de respeito e proteção dos direitos dos cidadãos, devendo assegurar a qualidade dos profissionais envolvidos, no que se refere a sua formação e aprimoramento, e ainda em relação, sobretudo ao incentivo à mudança da mentalidade dos operadores do direito, dentro e fora dos tribunais.¹¹

4 A MEDIAÇÃO E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Também para fins de solução consensual de conflitos no âmbito da Administração Pública sempre deverão ser observados os princípios constitucionais previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, em especial os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, dispondo sobre a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”, buscando promover a solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, e ao estabelecer a Política Pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

Incumbiu aos órgãos judiciários oferecer mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão. Fixou como princípios e garantias da conciliação e mediação judiciais a confidencialidade, competência, imparcialidade, neutralidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes.

Por sua vez, a Lei nº 13.140/2015, em seu art. 2º, fixou como princípios da mediação: I - imparcialidade do mediador; II - isonomia entre as partes; III - oralidade; IV - informalidade; V - autonomia da vontade das partes; VI - busca do consenso; VII - confidencialidade; VIII - boa-fé.

Se de um lado as prerrogativas elevam à Administração Pública à posição de superioridade em face do particular, sempre buscando atender à coletividade, de outro lado a Administração Pública enfrenta limitações à sua atividade que restringem a sua atuação pela necessidade de observância de fins e princípios, que se não respeitados levam ao desvio de poder e à nulidade dos atos administrativos. Esse conjunto de prerrogativas e restrições que se impõem à Administração Pública, constitui o regime jurídico administrativo.¹²

11 NICÁCIO, Camila Silva. Direito e Mediação de Conflitos: Entre Metamorfose da Regulação Social e Administração Plural da Justiça. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 59, p. 11 a 56, jul./dez. 2011.

12 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

Ao se analisar as prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração, em especial quando se está tratando da mediação, alguns princípios se destacam e ganham maior relevância na discussão.

Dentre os princípios que ganham relevância estão o princípio da confidencialidade e o princípio da publicidade, os quais em que pese aparentemente sejam diametralmente opostos, podem ser compatibilizados quando analisados sob a ótica da lei. A confidencialidade passa a ser a exceção da publicidade quando o gestor público¹³ entender que o caso é inexoravelmente sigiloso e quando a publicidade da mediação possa prejudicar ou pôr em risco a segurança da sociedade e do Estado. Portanto, deverá sempre ser feita uma leitura e interpretação conforme o preconizado na Constituição Federal.

Dispõe o art. 30 da Lei que toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação. O dever de confidencialidade aplica-se ao mediador, às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas de sua confiança que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação, alcançando: I - declaração, opinião, sugestão, promessa ou proposta formulada por uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito; II - reconhecimento de fato por qualquer das partes no curso do procedimento de mediação; III - manifestação de aceitação de proposta de acordo apresentada pelo mediador; IV - documento preparado unicamente para os fins do procedimento de mediação. A prova apresentada em desacordo com o disposto não será admitida em processo arbitral ou judicial. E ainda, será confidencial a informação prestada por uma parte em sessão privada, não podendo o mediador revelá-la às demais, exceto se expressamente autorizado.

Contudo, não está abrigada pela regra de confidencialidade a informação relativa à ocorrência de crime de ação pública, nem afasta o dever de prestação de informações à administração tributária após o termo final da mediação, ressalvado a proteção do sigilo fiscal.

Outros argumentos que por diversas vezes são apontados para se impedir o incentivo à aplicação de métodos consensuais de solução de conflitos à Administração Pública dizem respeito aos princípios da isonomia e da indisponibilidade do interesse público.

¹³ Art. 40. Os servidores e empregados públicos que participarem do processo de composição extrajudicial do conflito, somente poderão ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente quando, mediante dolo ou fraude, receberem qualquer vantagem patrimonial indevida, permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiro, ou para tal concorrerem.

Sobre o princípio da *isonomia*, relacionado também ao princípio da *impessoalidade*, os argumentos são no sentido de que a realização de acordos em favor de uma parte específica pode gerar tratamento desigual em relação a outras pessoas na mesma situação, o que é vedado pela Constituição. Para resolver o impasse em relação a este princípio defende-se que os acordos firmados pelo Estado devem submeter-se a critérios objetivos e devem ser voltados à garantia de tratamento idêntico entre os administrados que se encontrem na mesma situação.

Por sua vez, a crítica ao princípio da *indisponibilidade do interesse público*, que tem por base a noção de *supremacia do interesse público*, tem sido superada por uma análise mais profunda sobre o conceito de “interesse público” e sua “indisponibilidade”. Para tanto, valiosos os apontamentos de Marcelo Varella e Marcílio Ferreira Filho ao defenderem que

o interesse público, na atualidade, vem sendo observado como um conceito jurídico indeterminado e atemporal. Modifica-se conforme tempo e lugar, devendo se adequar às necessidades sociais e econômicas. Nesse sentido, não é possível dissociar o seu conceito sem levar em consideração as ideias de ‘interesse’ e de ‘público’.¹⁴

Quando se realizar um acordo no qual sejam observados os princípios da administração pública, em especial os princípios da legalidade, eficiência e economicidade, estar-se-á diante de situação em que o princípio da indisponibilidade terá sido devidamente cumprido. Há hipóteses em que será ainda maior o prejuízo do Estado se o advogado público, sob o argumento de proteção ao princípio da indisponibilidade do interesse público, deixar de realizar acordo no qual “a parcela da posição do Estado cedida ao adversário seja insignificante diante de sentença que julgue totalmente procedente os pedidos do cidadão.”¹⁵

Nas palavras de Eduardo Talamini:

Os direitos eventualmente existentes podem e devem ser cumpridos independentemente da instauração de um processo judicial. Vale dizer: a ação judicial e a intervenção jurisdicional, em princípio, não são necessárias no âmbito das relações de direito público.¹⁶

A redução da litigiosidade excessiva do próprio Estado coaduna-se com o interesse público e com a atuação estatal pautada nos princípios constitucionais da Administração Pública previstos no art. 37, *caput*, da CF/88. E isto porque os

14 VARELLA, Marcelo; FERREIRA FILHO, Marcilio. Políticas públicas consensuais e o estímulo à negociação pelo agente público. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 147-173, out./dez. 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.929.

15 MESQUITA, Daniel Augusto. A Participação do Advogado Público em Mediações: Parâmetros para a Celebração de Acordo que atenda ao Interesse Público. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 09 - 32, jul./dez., 2016.

16 TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória). 2004, p. 5. Disponível em: https://www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_publico_consequencias_processuais_2005.

direitos legítimos dos cidadãos perante o Estado não devem depender de demanda judicial para serem efetivados, impondo-se a sua efetivação por meio de simples ato administrativo.

Portanto, conclui-se que a atuação em favor da consensualidade não impõe que se abandonem os princípios administrativos, mas sim que se promova a interpretação dos princípios em consonância “com as complexidades sociais e econômicas da atualidade.”¹⁷

5 DO REGIME CONSTITUCIONAL DO PRECATÓRIO E A MEDIAÇÃO ENQUANTO MÉTODO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como regra, não há mais dúvidas de que quando o credor do Poder Público executa judicialmente obrigação pecuniária a efetivação de seu direito de crédito deve respeitar o sistema de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal. Da mesma forma, é pacífico o entendimento de que não haverá necessidade de expedição de precatório ou requisição de pequeno valor quando o devedor, em razão de sentença judicial transitada em julgado, for sociedade de economia mista ou empresa pública, vez que tais entidades administrativas são pessoas jurídicas de direito privado, e, portanto, encontram-se excluídas da incidência do regime constitucional dos precatórios.

Questão posta à análise diz respeito à possibilidade da Administração Pública, em decorrência de acordo firmado em mediação realizar pagamento de forma espontânea, sem a necessidade de se submeter ao regime constitucional de precatório.

Há quem defenda a necessidade de expedição de precatório para recebimento de valores decorrentes da realização de acordo com a Administração Pública em decorrência de mediação extrajudicial. Contudo, o que se defende no presente artigo é exatamente a posição contrária: a de que não há, como regra, a necessidade de sujeição ao regime do precatório quando houver previsão orçamentária para garantir a dívida reconhecida em acordo.

Não surpreende a possibilidade de a Administração Pública realizar pagamentos sem a necessidade de precatório. Consabido que o Poder Público pode, pela via administrativa, reconhecer dívidas, celebrar acordos, efetuar outros pagamentos devidos, promover a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de um contrato administrativo, sem a necessidade de submissão à regra constitucional do precatório.

¹⁷ VARELLA, Marcelo; FERREIRA FILHO, Marcilio. Políticas públicas consensuais e o estímulo à negociação pelo agente público. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 147-173, out./dez. 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.929.

Assim, o que ora se defende é que não há burla à regra dos precatórios a realização de pagamento voluntário e espontâneo de dívida constituída em acordo firmado por mediação, desde que haja previsão orçamentária¹⁸.

Para a Administração Pública realizar pagamentos sem a necessidade de precatório a condição que se exige é que o ente público possua dotação orçamentária disponível e específica para efetuar o pagamento do valor pactuado na composição realizada em mediação.

A previsão na lei orçamentária de um montante apto a ensejar pagamentos por mediação poderá ser uma relevante ferramenta de convencimento da parte para mediar com o Poder Público. Alguns entes públicos, em que pesem as modificações na Constituição para buscar a aceleração do pagamento dos credores públicos, continuam demorando anos e até décadas para pagar algo que é devido, reconhecido e determinado pela lei a partir de uma decisão judicial ou com efeitos similares (como é o caso de uma mediação ou de uma arbitragem).

A “inefetividade” do recebimento de um valor pecuniário devido pelo Estado após o reconhecimento da dívida gera uma descrença e desconfiança abissal de empresários e pessoas de se relacionarem com o Poder Público no Brasil, impactando inclusive nos índices de competitividade ou de fazer negócios (*doing business* do Banco Mundial), na restrição indireta e velada de investimentos estrangeiros, na deserção ou no alto custo transacional para implementar obras de infraestrutura com empresas estrangeiras.

Caso não haja previsão orçamentária para tal pagamento a parte credora somente poderá ter seu direito efetivado pela execução judicial do título executivo extrajudicial obtido pela mediação, situação em que obterá uma “sentença judiciária” que deverá se submeter à regra do regime constitucional do precatório.

Por conseguinte, a própria mediação como forma de solução de controvérsias somente fará sentido às partes como opção viável à solução do conflito após confirmada a existência de crédito orçamentário para pagamento da dívida que será objeto de composição.

E nesse sentido, a utilização de recursos provenientes de dotação orçamentária específica para atendimento imediato da respectiva composição não prejudica o regime constitucional de precatórios, pois a dotação orçamentária destinada ao pagamento de precatórios é outra e não será afetada.

Ademais, ressalte-se ainda que o disposto no art. 100, da CF¹⁹, emprega expressão

18 Art. 167. São vedados: (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

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

constitucional específica ao dispor sobre o que se sujeita à regra de pagamento pela ordem cronológica de apresentação dos precatórios, qual seja, “sentença judiciária”. E como “sentença judiciária” deve-se interpretar aquela decisão proferida por juiz togado integrante do Poder Judiciário.

Por sua vez, a Lei Federal nº 13.140/2015 estabelece que se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial (art. 32, §3º). Evidente, portanto, que se equivoca a pretensão de equiparação automática dos sistemas, pretendendo impor a regra do precatório à solução alcançada pela via da mediação, somente pelo fato de o termo de acordo também ser classificado como título executivo.

A possibilidade de pagamento direto pela Administração Pública também já foi definida em hipóteses de heterocomposição de conflitos levadas a efeito por órgãos não judiciários, como é o caso de sentenças arbitrais.

Este tema foi objeto de ponderação nos estudos de Gustavo da Rocha Schmidt²⁰ quando concluiu de forma favorável ao cumprimento espontâneo da sentença arbitral condenatória, de cunho pecuniário, proferida em desfavor da Fazenda Pública. Ao trabalhar a situação relativa à sentença arbitral que é considerada para todos os fins e efeitos título executivo judicial, nos moldes do art. 475-N, IV, do CPC (515, VII, do NCPC), conclui que o pagamento do crédito nela lastreado não deve, necessariamente, observar o procedimento estatuído no art. 100 da Constituição Federal, em total consonância com o princípio da isonomia, afastando a hipótese de que tal pagamento proporcionaria que determinado conjunto de credores tivesse tratamento privilegiado no recebimento dos seus créditos, em detrimento daqueles que tiveram que recorrer ao Judiciário para ver os seus direitos satisfeitos. Sob este enfoque, a sentença arbitral não se confunde com a sentença prolatada por juiz togado, ainda que equiparada por lei ao título executivo judicial.

Segundo defende, a equiparação é apenas uma opção de política legislativa com intuito de fomentar a arbitragem ao facilitar a execução da sentença arbitral. E justifica esta argumentação ao destacar que sob a égide do Código de Processo Civil de 1939, que regeu o tema até a entrada em vigor da Lei nº 9.307/1996, a execução do laudo arbitral estava condicionada à prévia homologação pelo Poder Judiciário.

Conclui afirmando que a sentença arbitral “é título judicial, mas não é sentença judiciária, tal e qual apregoada pelo art. 100 da Carta Maior. É, na verdade, o ato final de um procedimento instituído por via contratual, para a resolução de conflitos.”

Desta feita, na mesma linha da autorização concedida ao Poder Público de recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo pela via

20 SCHMIDT, Gustavo da Rocha. **A arbitragem nos conflitos envolvendo a administração pública: uma proposta de regulamentação**. Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito, Rio de Janeiro, 2016.

administrativa, não se verifica óbices há que a Administração Pública efetue o pagamento de dívida consagrada em uma sentença arbitral independente de que se recorra à execução do julgado na esfera do poder judiciário. Conseqüentemente, desafoga-se o poder judiciário e realiza a justiça de forma mais célere, pacificando e harmonizando o ambiente social.

Na mesma linha do já apontado anteriormente, a satisfação do direito cristalizada na sentença arbitral, mediante o pagamento do crédito correspondente, somente será possível se houver previsão na lei orçamentária, de acordo com o que dispõe o art. 167, II, da Constituição da República. “À falta de previsão orçamentária, restará ao credor a execução da sentença arbitral, pela via judicial, e o pagamento deverá ser efetuado com a observância do regime disciplinado no art. 100 da Carta de 1988.”

Neste sentido também é o entendimento de Adilson Abreu Dallari²¹ ao lecionar sobre a suposta existência de dúvida em relação à viabilidade jurídica da realização de acordo para o recebimento de valores perante a Fazenda Pública, sem a observância do regime dos precatórios. Em sua fundamentação conclui de forma positiva ao recebimento de créditos perante a Fazenda Pública, sem a estrita observância do regime de precatórios. Tanto cita a existência de jurisprudência e, especialmente, de uma série de dispositivos legais que dispõe especificamente sobre este ponto ou tangenciam a matéria.

Ressalte-se que o artigo 100 da Constituição faz referência

à execução judicial, coercitiva e não obviamente, de todo e qualquer pagamento feito pela Fazenda Pública. Esse dispositivo é (ou pelo menos pretende ser) uma garantia para o credor, assegurando a ordem cronológica dos pagamentos, quando a Fazenda Pública for judicialmente compelida a pagar.

Evidenciado o respeito ao princípio do interesse público, a realização de acordo entre o particular e a Administração não causa lesão ao erário, não configura enriquecimento ilícito e nem contraia os demais princípios da Administração Pública. Não há, portanto, proibição expressa à celebração de acordos pela Administração Pública, mas sim, diversos dispositivos legais que incentivam a consensualidade. Por isso,

é certo que os interesses públicos são indisponíveis e que o agente público tem o dever de defendê-los, mas é perfeitamente possível que a salvaguarda do interesse público ou a melhor satisfação do interesse público decorra exatamente da celebração de um acordo.²²

21 DALLARI, Adilson Abreu. Acordo para recebimento de crédito perante a fazenda pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 239, p. 177-192, jan. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43866/44724>>. Acesso em: 17 Nov. 2019. doi:http://dx.doi.org/10.12660/rda.v239.2005.43866.

22 DALLARI, Adilson Abreu. Acordo para recebimento de crédito perante a fazenda pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 239, p. 177-192, jan. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43866/44724>>. Acesso em: 17 Nov. 2019. doi: http://dx.doi.org/10.12660/rda.v239.2005.43866.

A jurisprudência, diante da grande massa de precatórios pendentes de pagamento, tem admitido a celebração de acordos para a liquidação de débitos, afirmando, categoricamente, que essa prática não lesa o erário e não viola o art. 100 da Constituição Federal.²³

Conclui-se, por tais razões, que submeter os acordos realizados em sede de mediação ao regime constitucional dos precatórios seria, além de todo o já exposto, contrário à própria tendência de consensualização do direito e à finalidade da própria mediação, violando frontalmente o princípio da razoabilidade, da análise econômica do direito e da eficiência. Tal exigência, sob o enfoque da análise econômica do direito e do princípio da eficiência representa verdadeiro desestímulo à utilização do método da mediação, indo na contramão da tendência de consensualidade, desjudicialização de conflitos e de racionalização da prestação jurisdicional.²⁴

6 CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, é oportuno lembrar o ponto de partida desta reflexão. O relacionamento entre particulares e a Administração Pública mudou e a forma de interpretação dos princípios que regem a atuação da Administração Pública também. Está-se diante de um movimento global que converge para a revolução paradigmática na forma de solucionar os conflitos sociais: a consensualização.

A propositura de medidas judiciais é apenas um meio para a realização de um fim. Se for possível alcançar este mesmo fim de maneira menos traumática, com menor custo, de forma mais célere e com a possibilidade de se alcançar uma solução mais satisfatória a todos os envolvidos, é evidente que se deve evitar a discussão judicial.

Consabido que o Direito está em constante evolução, exatamente para acompanhar o natural desenvolvimento das relações sociais. Esta evolução também interfere nas relações jurídicas envolvendo a Administração Pública. A mudança de posicionamento em relação ao desenvolvimento das atitudes da Administração Pública deve ser acompanhada pela correspondente evolução nos meios e modos de acompanhamento e controle.

23 No Agravo de Instrumento no. 154.639.5/3 (8ª. Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, V.u., 01.03.00, rel. José Santana), o Tribunal reformou sentença que havia recusado homologação a acordo firmado por autarquia municipal (Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos) em execução de sentença condenatória, pois, no entendimento da Corte, não haveria violação do art. 100 da CF, diante da demonstração do caráter vantajoso do acordo e da existência de recursos orçamentários para atendê-lo. No Agravo de Instrumento no. 341.787-5/6 (Processo nº 677/1998, 2ª. Vara Judicial da Comarca de Ubatuba/SP, 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, v.u. 01.10.2003, rel. Antonio Rulli), o Tribunal entendeu que não se cogitava de violação da ordem dos precatórios, pois embora tivesse sido expedido um ofício requisitório, não havia ainda precatório judicial devidamente formalizado. Finalmente, no Agravo de Instrumento nº 366.364.5/9-00. (6ª. Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, V.u., 10.05.2004, rel. Afonso Faro), que cuidava do pagamento de indenização expropriatória, acompanhando a manifestação do Procurador Geral da Justiça, Dr. Luiz Antônio Guimarães Marrey, o Tribunal entendeu que o acordo era de interesse público, pois a Prefeitura Municipal de São Paulo tinha efetiva urgência na liberação da área desapropriada e o desconto de 23% era sobremaneira vantajoso para o erário.

24 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende e MAZZOLA, Marcelo. Poder público não burla precatórios com pagamento voluntário em arbitragem. **Revista Consultor Jurídico**, 18 de dezembro de 2016.

A atual realidade social é absolutamente diferente daquela vivida quando se cunharam as regras constitucionais dos precatórios judiciais. Vive-se hoje em tempos de compartilhamento, de cooperação, da parceria e de busca pela confiança recíproca, cujas partes envolvidas em conflitos caminham em busca de alcançar interesses e objetivos comuns. Nesse cenário não é possível continuar aplicando soluções criadas em tempos de oposição de interesses e de desconfiança.

Exigir a submissão dos acordos realizados em sede de mediação ao regime constitucional dos precatórios seria, além de todo o já exposto, contrário à própria tendência de consensualização do direito e à finalidade da própria mediação, violando frontalmente o princípio da razoabilidade, da análise econômica do direito e da eficiência.

REFERÊNCIAS

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. Saberes do direito. Vol 23. Ed. Saraiva.

CAMBI, Eduardo. e VASCONCELOS, João Paulo A. Desjudicialização de políticas públicas e o Novo Código de Processo Civil – Contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 225-251, abr./jun. 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 31

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; AZEVEDO, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6. ed. Brasília: CNJ, 2016.

DALLARI, Adilson Abreu. Acordo para recebimento de crédito perante a fazenda pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 239, p. 177-192, jan. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43866/44724>>. Acesso em: 17 Nov. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v239.2005.43866>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação na Administração Pública e os novos caminhos para a solução de problemas e controvérsias no setor público. **Revista Colunistas de Direito do Estado**. ano 2016 num 151. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-tereza-fonseca-dias/a-mediacao-na-administracao-publica-e-os-novos-caminhos-para-a-solucao-de-problemas-e-controversias-no-setor-publico>.

HESS, H. C. (2010). O princípio da eficiência e o Poder Judiciário. **Revista Da Faculdade De Direito**, Universidade De São Paulo, 105, 211-239. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67899>.

LARA, M. (2017). Os novos rumos da mediação no Brasil. **Revista Da Faculdade De Direito**, Universidade De São Paulo, 111, 503-525. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/133527>.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MESQUITA, Daniel Augusto. A Participação do Advogado Público em Mediações: Parâmetros para a Celebração de Acordo que atenda ao Interesse Público. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 09 - 32, jul./dez., 2016.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai; MORAES, Márcia Amaral Corrêa de. **A negociação ética para agentes públicos e advogados: mediação, conciliação, arbitragem, princípios, técnicas, fases, estilos e ética da negociação**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NICÁCIO, Camila Silva. Direito e Mediação de Conflitos: Entre Metamorfose da Regulação Social e Administração Plural da Justiça. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 59, p. 11 a 56, jul./dez. 2011

OLIVEIRA, G. J. de, & SCHWANKA, C. (2009). A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista Da Faculdade De Direito**, Universidade De São Paulo, 104, 303-322. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende e MAZZOLA, Marcelo. Poder público não burla precatórios com pagamento voluntário em arbitragem. **Revista Consultor Jurídico**, 18 de dezembro de 2016.

PERPETUO, Rafael Silva. MIRANDA, Vanessa Diniz Mendonça. NABHAN, Francine A. Rodante Ferrari. ARAÚJO, Jakeline Nogueira Pinto de. Os métodos adequados de solução de conflitos: mediação e conciliação. **Rev. Fac. Direito São Bernardo do Campo**, v.24 | n.2 | 2018.

REIS, Luciano Elias. **O dever do estado brasileiro de usar as licitações e as contratações públicas para a promoção da ciência, tecnologia e inovação nacional**. Tese de Doutorado. Orientadores Prof. Drs. Emerson Gabardo, Endrius Cociolo e Marina Rodríguez Beas, Curitiba-Tarragona, 2020, 499 f.

SCHMIDT, Gustavo da Rocha. **A arbitragem nos conflitos envolvendo a administração pública: uma proposta de regulamentação.** Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas – FGV Direito, Rio de Janeiro, 2016.

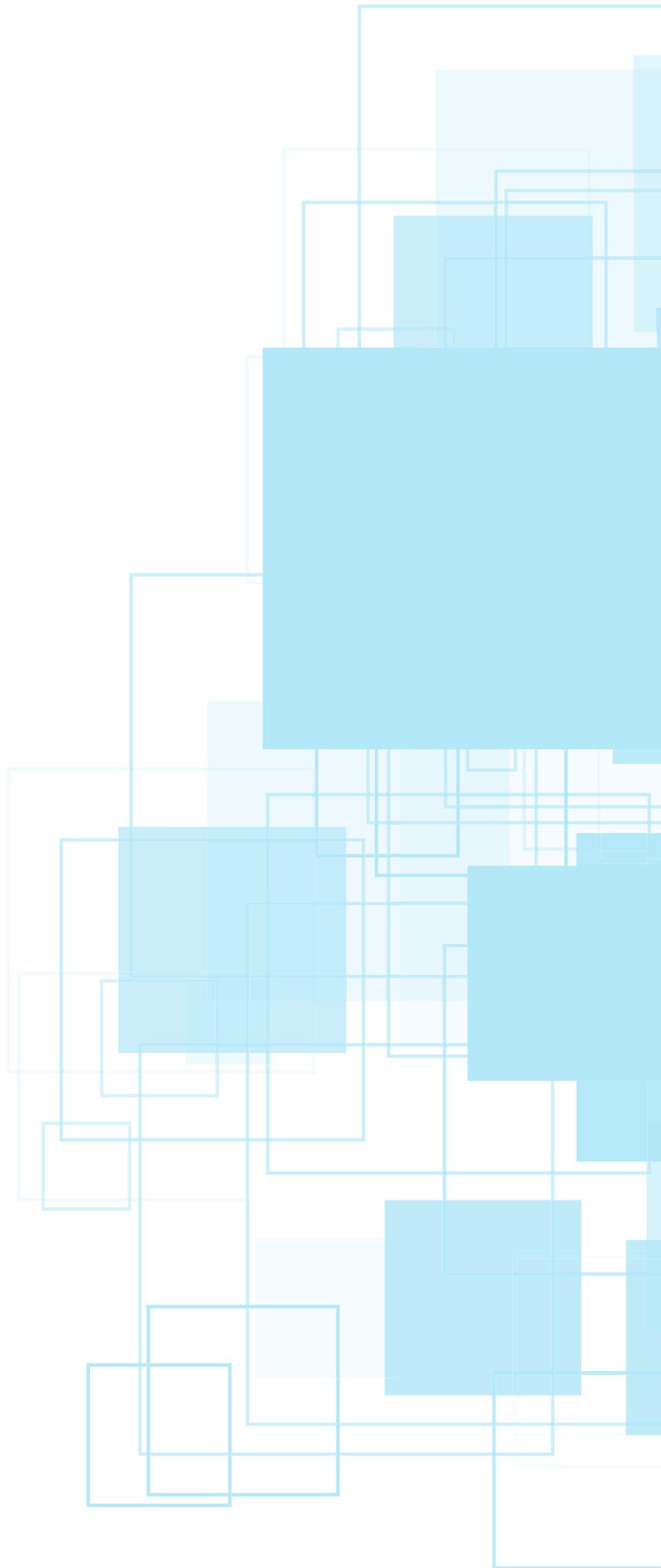
SOUZA, Luciana Moessa de. **Mediação de conflitos coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOUZA, Luciana Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TALAMINI, Eduardo. A(in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem e ação monitória). 2004, p. 5. Disponível em: https://www.academia.edu/231461/A_in_disponibilidade_do_interesse_p%C3%BAblico_consequ%C3%Aancias_processuais_2005_.

VARELLA, Marcelo; FERREIRA FILHO, Marcilio. Políticas públicas consensuais e o estímulo à negociação pelo agente público. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 147-173, out./dez. 2018. DOI:10.21056/aec.v19i74.929.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et alii. **Breves comentários ao Novo Código de Processo Civil.** São Paulo: RT, 2015.



ACÓRDÃOS

RETIFICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 25 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INCISO V. ARTIGO 37 INTERPRETAÇÃO

PROCESSO Nº : 90189/15
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3212/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Revisão do Prejulgado 25. Superveniência de decisão do Supremo Tribunal Federal com repercussão geral. Readequação dos enunciados i, ii, iii, iv e v. Modulação de efeitos.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Revisão de Prejulgado determinado pelo item II, do Acórdão 3094/20 - TP (autos 314400/20), a saber:

II – determinar a revisão do Prejulgado nº 25 desta Corte de Contas, nos termos do disposto nos arts. 410, 413 e 416-A do Regimento Interno deste Tribunal, tendo em vista a superveniência de decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida no âmbito do Recurso Extraordinário nº 1041210, que fixou tese de repercussão geral no sentido de que “as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir”;

Com isso, sugeriu-se a revisão do item “i” do Prejulgado nº 25 desta Corte de Contas que estabelece que:

ii. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, podendo ser objeto de ato normativo regulamentar a definição das atribuições e eventuais requisitos de investidura, observada a competência de iniciativa em cada caso.

Logo, conforme consta na Ata da Sessão Ordinária nº 06, do Tribunal Pleno, do dia 03 de março de 2021 (peça 17) foi aprovada a Revisão do Prejulgado nº 25, tendo sido este Relator designado pela Presidência.

Diante disso, ao tramitar novamente o feito, encaminhei-o para a manifestação do Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer 95/21 (peça 21), afirmou entender que a redação original do Prejulgado nº 25 foi, de certa forma, superada pelo Acórdão nº 3094/20 – TP que, com quórum especial, consolidou nesta Corte a evolução interpretativa ao estabelecer a necessidade de que as atribuições de cargos comissionados sejam descritas de forma expressa nas leis que os instituírem.

Todavia, ao analisar mais detidamente os enunciados do Prejulgado em relação às teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal, entendeu que outras modificações devem ser promovidas.

Lembrou que as decisões em Recurso Extraordinário não ostentam a eficácia vinculante das decisões definitivas de mérito proferidas em ação direta de inconstitucionalidade e em ação declaratória de constitucionalidade, mas destacou o dever de uniformização da jurisprudência dos Tribunais.

Logo, indo além da determinação do Acórdão nº 3094/20 – Tribunal Pleno, este órgão ministerial entende que o Prejulgado nº 25 deverá ser revisto para adequar-se aos itens “a” e “d” das teses fixadas pelo STF. De início, com relação à tese fixada no item “a”, nota-se que o Prejulgado nº 25, em seu item “v”, estabelece que “é vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas, exceto quando o exercício dessa atividade exigir vínculo de confiança pessoal com o servidor nomeado”.

Entende que esta Corte inseriu ressalva não admitida pelo precedente do STF, vale dizer, ao passo que o Prejulgado nº 25 ressaltou a possibilidade de criação de cargo em comissão para atividades técnico-operacionais ou burocráticas que exijam vínculo de confiança pessoal com o servidor nomeado.

Em razão disso, recomendou a retificação do item ‘v’ do Prejulgado nº 25 para que conste do enunciado apenas sua parte inicial, qual seja, “é vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas”.

Já com relação ao item ‘d’, das teses definidas pelo Supremo Tribunal Federal entende que demandará a revisão dos itens “i”, “ii” e “iii” daquele Prejulgado.

Afirmou que tais itens deverão ser retificados para que mantenham coerência com a decisão do Supremo Tribunal Federal e com a decisão desta própria Corte no Acórdão nº 3094/20 – Tribunal Pleno, de forma a consignar expressamente que as atribuições de cargos de provimento em comissão e funções de confiança deverão ser descritas, de forma clara e objetiva, na lei que os instituir.

Acrescentou que a lei de criação também deverá indicar os requisitos de investidura, notadamente para os cargos de assessoramento, de modo a viabilizar o controle a respeito da pertinência entre a formação acadêmica ou experiência

profissional do assessor (a ocupar cargo em comissão ou função de confiança) e as atividades de auxílio que lhe serão demandadas. Ademais, se a lei deverá apresentar a descrição das atribuições do cargo, parece razoável a conclusão de que o mesmo ato normativo deverá estabelecer os requisitos de experiência profissional ou formação técnica necessários para o seu exercício. Em razão disso, sugere-se também a retificação do item “iv” do Prejulgado, para que tal exigência conste de maneira expressa no enunciado.

Com isso opinou pela revisão dos itens “i”, “ii”, “iii”, “iv” e “v” do Prejulgado nº 25, sugerindo as seguintes redações:

- i. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas, a remuneração, os requisitos de investidura e as respectivas atribuições, que deverão ser descritas de forma clara e objetiva, observada a competência de iniciativa em cada caso.
- ii. O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, dos requisitos de investidura e das respectivas atribuições, que demandam lei em sentido formal em qualquer hipótese.
- iv. A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas, cabendo à lei em sentido formal a indicação dos requisitos de investidura no cargo ou função comissionada.
- iii. Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, conforme atribuições previstas na lei em sentido formal que institui os respectivos cargos ou funções de confiança; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional.
- v. É vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Aprovou-se a necessidade da revisão do Prejulgado nº 25, desta Casa de Contas ante a superveniência da decisão do Supremo Tribunal Federal exarada nos autos de processo RE 1041210, em que foi reconhecida repercussão geral e fixado o tema 1010 com a seguinte tese:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores

ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

O citado Acórdão da Suprema Corte reafirmou a jurisprudência dominante na Casa, encerrando com a fixação da tese.

Logo, toda a fundamentação é conhecida, motivo pelo qual deixo de reproduzi-la e passo, de pronto, à adequação dos enunciados deste Corte de Contas.

Nesse passo, entendo assistir razão ao Ministério Público de Contas quando aduziu que, além do enunciado aventado no item II, do Acórdão 3094/20 - TP (autos 314400/20), outros enunciados do Prejulgado 25 devem ser readequados.

Iniciemos pelo enunciado descrito no Acórdão 3094/20 – TP.

Enunciado atual:

i. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas e a remuneração, podendo ser objeto de ato normativo regulamentar a definição das atribuições e eventuais requisitos de investidura, observada a competência de iniciativa em cada caso.

Tendo em vista o item ‘d’ da Tese 1010, do Supremo Tribunal Federal, adota-se a proposta ministerial, por entendê-la satisfatória, para que o enunciado passe a ter a seguinte redação:

i. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas, a remuneração, os requisitos de investidura e as respectivas atribuições, que deverão ser descritas de forma clara e objetiva, observada a competência de iniciativa em cada caso.

O item “ii” do Prejulgado também deve ser adaptado para que se excepcione também o tratamento das atribuições dos cargos comissionados, já que o Supremo Tribunal Federal, por sua vez, não excepcionou o Poder Legislativo de tal necessidade.

Enunciado atual:

ii. O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, que carece de lei em sentido formal em qualquer hipótese;

Assim, aproveita-se também a proposta ministerial para que o enunciado ii, do Prejulgado 25, passe a ter a seguinte redação:

ii. O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução,

exceto quanto à definição da remuneração do cargo ou função, dos requisitos de investidura e das respectivas atribuições, que demandam lei em sentido formal em qualquer hipótese.

O item “iii” possui o seguinte teor:

iii. Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, nos termos previstos em ato normativo; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional.

O Ministério Público de Contas propôs acrescentar ao texto a necessidade de que as atribuições estejam descritas em lei.

Embora, na minha visão, tal acréscimo tenha uma conotação mais de preciosismo, por não vislumbrar qualquer objeção, acato a proposta ministerial para que o enunciado iii passe a ter o seguinte teor:

iii. Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, conforme atribuições previstas na lei em sentido formal que institui os respectivos cargos ou funções de confiança; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional.

De igual forma, penso que a adequação do enunciado iv também gira em torno de um perfeccionismo técnico:

Enunciado atual:

iv. A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas.

Entretanto, por não vislumbrar qualquer óbice, acato a proposta ministerial para que o enunciado iv passe a ter o seguinte teor:

iv. A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas, cabendo a lei em sentido formal a indicação dos requisitos de investidura no cargo ou função comissionada.

Por fim, o enunciado v dispõe:

v. É vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas, exceto quando o exercício dessa atividade exigir vínculo de confiança pessoal com o servidor nomeado.

O item 'a', da Tese 1010 assenta que:

a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

Ao excepcionar a criação de cargos para o exercício das atividades técnicas-operacionais ou burocráticas à época, este Tribunal pautou-se em doutrina que defende tal tese conforme demonstrado no Acórdão 3595/17 TP.

Todavia, tendo em vista que a decisão superveniente do Supremo Tribunal Federal não abarcou tal exceção e, considerando que na decisão foi reconhecida repercussão geral, compete-nos trilhar no mesmo sentido e excluir a exceção do texto.

Logo, o enunciado v passa a ter o seguinte conteúdo:

v. É vedada a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas.

Considerando que os demais enunciados não foram afetados pela Tese 1010, propõe-se a manutenção deles.

Após incluído em pauta, na Sessão Ordinária nº 29 realizada em 15/09/2021, o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares solicitou vista do feito e apresentou proposta de voto parcialmente divergente a fim de que conste para todos os enunciados a modulação de efeitos sugerindo um período de 12 (dozes) meses para adaptação dos jurisdicionados e, ainda, para que o texto do item V passe a constar que fica vedada a criação de cargos em comissão, com fins exclusivos, para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas.

Ao analisar a proposta de voto divergente reputo oportunas as ponderações apresentadas pelo Ilustre Conselheiro e acato-as *in totum*.

2.1 DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos: 2.1.1 aprovar a revisão do Prejulgado 25, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com a readequação dos enunciados nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas da seguinte forma:

i. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas, a remuneração, os requisitos de investidura e as respectivas atribuições, que deverão ser descritas de forma clara e objetiva, observada a competência de iniciativa em cada caso.

ii. O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto

quanto à definição da remuneração do cargo ou função, dos requisitos de investidura e das respectivas atribuições, que demandam lei em sentido formal em qualquer hipótese.

iii. Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, conforme atribuições previstas na lei em sentido formal que institui os respectivos cargos ou funções de confiança; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional.

iv. A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas, cabendo à lei em sentido formal a indicação dos requisitos de investidura no cargo ou função comissionada.

v. É vedada a criação de cargos em comissão exclusivamente para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas.

2.2 Modular os efeitos dos itens i a v em 12 (doze) meses;

2.3 determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) revisão, atualização e republicação do Prejulgado 25 em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) o 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, aprovar a revisão do Prejulgado 25, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com a readequação dos enunciados nos termos propostos pelo Ministério Público de Contas da seguinte forma:

I - A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança demanda a edição de lei em sentido formal que deverá, necessariamente, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, prevendo a denominação, o quantitativo de vagas, a remuneração, os requisitos de investidura e as respectivas atribuições, que deverão ser descritas de forma clara e objetiva, observada a competência de iniciativa em cada caso.

II - O Poder Legislativo, a depender da disciplina vigente sobre o respectivo processo legislativo, poderá dispor sobre o tema por meio de Resolução, exceto

quanto à definição da remuneração do cargo ou função, dos requisitos de investidura e das respectivas atribuições, que demandam lei em sentido formal em qualquer hipótese.

III - Direção e chefia pressupõem competências decisórias e o exercício do poder hierárquico em relação a outros servidores, conforme atribuições previstas na lei em sentido formal que institui os respectivos cargos ou funções de confiança; os cargos de direção estão relacionados ao nível estratégico da organização, enquanto os cargos de chefia atuam no nível tático e operacional.

IV - A função de assessoramento diz respeito ao exercício de atribuições de auxílio, quando, para o seu desempenho, for exigida relação de confiança pessoal com o servidor nomeado, hipótese em que deverá ser observada a compatibilidade da formação ou experiência profissional com as atividades a serem desenvolvidas, cabendo à lei em sentido formal a indicação dos requisitos de investidura no cargo ou função comissionada.

V - É vedada a criação de cargos em comissão exclusivamente para o exercício de atribuições técnicas-operacionais ou burocráticas.

VI - Modular os efeitos dos itens i a v em 12 (doze) meses;

VII - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) revisão, atualização e republicação do Prejulgado 25 em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Tribunal Pleno, 24 de novembro de 2021 – Sessão por Videoconferência nº 38.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

RETIFICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 30 CONTRATO DE GESTÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS SISTEMA DE INFORMAÇÃO

PROCESSO Nº : 368119/20
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3499/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Revisão do Prejulgado nº 30. Prestação de Contas dos repasses efetuados em decorrência da formalização de Contratos de Gestão. Prorrogação da modulação de efeitos para tornar exigível a partir do exercício de 2023 unicamente o envio dos dados de que trata o item I.2 do Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno, referentes à execução dos Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado na esfera Estadual.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Revisão do Prejulgado nº 30, aprovado por unanimidade pelo Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno, nos seguintes termos:

I - Aprovar o presente Prejulgado para fixar os seguintes entendimentos, cuja aplicação se tornará exigível a partir do exercício de 2022:

I.1 - a prestação de contas dos repasses efetuados pela Administração Pública Municipal ou Estadual a Organizações Sociais, Serviços Sociais Autônomos, Fundações Públicas de Direito Privado e demais entidades da Administração Indireta em decorrência da formalização de Contrato de Gestão ou instrumento similar, com transferência de recursos, deverá incluir dados pormenorizados referentes à execução do instrumento;

I.2 - os dados referentes à execução dos Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado na esfera Estadual serão informados no sistema SEI-CED e no SIAP, ou naquele(s) que venha(m) substituí-lo(s);

I.3 - os dados referentes à execução dos Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado na esfera Municipal serão informados no SIT, até que sejam disponibilizados no SIM-AM os módulos apropriados de captação de dados;

I.4 - quando houver envio de dados da folha de pagamento ao SIAP em decorrência de Contrato de Gestão, não será necessária a discriminação da folha na prestação de contas do SIT (ou naquele que venha substituí-lo);

I.5 - os Serviços Sociais Autônomos municipais e estaduais e as entidades da Administração Indireta continuarão a apresentar as Prestações de Contas Anuais, sem prejuízo da prestação de contas da execução dos Contratos de Gestão;

I.6 - as prestações de contas de todos os Contratos de Gestão firmados com entidades privadas qualificadas como Organização Social serão apresentadas no SIT ou naquele que venha substituí-lo;

II - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Escola de Gestão Pública para numeração e publicação do presente Prejulgado, nos termos dos arts.

413, § 1º e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno, e demais registros pertinentes no âmbito de suas competências regimentais;

III - em seguida, encaminhar à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência desta decisão e adoção das medidas que entender cabíveis para a revisão dos instrumentos que estabelecem os dados, documentos e critérios para análise das prestações de contas dos repasses efetuados em decorrência da formalização de Contratos de Gestão, nos termos do art. 219 do Regimento Interno, em vista das competências atribuídas pelo respectivo art. 151-A, I, V, IX, X, XI, XIV e XV;

IV - posteriormente, encaminhar ao Gabinete da Presidência para ciência desta decisão e avaliação de eventual necessidade de compatibilização do parágrafo único, do art. 227, do Regimento Interno aos entendimentos ora fixados;

V - por fim, encaminhar 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.

O Prejulgado teve iniciativa do Presidente deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 410, do Regimento Interno, em atenção à solicitação da Coordenadoria-Geral de Fiscalização constante do Ofício nº 29/2020 (peça 02), objetivando a definição da forma de prestação de contas dos Contratos de Gestão nos sistemas utilizados por esta Corte.

A solicitação foi motivada pelas dúvidas acerca das obrigações oriundas da celebração de Contratos de Gestão, em razão da pluralidade de significados que lhe são atribuídos pelo ordenamento jurídico, bem como pela divergência de entendimentos acerca de sua natureza, constatada entre o Acórdão nº 1782/13 – Tribunal Pleno (proferido nos autos de Consulta nº 66886/13), o art. 227, parágrafo único, do Regimento Interno (cuja redação foi definida pela Resolução nº 73/2019) e o posicionamento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2015.

Também foi assinalada a necessidade da definição de um entendimento uniforme acerca dos procedimentos de prestação de contas das despesas decorrentes dos Contratos de Gestão celebrados com Organizações Sociais, Serviços Sociais Autônomos e com entidades da Administração Pública indireta que prevejam transferências de recursos públicos, em razão da divergência de entendimentos entre o Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18 – Tribunal Pleno, e o Acórdão nº 850/2012 (proferido nos autos de Consulta nº 323704/10).

Instruíram a solicitação inicial os Estudos Preliminares (peça 03) elaborados pela Gerência do Programa de Fiscalização de Contratos de Parceria e de Gestão – PROFIC que, após detalhada análise, propôs as teses posteriormente aprovadas pelo Prejulgado.

A instauração do Incidente de Prejulgado foi aprovada na Sessão Ordinária nº 18 do Tribunal Pleno, de 08/07/2020, com designação deste Conselheiro para a relatoria, nos termos do art. 16, LV, do Regimento Interno.

As Coordenadorias de Gestão Municipal e de Gestão Estadual apresentaram manifestação conjunta por meio da Instrução nº 4380/20 (peça 8), em que acompanharam integralmente o contido nos Estudos Preliminares apresentados pela Gerência do PROFIC.

No mesmo sentido, a manifestação da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, contida no Despacho nº 679/21 (peça 10).

A Procuradoria Geral de Contas, por meio do Parecer nº 80/21 (peça 11), após acompanhar as manifestações anteriores, ressaltou que a aplicação do Prejulgado se tornasse exigível a partir do exercício subsequente ao da sua aprovação e que, tão logo fosse aprovado, se procedesse à revisão dos instrumentos que estabelecem os critérios para análise das contas dos Contratos de Gestão.

Após a aprovação do Prejulgado pelo já citado Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno (peça 12), transitado em julgado em 08/07/2021 (conforme certidão de peça 15), a Secretaria de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação nº 60/21 (peça 16), em que atestou que “procedeu às devidas anotações, em conformidade com os artigos 413, §1º e 175-d, §2º, III, do Regimento Interno, sendo o Prejulgado numerado (30) e publicado no site oficial deste Tribunal”.

Na forma do item III do mencionado Acórdão, os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e adoção das medidas cabíveis para a revisão dos instrumentos que estabelecem os dados, documentos e critérios para análise das prestações de contas dos repasses efetuados em decorrência da formalização de Contratos de Gestão, nos termos do art. 219 do Regimento Interno, em vista das competências atribuídas pelo respectivo art. 151-A, I, V, IX, X, XI, XIV e XV.

Em atendimento, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização emitiu o Despacho nº 1033/2021 (peça 17), em que, após relatar o envolvimento das unidades a ela subordinadas (Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização e Coordenadoria de Gestão Estadual) na avaliação dos impactos preliminares das modificações necessárias nos sistemas captadores para comportar a recepção de dados das prestações de contas na área estadual, informou que a inclusão no Sistema SEI-CED das melhorias propostas acarreta o desenvolvimento de:

- a) 12 tabelas no banco de dados;
- b) 10 documentos de layouts para importação dos dados;
- c) 57 regras de negócios (envolvendo de importação e de fechamento);
- d) 03 relatórios das demonstrações financeiras e balancete contábil;
- e) 10 relatórios operacionais a serem disponibilizados no ambiente web do sistema SEI-CED, para que o jurisdicionado visualize os dados declarados.

Informou que, com base no histórico do projeto SEI-CED, tal desenvolvimento poderia consumir um total de 438 horas, sem considerar a complexidade de cada objeto em particular, e que essa estimativa, “considerando que se um técnico fosse alocado 3h por dia para o projeto, demonstra que podem ser necessários 146 dias úteis para a conclusão das atividades.”

Diante disso, e “tendo em vista a exiguidade de tempo para as melhorias propostas no sistema SEI-CED e a limitação de pessoal técnico no âmbito da TI”, manifestou o entendimento de que seria necessária a prorrogação do prazo para a entrada em vigor

do item I.2 do Acórdão, em razão de os maiores impactos serem naquele sistema, o que “possibilitaria, ainda, o aprofundamento da discussão da eventual necessidade de normativa complementar, como mencionado pela CGE, o adequado preparo do ambiente de TI e do atendimento às dúvidas dos jurisdicionados”.

O Presidente deste Tribunal de Contas, Exmo. Conselheiro Fabio de Souza Camargo, por meio do Despacho nº 2836/21 (peça 18), acatando o sugerido pela unidade técnica, determinou a remessa dos autos a este Relator, para apreciar a prorrogação de prazo indicada.

Por meio do Despacho nº 1447/21 (peça 20), observei que o termo inicial para a exigibilidade do entendimento fixado no mencionado item I.2 foi definido na parte dispositiva do Acórdão, de modo que eventual revisão da decisão nesse tocante dependeria de nova apreciação plenária, para cuja provocação considerei suficientes, como medida de eficiência e economia processual, os requerimentos formulados pelas próprias unidades responsáveis pela deflagração do presente Incidente de Prejulgado.

Na mesma oportunidade, determinei a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que especificasse o prazo de prorrogação pretendido, de maneira fundamentada, a fim de subsidiar a decisão colegiada, e ao Ministério Público de Contas, para manifestação.

Em atendimento, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização emitiu o Despacho nº 1098/21 (peça 22), em que esclareceu que, conforme o dimensionamento dos esforços necessários para os ajustes nos sistemas deste Tribunal, apresentado no Despacho nº 1033/2021-CGF, acima sintetizado, e conforme a última versão do documento de leiaute do SEI-CED, juntado no procedimento GLPI nº 66723,¹ o prazo para a prorrogação da entrada em vigor do item I.2 necessitaria corresponder ao exercício de 2023.

Justificou, ainda, que

o prazo revela-se, a princípio, suficiente para as alterações do sistema, realizações de testes, orientações aos jurisdicionados impactados e elaboração de manual de importação. Também é conveniente a prorrogação por exercício em razão do regime de competência adotado pelo sistema.

A Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, no Parecer nº 241/21 (peça 23), manifestou-se pela “possibilidade de retificação do Acórdão nº 1271/21-STP, nos estritos termos propostos pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização”.

¹ Índice do conteúdo:
Cadastro do contrato de gestão;
Tipos de contratos de gestão;
Números dos aditivos dos contratos de gestão;
Cadastro dos aditivos dos contratos de gestão;
Tipos de aditivos de contratos de gestão;
Tipos de operações dos aditivos de contratos de gestão;
Tipos de rescisões dos contratos de gestão;
Receitas oriundas do contrato de gestão;
Tipos de categorias de receitas;
Detalhe dos gastos x contratos de gestão;
Saldo contábil do exercício anterior por contrato de gestão;
Movimento contábil mensal para elaboração do balancete de verificação por contrato de gestão;

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Acompanhando as manifestações uniformes que instruem o feito, deve ser acolhida a revisão do presente Prejulgado nº 30 a fim de prorrogar para o exercício de 2023 unicamente a exigibilidade do item I.2 do Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno.

Como relatado, as justificativas técnicas apresentadas nos autos pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização demonstram que as adaptações nos sistemas de recebimento de dados existentes nesta Corte de Contas, necessárias para contemplar os pressupostos estabelecidos neste Prejulgado, demonstram a inviabilidade de sua exigibilidade imediata quanto ao mencionado item I.2, a qual, vale ressaltar, não afeta os demais itens aprovados, por estar restrita à execução de Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado no âmbito Estadual.

Ademais, para além da atual inviabilidade técnica, a unidade deste Tribunal corretamente atentou para a necessidade de que as alterações de sistemas sejam acompanhadas dos devidos testes, do fornecimento de orientações aos jurisdicionados e da elaboração de manual de importação, bem como para a importância de que a prorrogação observe o regime de competência adotado pelos sistemas.

Todas essas questões se encontram devidamente alinhadas com o contido no Parecer Ministerial nº 80/2021 e na fundamentação do Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno, a respeito da atenção à viabilidade e à segurança jurídica na modulação dos efeitos do Prejulgado, levando-se em conta a complexidade da matéria, a existência de posicionamentos anteriores, e a necessidade de adaptação das entidades ao envio de dados aos sistemas deste Tribunal em conformidade com o entendimento uniformizado.

Por fim, cumpre destacar, como bem exposto pela D. Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas no Parecer nº 241/21, que

ainda que a proposição inicial tenha tomado por base estudo conduzido no âmbito da própria CGF, entende-se que a fixação de balizamentos pelo Tribunal Pleno quanto à necessidade e à forma de prestação de contas de contratos de gestão é, por si só, um importante marco institucional, de sorte que a mera prorrogação, para adequação da realidade aos critérios definidos, não mitiga o alcance deste prejulgado.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno revise o Prejulgado nº 30, aprovado pelo Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno, a fim de que unicamente a aplicação do respectivo item I.2 se torne exigível a partir do exercício de 2023.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para revisão, atualização e publicação do Prejulgado nº 30, nos termos dos arts. 413, § 1º e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno, e demais registros pertinentes no âmbito de suas competências regimentais.

Em seguida, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e ao Gabinete da Presidência, para ciência desta decisão, inclusive para efeito da avaliação de eventual necessidade de compatibilização do parágrafo único, do art. 227, do Regimento Interno, aos entendimentos fixados, em atenção ao item IV do Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno.

Por fim, à Diretoria de Protocolo, para providências, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

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

I - revisar o Prejulgado nº 30, aprovado pelo Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno, a fim de que unicamente a aplicação do respectivo item I.2 se torne exigível a partir do exercício de 2023;

II - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para revisão, atualização e publicação do Prejulgado nº 30, nos termos dos arts. 413, § 1º e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno, e demais registros pertinentes no âmbito de suas competências regimentais;

III - encaminhar, em seguida, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e ao Gabinete da Presidência, para ciência desta decisão, inclusive para efeito da avaliação de eventual necessidade de compatibilização do parágrafo único, do art. 227, do Regimento Interno, aos entendimentos fixados, em atenção ao item IV do Acórdão nº 1271/21 – Tribunal Pleno; e

IV - encaminhar, por fim, à Diretoria de Protocolo, para providências, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Tribunal Pleno, 15 de dezembro de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 41.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente

AQUISIÇÃO DE BENS ASSUNÇÃO DE DÍVIDA – DISCIPLINAMENTO

PROCESSO N° : 382383/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO DE MARINGA
INTERESSADO : ADELINO INACIO GONCALVES NETO, FELIPE SANTOS MARTINS
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 2946/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Aquisição de bem móvel ou imóvel, mediante pagamento à vista ou parcelado/diferido. A caracterização de operação de crédito depende de dispositivo de lei que assim a defina ou a equipare/assemelhe. Artigo 29, § 1º, da LC n.º 101/00 (LRF). Manuais da Secretaria do Tesouro Nacional. Assunção de dívida, seja para pagamento à vista ou parcelado, equipara-se a operação de crédito, independentemente da origem das verbas utilizadas para tanto. Limites de endividamento da administração pública dependem, obrigatoriamente, de expressa previsão legal.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pelo Procurador Geral do Município de Maringá, devidamente recebida pelo Despacho n.º 732/20-GCDA (peça n.º 12), por meio da qual são apresentados os seguintes questionamentos:

1. O pagamento parcelado na aquisição de bens (móveis e imóveis) configura obrigatoriamente uma relação jurídica de operação de crédito?
2. Adquirir bens com fonte de custeio de pagamento com verba própria do Município, de forma diferida/parcelada, configura operação de crédito?
3. Adquirir bens com fonte de custeio de pagamento via terceiros, de forma diferida/parcelada, configura operação de crédito?
4. Compra de bens, aqui especificadamente imóveis, de maneira diferida/parcelada, configura obrigatoriamente uma relação jurídica de operação de crédito?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico (peça n.º 06), do qual se extrai opinativo no sentido de que há elementos para defender, em síntese, que o contrato de compra e venda de bens móveis e imóveis, com o pagamento do preço em parcelas, não é operação de crédito tal como definida no inciso III do artigo 29 da Lei Complementar n.º 101/00.

Após informação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (vide peça n.º 14), a Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua Informação n.º 611/20 (peça n.º 19), assim se manifestou:

- a) O mero parcelamento, sem envolver garantia pelo município ou sem financiamento do fornecedor do bem perante instituições financeiras,

não caracteriza operação de crédito. Todavia, o que pode demonstrar a hipótese de financiamento da operação é a triangulação da operação de crédito oculta pelo tomador, que se for insolvente, indicará o bem objeto do parcelamento pelo ente público que também será sujeito passivo da execução judicial promovida pelo agente financiador.

b) Se este recurso, não tiver origem orçamentária de financiamento ou endividamento público, não caracteriza.

c) Observados dispositivos legais e vedações referenciadas, e o parcelamento não vinculado à instituição ou agente financeiro, ou vinculado inclusive ao fornecedor do bem, não se caracteriza em operação financeira.

d) O parcelamento na compra de imóvel não é recomendável pelos riscos envolvidos e demanda cautelas e providências administrativas permanentes para a perfectibilidade da aquisição, conforme arrazoado. Há também a questão de a Administração Pública decidir se cabe a desapropriação do imóvel por utilidade pública nos termos do Decreto-Lei 3.365/1941. Especificamente à indagação do consultante, se os recursos para a aquisição não forem provenientes de agentes financeiros, não se caracteriza em operação de crédito.

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

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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

Após detido exame do feito, adoto o entendimento a seguir delineado, pelos motivos de fato e de direito que passo a discorrer.

Inicialmente, repiso que parte da disposição relacionada às operações de crédito vem tratada na Lei Complementar n.º 101/2000, na qual são estabelecidas normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e outras providências destinadas à mesma finalidade, qual seja a ação planejada e transparente, a prevenção de riscos e correção de desvios que afetem a estabilidade e garantam o equilíbrio das contas públicas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Dentro do aludido texto legal, mais especificamente em seu artigo 29, inciso III, o legislador conceituou como operação de crédito todo compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de

valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil **e outras operações assemelhadas**, inclusive com o uso de derivativos financeiros (sem grifos no original).

O rol em comento, consoante se depreende da parte conclusiva do inciso transcrito, não enumera hipóteses fechadas e exaustivas, dando margem para a inclusão, na prática, de operações similares e equiparadas, assim como ocorre, por exemplo, no §1º do mesmo artigo: “§1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16”.

Em caráter complementar, ainda, o artigo 3º, da Resolução n.º 43/2001, do Senado Federal, estabelece outras hipóteses de equiparação.

O corpo normativo ora abordado também trata categoricamente das situações que devem ser excluídas de tal enquadramento, a exemplo do que prevê o § 2º do artigo em referência, de acordo com o qual a assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, nos termos da definição constante do inciso I do art. 2º desta Resolução e os parcelamentos de débitos preexistentes junto a instituições não financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida.

Colocam-se em evidência, outrossim, as vedações constantes do artigo 37 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no [§ 7º do art. 150 da Constituição](#);

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

(grifos nossos)

Feita esta concatenação legal imprescindível, merece também ser colocado em realce o teor do inciso IV, bem abordado em texto disponibilizado pelo Tesouro Nacional, de acordo com o qual a LRF não autoriza nem incentiva a realização de contratos à margem do processo orçamentário. Ao contrário, o artigo 37 da LRF proíbe a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços (“contratos de gaveta”), caracterizando-se tal ação como operação de crédito vedada. A Lei de Crimes Fiscais, por sua vez, pune com pena de reclusão de um a dois anos a realização de operação de crédito

sem autorização legislativa ou com inobservância de condição estabelecida em lei. Assim, recomenda-se que toda a despesa transite pelo orçamento e que toda a despesa que reste a pagar seja efetivamente registrada na rubrica “Restos a Pagar”¹.

Isso porque o Brasil adota o método *ruled-based approaches* para a fixação de limites às operações de crédito, ou seja, os limites de endividamento da administração pública dependem, obrigatoriamente, de expresso comando legal.

Do que se pode tranquilamente concluir que, nos moldes dispostos no citado artigo 37, IV, se houver autorização orçamentária, está-se diante de típica hipótese de operação de crédito por equiparação.

Acerca do tema, bem leciona José Maurício Conti²:

Assumir obrigação com fornecedor de bens ou mercadorias com promessa de pagamento em data futura, sem que exista previsão orçamentária para a quitação da dívida, é verdadeira forma de endividamento que precisa ser coibida.

Isso porque, embora o contrato com um fornecedor de bens ou mercadorias não seja uma operação de crédito, e, portanto, não fique em princípio sujeito às vedações e limites impostos a esse tipo de negócio, **o fato de se postergar o pagamento faz com que referida operação, na prática, torne-se equivalente à operação de crédito no aspecto que toca ao endividamento.**

Portanto, a LRF veda a realização desse tipo de operação, a menos que se tenha autorização orçamentária, prevendo-se os recursos necessários para o respectivo pagamento.

(grifos nossos)

Ora, tal conclusão encontra sintonia com o espírito resguardado pela legislação em destaque, principalmente quanto ao inarredável preceito do equilíbrio das contas públicas, prescrito no artigo 50, V, de acordo com o qual a respectiva escrituração deve observar o seguinte:

as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor.

Assim, no intuito de melhor ilustrar o cenário no qual se encontram inseridos os questionamentos em vias de serem detalhadamente avaliados, tomo a liberdade de anexar quadro elucidativo extraído do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público³:

1 https://patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Auditoria/NAP/Manuais_Auditoria/LRF/LRFEentendendoaLRF.pdf. Acesso em 15/04/2021.

2 Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal / organizadores Ives Gandra Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento; adendo especial Damásio E. de Jesus. – 5. ed. – São Paulo: Saraiva, 2011. pgs 291 e 292.

3 https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. 8.ed. p. 296 e 297.

Quadro Síntese - Conceito de Operações de Crédito	
São Operações de Crédito	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mútuo. ▪ Abertura de crédito. ▪ Emissão e aceite de título. ▪ Aquisição financiada de bens. ▪ Recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços. ▪ Arrendamento mercantil. ▪ Outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. ▪ Operação de crédito por antecipação de receita orçamentária – ARO.
Equiparam-se a Operações de Crédito	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas.
Equiparam-se a Operações de Crédito e estão vedados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, exceto para o responsável tributário quando assim determinado;
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O recebimento antecipado de valores de empresa em que o poder público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; ▪ A assunção direta de compromisso, a confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes; ▪ A assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.
Não são Operações de Crédito (desde que não implique em elevação da dívida consolidada líquida)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assunção de obrigação entre pessoas jurídicas (administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes) integrantes do mesmo estado, Distrito Federal ou município. ▪ Parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não financeiras.

Com suporte nesta abrangente abordagem inicial, passo ao exame objetivo das questões formuladas pelo Município, entre as quais entendo não haver distinção alguma, visto que, independentemente de se estar diante da aquisição de bem móvel ou imóvel, mediante pagamento à vista ou parcelado/diferido, com verbas próprias ou não, o que realmente importa é a obrigação assumida pela administração pública municipal e o respectivo enquadramento, ou não, ao disposto nas normativas que regem o tema.

Com isso quero dizer que, se houver subsunção às hipóteses legais discriminadas ou assemelhadas/equiparadas pela LRF e pelo Senado Federal, está-se diante de operação de crédito, notadamente se envolver assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas pelo ente da Federação, com prévia e expressa autorização legal, como parecem ser os casos exemplificativamente contidos nas indagações trazidas ao crivo desta Corte.

Tal entendimento encontra integral guarida no Manual para Instrução de Pleitos, editado em 28/05/2021, pela Secretaria do Tesouro Nacional, que assim atesta⁴:

(...)

O conceito de operação de crédito da LRF é bastante amplo. Dessa maneira, há operações que eventualmente podem não ser caracterizadas como operações de crédito pelo sistema financeiro, mas se enquadram no

4 https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:39299.

conceito da LRF, devendo, portanto, ser objeto de verificação prévia pelo ME. As operações de crédito tradicionais são aquelas relativas aos contratos de financiamento, empréstimo ou mútuo. A legislação englobou no mesmo conceito, ainda, as operações assemelhadas, tais como a compra financiada de bens ou serviços, o arrendamento mercantil e as operações de derivativos financeiros, inclusive operações dessas categorias realizadas com instituição não financeira.

Adicionalmente, há operações que, apesar de não se constituírem operações de crédito em sentido estrito, foram equiparadas àquelas por força da legislação, por representarem compromissos financeiros e terem sido consideradas relevantes pelo legislador. O § 1º do art. 29 da LRF dispõe que se equipara a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo EF. Adicionalmente, o § 1º do art. 3º da RSF 43/2001 estabelece as seguintes equiparações a operação de crédito:

- recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
- assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;
- assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Aqui, aproveito o ensejo para afastar a afirmação da Coordenadoria de Gestão Municipal que restringe as hipóteses de operação de crédito àquelas ocorrências vinculadas a instituições ou agentes financeiros, visto que, consoante acima negrito, há situações em que o lastro se dá com agentes não financeiros e, em casos de equiparação, restringem-se à mera assunção de compromissos financeiros.

Tal assertiva vem confirmada, de modo incontestável, no Manual de Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria de Tesouro Nacional, que, em sua 10ª edição – página 607 –, assim atesta:

1. Principais Características das Operações de Crédito

Em regra, as operações de crédito possuem pelo menos uma das seguintes características:

- Envolvem o reconhecimento, por parte do setor público, de um passivo, que equivale a um aumento do endividamento público com impactos no montante da dívida pública e na capacidade de endividamento do ente;
- Pressupõem a existência de risco de não adimplemento de obrigações que, em geral, materializa-se na forma de cobrança de juros explícitos ou implícitos, deságio e demais encargos financeiros, tendo como consequência uma redução do Patrimônio Líquido do ente que equivale a um aumento do valor original da dívida; e
- Diferimento no tempo, uma vez que, em regra, as operações de crédito envolvem o recebimento de recursos financeiros, bens, ou prestação de serviços, os quais terão como contrapartida a incorporação de uma dívida a ser quitada em momento futuro.

Mais adiante, encerra qualquer dúvida acerca do tema aqui discorrido com o seguinte:

Ressalta-se que as operações de crédito e as operações a elas equiparadas pela LRF nem sempre envolvem o usual crédito junto a uma instituição

financeira ou o ingresso de receita orçamentária nos cofres públicos e podem transcender a anualidade do Orçamento Público.

No caso da assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas, por exemplo, há a incorporação de um passivo sem contrapartida na forma de novos serviços prestados ao ente ou de aumento do ativo da entidade, seja devido ao ingresso de receita orçamentária ou à incorporação ao patrimônio público de bens adquiridos.

Igualmente, merece relevo que as compras envolvidas nas dúvidas suscitadas devem ser entendidas como toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, o que torna obrigatória que a condução prática das aquisições de bens móveis ou imóveis siga em estrita observância ao que dispõe a Lei de Licitações (atualmente compreendida na Lei n.º 8666/93 e na recém editada Lei n.º 14.133/21), de modo a evitar as mazelas consequenciais das questões práticas levantadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas – as quais deixo de pontuar no presente voto, destacando, contudo, a relevância do que foi ali colocado nos aspectos concretos, cuja tratativa extrapola matéria a ser abordada em sede de consulta.

Ora, a opção pela modalidade de pagamento parcelado ou à vista depende da realidade orçamentária de cada município, bem como das necessidades que despontam e demandam, por vezes, a pronta atuação do gestor, no intuito de dar celeridade atendimento aos interesses públicos, garantindo, ao mesmo tempo, a eficiência da máquina administrativa, o atendimento ao prévio planejamento orçamentário, a respectiva previsão legal autorizadora da despesa e o resultado menos oneroso aos cofres públicos. Supor que pagamentos parcelados por si só são mais onerosos - e, possivelmente, como asseverado na instrução, indicadores de eventual malversação - pode trazer uma interpretação engessada e absolutamente contrária à realidade das compras e vendas, tanto da esfera privada quanto da pública.

Cabe mencionar, ainda, que, dentro do atual contexto enfrentado no mundo em decorrência da pandemia COVID-19, clama-se, mais do que nunca, pela especial atenção dos municípios à excelência e ao zelo na condução das contas públicas, especialmente no que diz respeito ao direcionamento de seus esforços para manter sua população bem assessorada e acolhida, bem como à minimização do endividamento supérfluo e mal eleito, sobretudo em período de calamidade pública nacional, regional e local.

O momento demanda cautela suprema para a manutenção do equilíbrio fiscal – o que pode vir a ser diretamente afrontado quando da assunção de dívidas parceladas malconduzidas –, evitando-se prejuízos a curto e a longo prazo, que tornem ainda mais sofrida a recuperação econômica pós pandemia.

Tal alerta decorre do contido no artigo 75 da Constituição do Estado do Paraná, que institui que o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido

com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, que é exatamente o papel primordial desta C. Corte em um contexto como o que ora se apresenta, totalmente atípico, no qual, mais do que nunca, vê-se indissociável a sua atuação conjunta com os municípios paranaenses, amparando, no que for possível, na busca de um caminho menos prejudicial ao orçamento do corrente exercício financeiro e dos que se seguirão.

Somente deste modo, operando-se de forma diligente e assertiva, somado ao fôlego trazido pelas Leis Complementares nºs 173 e 178/2020, evitaremos que os desdobramentos se perpetuem em um espaço de tempo indefinido e impossibilitem a recuperação gradual dos municípios nos próximos exercícios.

De tudo o que foi visto, percebe-se que legalidade e planejamento são as palavras-chave regentes dos atos administrativos que resultem na compra de bens móveis e/ou imóveis, com recursos próprios ou de terceiros – instituições financeiras ou não –, mediante pagamento à vista ou parcelado.

Por fim, nunca é demais rememorar que, nos termos do artigo 15 da Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal, é vedada a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

Diante do exposto, VOTO:

I - por conhecer a consulta, para, no mérito, esboçar resposta no sentido de que a assunção de dívida, seja para pagamento à vista ou parcelado, equipara-se a operação de crédito, independentemente da origem das verbas utilizadas para tanto, observados os dispositivos estabelecidos para tanto na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas normativas do Senado Federal, bem como o fato de que os limites de endividamento da administração pública dependem, obrigatoriamente, de expressa previsão legal;

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.

3 DA DECISÃO

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

I - a assunção de dívida, seja para pagamento à vista ou parcelado, equipara-se a operação de crédito, independentemente da origem das verbas utilizadas para tanto, observados os dispositivos estabelecidos para tanto na Lei de Responsabilidade Fiscal e nas normativas do Senado Federal, bem como o fato de que os limites de endividamento da administração pública dependem, obrigatoriamente, de expressa previsão legal;

II - 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.

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, 28 de outubro de 2021 – Sessão Virtual nº 18.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

FUNÇÃO GRATIFICADA

ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA - CORONAVÍRUS

PROCESSO N° : 91180/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ORTIGUEIRA
INTERESSADO : ARY DE OLIVEIRA MATTOS
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 2927/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Considerando o disposto no art. 8º, II, da Lei Complementar nº 173/2020, é vedada a criação legal de função gratificada no período em que perdura o estado de calamidade pública decorrente da Covid-19, ou seja, de 20/03/2020 a 31/12/2021, sendo irrelevante a previsão de compensação de valores pelo órgão cessionário, uma vez que haverá aumento da despesa neste órgão. Se excetuam de tal vedação a criação de cargos, empregos e funções em relação a medidas diretamente ligadas ao combate ao Covid-19, devendo ser observado que a vigência e os efeitos de tal exceção somente podem perdurar enquanto perdurar o estado de calamidade, ou seja, de 20/03/2020 até que sobrevenha decisão, lei ou decreto que encerre tal estado de calamidade; ou, até o encerramento do prazo previsto no *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, em 31 de dezembro de 2021, data em que perderão efeitos todas as restrições com as despesas de pessoal ali previstas; o que ocorrer primeiro. Além disso, é possível, mesmo no período em que perdura o estado de calamidade pública, a transformação legal de uma função em outra, ou em outras, quando não ocorra aumento de despesas, nos termos do dispositivo legal acima citado.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta¹ encaminhada pelo Município de Ortigueira, através de seu Prefeito Municipal, Sr. Ary de Oliveira Mattos, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente indaga este Tribunal de Contas a respeito de concessão de gratificação a servidor público municipal no período citado na Lei Complementar nº 173/2020, nos seguintes termos:

Referente à possibilidade da concessão de gratificação, no ano de 2021, período citado na Lei Complementar nº 173/2020, art. 8º, I, a servidor público do Poder Executivo Municipal designado à Câmara dos Vereadores, sendo que, de acordo com a lei instituidora, o valor pago a título de gratificação pelo Poder Executivo será compensado, no mês posterior, pelo Poder Legislativo.

Foi devidamente apresentado Parecer Jurídico² pelo Consulente, que concluiu pela impossibilidade da concessão de gratificação.

1 Peça 03 destes autos.

2 Peça 04 destes autos.

Através do Despacho nº 143/21³, 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 45/21⁴, apresentou algumas decisões deste Tribunal.

A CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, através da Instrução nº 2940/21⁵, opinou pela impossibilidade da concessão de gratificação, nos seguintes termos:

Considerando o disposto no artigo 8º, inciso I da LC nº 173/2020, é vedada a concessão de gratificação a servidor público do Poder Executivo municipal cedido ao Poder Legislativo municipal na hipótese em que a lei instituidora da vantagem tenha sido editada posteriormente ao reconhecimento do estado de calamidade pública (entre 20/03/2020 a 31/12/2021), sendo irrelevante a previsão de compensação de valores pelo órgão cessionário.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 188/21 - PGC⁶, acompanhou o opinativo técnico.

Por fim, vieram os autos conclusos.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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

Referente à possibilidade da concessão de gratificação, no ano de 2021, período citado na Lei Complementar nº 173/2020, art. 8º, I, a servidor público do Poder Executivo Municipal designado à Câmara dos Vereadores, sendo que, de acordo com a lei instituidora, o valor pago a título de gratificação pelo Poder Executivo será compensado, no mês posterior, pelo Poder Legislativo.

Após análise dos presentes autos, verifico que deve ser fornecida resposta negativa ao Consulente, conforme passo a expor.

A Lei Complementar nº 173/2020 instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, tendo por objetivo mitigar as dificuldades financeiras enfrentadas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, em decorrência da crise provocada pelo Coronavírus SARS-CoV-2, inclusive financiar ações de enfrentamento à pandemia.

As principais medidas instituídas pela Lei Complementar foram a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre os Entes Federativos, a reestruturação de operações de crédito interno e externo, e a entrega de recursos da União na forma de auxílio financeiro aos demais entes federativos.

3 Peça 06 destes autos.

4 Peça 07 destes autos.

5 Peça 10 destes autos.

6 Peça 11 destes autos.

Em contrapartida, o art. 8º da referida Lei estabeleceu determinadas vedações aos entes federativos beneficiários dos auxílios, voltadas ao controle das despesas obrigatórias, especialmente no que se refere a despesas de pessoal e encargos, tendo por vigência a data limite de 31 de dezembro de 2021.

A Lei Complementar nº 173/2020 possui uma preocupação fiscalista, ou seja, visa preservar as contas públicas, a fim de direcionar os esforços e o orçamento dos entes federados para despesas com o enfrentamento da pandemia do Covid-19, mediante a restrição de gastos públicos, em especial as despesas de pessoal, para viabilizar a recuperação financeira destes entes após a pandemia, principalmente em razão da queda de arrecadação no período, buscando garantir o equilíbrio fiscal, conforme bem descrito no Parecer Conjunto SEI nº 36/2020/ME, elaborado pelo Coordenador-Geral de Assuntos Orçamentários e pelo Coordenador-Geral de Atos Normativos e Matérias Residuais da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos seguintes termos:

[...], verifica-se que a Lei Complementar nº 173, de 2020, possui uma preocupação essencialmente fiscalista, no sentido de preservar as contas públicas para direcionar o orçamento dos entes federados para despesas com o enfrentamento da pandemia do COVID-19. É por isso que a Lei Complementar trata de temas relacionados à suspensão e renegociação de débitos dos entes federados, repasse de recursos a esses entes no combate à pandemia e restrições à ampliação da estrutura administrativa e do pessoal no serviço público, entre outras matérias.

40. O relatório do Senado Federal na análise do Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020 (após análise das emendas parlamentares), assim afirmou:

[...]

Nos termos do § 3º do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, durante o estado de calamidade, cabe a deliberação pelo Plenário de matérias urgentes, que não podem esperar a normalização desta situação atípica que estamos vivenciando.

Este é, exatamente, o caso. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a cada dia, vêm constatando a dificuldade de carrear cada vez mais recursos para o combate à doença, ao mesmo tempo em que veem sua arrecadação despencar, justamente em razão das medidas de quarentena e isolamento social que são obrigados a adotar. Já dissemos em nosso primeiro relatório e repetimos agora: não podemos deixar os entes subnacionais entregues à própria sorte, sob pena de completa ruína da nossa Federação.

As Emendas da Câmara alcançaram vários pontos do projeto, tanto na parte da distribuição dos recursos, quanto nas contrapartidas que impusemos aos entes beneficiados, não por mesquinhez ou maldade, mas para seu próprio bem e preservação de sua capacidade fiscal. Iremos analisar cada uma dessas alterações de maneira individualizada, para explicitar, claramente, os pontos de discordância e de concordância.

[...]

41. Mais adiante, o mesmo relatório indica que:

[...]

Passemos, então, às propostas de mudança no art. 8º do Projeto, que trata das chamadas contrapartidas, ou seja, medidas de restrição de gastos para viabilizar a recuperação financeira dos entes federativos após a pandemia.

A primeira mudança me parece ir no sentido do aprimoramento do texto, excetuando, da vedação de contratação de pessoal, a reposição de cargos em comissão de assessoramento.

Já está admitida a reposição de cargos em comissão de direção e chefia. Não faz sentido excluir os de assessoramento já que se trata de mera reposição de um cargo de livre nomeação do gestor.

(...)

42. Percebe-se, dessa maneira, que a teleologia da Lei Complementar nº 173, de 2020, foi assegurar o controle das contas públicas em um contexto que conjuga o aumento de gastos com o combate à pandemia e a queda de arrecadação provocada pelas externalidades econômicas decorrentes desse combate. Nesse sentido, conclui-se que o texto buscou garantir o máximo equilíbrio fiscal possível para a Federação, otimizando a recuperação financeira dos entes após a pandemia.

43. Por isso, o enfoque na leitura do inciso V do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, recai essencialmente sobre “que não acarretem aumento de despesa” e, não, sobre a imprecisa e incompleta expressão “cargos de chefia, direção e assessoramento”. O próprio termo “reposição” nos ajuda na interpretação. O que se pretendeu com o Programa Federativo da Lei Complementar nº 173, de 2020, foi manter a estrutura administrativa vigente. A vedação é para expansão da máquina administrativa que cause aumento de despesa. Meras reposições, essenciais para a continuidade do serviço público, que se almeja em tempos de pandemia, não violam a teleologia da norma, seja de cargos em comissão, seja de funções de confiança.

Conforme parte final da citação acima, que merece ser ressaltada, o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19, instituído pela Lei Complementar nº 173/2020, ao estabelecer restrições ao gasto de pessoal como contrapartida dos benefícios concedidos aos estados, Distrito Federal e municípios, visa manter a estrutura administrativa vigente, vedando a expansão da máquina administrativa que cause aumento de despesa.

O art. 8º da referida Lei Complementar estabeleceu expressamente as vedações relacionadas a despesas de pessoal dos entes federativos, nos seguintes termos:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

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

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em

favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

[...]

A CGM e o Ministério Público de Contas opinaram pela resposta negativa à presente Consulta, com fundamento no inciso I do artigo acima citado. No entanto, acompanho as conclusões de tais opinativos, mas por fundamentos diversos, uma vez que entendo que a vedação para a criação da despesa objeto dos presentes autos encontra-se no inciso II do artigo acima citado.

O Consulente indaga a este Tribunal de Contas a respeito da possibilidade de concessão de gratificação a servidor público do Poder Executivo Municipal designado à Câmara de Vereadores, sendo que o valor pago seria compensado pelo Poder Legislativo, de acordo com a lei instituidora da referida gratificação.

O inciso I da Lei Complementar examinada veda a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.

Em suma, tal dispositivo legal veda a concessão de aumento, a qualquer título, na remuneração de uma coletividade de servidores públicos, ou seja, trata-se de aumentos financeiros na remuneração concedidos genericamente a toda uma categoria ou quadro de servidores, como a concessão de vantagens, reajustes ou adequações.

Este Tribunal de Contas já se manifestou sobre tal situação, concedendo medida cautelar para afastar a aplicação de aumento de vencimentos do cargo de contador municipal, aprovado por meio de lei municipal publicada durante o período vedado, nos termos do Acórdão nº 1724/21, autos nº 70740/21, de Relatoria do Exmo. Conselheiro Nestor Baptista, nos seguintes termos:

Caso se mantenha o pagamento do aumento remuneratório então aprovado, estar-se-á burlando a norma complementar nacional, eis que visa a imposição de severo controle de todas as despesas dos municípios nestes tempos de pandemia.

[...]

Noto que medida idêntica adotei por meio do Acórdão nº 1410/21- STP (processo nº 330299/21) quando analisei a concessão de aumento de remuneração em caso semelhante.

Assim, com as razões acima e com fulcro nos arts. 32, VII e 400, todos do Regimento Interno, Concedo a medida cautelar para afastar a aplicação do aumento de vencimentos do cargo de Contador do Município de Boa Vista da Aparecida, decorrente do reenquadramento do cargo, aprovado por meio da Lei Municipal nº 453/23020, de 14/12/2020.

Os efeitos da presente decisão se estenderão até 31/12/2021, em consonância com o período assinalado no art. 8º, *caput*, da Lei Complementar nº 173/2020.

No entanto, o questionamento da presente Consulta não se refere a aumentos remuneratórios genéricos, ou seja, a toda uma classe ou quadro de servidores públicos, mas da criação de gratificação pelo exercício de encargos especiais a determinada função pública, ou seja, da criação de função gratificada a ser concedida a determinado servidor público.

A gratificação de função caracteriza-se como a retribuição pecuniária a servidor efetivo que é designado para o exercício de função comissionada existente nos quadros de pessoal do ente ou órgão, devendo estar previstos em lei os requisitos para a sua designação, os valores e as suas quantidades, a exemplo da Lei Estadual nº 17.250/12, que dispõe sobre as gratificações dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Paraná, nos seguintes termos:

Art. 2º A gratificação de função será atribuída ao servidor ocupante de cargo efetivo, designado para o exercício de função comissionada existente nos quadros de pessoal do Tribunal de Justiça, nos termos de lei específica que fixará os requisitos de designação, valores e quantidades dessas funções.

A Lei nº 8.112/93, que dispõe sobre o estatuto jurídico dos servidores da União, apresenta o mesmo entendimento, conceituando as gratificações como retribuições financeiras aos servidores efetivos pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento, nos seguintes termos:

Art. 61. Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais:
I - retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento;
[...]

Estes conceitos estão de acordo com o previsto na Constituição Federal, que define as funções de confiança e os cargos em comissão, nos seguintes termos:

Art. 37 [...]

[...]

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

[...]

Desse modo, as funções gratificadas são sinônimos de funções de confiança e de funções comissionadas, que são as retribuições pecuniárias concedidas a servidores efetivos pelo exercício de cargos de direção, chefia e assessoramento.

O inciso II do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, acima citado, veda expressamente a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa. Desse modo, a fim de evitar o aumento da máquina pública em tempos de pandemia, a Lei vedou expressamente a criação de funções, ou seja, as funções gratificadas, de confiança e comissionadas, termos estes todos sinônimos entre si, além dos cargos e empregos públicos.

No conceito de cargo previsto no referido inciso, não estão abarcados somente os cargos efetivos, mas também os cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, demonstrando a presteza e preocupação da Lei Complementar nº 173/2020 em evitar o aumento das despesas de pessoal dos entes federados no período de vigência do estado de calamidade decorrente da pandemia.

De nada adiantaria a vedação de criação de cargos efetivos ou empregos públicos se fosse permitida a criação de funções gratificadas ou de cargos em comissão, pois poderia o gestor público dispor de tais cargos para o aumento da remuneração de servidores ou aumento dos quadros de pessoal e, conseqüentemente, das despesas de pessoal, fato este que a Lei Complementar nº 173/2020 buscou evitar.

Assim, a Lei Complementar nº 173/2020 vedou expressamente, em seu art. 8º, II, a criação de funções, consideradas todas as suas nomenclaturas, ou seja, as funções gratificadas, de confiança e comissionadas, desde o período em que iniciou a pandemia até o dia 31 de dezembro de 2021, período este consignado expressamente no *caput* do referido artigo.

Como marco inicial do período de estado de calamidade deve ser considerado o dia 20 de março de 2020, devidamente estabelecido através do Decreto Legislativo nº 06/2020.

Assim, os efeitos do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 se referem ao período de reconhecimento da calamidade pública decorrente da pandemia Covid-19, ou seja, de 20 de março de 2020 a 31 de dezembro de 2021, período este já reconhecido por este Tribunal de Contas, através do Acórdão nº 1621/21, emitido pelo Plenário nos autos nº 388750/21, de Relatoria do Exmo. Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, nos seguintes termos:

Afinal, conforme consta no art. 8º da LC 173/20, a legislação anterior para prevalecer frente às proibições então elencadas deve preceder à calamidade pública decretada em 20/03/2020 pelo Congresso Nacional (DL 06/2020).

A propósito, nesse sentido, já discorreu a Procuradoria Geral do Estado no Parecer 13/2020:

Em suma, tem-se que:

a) para as hipóteses previstas nos incisos I e VI: poderá haver aplicação

retroativa das vedações impostas, irradiando efeitos para o momento da decretação da calamidade pública;

b) para os demais incisos do art. 8º: são atingidos apenas os atos posteriores à publicação da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

[...]

Assim, **é possível aplicar os efeitos dos incisos I e VI do art. 8º de maneira retroativa**, respeitado o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, suspendendo-se os atos não enquadrados nessas hipóteses e que tenham sido editados após a publicação do Decreto Legislativo nº 06/2020, ou seja, **após 20 de março de 2020**. (grifo nosso)

Desse modo, estão expressamente vedadas a instituição ou criação de funções gratificadas, de confiança e comissionadas, ou quaisquer outras nomenclaturas que lhe sejam dadas, desde o dia em que se declarou estado de calamidade decorrente da pandemia do Covid-19, ou seja, 20 de março de 2020, até o dia 31 de dezembro de 2021.

Além disso, revela-se irrelevante a compensação de valores pelo órgão cessionário, pois, de qualquer modo, haverá aumento da despesa pública no órgão cessionário, decorrente da criação de função gratificada, hipótese expressamente vedada, conforme acima exposto.

A única exceção para a criação de cargo, emprego ou função se refere às medidas de combate à calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, nos termos do §1º do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, nos seguintes termos:

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do *caput* deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no *caput* cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

Assim, a criação de cargos, empregos e funções em relação a medidas diretamente ligadas ao combate ao Covid-19 não sofrem a vedação acima exposta, mas a sua vigência e efeitos somente podem perdurar no período do estado de calamidade.

Nos termos do Decreto Legislativo nº 06/2020, o estado de calamidade inicia em 20/03/2020 e perdura até 31/12/2020, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, **com efeitos até 31 de dezembro de 2020**, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

[...]

Art. 3º **Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação**. (grifo nosso)

No entanto, o Supremo Tribunal Federal, através de medida cautelar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.625/DF, estendeu a vigência das determinações previstas na Lei nº 13.979/2020 por tempo indeterminado, nos seguintes termos:

Na espécie, embora a vigência da Lei nº 13.979/2020, de forma tecnicamente imperfeita, esteja vinculada àquela do Decreto Legislativo nº 6/2020, que decretou a calamidade pública para fins exclusivamente fiscais, repita-se, vencendo em 31 de dezembro de 2020, não se pode excluir, neste juízo precário e efêmero, próprio da presente fase processual, a conjectura segundo a qual a verdadeira intenção dos legisladores tenha sido a de manter as medidas profiláticas e terapêuticas extraordinárias, preconizadas naquele diploma normativo, pelo tempo necessário à superação da fase mais crítica da pandemia, mesmo porque à época de sua edição não lhes era dado antever a surpreendente persistência e letalidade da doença.

Tal fato, porém, segundo demonstram as evidências empíricas, ainda está longe de materializar-se. Pelo contrário, a insidiosa moléstia causada pelo novo coronavírus segue infectando e matando pessoas, em ritmo acelerado, especialmente as mais idosas, acometidas por comorbidades ou fisicamente debilitadas. Por isso, a prudência - amparada nos princípios da prevenção e da precaução, que devem reger as decisões em matéria de saúde pública - aconselha que as medidas excepcionais abrigadas na Lei nº 13.979/2020 continuem, por enquanto, a integrar o arsenal das autoridades sanitárias para combater a pandemia.

Em face do exposto, defiro parcialmente a cautelar requerida, ad referendum do Plenário desta Suprema Corte, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 8º da Lei nº 13.979/2020, com a redação dada pela Lei 14.035/2020, a fim de excluir de seu âmbito de aplicação as medidas extraordinárias previstas nos arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafos, incisos e alíneas.

O art. 8º da Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, estabelecia os seus efeitos até o final da vigência do Decreto Legislativo nº 06/2020, que se encerrou em 31/12/2020, conforme acima exposto. Todavia, o Supremo Tribunal Federal estendeu a vigência das medidas previstas na referida Lei Federal por tempo indeterminado, em razão de ainda perdurar a pandemia.

Desse modo, entendo que o referido entendimento expresso pelo Supremo Tribunal Federal deve ser estendido à exceção prevista no §1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, sendo possibilitada a criação de cargo, emprego ou função que se refiram às medidas de combate à calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 não somente até 31/12/2020, conforme previsto no Decreto Legislativo nº 06/2020, mas enquanto perdurar o estado de calamidade, ou seja, por tempo indeterminado, até que sobrevenha decisão, lei ou decreto que encerre tal estado de calamidade; ou, até o encerramento do prazo previsto no *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, em 31 de dezembro de 2021, data em que perderão efeitos todas as restrições com as despesas de pessoal ali previstas; o que ocorrer primeiro.

Ressalta-se que a vigência e efeitos de tal exceção devem se limitar ao período de duração do estado de calamidade pública, ou seja, não devem ser criadas despesas de pessoal irreversíveis, como o caso de criação de cargos efetivos, conforme expressamente previsto no referido parágrafo, mas somente de despesas de pessoal que possam ser cessadas quando do encerramento do estado de calamidade pública ou até 31 de dezembro de 2021, o que ocorrer primeiro, conforme acima exposto.

Por fim, outra ressalva deve ser realizada na presente análise. O art. 8º, II, da Lei Complementar nº 173/2020 não veda a criação de cargo, emprego ou função quando não implicar em aumento de despesa, ou seja, no caso de transformação legal de uma função em outra, ou no caso de extinção de uma função e criação de outra, ou de outras, desde que não ocorra aumento de despesas, os entes federativos estão autorizados a realizar tais alterações.

Tendo em vista que tal Lei Complementar visou evitar somente o aumento da máquina pública, através de vedações de aumento de despesas de pessoal, não houve um engessamento da gestão dos quadros do funcionalismo dos entes federativos, pois é possível a transformação legal de uma função em outra, ou extinção de umas e criação de outras, quando não houver aumento de despesa, sendo possível, inclusive, a reposição de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, conforme expressamente previsto no inciso IV do art. 8º, nos seguintes termos:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

[...]

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, **ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa**, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

[...] (grifo nosso)

Desse modo, os rearranjos nos cargos, empregos e funções da Administração não foram impedidos pela Lei Complementar nº 173/2020, tendo em vista as necessidades dinâmicas de gerir o aparato estatal, inclusive em período de pandemia, desde que não haja aumento das despesas públicas, conforme bem definiu a Procuradoria Geral do Distrito Federal, no Parecer Referencial nº 08, de 30/06/2020, nos seguintes termos:

Ainda acerca do tema, não se vislumbra óbice aos rearranjos que a Administração Pública, não raro, se encontra na contingência de realizar

no que diz com os cargos de chefia, direção e assessoramento, para se acomodar às necessidades sempre dinâmicas do complexo aparelho estatal, consistentes na transformação ou realocação de cargos, como, por exemplo, na transformação de um cargo em comissão anteriormente ocupado em dois outros com remunerações inferiores, desde que a soma das despesas com os novos cargos não ultrapassem a despesa do cargo objeto da transformação.

Deveras, se a finalidade das proibições se traduz na contenção do aumento de despesas que não sejam destinadas às medidas de enfrentamento à Pandemia da Covid-19 e a norma legal permite a reposição de cargos de chefia, direção e assessoramento que não implique aumento de despesas, a exegese consubstanciada na impossibilidade de transformação desses cargos (sem aumento de despesa) não resistiria ao filtro do princípio constitucional da razoabilidade ou proporcionalidade (subprincípio da adequação), na medida em que o “plus” proibitivo não se converteria em maior hígidez fiscal e, além disso, menoscabaria a autonomia política de que gozam os entes federativos periféricos e as inerentes capacidades de autogoverno e autoadministração (Artigos 1º, 18 e 25 da CF/88). Humberto Ávila, ao discorrer sobre aludido princípio, chamado por ele de “postulado da proporcionalidade”, leciona, in verbis:

‘O postulado da proporcionalidade exige que o Poder Legislativo e o Poder Executivo escolham, para a realização de seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado se promove o fim. Um meio é necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais. E um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca. A aplicação da proporcionalidade exige a relação de causalidade entre meio e fim, de tal sorte que, adotando-se o meio, promove-se o fim. (...) O exame da proporcionalidade aplica-se sempre que houver uma medida concreta destinada a realizar uma finalidade. Nesse caso devem ser analisadas as possibilidades de a medida levar à realização da finalidade (exame de adequação), de a medida ser a menos restritiva aos direitos envolvidos dentre aquelas que poderiam ter sido utilizadas para atingir a finalidade (exame da necessidade) e de a finalidade pública ser tão valorosa que justifique tamanha restrição (exame da proporcionalidade em sentido estrito). (...) Adequação - A adequação exige uma relação empírica entre o meio e o fim: o meio deve levar à realização do fim. Isso exige que o administrador utilize um meio cuja eficácia (e não o meio, ele próprio) possa contribuir para a promoção gradual do fim.’

Portanto, tendo em vista que hipotética proibição de transformações e realocações que não impliquem aumento de despesa – não expressa no texto legal – não contribui para a finalidade da norma e, ao revés, mitiga normas e valores constitucionais centrais à configuração que a CF/88 conferiu à República Federativa do Brasil, imperioso se afigura afastá-la do sentido e alcance da norma em tela.

O mesmo entendimento foi expresso pela Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, no processo nº 10900e20, Parecer nº 01213-20, nos seguintes termos:

De certo, o objetivo do legislador federal ao elaborar a LC 173 fora de um lado o fortalecimento financeiro dos entes federados, frente a impostas pela pandemia, e de outro lado, estabelecimento de proibições e restrições voltadas à disciplina fiscal e a contenção de despesas, dentre elas, as

despesas com pessoal. **O fim almejado é, sem embargos, o reequilíbrio das finanças públicas, de modo que qualquer ação governamental dissociada desta finalidade será passível de repressão.**

[...]

Da leitura da norma acima transcrita, **observa-se que a preocupação do legislador**, no caso da criação de cargo, emprego, função, alteração da estrutura de carreira e criação de despesa obrigatória de caráter continuado – hipóteses que se relacionam com a reforma administrativa pretendida pela Consulente – **foi com o aumento de despesa**. Partindo deste mesmo raciocínio, o Ministério da Economia no Parecer Público SEI nº 9357/2020/ME, ao analisar o art. 8º da LC 173/20, enfatizou que “... o escopo da proibição de aumento de despesas com pessoal é o de coibir condutas inconsequentes em matéria de gastos com pessoal por agentes públicos, ainda mais no atual contexto de recessão econômica decorrente da pandemia do Covid-19.”

[...]

Assim, entende-se que **as vedações constantes no art. 8º da LC 173 não atingem, em tese, as ações governamentais que tenham por essência a redução imediata de despesas com pessoal, concretizadas por meio de reestruturação das carreiras no serviço público, devidamente comprovadas por meio das necessárias compensações de caráter permanente.** (grifo nosso)

Frente ao exposto, deve ser respondida a presente Consulta nos seguintes termos:

Considerando o disposto no art. 8º, II, da Lei Complementar nº 173/2020, é vedada a criação legal de função gratificada no período em que perdura o estado de calamidade pública decorrente da Covid-19, ou seja, de 20/03/2020 a 31/12/2021, sendo irrelevante a previsão de compensação de valores pelo órgão cessionário, uma vez que haverá aumento da despesa neste órgão.

Se excetuem de tal vedação a criação de cargos, empregos e funções em relação a medidas diretamente ligadas ao combate ao Covid-19, devendo ser observado que a vigência e os efeitos de tal exceção somente podem perdurar durante o estado de calamidade, ou seja, de 20/03/2020 até que sobrevenha decisão, lei ou decreto que encerre tal estado de calamidade; ou, até o encerramento do prazo previsto no *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, em 31 de dezembro de 2021, data em que perderão efeitos todas as restrições com as despesas de pessoal ali previstas; o que ocorrer primeiro.

Além disso, é possível, mesmo no período em que perdura o estado de calamidade pública, a transformação legal de uma função em outra, ou em outras, quando não ocorra aumento de despesas, nos termos do dispositivo legal acima citado.

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:

I - considerando o disposto no art. 8º, II, da Lei Complementar nº 173/2020, é vedada a criação legal de função gratificada no período em que perdura o estado

de calamidade pública decorrente da Covid-19, ou seja, de 20/03/2020 a 31/12/2021, sendo irrelevante a previsão de compensação de valores pelo órgão cessionário, uma vez que haverá aumento da despesa neste órgão.

Se excetuam de tal vedação a criação de cargos, empregos e funções em relação a medidas diretamente ligadas ao combate ao Covid-19, devendo ser observado que a vigência e os efeitos de tal exceção somente podem perdurar durante o estado de calamidade, ou seja, de 20/03/2020 até que sobrevenha decisão, lei ou decreto que encerre tal estado de calamidade; ou, até o encerramento do prazo previsto no *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, em 31 de dezembro de 2021, data em que perderão efeitos todas as restrições com as despesas de pessoal ali previstas; o que ocorrer primeiro.

Além disso, é possível, mesmo no período em que perdura o estado de calamidade pública, a transformação legal de uma função em outra, ou em outras, quando não ocorra aumento de despesas, nos termos do dispositivo legal acima citado.

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 - considerando o disposto no art. 8º, II, da Lei Complementar nº 173/2020, é vedada a criação legal de função gratificada no período em que perdura o estado de calamidade pública decorrente da Covid-19, ou seja, de 20/03/2020 a 31/12/2021, sendo irrelevante a previsão de compensação de valores pelo órgão cessionário, uma vez que haverá aumento da despesa neste órgão;

Se excetuam de tal vedação a criação de cargos, empregos e funções em relação a medidas diretamente ligadas ao combate ao Covid-19, devendo ser observado que a vigência e os efeitos de tal exceção somente podem perdurar durante o estado de calamidade, ou seja, de 20/03/2020 até que sobrevenha decisão, lei ou decreto que encerre tal estado de calamidade; ou, até o encerramento do prazo previsto no *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, em 31 de dezembro de 2021, data em que perderão efeitos todas as restrições com as despesas de pessoal ali previstas; o que ocorrer primeiro;

Além disso, é possível, mesmo no período em que perdura o estado de calamidade pública, a transformação legal de uma função em outra, ou em outras, quando não ocorra aumento de despesas, nos termos do dispositivo legal acima citado;

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, 28 de outubro de 2021 – Sessão Virtual nº 18.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

ATESTADO DE EXCLUSIVIDADE – VALIDADE – CONTRATO PRORROGAÇÃO

PROCESSO N° : 215553/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MANDAGUAÇU
INTERESSADO : MAURICIO APARECIDO DA SILVA
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 3249/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. No caso de inexigibilidade de licitação por força da exclusividade do contratado, a existência de atestado de exclusividade fornecido por órgão de registro do comércio não exige a Administração Pública de dimensionar devidamente seus problemas e necessidades, fixando os contornos e características das soluções disponíveis no mercado para atender ao interesse público, só podendo ocorrer a contratação direta caso haja a devida demonstração e comprovação de que o produto é o único disponível no mercado a atender adequadamente a finalidade pretendida. Não há um prazo de validade predeterminado para a aceitação dos atestados de exclusividade, mas deve a Administração se certificar de que tal atestado retrata uma situação atual do mercado, através do estabelecimento de um prazo razoável entre a sua emissão e a sua utilização como fundamento para a inexigibilidade de licitação. A validade dos atestados de exclusividade deve ser aferida no momento da contratação, sendo possível que o prazo de vigência do contrato seja superior ao prazo de validade do documento. No entanto, caso o contratado não seja mais fornecedor exclusivo no momento de eventual prorrogação contratual, deve a Administração se certificar, através de pesquisas mercadológicas, que as condições avençadas inicialmente permanecem mais vantajosas em relação às existentes no mercado, devendo ser realizada licitação no caso de o mercado em concorrência apresentar vantajosidade para a contratação. Não existe prazo mínimo de vigência dos contratos, podendo a Administração firmá-los por prazo inferior a 12 meses, de acordo com suas necessidades. Quanto ao prazo máximo, em regra, não pode ultrapassar o exercício financeiro. Contudo, quanto aos serviços de execução continuada, podem ser fixados por prazos superiores a 12 meses, em até 60 meses, desde que a Administração comprove a efetiva vantajosidade e economicidade decorrente de contratação por períodos prolongados, tendo em vista se tratar de inexigibilidade de contratação em decorrência de exclusividade de fornecedor. A prorrogação dos contratos, limitada ao período de 60 meses, pode ser realizada por prazo diferente do inicialmente avençado, devendo a administração adotar toda a cautela necessária para verificação da efetiva vantajosidade e economicidade do novo prazo a ser fixado.



1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta¹ encaminhada pelo Município de Mandaguçu, através de seu Prefeito, Sr. Maurício Aparecido da Silva, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

¹ Peça 03 destes autos.

O Consulente indaga este Tribunal de Contas a respeito de contratação realizada mediante inexigibilidade de licitação, nos seguintes termos:

- a) Considerando a existência de atestados de exclusividade fornecidos pelos órgãos de registro de comércio, que contemplem os serviços almejados pela Administração Municipal, é possível a contratação através de inexigibilidade de licitação?
- b) Existe prazo de validade mínimo exigido para os citados atestados?
- c) O prazo de vigência do contrato pode ser superior ao prazo de validade dos atestados de exclusividade?
- d) Quais os prazos mínimo e máximo de vigência do contrato?
- e) A Administração Municipal pode, com base em critérios de oportunidade e conveniência, optar por celebrar um contrato com prazo superior a 12 (doze) meses, com vistas a possibilitar uma amortização de custos e, conseqüentemente, um preço global menor?
- f) Em havendo previsão contratual de prorrogação, esta estaria necessariamente vinculada ao prazo originário? (p. ex.: em contrato firmado por um ano, a prorrogação deve obedecer ao mesmo prazo?)
- g) Caso a resposta ao quesito “f” seja negativa, existe limitação ao prazo de prorrogação?

Foi devidamente apresentado Parecer Jurídico² pelo Consulente, que indicou, de modo geral, respostas positivas às indagações.

Através do Despacho nº 291/21³, 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 recebida a Consulta.

A SJB – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 47/21⁴, apresentou algumas decisões deste Tribunal.

A CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, através da Instrução nº 91/21⁵, também apresentou, de modo geral, respostas positivas às indagações.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 164/21 - PGC⁶, acompanhou o opinativo técnico.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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

- a) Considerando a existência de atestados de exclusividade fornecidos pelos órgãos de registro de comércio, que contemplem os serviços almejados pela Administração Municipal, é possível a contratação através de inexigibilidade de licitação?
- b) Existe prazo de validade mínimo exigido para os citados atestados?
- c) O prazo de vigência do contrato pode ser superior ao prazo de validade dos atestados de exclusividade?

2 Peça 04 destes autos.

3 Peça 06 destes autos.

4 Peça 07 destes autos.

5 Peça 10 destes autos.

6 Peça 11 destes autos.

- d) Quais os prazos mínimo e máximo de vigência do contrato?
- e) A Administração Municipal pode, com base em critérios de oportunidade e conveniência, optar por celebrar um contrato com prazo superior a 12 (doze) meses, com vistas a possibilitar uma amortização de custos e, conseqüentemente, um preço global menor?
- f) Em havendo previsão contratual de prorrogação, esta estaria necessariamente vinculada ao prazo originário? (p. ex.: em contrato firmado por um ano, a prorrogação deve obedecer ao mesmo prazo?)
- g) Caso a resposta ao quesito “f” seja negativa, existe limitação ao prazo de prorrogação?

Após análise dos autos, verifico que deve ser respondida, de modo geral, de forma positiva as indagações, conforme passo a expor.

Inicialmente, a CGM apresentou uma ressalva, de que seu opinativo estava circunscrito aos ditames da Lei nº 8.666/93, não adentrando no âmbito da Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/21, uma vez que a peça inicial e o Parecer Jurídico tomaram como fundamento a Lei nº 8.666/93.

Acompanho o Unidade Técnica, uma vez que, para que fosse apresentada uma resposta adequada aos questionamentos nos termos da Nova Lei de Licitações, deveriam os consultentes ter apresentado fundamentos de acordo com a referida Lei, inclusive com seu devido debate pelas Unidades Técnicas deste Tribunal de Contas, o que não ocorreu no presente caso.

Desse modo, as questões apresentadas pelo Consultante serão respondidas conforme os ditames da Lei nº 8.666/93, nos termos dos fundamentos de sua peça inicial e do Parecer Jurídico apresentado.

Feita esta ressalva, passamos à análise de cada um dos questionamentos.

a) Considerando a existência de atestados de exclusividade fornecidos pelos órgãos de registro de comércio, que contemplem os serviços almejados pela Administração Municipal, é possível a contratação através de inexigibilidade de licitação?

O art. 25, I, da Lei nº 8.666/93, prevê que é inexigível a licitação quando for inviável a competição, em especial

para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes.

Desse modo, a princípio, a resposta ao questionamento deve ser positiva, uma vez que a legislação permite a apresentação de atestados de exclusividade fornecidos por órgãos de registro de comércio da localidade da licitação ou da obra ou serviço como fundamento para a inexigibilidade.

No entanto, não basta a apresentação de tais atestados para que a licitação se caracterize como inexigível, uma vez que é necessária a devida comprovação da adequação entre a necessidade da Administração Pública e da solução presente no material, equipamentos, ou gêneros fornecidos por fornecedores ditos exclusivos.

Conforme bem ressaltado no Parecer Jurídico apresentado pelo Consultante, “em se tratando de exceção à obrigação constitucional de licitar, cabe ao Ente Público adotar as cautelas necessárias à instauração do respectivo processo administrativo, apresentando formalmente a justificativa para aquela contratação”⁷.

Nas palavras da CGM,

a Administração deve, em um primeiro momento, dimensionar o problema, fixando os contornos e as características da necessidade que deseja atender, para só então definir a solução para o problema identificado, com a consequente definição do objeto”⁸.

Com isso, para realizar uma contratação direta com fundamento na inexigibilidade em decorrência de aquisição de material, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, a Administração deve demonstrar e comprovar a adequação entre a necessidade e a solução encontrada, com a devida demonstração de que determinado produto ou serviço disponível no mercado é o único capaz de satisfazer plenamente suas necessidades e que é fornecido com exclusividade por determinada pessoa, física ou jurídica, conforme bem leciona Renato Geraldo Mendes e Egon Bockmann Moreira, nos seguintes termos:

(...) a exclusividade do fornecedor é a consequência lógica da relação entre a necessidade que se pretende satisfazer e a solução capaz de viabilizar a desejada satisfação. Assim, em um primeiro momento, é preciso que se demonstre a adequação entre a necessidade e a solução. Definida a solução, em um segundo momento, é preciso demonstrar, de acordo com o mercado, quais são os objetos (produtos e serviços) que traduzem e materializam a solução capaz de satisfazer plenamente a necessidade, o que se faz por meio de cuidadosa análise e eleição de um conjunto de especificações e características técnicas - a descrição do objeto. Por fim, no terceiro momento, como condição para que se configure a inexigibilidade com fulcro na exclusividade, é indispensável demonstrar que o objeto, seja de que natureza for, somente poderá ser fornecido ou prestado por um agente econômico monopolista. Vale dizer: é preciso demonstrar cabalmente que somente o monopolista (fornecedor exclusivo) é capaz de atender plenamente à necessidade da Administração, o que torna a competição inviável por impossibilidade de disputa.⁹

O fato de que uma empresa ser fornecedora exclusiva de determinado produto não justifica a contratação por meio de inexigibilidade se não restar demonstrado

7 Pg. 03 da peça 04 destes autos.

8 Pg. 03 da peça 10 destes autos.

9 MENDES, Renato Geraldo / MOREIRA, Egon Bockmann. Inexigibilidade de licitação. Repensando a contratação pública e o dever de licitar. Curitiba: Zênite, 2016, p. 249.

que aquele é o único produto que atende às necessidades da Administração, conforme bem definiu a CGM, nos seguintes termos:

Assim, o fato de uma empresa ser fornecedora exclusiva de determinado produto não configura justificativa apta a fundamentar o uso da inexigibilidade se existirem outros produtos semelhantes no mercado que possam atender as necessidades do Município.

Nesse sentido, é de longa data a jurisprudência do Tribunal de Contas da União pela impossibilidade de contratação direta, com fundamento na inviabilidade de competição, se existirem no mercado outros produtos que, indistintamente, atendam à necessidade da Administração.

Além disso, comprovada a imprescindibilidade em relação a determinada solução, a fim de configurar a inexigibilidade em relação à exclusividade no fornecimento, é indispensável comprovar que ela é realizada por apenas um particular.

Nesse ponto, a simples emissão de atestado por órgãos de registro do comércio não é capaz de, por si só, comprovar a existência de uma situação de inviabilidade absoluta de competição, considerando que essas entidades muitas vezes se limitam a declarar informações prestadas pelos próprios interessados.¹⁰

Inclusive, o Tribunal de Contas da União possui este entendimento sumulado, nos seguintes termos:

Súmula 255 - TCU

Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.

Desse modo, a presente indagação deve ser respondida nos seguintes termos:

No caso de inexigibilidade por força da exclusividade do contratado, a existência de atestado de exclusividade fornecido por órgão de registro do comércio não exime a Administração Pública de dimensionar devidamente seus problemas e necessidades, fixando os contornos e características das soluções disponíveis no mercado para atender ao interesse público, só podendo ocorrer a contratação direta caso haja a devida demonstração de que o produto é o único disponível no mercado a atender adequadamente a finalidade pretendida.

b) Existe prazo de validade mínimo exigido para os citados atestados?

Conforme bem apontado no Parecer Jurídico apresentado pelo Consulente, “a citada exclusividade deve ser aferida no momento da contratação. Portanto, é obrigatório que o prazo de validade dos atestados esteja vigente quando da celebração do contrato e adjudicação do objeto”¹¹.

Assim, no momento da contratação, a Administração deve se certificar de que o atestado apresentado pelo fornecedor seja válido, tendo em vista que esta situação de exclusividade do fornecimento deve ser contemporânea à contratação.

¹⁰ Pg. 03 da peça 10 destes autos.

¹¹ Pg. 03 da peça 04 destes autos.

Não existe um prazo de validade mínimo para os referidos atestados, mas deve a Administração se certificar de que tais atestados exprimem uma situação de fato, a fim de que a justificativa para a contratação por inexigibilidade não se revista de mera formalidade.

Conforme bem ressaltou a CGM, quanto mais recente for a emissão dos atestados de exclusividade maior a chance de exprimir uma situação de fato verdadeira, nos seguintes termos:

Na esteira do exposto no tópico anterior, mais relevante que o prazo de validade dos atestados de exclusividade, é a Administração perquirir se os documentos, de fato, exprimem uma situação verdadeira, sendo que, quanto maior o lapso temporal entre a emissão do atestado e a contratação direta, maior é a probabilidade de o documento não retratar a situação mercadológica atual.¹²

Desse modo, a presente indagação deve ser respondida nos seguintes termos:

Não há prazo de validade predeterminado para a aceitação dos atestados de exclusividade, mas deve a Administração se certificar de que tal atestado retrata uma situação atual do mercado, através do estabelecimento de um prazo razoável entre a sua emissão e a sua utilização como fundamento para a inexigibilidade de licitação.

c) O prazo de vigência do contrato pode ser superior ao prazo de validade dos atestados de exclusividade?

Conforme exposto no item anterior, os atestados de exclusividade devem estar vigentes no momento da contratação, a fim de demonstrar a situação de exclusividade no fornecimento do objeto contratado.

No entanto, não há qualquer impeditivo legal para que o prazo de vigência do contrato seja superior ao prazo de vigência do atestado, conforme bem destacado no Parecer Jurídico apresentado pelo Consultente.

Tal entendimento também foi exposto pela CGM, que concluiu pela possibilidade de que a vigência contratual seja superior à vigência do atestado de exclusividade.

Os contratos devem ser firmados pelo prazo necessário para o devido atingimento das necessidades da Administração Pública frente ao caso concreto, sendo independente da validade dos certificados de exclusividade, que somente servem para demonstrar a situação justificadora da inexigibilidade no momento da contratação.

Apesar disso, deve a Administração verificar no decorrer da execução contratual se a situação de exclusividade do fornecimento do objeto ainda persiste, pois, no caso da cessação da exclusividade, pode o contratado restar impossibilitado de dar continuidade à prestação o objeto, caso não seja mais fornecedor do objeto; ou

¹² Pg. 05 da peça 10 destes autos.

haver mais de um fornecedor no mercado, ocasião em que haverá a possibilidade de realização de licitação para uma nova contratação.

Neste segundo caso, quando durante a execução contratual a situação de exclusividade não permaneça, havendo mais de uma empresa no mercado apta a fornecer o objeto avençado, deve a Administração averiguar no momento de eventual análise de prorrogação contratual se os termos contratuais acordados inicialmente permanecem vantajosos à Administração frente a uma maior variedade de empresas fornecedoras existentes no mercado.

Através de pesquisas mercadológicas, deve a Administração se certificar de que as condições existentes no mercado antes de eventual análise de prorrogação contratual são mais vantajosas que o acordado inicialmente, sendo que, em caso positivo, deve se abster de prorrogar o contrato firmado com fundamento em inexigibilidade e promover uma nova licitação.

Desse modo, a presente indagação deve ser respondida nos seguintes termos:

A validade dos atestados de exclusividade deve ser aferida no momento da contratação, sendo possível que o prazo de vigência do contrato seja superior ao prazo de validade do documento. No entanto, caso o contratado não seja mais fornecedor exclusivo no momento de eventual prorrogação contratual, deve a Administração se certificar, através de pesquisas mercadológicas, de que as condições avençadas inicialmente permanecem mais vantajosas em relação às existentes no mercado, devendo ser realizada licitação no caso de o mercado em concorrência apresentar vantajosidade.

d) Quais os prazos mínimo e máximo de vigência do contrato?

e) A Administração Municipal pode, com base em critérios de oportunidade e conveniência, optar por celebrar um contrato com prazo superior a 12 (doze) meses, com vistas a possibilitar uma amortização de custos e, conseqüentemente, um preço global menor?

Os prazos de vigência dos contratos decorrentes de licitações devem guardar relação com os respectivos créditos orçamentários, conforme prevê o art. 57 da Lei nº 8.666/93. No entanto, a fixação do prazo de vigência destes contratos deve considerar, também, as melhores condições para a Administração, tendo em vista o princípio da efetividade e da economicidade.

Conforme indicado no Parecer Jurídico apresentado pelo Consultante, a AGU – Advocacia Geral da União, através da Orientação Normativa nº 38, concluiu que os prazos de contratação de serviços prestados de forma continuada podem ser fixados em períodos superiores aos dos créditos orçamentários, tendo em vista as peculiaridades e/ou a complexidade do objeto, desde que fiquem demonstrados tecnicamente os benefícios advindos para a Administração, nos seguintes termos:

Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada deve-se observar que: a) o prazo de vigência originário, de regra, é de até 12 meses;

b) excepcionalmente, este prazo poderá ser fixado por período superior a 12 meses nos casos em que, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, fique tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a Administração; e c) é juridicamente possível a prorrogação do contrato por prazo diverso do contratado originariamente.

O Tribunal de Contas da União possui o mesmo entendimento, nos seguintes termos:

197. Portanto, como regra, a fixação do prazo de vigência dos contratos para a prestação de serviços de natureza contínua deve levar em consideração a obtenção de melhor preço e de condições mais vantajosas para a administração e não a vigência dos respectivos créditos orçamentários.

[...]

200. É pertinente concluir que, quanto maior o prazo de vigência desses contratos, maior é a segurança das empresas para ofertar seus preços, tendo em vista a estabilidade que lhes é oferecida no negócio. Com isso, é esperado um aumento da concorrência, com a expectativa de melhores preços e a participação de empresas melhor qualificadas para prestar os serviços.

201. Ademais, o prazo de vigência de 60 (sessenta) meses só traz benefícios à administração, visto que os procedimentos atualmente adotados para a prorrogação serão significativamente reduzidos.¹³

Marçal Justen Filho apresenta o mesmo entendimento, de que é possível a realização de contratos com prazo de vigência de até 60 meses, reduzindo-se custos unitários e gerenciais do contratado, obtendo a Administração preços mais vantajosos, nos seguintes termos:

Essa interpretação produz dois problemas sérios. O primeiro é a turbulência ao início do exercício subsequente. Assim se passa porque a renovação não pode ser formalizada antes da vigência da lei orçamentária seguinte. Mas é materialmente impossível renovar o contrato no dia 1.º de janeiro de cada ano. Logo, a solução prática é assegurar a continuidade dos serviços até que seja formalizada a dita renovação.

Mas o problema mais relevante reside na perda pela Administração Pública de uma das vantagens inerentes à adoção de prazos mais amplos. **Quando se realiza um contrato com prazo de sessenta meses, reduzem-se os custos unitários e gerenciais do particular. Portanto, a Administração pode obter preços mais vantajosos.** Quando se impõe contratação com prazo mais reduzido (ainda que com a previsão de sua renovabilidade até sessenta meses), elevam-se os custos do particular. Logo, a Administração se sujeita a preços mais elevados. Esse é um dos motivos do surgimento da figura da “repactuação de preços”, que será examinada com mais profundidade adiante.

Por todas essas considerações, mantém-se a concepção de que o inc. II do art. 57 autoriza contratações com prazo de vigência de até 60 meses.¹⁴ (grifo nosso)

No entanto, tais entendimentos são expostos nos casos em que há competição na contratação, através da realização de licitação, onde as empresas concorrem

¹³ Acórdão nº 1214/2013 – TCU – Plenário.

¹⁴ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos [livro eletrônico]: Lei 8.666/1993 / Marçal Justen Filho. -- 3. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019.

para apresentar as melhores condições para a Administração e a vantajosidade e economicidade da contratação se presumem.

No caso de contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação, deve a Administração justificar a contratação por período acima de 12 meses através da demonstração da efetiva vantajosidade e economicidade decorrente de contratação mais prolongada.

Somente através da demonstração de tal vantajosidade e economicidade decorrente de contratações mais prolongadas está autorizada a Administração a firmar contratos decorrentes de inexigibilidade por prazo superior a 12 meses.

Quanto aos prazos mínimos, não existe qualquer impeditivo legal para a sua realização, podendo a Administração firmá-los por prazo inferior a 12 meses, caso as necessidades da Administração sejam supridas por período menor.

Desse modo, a presente indagação deve ser respondida nos seguintes termos:

Não existe prazo mínimo de vigência dos contratos, podendo a Administração firmá-los por prazo inferior a 12 meses, caso suas necessidades sejam supridas por período menor.

Quanto ao prazo máximo, em regra, não pode ultrapassar o exercício financeiro. Contudo, quanto aos serviços de execução continuada, podem ser fixados por prazos superiores a 12 meses, em até 60 meses, desde que a Administração comprove a efetiva vantajosidade e economicidade decorrente de contratação por períodos prolongados, tendo em vista se tratar de inexigibilidade de contratação em decorrência de exclusividade de fornecedor.

f) Em havendo previsão contratual de prorrogação, esta estaria necessariamente vinculada ao prazo originário? (p. ex.: em contrato firmado por um ano, a prorrogação deve obedecer ao mesmo prazo?)

g) Caso a resposta ao quesito “f” seja negativa, existe limitação ao prazo de prorrogação?

Conforme bem ressaltou a CGM, este Tribunal de Contas já se manifestou a respeito da possibilidade de prorrogação de prazo contratual em prazo inferior ao avençado inicialmente, através do Acórdão nº 792/09 – Plenário, Processo de Consulta nº 792/09, nos seguintes termos:

Quanto ao segundo questionamento, a interpretação literal do artigo 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 poderia levar ao equivocado entendimento da obrigatoriedade da prorrogação contratual de prestação de serviços de duração continuada por idêntico período daquele previsto no contrato original.

No entanto, tanto a doutrina quanto a jurisprudência, adotando as dominantes regras de interpretação, têm abrandado o rigor da norma porque **não existe razão plausível de ordem lógica ou jurídica para se impedir a prorrogação contratual por período diferente daquele originariamente ajustado, se for mais vantajoso para a Administração.**

Neste sentido, já decidiu o Egrégio Tribunal de Contas da União:

Cabe asseverar, contrariando o entendimento contido na instrução, que a tese defendida por esta Corte de Contas e pela doutrina reinante sobre a matéria é que, na renovação, **não fica a entidade obrigada a respeitar o mesmo prazo da contratação original. Pois, mesmo que o texto da norma aluda a “iguais períodos” a leitura muito restrita da norma traria um engessamento para o administrador, o que não era o objetivo do legislador. Se é possível prorrogar por 60 meses, não seria razoável subordinar a administração ao dever de estabelecer períodos idênticos para vigência, seguindo o prazo inicialmente avençado no contrato. Então, nesse aspecto, não haveria qualquer irregularidade na prorrogação por mais 24 meses do contrato inicialmente avençado, com prazo de 36 meses.** (TCU - Acórdão 551/2002 - Segunda Câmara, rel. Min. UBIRATAN AGUIAR, Dou 04/12/2002)

Portanto, se for vantajoso à Administração é perfeitamente possível a prorrogação contratual de prestação de serviço de duração continuada por prazo inferior ao avençado no ajuste original. (grifo nosso)

Assim, conforme bem concluiu a CGM,

nos termos do art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93, é lícito realizar sucessivas prorrogações por períodos iguais, desde que comprovada a vantajosidade, não havendo razões para impedir a prorrogação por período menor quando essa vantajosidade também estiver presente¹⁵

Por outro lado, a fixação de prazos maiores de prorrogação contratual ao inicialmente avençado pode prejudicar a competitividade da licitação, uma vez que os licitantes não imaginam que pode haver prorrogação por prazos mais longos, o que poderia impactar na previsão de seus custos e apresentação de preços, tendo em vista a economia em escala que tais períodos poderia originar.

A CGM apresentou este mesmo entendimento, nos seguintes termos:

Diferente é o entendimento em relação à prorrogação por prazos superiores ao inicialmente fixado, já que é condição vantajosa ao contratado, que não estava presente quando da elaboração das propostas pelos licitantes, representando ofensa ao princípio da isonomia, podendo também prejudicar a competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa.¹⁶

No entanto, os questionamentos apresentados nos presentes autos se referem à ocorrência de inexigibilidade de licitação decorrente de fornecedor exclusivo, o que afasta a realização de qualquer competitividade na contratação.

Nesse caso, tendo em vista a ocorrência de fornecedor único para o objeto pretendido pela Administração, não haveria óbice para que eventual prorrogação contratual ocorra em prazo superior ao avençado.

Mas, tendo em vista que a condição de fornecedor exclusivo não se reveste de caráter perpétuo, podendo o contratado perder esta condição no decorrer da execução contratual, é imperioso que a Administração se certifique a respeito da

¹⁵ Pg. 09 da peça 10 destes autos.

¹⁶ Idem.

efetiva vantajosidade e economicidade de uma eventual renovação por prazo superior ao avençado originariamente, a fim de que o interesse público seja preservado. Desse modo, a presente indagação deve ser respondida nos seguintes termos:

A prorrogação dos contratos, limitada ao período de 60 meses, pode ser realizada por prazo diferente do inicialmente avençado, devendo a administração adotar toda a cautela necessária para verificação da efetiva vantajosidade e economicidade do novo prazo a ser fixado.

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:

a) Considerando a existência de atestados de exclusividade fornecidos pelos órgãos de registro de comércio, que contemplem os serviços almejados pela Administração Municipal, é possível a contratação através de inexigibilidade de licitação?

No caso de inexigibilidade por força da exclusividade do contratado, a existência de atestado de exclusividade fornecido por órgão de registro do comércio não exime a Administração Pública de dimensionar devidamente seus problemas e necessidades, fixando os contornos e características das soluções disponíveis no mercado para atender ao interesse público, só podendo ocorrer a contratação direta caso haja a devida demonstração de que o produto é o único disponível no mercado a atender adequadamente a finalidade pretendida;

b) Existe prazo de validade mínimo exigido para os citados atestados?

Não há um prazo de validade predeterminado para a aceitação dos atestados de exclusividade, mas deve a Administração se certificar de que tal atestado retrata uma situação atual do mercado, através do estabelecimento de um prazo razoável entre a sua emissão e a sua utilização como fundamento para a inexigibilidade de licitação;

c) O prazo de vigência do contrato pode ser superior ao prazo de validade dos atestados de exclusividade?

A validade dos atestados de exclusividade deve ser aferida no momento da contratação, sendo possível que o prazo de vigência do contrato seja superior ao prazo de validade do documento. No entanto, caso o contratado não seja mais fornecedor exclusivo no momento de eventual prorrogação contratual, deve a Administração se certificar, através de pesquisas mercadológicas, de que as condições avençadas inicialmente permanecem mais vantajosas em relação às existentes no mercado, devendo ser realizada licitação no caso de o mercado em concorrência apresentar vantajosidade;

d) Quais os prazos mínimo e máximo de vigência do contrato?

e) A Administração Municipal pode, com base em critérios de oportunidade e conveniência, optar por celebrar um contrato com prazo superior a 12 (doze) meses,

com vistas a possibilitar uma amortização de custos e, conseqüentemente, um preço global menor?

Não existe prazo mínimo de vigência dos contratos, podendo a Administração firmá-los por prazo inferior a 12 meses, caso suas necessidades sejam supridas por período menor;

Quanto ao prazo máximo, em regra, não pode ultrapassar o exercício financeiro. Contudo, quanto aos serviços de execução continuada, podem ser fixados por prazo superior a 12 meses, até 60 meses, desde que a Administração comprove a efetiva vantajosidade e economicidade decorrente de contratação por períodos prolongados, tendo em vista se tratar de inexigibilidade de contratação em decorrência de exclusividade de fornecedor;

f) Em havendo previsão contratual de prorrogação, esta estaria necessariamente vinculada ao prazo originário? (p. ex.: em contrato firmado por um ano, a prorrogação deve obedecer ao mesmo prazo?)

g) Caso a resposta ao quesito “f” seja negativa, existe limitação ao prazo de prorrogação?

A prorrogação dos contratos, limitada ao período de 60 meses, pode ser realizada por prazo diferente do inicialmente avençado, devendo a administração adotar toda a cautela necessária para verificação da efetiva vantajosidade e economicidade do novo prazo a ser fixado;

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 - Considerando a existência de atestados de exclusividade fornecidos pelos órgãos de registro de comércio, que contemplem os serviços almejados pela Administração Municipal, é possível a contratação através de inexigibilidade de licitação?

No caso de inexigibilidade por força da exclusividade do contratado, a existência de atestado de exclusividade fornecido por órgão de registro do comércio não exime a Administração Pública de dimensionar devidamente seus problemas e necessidades, fixando os contornos e características das soluções disponíveis no mercado para atender ao interesse público, só podendo ocorrer a contratação direta

caso haja a devida demonstração de que o produto é o único disponível no mercado a atender adequadamente a finalidade pretendida;

II - Existe prazo de validade mínimo exigido para os citados atestados?

Não há um prazo de validade predeterminado para a aceitação dos atestados de exclusividade, mas deve a Administração se certificar de que tal atestado retrata uma situação atual do mercado, através do estabelecimento de um prazo razoável entre a sua emissão e a sua utilização como fundamento para a inexigibilidade de licitação;

III - O prazo de vigência do contrato pode ser superior ao prazo de validade dos atestados de exclusividade?

A validade dos atestados de exclusividade deve ser aferida no momento da contratação, sendo possível que o prazo de vigência do contrato seja superior ao prazo de validade do documento. No entanto, caso o contratado não seja mais fornecedor exclusivo no momento de eventual prorrogação contratual, deve a Administração se certificar, através de pesquisas mercadológicas, de que as condições avençadas inicialmente permanecem mais vantajosas em relação às existentes no mercado, devendo ser realizada licitação no caso de o mercado em concorrência apresentar vantajosidade;

IV - Quais os prazos mínimo e máximo de vigência do contrato?

V - A Administração Municipal pode, com base em critérios de oportunidade e conveniência, optar por celebrar um contrato com prazo superior a 12 (doze) meses, com vistas a possibilitar uma amortização de custos e, conseqüentemente, um preço global menor?

Não existe prazo mínimo de vigência dos contratos, podendo a Administração firmá-los por prazo inferior a 12 meses, caso suas necessidades sejam supridas por período menor;

Quanto ao prazo máximo, em regra, não pode ultrapassar o exercício financeiro. Contudo, quanto aos serviços de execução continuada, podem ser fixados por prazo superior a 12 meses, até 60 meses, desde que a Administração comprove a efetiva vantajosidade e economicidade decorrente de contratação por períodos prolongados, tendo em vista se tratar de inexigibilidade de contratação em decorrência de exclusividade de fornecedor;

VI - Em havendo previsão contratual de prorrogação, esta estaria necessariamente vinculada ao prazo originário? (p. ex.: em contrato firmado por um ano, a prorrogação deve obedecer ao mesmo prazo?)

VII - Caso a resposta ao quesito “f” seja negativa, existe limitação ao prazo de prorrogação?

A prorrogação dos contratos, limitada ao período de 60 meses, pode ser realizada por prazo diferente do inicialmente avençado, devendo a administração adotar toda

a cautela necessária para verificação da efetiva vantajosidade e economicidade do novo prazo a ser fixado;

VIII - 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, 25 de novembro de 2021 – Sessão Virtual nº 19.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente

LICENÇA ESPECIAL

CONTAGEM DE TEMPO – INDENIZAÇÃO – MAGISTRADO

LEI COMPLEMENTAR 173/20, ARTIGO 8º, INCISO IX

PROCESSO N° : 439095/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : JOSE LAURINDO DE SOUZA NETTO
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 3239/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Licença especial e outros benefícios. Contagem de tempo entre 28/05/20 e 31/12/21. Possibilidade, sendo vedados apenas o pagamento e fruição neste período. Conversão da licença especial em pecúnia não usufruída. Possibilidade mediante previsão em norma infralegal. Hipótese de não fruição ante a necessidade de serviço. Simetria como o Ministério Público. Imperiosa necessidade de prévia disponibilidade financeira e orçamentaria.

1 DO RELATÓRIO (CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO – RELATOR ORIGINÁRIO)

Trata-se de Consulta apresentada pelo Des. JOSÉ LAURINDO DE SOUZA NETTO, Presidente do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ, que formula os seguintes questionamentos:

- 1) é possível a contagem de tempo da licença especial e outros benefícios aos magistrados e servidores que completaram o período aquisitivo para a sua concessão no período compreendido entre 28 de maio de 2020 (data da publicação da Lei) a 31 de dezembro de 2021, ficando, contudo, vedada eventual e futura conversão em pecúnia ou a respectiva fruição do afastamento até o dia 31/12/2021?;
- 2) é possível a indenização de licença especial não usufruída por necessidade do serviço aos magistrados em exercício, por meio de Resolução do Órgão Especial ou Decreto Judiciário, em face da simetria constitucional com os membros do Ministério Público, desde que exista disponibilidade orçamentária e financeira?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico n.º 6607359 (peça n.º 04), argumentando que:

- a) O agente público, cujo período aquisitivo para vantagens pecuniárias foi alcançado antes de 28/05/20, pode perceber o respectivo valor, por não estar abarcado pela vedação do art. 8, IX, da LC n.º 173/20, devendo ser protegido o direito adquirido;
- b) Não importando em efeitos financeiros imediatos para o intervalo entre 28/05/20 e 31/12/21, é possível se valer dele como período aquisitivo, assim, com fruição apenas após o dia 31/12/21;

- c) O art. 8º, IX, da LC n.º 173/20 resguarda o direito do agente público, embora vede o aumento de despesa em determinado período, a fim de controlar os gastos públicos quando da crise;
- d) Embora julgado constitucional o referido dispositivo pelo Supremo Tribunal Federal, a matéria então apontada não foi especificamente tratada;
- e) Enquanto a Lei Estadual n.º 14.277/03 prevê a concessão de licença especial, a Resolução n.º 176/16 do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ permite a conversão em pecúnia de tal benefício quando findo o vínculo laboral com a Administração;
- f) Citado procedimento se mantém sobrestado por força de decisão proferida no processo SEI 0011487-90.2020.8.16.6000, até posicionamento do Supremo Tribunal Federal, na ADI 4393/RJ;
- g) Mencionada suspensão importa em acúmulo do passivo da Administração, com o preterimento do direito e segregação dos demais regimes jurídicos de carreiras de Estado;
- h) Embora não haja ato normativo que preveja expressamente a conversão em pecúnia para os magistrados em atividade, este é possível por simetria constitucional, já que assegurado o direito à indenização para o Ministério Público, nos termos da Resolução n.º 133/11 do Conselho Nacional de Justiça, a qual é objeto da ADI 4822;
- i) Ainda que na RE 1059466/AL tenha sido suspenso processamento de demandas que tratassem sobre a isonomia das carreiras da magistratura e do Ministério Público, o prazo de um ano do art. 982 do Código de Processo Civil já findou;
- j) A ADI 4393/RJ pende de julgamento há mais de 10 anos e os efeitos de sua improvável procedência deverão ser modulados.

Admitida a consulta (peças n.º 06), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa que os acórdãos n.º 293/21 e 3255/20, do Tribunal Pleno, proferidos em sede de Consulta, tratam parcialmente sobre o tema.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, mediante a Instrução n.º 946/21 (peça n.º 10), responde as indagações do Consulente, informando que:

- a) É possível a contagem de tempo de licença especial e outros benefícios para os agentes que completaram o período aquisitivo entre 28/05/20 e 31/12/21, desde que, neste intervalo, mantenha-se suspenso o seu pagamento ou fruição, nos moldes do art. 8º, IX, da LC 173/20, já que, assim, não importaria em aumento de despesa com pessoal;
- b) Não é possível a indenização de licença especial não usufruída por necessidade de serviços para magistrados ativos, pois sua possibilidade está condicionada à expressa previsão legislativa, posto que trata de regime jurídico de servidor público e incorre aumento de despesa, aspecto tratado na Consulta n.º 203970/09.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n.º 198/21 (peça n.º 11), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica.

É o relatório.

2 VOTO DO CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, verifica-se que: (a) a autoridade

consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

2.1 DO CÔMPUTO DO TEMPO NO INTERVALO DE 28/05/20 A 31/12/21

Inicialmente, o Consulente questiona a possibilidade de computo do tempo da licença especial e outros benefícios no intervalo entre 28/05/20 e 31/12/21, condicionada a fruição e pagamento apenas após 31/12/21.

Referida indagação se mostra prudente frente ao disposto no art. 8º, IX, da LC 173/20, que assim prevê:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

(...)

Tratando de forma geral o art. 8º da LC 173/20, o Supremo Tribunal Federal declarou a sua constitucionalidade, mediante Acórdão de relatoria do d. Min. ALEXANDRE DE MORAES, proferido nas ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525, cujo seguinte trecho merece destaque:

Por sua vez, analisando o teor do art. 8º da LC 173/2020, observa-se que o dispositivo estabeleceu diversas proibições direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. A norma, nesse sentido, prevê o limite temporal de vigência das proibições até 31 de dezembro de 2021 para aqueles entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

A situação fiscal vivenciada pelos Estados e Municípios brasileiros, sobretudo nessa conjuntura de pandemia, demanda uma maior atenção em relação aos gastos públicos e, no particular, ao gasto com o funcionalismo público. Dessa forma, o art. 8º da LC 173/2020 se revela como um importante mecanismo que justifica atitudes tendentes a alcançar o equilíbrio fiscal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

Conclui-se, dessa forma, que os arts. 7º e 8º da LC 173/2020, ao contrário do que alegado nas ADIs 6450 e 6525 (violação a autonomia federativa), traduzem em verdadeira alternativa tendente, a um só tempo, alcançar o equilíbrio fiscal e combater a crise gerada pela pandemia.

Reconheço, assim, a constitucionalidade dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 em relação a alegação de contrariedade ao pacto federativo e autonomia dos entes. (...)

Por seu turno, art. 8º da LC 173/2020 prevê norma diretamente relacionada ao combate da pandemia da COVID-19, instituindo restrições de ordem orçamentaria no que diz respeito ao aumento de gastos públicos com pessoal. Trata-se, portanto, de norma de eficácia temporária. (...)

Nesse sentido, as providencias estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, embora não representem as mesmas dispostas no texto constitucional, estabelecem medidas excepcionais tendentes a impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público e também para o combate da pandemia causada pelo coronavírus.

A partir do momento que a Constituição Federal permite, em última ratio, como forma de adequação das contas públicas a dispensa de servidores públicos estáveis (CF, art. 169, § 4º), por muito menos pode-se reputar constitucional a norma que prevê apenas suspensão temporária de direitos que acarretem aumento de despesas públicas em situações de crise financeira. (...)

Como amplamente visto no decorrer do presente voto, o conteúdo posto nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, diferentemente do que sustentado na inicial, não diz respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre regras fiscais impostas a todos os entes da Federação.

Portanto, como não há se falar em alteração de direitos de servidores ou de ausência de competência da lei complementar para disciplinar matéria de direito financeiro, não há se falar em inconstitucionalidade das normas. (...)

Não me parece, portanto, que a legítima e salutar preocupação com a saúde financeira dos entes da Federação e com o efetivo combate a crise gerada pelo coronavírus, exercidos de forma razoável pela LC 173/2020, possa ser considerada inconstitucional. (grifamos)

Mais especificamente sobre a matéria do primeiro questionamento levantado pelo Consultante, o Ministério da Economia, por meio da Nota Técnica SEI n.º 20581/2020/ME, esclareceu que:

Conforme disposto no *caput* do art. 8º, da Lei Complementar nº 173, de 2020, verifica-se que, no caso, para o Poder Executivo federal, está vedada a adoção de uma série de medidas no período compreendido entre 28 de maio de 2020, data da vigência dessa Lei Complementar, até 31 de dezembro de 2021, ou seja, este período **não poderá ser computado para fins de aquisição de direitos e vantagens dos quais decorram aumento de despesas**. Portanto, os direitos e vantagens que tenham como requisito a contagem de tempo **serão suspensos a partir da edição dessa LC e terão a contagem retomada a partir de 1º de janeiro de 2022**.

Em relação ao inciso IX do art. 8º (proibição de contar o período até 31 de dezembro de 2021, como período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins), tornam-se necessários maiores esclarecimentos. (...)

A **licença-prêmio**, no entanto, adquire caráter *sui generis* no contexto da Lei Complementar em análise. Embora a sua concessão não implique

aumento de despesa com pessoal nos termos previstos no inciso IX do art. 8º, **a contagem do tempo transcorrido da data de publicação da Lei Complementar até 31 de dezembro de 2021, como período aquisitivo para sua concessão é expressamente proibida nesse inciso.**

(...)

Entretanto, considerando que a suspensão da contagem desse tempo, s.m.j., aplica-se exclusivamente aos institutos elencados no inciso IX do art. 8º e seus equivalentes cuja concessão acarrete aumento de despesas, questiona-se, se tal regramento se aplicaria àqueles institutos que, embora estejam condicionadas ao cumprimento de determinado interstício, o seu usufruto não acarreta aumento de despesas. É o caso da licença para capacitação, analisada no parágrafo anterior, e, também, de afastamentos para participação em Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu no País e em Programa de Pós-Graduação no exterior, conforme previsto na Lei nº 8.112, de 1990, em seus arts. 87 e 96-A e seu § 7º, respectivamente.

(...) (grifamos)

Outrossim, após manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN/ME, mencionada Nota Técnica foi complementada pela de n.º 27126/2020/ME, destacando os excertos do Parecer SEI nº 9357/2020/ME:

21. Verifica-se da literalidade do art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, acima reproduzido, que o intuito do legislador com a referida previsão não é vedar a concessão de qualquer benefício ao servidor. Com efeito, denota-se da redação do referido dispositivo que, ao impedir a contagem de tempo como período aquisitivo, o mesmo possui eficácia exclusiva, tendo em vista que foi empregado o vocábulo “exclusivamente”, além do aposto final “sem qualquer prejuízo para o efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins”. O referido dispositivo, portanto, demanda interpretação restritiva, de modo que não soa possível alargar a semântica desta previsão para além da essência dos institutos paradigmas elencados na norma.

22. Nesse viés, os institutos paradigmas trazidos no art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, são: (a) adicionais incidentes sobre a remuneração do servidor decorrentes da aquisição de determinado tempo de serviço (anuênios, triênios, quinquênios) e (b) licenças-prêmio decorrentes do decurso de determinado tempo de serviço.

(...)

23. Com relação a estes institutos paradigmas, pode-se afirmar que para os servidores que tenham completado o período aquisitivo exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio **em momento anterior a 28 de maio de 2020** (data da promulgação da LC nº 173, de 2020), estes deverão ter os respectivos efeitos financeiros implementados.

24. Para os demais casos em que ainda não se completou o período aquisitivo, o período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, **não poderá ser contabilizado para fins de concessão anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, sendo retomada a contagem do período aquisitivo a partir de 1º de janeiro de 2022.** (grifamos)

Nesse contexto, constata-se que a norma é clara ao especificar a impossibilidade de contabilização do período aquisitivo entre 28/05/20 (data da sua publicação) e 31/12/21 para os seguintes benefícios: anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio (licença especial), englobando, ainda, os demais

benefícios equivalentes que aumentem a despesa com pessoal e que tenham como parâmetro de concessão a aquisição de tempo.

Veja-se que a letra da lei não dá margem para interpretação diversa, sendo irrelevante a constatação de que a licença-prêmio vá ser concedida/usufruída após o período de proibição e que, assim, não haveria, aumento da despesa com pessoal, posto que a restrição à benesse é mencionada sem ressalvas.

Vale dizer, o termo “que aumentem despesa com pessoal” qualifica a expressão “demais mecanismos equivalentes”, posto que as benesses expressamente citadas no artigo não rogam por complementação de definição, eis que já categoricamente nominadas.

E não poderia ser diferente considerando o espírito da norma, que busca garantir o equilíbrio fiscal e instrumentalizar o combate contra os efeitos financeiros derivados da pandemia. Observa-se que é contrário a esse raciocínio tanto efetuar gastos durante o momento de crise, como simplesmente postergá-los imediatamente para o fim do citado período, gerando indesejável passivo capaz de comprometer perigosamente a finanças públicas.

Ainda que se ignore todos esses aspectos, é de se destacar que o tema já foi objeto de estudo pelo Supremo Tribunal Federal, quando da decisão monocrática da Min. CÁRMEN LÚCIA, na Reclamação n.º 48178/SP, ao cassar a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2139611-36.2020.8.26.0000:

Ao determinar a contagem do tempo como de período aquisitivo, mas suspender o pagamento das vantagens e da fruição, o Tribunal de Justiça de São Paulo descumpriu as decisões deste Supremo Tribunal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 e no Recurso Extraordinário n. 1.311.742, Tema 1.137, nas quais reconhecida a constitucionalidade do art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020.

A contagem do tempo é proibida para os fins que a lei complementar determina.

10. Pelo exposto, julgo procedente a presente reclamação, para cassar a decisão proferida pelo Plenário do Tribunal de Justiça de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2139611- 36.2020.8.26.0000 e determinar outra seja proferida como de direito com observância às decisões proferidas por este Supremo Tribunal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525 e no Recurso Extraordinário n. 1.311.742, Tema 1.137.¹

Por outro lado, não há dúvidas de que os atos jurídicos perfeitos e o direito adquirido devam ser observados nos moldes do art. 6º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro², motivo pelo qual é possível a implementação de concessões

1 Dec. monocrática na Rcl. 48.178/SP, do STF. Julg. Min.ª CARMEN LÚCIA, j. em 05/07/21.

2 “Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbitrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.”

desta natureza para os casos em que o período aquisitivo foi completado antes do dia 28/05/20.

Igualmente não se incluem na proibição em estudo as progressões e promoções, já que não possuem o decurso do tempo como único parâmetro de concessão. Tal raciocínio se confirma a partir do Relatório Final do PLP n.º 39/20 do Senado, que resultou o texto da LC 173/20, demonstrando, inclusive, a evolução da sua redação, além dos pertinentes apontamentos do Relator Senador DAVID ALCOLUMBRE:

(...) IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, promoções, progressões, incorporações, permanências e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;³ (primeira versão do texto em discussão)

“Também preservamos as progressões e promoções para os ocupantes de cargos estruturados em carreiras. É o caso, por exemplo, dos militares federais e dos Estados. A ascensão funcional não se dá por mero decurso de tempo, mas depende de abertura de vagas e disputa por merecimento. Não faria sentido estancar essa movimentação, pois deixaria cargos vagos e dificultaria o gerenciamento dos batalhões durante e logo após o estado de calamidade. Nesse sentido, contemplamos, ao menos em parte, as emendas dos Senadores Izalci Lucas (nº 35), Major Olímpio (nº 38), Arolde de Oliveira (nº 83), Styvenson (nº 152) e Eduardo Gomes (nº 163).⁴

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, já se posicionaram os Tribunais de Contas de São Paulo, Mato Grosso do Sul e da Bahia:

3) É possível somar, ao período aquisitivo cumprido anteriormente à Lei Complementar 173/2020, período posterior, visando a aquisição de vantagens previstas em Lei exarada previamente à Pandemia (“in 23 casu” Estatuto dos Servidores Públicos Municipais), mormente, licença prêmio e quinquênios?

RESPOSTA: A norma veda “contar” o tempo compreendido entre 28/5/20 e 31/12/21 como período aquisitivo para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal no período assinalado. Compreendido que a vedação corresponde à suspensão do prazo de contagem de adicionais por tempo de serviço e licença de assiduidade, nos limites do quanto indagado, o tempo remanescente a 28/5/20 pode, em princípio, ser retomado a partir de 1º/1/2022 para todos os efeitos.⁵

Pergunta C: À luz do disposto no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, afigura - se autorizada a contagem, em favor de membro de Poder ou servidor público estadual, do período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, para aquisição do direito à licença - prêmio por assiduidade, sem a concessão de direitos financeiros nesse interregno de tempo?

Resposta: Sim. É permitida a contagem do tempo entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para fins de concessão de licença-prêmio por

3 Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141188>>. Acessado em: 28/10/21.

4 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8103936&ts=1590662584636&disposition=inline>. Acessado em: 03/11/21.

5 Parecer do Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na Consulta n.º 18592/989/20 e outras reunidas. Rel. Cons. RENATO MARTINS COSTA, in DO de 10/12/20.

assiduidade, se não acarretar aumento de despesa a ser paga no período.⁶ (...) contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de vantagens que aumentam a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins. Isto é, aqueles que completaram o período aquisitivo para concessão das aludidas vantagens até 27 de maio de 2020 terão seus efeitos financeiros implementados. Os que não completaram independentemente de faltar um dia ou mais, terão a contagem suspensa até 31.12.2021 e retomada em 01.01.2022⁷

Outrossim, a Diretoria Jurídica deste Tribunal de Contas teve a oportunidade de se debruçar sobre o tema, ao emitir o Parecer n.º 120/20, nos autos de Procedimento Interno n.º 384157/20, com essa mesma orientação de pensamento:

(...)

Outro aspecto importante a ser observado no âmbito desta corte, e que contempla, em parte, o item IX da solicitação de informações, está disposto no inciso IX do art. 8º, o qual dispõe acerca da proibição da contagem de tempo para aquisição/concessão dos mecanismos lá mencionados, preservando-o para aposentadoria e quaisquer outros fins não citados expressamente.

Dito de outra forma, o mencionado dispositivo prevê uma 'suspensão' na contagem de tempo, entre 27 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, para efeito de concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, com destaque para o § 3º, que admite a inclusão de condições na LDO e LOA, mas veda qualquer cláusula de retroatividade a fim de evitar a formação de passivos financeiros.

(...)

Assim, sob o ponto de vista objetivo da disposição normativa, entende-se que está suspensa a contagem do tempo para a concessão de quinquênios e licenças-prêmios no âmbito desta corte de contas, respeitados o ato jurídico perfeito e o direito adquirido.

Conclui-se, portanto, de acordo a disposição legal expressa, que está suspensa a contagem do tempo para a concessão de quinquênios e licenças-prêmios no âmbito desta corte de contas, respeitados o ato jurídico perfeito e o direito adquirido. (...).

Logo, deve o questionamento ser respondido nos seguintes termos:

Não é possível a contagem de tempo da licença especial e outros benefícios abarcados pela proibição do art. 8º, IX, da LC 173/20, aos magistrados e servidores, como período aquisitivo para a sua concessão no intervalo compreendido entre 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, mesmo que condicionada a eventual e futura conversão em pecúnia ou à respectiva fruição do afastamento após o dia 31/12/2021, posto que a lei não dá margem à interpretação diversa, ao deixar de fazer ressalvas ao não computo do período aquisitivo nesse interim.

6 Acórdão n.º 7946/21, do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, na Consulta n.º 4621/21. Rel. RONALD CHADID, in DO de 06/08/21.

7 Série e-books do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/10-lei-complementar-n-173-2020-proibicao-de-criacao-ou-aumento-da-despesa-publica-relacionada-aos-quadros-de-pessoal.pdf>. Acessado em 03/11/21.

2.2 DA INDENIZAÇÃO DA LICENÇA ESPECIAL NÃO USUFRUÍDA

Por fim, o Des. JOSÉ LAURINDO DE SOUZA NETTO indaga se

é possível a indenização de licença especial não usufruída por necessidade do serviço aos magistrados em exercício, por meio de Resolução do Órgão Especial ou Decreto Judiciário, em face da simetria constitucional com os membros do Ministério Público, desde que exista disponibilidade orçamentária e financeira.

Como bem pontuado pela Coordenadoria de Gestão Estadual, corroborada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, esta Corte, quando do julgamento da Consulta n.º 203970/09, tratou sobre a impossibilidade da conversão pecuniária da licença especial sem expressa previsão legislativa nos seguintes termos:

- a) A possibilidade de concessão de licença especial deve ter assento legal, eis que integra o regime jurídico dos servidores públicos, constituindo-se direito do servidor quando existe tal previsão;
(...)
- f) A possibilidade de conversão pecuniária da licença especial depende de expressa previsão legislativa (lei em sentido formal, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo), porque se trata de regime jurídico de servidor público e dela decorrerá aumento de despesa ao Erário (artigo 61, §1º, II, c e artigo 63, I da Constituição Federal);
- g) Existindo autorização legal à conversão pecuniária da licença especial, o seu pagamento depende de previsão orçamentária e adequação ao limite com despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal;
(...)”⁸

Todavia, entendo que referido entendimento não deve ser integralmente aplicável ao presente caso, já que, particularmente para a carreira da magistratura, deve ser considerada a simetria com o Ministério Público, além da especificidade indicada no questionamento, qual seja, não fruição do benefício por necessidade do serviço, além da sua conversão na ativa.

Mesmo em se falando em recebimento pelos magistrados em exercício, para este aspecto em específico, em que se vê obrigado a não usufruir da licença especial em razão da necessidade do serviço, e, portanto, por ato da Administração, deve prevalecer o princípio do não enriquecimento ilícito, em detrimento do da legalidade estrita, em especial dentro do contexto da responsabilidade objetiva do Estado, prevista no art. 37, §6º, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa

8 Ac. por maioria, n.º 3594/10 do Tribunal Pleno do TCE-PR. Rel. Cons. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, j. em 02/12/10.

qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

(...)

Esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. LICENÇA-PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. EXPRESSA. PERÍODO NÃO GOZADO EM FACE DA NECESSIDADE DE SERVIÇO. PREVISÃO LEGAL. REQUERIMENTO. DESNECESSIDADE. PRINCÍPIO QUE VEDA O ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Este Superior Tribunal, em diversos julgados, consolidou a orientação de que é cabível a conversão em pecúnia da licença-prêmio e/ou férias não gozadas, em razão do serviço público, sob pena de configuração do enriquecimento ilícito da Administração.

2. Agravo regimental não provido”⁹

Corroborando a possibilidade de conversão em pecúnia, deve se destacar que o Ministério Público da União, inclusive, possui tal direito previsto em seu estatuto, LC n.º 75/93, para o caso de membro falecido que não gozou da licença, nos moldes do seu art. 222, III, §3º, “a”,¹⁰ cuja simetria com a carreira da magistratura foi reconhecida pelo Conselho da Magistratura, com fulcro no art. 129, §4º, da Constituição Federal¹¹, equiparando a vantagem, mesmo não sendo prevista para aquela carreira, nos termos do Pedido de Providências n.º 0002043-22.2009.2.00.0000:

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS. REMUNERAÇÃO DA MAGISTRATURA. SIMETRIA CONSTITUCIONAL COM O MINISTÉRIO PÚBLICO (ART. 129, § 4º DA CONSTITUIÇÃO). RECONHECIMENTO DA EXTENSÃO DAS VANTAGENS PREVISTAS NO ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (LC 73, de 1993, e LEI 8.625, de 1993). INADEQUAÇÃO DA LOMAN FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. REVOGAÇÃO DO ARTIGO 62 DA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA FACE AO NOVO REGIME REMUNERATÓRIO INSTITUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19. APLICAÇÃO DIRETA DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS AOS VENCIMENTOS, JÁ RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INVIABILIDADE DA APLICAÇÃO DA SÚMULA 339 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE PARA QUE SEJA EDITADA RESOLUÇÃO DA QUAL CONSTE A COMUNICAÇÃO DAS VANTAGENS FUNCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL À MAGISTRATURA NACIONAL, COMO DECORRÊNCIA

9 AgRg no REsp 1360642/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/05/2013, DJe 22/05/2013.

10 “Art. 222. Conceder-se-á aos membros do Ministério Público da União licença:

(...)

III - prêmio por tempo de serviço;

(...)

§ 3º A licença prevista no inciso III será devida após cada quinquênio ininterrupto de exercício, pelo prazo de três meses, observadas as seguintes condições:

a) será convertida em pecúnia em favor dos beneficiários do membro do Ministério Público da União falecido, que não a tiver gozado;

(...)”

11 “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.

(...)”

DA APLICAÇÃO DIRETA DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE GARANTE A SIMETRIA ÀS DUAS CARREIRAS DE ESTADO.

I – A Lei Orgânica da Magistratura, editada em 1979, em pleno regime de exceção, não está de acordo com os princípios republicanos e democráticos consagrados pela Constituição Federal de 1988.

II – A Constituição de 1988, em seu texto originário, constituiu-se no marco regulatório da mudança de nosso sistema jurídico para a adoção da simetria entre as carreiras da magistratura e do Ministério Público, obra complementada por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, mediante a dicção normativa emprestada ao § 4º do art. 129.

III – A determinação contida no art. 129, §4º, da Constituição, que estabelece a necessidade da simetria da carreira do Ministério Público com a carreira da Magistratura é auto-aplicável, sendo necessária a comunicação das vantagens funcionais do Ministério Público, previstas na Lei Complementar 75, de 1993, e na Lei nº 8.625, de 1993, à Magistratura e vice-versa sempre que se verificar qualquer desequilíbrio entre as carreiras de Estado. **Por coerência sistêmica, a aplicação recíproca dos estatutos das carreiras da magistratura e do Ministério Público se auto define e é auto suficiente, não necessitando de lei de hierarquia inferior para complementar o seu comando.**

IV – Não é possível admitir a configuração do esdrúxulo panorama segundo o qual, a despeito de serem regidos pela mesma Carta Fundamental e de terem disciplina constitucional idêntica, os membros da Magistratura e do Ministério Público brasileiros passaram a viver realidades bem diferentes, do ponto de vista de direitos e vantagens.

V – A manutenção da realidade fática minimiza a dignidade da judicatura porque a independência econômica constitui um dos elementos centrais da sua atuação. A independência do juiz representa viga mestra do processo político de legitimação da função jurisdicional.

VI – Não existe instituição livre, se livres não forem seus talentos humanos. A magistratura livre é dever institucional atribuído ao Conselho Nacional de Justiça que vela diuturnamente pela sua autonomia e a independência, nos exatos ditames da Constituição Federal.

VII – No caso dos Magistrados e membros do Ministério Público a independência é uma garantia qualificada, instituída pro societatis, dada a gravidade do exercício de suas funções que, aliadas à vitaliciedade e à inamovibilidade formam os pilares e alicerces de seu regime jurídico peculiar.

VIII – Os subsídios da magistratura, mais especificamente os percebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por força da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, representam o teto remuneratório do serviço público nacional, aí incluída a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes (art. 37, XI), portanto, ao editar a norma do art. 129, § 4º (EC 45, de 2004), o constituinte partiu do pressuposto de que a remuneração real dos membros do Ministério Público deveria ser simétrica à da magistratura.

IX – Pedido julgado procedente para que seja editada resolução que contenha o reconhecimento e a comunicação das vantagens funcionais do Ministério Público Federal à Magistratura Nacional, como decorrência da aplicação direta do dispositivo constitucional (art. 129, § 4º) que garante a simetria às duas carreiras de Estado.”¹² (grifamos)

Não se ignora que este Tribunal de Contas, quando do julgamento do Recurso de Revista n.º 590108/17, mediante o Acórdão n.º 1559/18, de relatoria do Cons. IVAN

¹² Ac. por maioria, no Pedido de Providência n.º 0002043-22.2009.2.00.0000, do CNJ. Rel. p/ acórdão Cons. FELIPE LOCKE CAVALCANTI, j. em 17/08/2010.

LELIS BONILHA, confirmou o Acórdão n.º 3202/17, proferido em sede de Processo de Membro do Tribunal n.º 82983/17, destacou que:

Quanto ao mérito, a questão analisada nos autos diz respeito ao pedido de licença especial formulado por membro deste Tribunal, tendo por base decisões judiciais e o art. 89, VI, da Lei Estadual n.º 14.277/03 (Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Paraná), que entende ser aplicável ao cargo de Auditor, nos termos do art. 1312 c/c art. 1283 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (Lei Orgânica deste Tribunal).

Conforme observou o acórdão recorrido, a licença especial não está incluída no rol de direitos e vantagens estatuído na Lei Orgânica da Magistratura Nacional, aplicável subsidiariamente aos Conselheiros e Auditores, por força do art. 1365 da Lei Orgânica.

No que se refere à eventual concessão do benefício com amparo na Lei Complementar 75/1993, que prevê o direito aos membros do Ministério Público, a exemplo do que ocorre com outros benefícios estendidos aos magistrados pela Resolução n.º 1336 do CNJ, cumpre observar que a questão relativa à aplicação do princípio da simetria em relação à licença especial (art. 129, § 4º, CR) está sendo discutida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral suscitada no RE 1059466-AL (Tema 966) (grifamos)

Todavia, a mera existência de demanda pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal não é suficiente para obstar a concessão de benefício, cuja inconstitucionalidade não foi reconhecida, especialmente se considerado que a Repercussão Geral suscitada no RE 1059466-AL assim o foi em 2017¹³, não tendo sido julgada até hoje. Raciocínio diverso pode implicar em passivo acumulado e consequente implicância negativa no planejamento financeiro da Administração do Poder Judiciário.

Por outro lado, é exatamente em razão deste planejamento que se deve ter em vista que a concessão da licença especial (ainda que dentro do contexto da sua não fruição pela necessidade de serviço, bem como a inevitável simetria constitucional com o Ministério Público), tem como requisito inafastável a prévia disponibilidade orçamentária e financeira, nos termos do item “g” do Ac. n.º 3594/10, proferido na Consulta n.º 203970/09, já mencionada nesta decisão (vide nota de rodapé n.º 08).

Assim, por tais razões, deve o questionamento ser respondido nos seguintes termos:

Sim, é possível a indenização de licença especial não usufruída por necessidade do serviço, aos magistrados em exercício, por meio de Resolução do Órgão Especial ou Decreto Judiciário, em face da simetria constitucional com os membros do Ministério Público, desde que exista disponibilidade orçamentária e financeira.

13 “CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO DOS JUÍZES À LICENÇA-PRÊMIO COM BASE NA ISONOMIA EM RELAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da concessão de licença-prêmio a magistrados com base na isonomia em relação aos membros do Ministério Público.

2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC.”

(RE 1059466 RG, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 10-11-2017 PUBLIC 13-11-2017)

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

a) Não é possível a contagem de tempo da licença especial e outros benefícios abarcados pela proibição do art. 8º, IX, da LC 173/20, aos magistrados e servidores, como período aquisitivo para a sua concessão no intervalo compreendido entre 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021, mesmo que condicionada a eventual e futura conversão em pecúnia ou a respectiva fruição do afastamento após o dia 31/12/2021, posto que a lei não dá margem à interpretação diversa, ao deixar de ressaltar ao não computo do período aquisitivo nesse interim.

b) Sim, é possível a indenização de licença especial não usufruída por necessidade do serviço, aos magistrados em exercício, por meio de Resolução do Órgão Especial ou Decreto Judiciário, em face da simetria constitucional com os membros do Ministério Público, desde que exista disponibilidade orçamentária e financeira.

3 VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (DESIGNADO RELATOR PARA ELABORAÇÃO DO ACÓRDÃO)

Antecipando-me, a fim de evitar um pedido de vista para não retardar o deslinde do feito, apresento essa proposta de voto PARCIALMENTE divergente.

Dirijo apenas da resposta ofertada ao primeiro quesito.

Com relação ao período destacado na Lei Complementar 173/20 como sendo vedado para contagem de anuênios, triênios, quinquênios e licença-prêmio tenho posicionamento similar ao decidido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no Agravo Interno Cível nº 2128860-87.2020.8.26.0000/50000 cuja ementa tem o seguinte teor:

AGRAVO INTERNO. Indeferimento de liminar em ação direta de inconstitucionalidade. Ato Normativo nº 01/2020, editado pelo Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas e Ministério Público Estaduais, que dispõe “sobre as limitações com gasto de pessoal impostas pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020”.

Cabimento parcial. Ato administrativo impugnado aparentemente se afigura mais restritivo do que a lei que lhe serve de supedâneo. Infere-se do inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 que a contagem de tempo para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios e licença-prêmio está vedada se representar aumento da despesa com pessoal durante o período citado no “caput” do art. 8º, ou seja, até 31 de dezembro de 2021.

Norma federal preconiza “sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício”. Impossibilidade de contagem desse período como “aquisitivo”, em princípio, **merece ser interpretado apenas como a suspensão do pagamento da vantagem pecuniária pelo período de incidência da lei**, ou da fruição no caso da licença-prêmio.

Basta o efetivo exercício do cargo para a plena consecução dos aludidos

benefícios, além da assiduidade e disciplina para a hipótese da licença-prêmio. Em princípio, interpretar de forma diversa, data venia, seria emprestar novo significado à expressão “tempo de efetivo exercício” para impedir a aquisição de um direito que lhe está umbilicalmente atrelado. Objetivo da norma federal é interromper a majoração das despesas com o funcionalismo por tempo certo, a representar suspensão de dispêndios em razão dos efeitos da pandemia, mas não ruptura do direito que decorre peremptoriamente do exercício da atividade pública.

Ato administrativo ao exorbitar o antecedente normativo que lhe confere fundamento aparenta ofender o princípio da legalidade.

Agravo parcialmente provido para conceder parcialmente a liminar, a fim de que as disposições do ato administrativo impugnado não impeçam a aquisição dos direitos decorrentes do adicional por tempo de serviço e da licença-prêmio, mantendo apenas a suspensão do pagamento e da fruição de tais benefícios durante o período de 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021. (grifos do original)

Por oportuno, destaque-se que contra tal liminar foi ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal o pedido de Suspensão de Liminar 1.423 que julgou improcedente o pedido de suspensão, mas, com relação à interpretação do art. 8º da LC 173/20 aduziu que:

Consigno, ainda uma vez, que o âmbito de cognição possível nos incidentes de contracautela é necessariamente restrito, devendo-se ater à existência ou não de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Destarte, a análise acerca da correção da interpretação dada pelo Tribunal *a quo* à LC 173/2020 e da própria constitucionalidade do diploma há de ser realizada nas vias processuais próprias, notadamente nas ADI's 6.441, 6.525 e 6.526, já em trâmite neste Supremo Tribunal Federal, não podendo constituir o objeto precípua do presente pedido de suspensão, que não se presta ao papel de sucedâneo recursal.

Ainda assim, deixo consignado meu entendimento no mesmo sentido exposto pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Ademais, como bem destacado no Parecer Jurídico nº 6607359 (peça 04), apresentado pelo Consulente, além do Tribunal de Justiça de São Paulo, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, bem como o Ministério Público desse mesmo Estado também se manifestaram favoráveis à contagem do tempo de licença especial durante o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, postergando apenas os efeitos financeiros deles para 2022, desde que haja disponibilidade financeira.

Em razão disso e, adotando como razões de decidir os fundamentos bem versados dos Tribunais de Justiça destacados pelo Consulente, apresento proposta de voto divergente apenas quanto ao item 'a' da consulta respondida pelo Conselheiro Artagão de Mattos Leão para que conste:

a) Sim, é possível a contagem de tempo para efeitos de licença especial e outros benefícios abarcados pelo inciso IX, do art. 8º, da LC 173/20, no período compreendido

entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, não sendo possível apenas o pagamento e fruição neste período;

No mais, acompanho *in totum* a fundamentação e proposta de voto apresentada pelo ilustre Relator no que diz respeito ao item ‘b’ da Consulta.

4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, conhecer a Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Exmo. Desembargador José Laurindo de Souza Netto, sobre questões relacionadas à licença especial ante o que consta na Lei Complementar nº 173/20. e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Sim, é possível a contagem de tempo para efeitos de licença especial e outros benefícios abarcados pelo inciso IX, do art. 8º, da LC 173/20, no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, sendo vedados apenas o pagamento e fruição neste período;

II - Sim, é possível a indenização de licença especial não usufruída por necessidade do serviço, aos magistrados em exercício, por meio de Resolução do Órgão Especial ou Decreto Judiciário, em face da simetria constitucional com os membros do Ministério Público, desde que exista disponibilidade orçamentária e financeira;

III - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a realização dos registros de estilo junto à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca e o encerramento do processo, com arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

O voto do Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO foi acolhido integralmente em relação ao item ‘b’ do trecho dispositivo, não sendo, porém, secundado em relação ao item ‘a’; o voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES foi seguido pelos Conselheiros NESTOR BAPTISTA, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES em relação ao item ‘a’.

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

Sala das Sessões, 25 de novembro de 2021 – Sessão nº 19.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

NOMEAÇÃO DE SERVIDOR

CARGO VAGO – ASSESSORAMENTO – LEI COMPLEMENTAR 173/2020

PROCESSO N° : 252920/21
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
 INTERESSADO : JADIR SOARES
 RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 2981/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Lei Complementar n° 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Nomeação para cargo de assessoramento criado anteriormente à vigência da Lei Complementar, que se encontra vago e que nunca foi ocupado. Impossibilidade. Conhecimento e resposta nos seguintes termos: Não é possível, na vigência das vedações estabelecidas pelo art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal n° 173/2020, a nomeação de servidor para cargo de assessoramento que se encontra vago e que nunca foi ocupado anteriormente. Tal situação não se enquadra dentre as exceções permitidas no referido dispositivo legal, por não caracterizar hipótese de “reposição” de cargo comissionado, além de acarretar aumento de despesa.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Campo Mourão, Sr. Jadir Soares, acerca das vedações impostas pelo inciso IV do art. 8º da Lei Complementar Federal n° 173/2020¹⁴, em que se faz o seguinte questionamento:

É permitida a nomeação de servidor a um cargo de assessoramento, cuja criação no Plano de Cargos e Salários antecede a vigência da Lei Complementar Federal 173/2020, portanto, anterior à 28 de maio de 2020, e que se encontra vago, sem nunca ter sido preenchido?

À peça n° 4, foi anexado parecer jurídico da entidade consulente, tratando do tema.

A consulta foi recebida pelo Despacho n° 544/21 (peça n° 6), que determinou o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, nos termos do § 2º do

¹⁴ Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

art. 313 do Regimento Interno¹, a fim de verificar se existiam decisões com efeito normativo acerca do tema.

Por meio da Informação nº 44/21 (peça nº 8), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou a existência das seguintes decisões, proferidas em sede de consulta, com força normativa: Acórdão nº 293/21 – Tribunal Pleno, Acórdão nº 80/21 – Tribunal Pleno e Acórdão nº 3255/20 – Tribunal Pleno.

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao disposto no art. 252-C do Regimento Interno², a unidade informou, no Despacho nº 558/21 (peça nº 12), que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias a ela vinculadas.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 2172/21 (peça nº 13), na qual entendeu que, em se tratando de cargo vago, mas nunca preenchido, não resta configurada a hipótese autorizativa prevista no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, pois além de não ser o caso de “reposição” – já que o cargo não era ocupado anteriormente –, o seu preenchimento implicaria aumento de despesa.

Assim, concluiu pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

Não. Tratando-se de cargo vago, sem nunca ter sido preenchido, não se encontra presente a exceção prevista no inciso IV do artigo 8º da lei nº 173/2020, haja vista não se tratar de caso de “reposição” conforme consta do texto legal, além do eventual preenchimento do cargo resultar em “aumento de despesa”, o que também não é permitido pelo comando normativo.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas manifestou-se por meio do Parecer nº 171/21 (peça nº 14), em que acompanhou o entendimento da unidade técnica, propondo como resposta à entidade consulente que:

(...) nos termos do artigo 8º, inciso IV, da Lei Complementar nº 173/2020, é condição para nomeação de servidor para cargos de assessoramento de que este já fora ocupado anteriormente e a nova nomeação caracterize a situação de “reposição” do cargo específico do órgão ou entidade, bem como a ausência de aumento da despesa.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da presente consulta, vez que formulada em tese, por autoridade legítima, amparada em parecer jurídico, com

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

(...)

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

2 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejulgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa de dúvida a respeito de matéria jurídica de competência da Corte.

Em termos gerais, a consulta versa sobre as vedações à criação e aumento de despesas com pessoal impostas pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e alterou dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A dúvida do consulente diz respeito à possibilidade de nomeação de servidor para um cargo de assessoramento criado anteriormente à entrada em vigor da Lei Complementar Federal nº 173/2020 e que se encontra vago, sem nunca ter sido ocupado.

De início, vale ressaltar que o fato de o cargo ter sido criado anteriormente à vigência da Lei Complementar apenas direciona a análise da questão para o art. 8º, inciso IV, da referida lei, que trata da admissão de pessoal, e não para o inciso II do mesmo dispositivo, que se refere à criação de cargo, emprego ou função.

Estabelece o art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que:

Art. 8º Na hipótese de que trata o **art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IV - **admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa**, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o **inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal**, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;(sem grifos no original)

Depreende-se do referido dispositivo legal, bem como da resposta ofertada por este Tribunal de Contas à Consulta nº 513224/20 (Acórdão nº 80/21 – Tribunal Pleno³), que, até 31 de dezembro de 2021, a admissão ou contratação de pessoal somente é

3 Acórdão nº 80/21 – Tribunal Pleno:
 “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: I. conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de São João do Triunfo, senhor Abimael do Valle, sobre a possibilidade de contratação de pessoal decorrente de concurso público homologado, em razão do que dispõe a Lei Complementar 173/2020 e, lembrando que as respostas ofertadas nesta consulta serão de abrangência integral no território paranaense ante o entendimento de que o contido no Decreto Legislativo nº 06/20 se estende aos Estados e Municípios conforme acima aduzido, ressalvado meu posicionamento pessoal sobre o tema, no mérito, responde-se à consulta nos seguintes termos:
 v. Poderá haver contratação de aprovados em concurso nos casos não previstos na Lei Complementar nº 173/2020?
 Segundo estabelece o art. 8º, da LC 173/2020, tal autoriza, até 31 de dezembro de 2021, a admissão ou contratação de pessoal nestes casos e somente neles: a) reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal; d) contratações de temporários para prestação de serviço militar, e; e) contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
 (...)”

permitida nos seguintes casos: a) reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal; d) contratações de temporários para prestação de serviço militar e; e) contratações de alunos de órgãos de formação de militares.

Ocorre que a situação objeto da presente consulta, referente à nomeação para um cargo de assessoramento que nunca foi provido anteriormente, não se enquadra nas exceções acima indicadas, vez que, conforme bem apontado pelos pareceres instrutórios, não configura hipótese de “reposição”, termo que pressupõe a prévia ocupação do cargo.

Nessa esteira, interessante transcrever o seguinte trecho do Parecer Referencial SEI-GDF nº 08/2020, da Procuradoria Geral do Distrito Federal, citado pela Coordenadoria de Gestão Municipal na Instrução nº 2172/21 (peça nº 13, fl. 5), que se refere à não caracterização da hipótese legal de “reposição” no caso de primeiro provimento de cargos públicos:

PARECER REFERENCIAL. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-CoV-2 (COVID-19). ARTIGOS 8º E 10. VEDAÇÕES À POLÍTICA DE GESTÃO DE PESSOAL, RESTRIÇÕES AO REGIME JURÍDICO DE AGENTES PÚBLICOS E OUTRAS MEDIDAS VISANDO À DISCIPLINA FISCAL E CONTENÇÃO DE DESPESAS. EXCEÇÕES QUE SINALIZAM CONTEMPLAR O DESIDERATO DE NÃO ENCESSAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU COMPROMETER A CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. EXAME E ELUCIDAÇÃO DE PONTOS DA INOVAÇÃO LEGISLATIVA POTENCIALMENTE CAUSADORES DE DÚVIDAS E CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS.

(...)

8. A Lei nº 173/2020 não limita, expressa ou implicitamente, as possibilidades de reposição a partir da consideração do momento em que o cargo de chefia, direção ou assessoramento, efetivo ou vitalício se tornou vago, sendo pertinente rememorar, porém, que o vocábulo “reposição” encerra a ideia de “repor” ou “pôr de novo”, de modo que a autorização legal não abrange o primeiro provimento de cargos públicos criados, mas nunca preenchidos. (...) (Processo nº 00020-00019916/2020-11, Procurador Hugo de Pontes Cezario, publicação em 30/06/2020)

Destaque-se, ademais, a percuente observação da Coordenadoria de Gestão Municipal de que o provimento de um cargo vago e que jamais foi ocupado também implicaria aumento de despesa – o que é expressamente vedado pelo art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar nº 173/2020 -, uma vez que “anteriormente o cargo não onerava os cofres públicos”.

Assim, tanto em razão da inexistência de hipótese de “reposição”, quanto por se tratar de ato administrativo que ensejaria aumento de despesa, entendo que a situação retratada na consulta não se enquadra nas hipóteses excepcionais de

admissão de pessoal permitidas pelo inciso IV do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Importante frisar, nesse contexto, que, conforme se depreende da decisão do Supremo Tribunal Federal que julgou improcedentes diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525) propostas em face de dispositivos da Lei Complementar nº 173/2020, o art. 8º da referida lei tem como finalidade impedir o aumento de gastos com pessoal, a fim de que os entes federativos possam direcionar seus esforços para o enfrentamento da crise decorrente da pandemia de COVID-19. Veja-se:

AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. §5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, §6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA.

(...)

6. A norma **do art. 8º da LC 173/2020** estabeleceu diversas **proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal**. Nesse sentido, a norma impugnada **traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios**, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, **permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19**.

7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. **A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.**

8. As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas

com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal.

(...)

(STF, ADI 6442, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 15/03/2021, publicado em 23-03-2021).

(sem grifos no original)]

Pretende-se, apenas, com tal referência aos fundamentos da edição da norma, salientar que, até 31 de dezembro de 2021, a contratação ou admissão de pessoal somente poderá ser realizada nas hipóteses excepcionais previstas no art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, as quais, conforme visto, não abarcam a situação questionada pelo consulente.

Por fim, quanto às questões suscitadas no parecer jurídico local (peça nº 4) acerca do aumento de despesas, relativas à fundamentação do Acórdão nº 80/21 – Tribunal Pleno, nota-se que se referem à hipótese de reposição de cargos comissionados. Considerando que, além de não terem sido objeto de indagação expressa pelo consulente, tais questionamentos extrapolam a própria situação ora questionada – a qual não caracteriza “reposição” –, eles deixarão de ser analisados nestes autos.

Conclui-se, portanto, pela impossibilidade, na vigência das vedações estabelecidas pelo art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, de nomeação de servidor para cargo de assessoramento que se encontra vago e que nunca foi ocupado anteriormente. Tal situação não se enquadra dentre as exceções permitidas no referido dispositivo legal, por não caracterizar hipótese de “reposição” de cargo comissionado, além de acarretar aumento de despesa.

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

Não é possível, na vigência das vedações estabelecidas pelo art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, a nomeação de servidor para cargo de assessoramento que se encontra vago e que nunca foi ocupado anteriormente. Tal situação não se enquadra dentre as exceções permitidas no referido dispositivo legal, por não caracterizar hipótese de “reposição” de cargo comissionado, além de acarretar aumento de despesa.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator,

Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - não é possível, na vigência das vedações estabelecidas pelo art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, a nomeação de servidor para cargo de assessoramento que se encontra vago e que nunca foi ocupado anteriormente. Tal situação não se enquadra dentre as exceções permitidas no referido dispositivo legal, por não caracterizar hipótese de “reposição” de cargo comissionado, além de acarretar aumento de despesa;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, 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, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Tribunal Pleno, 3 de novembro de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 36.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Vice-Presidente no exercício da Presidência

OSCIPS PARCERIA – DISCIPLINAMENTO

PROCESSO N° : 394326/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MAUÁ DA SERRA
INTERESSADO : HERMES WICHTHOFF
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 3258/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPS, que tenha por objeto a manutenção de reserva particular do patrimônio natural. Desistência do consulente. Extinção do processo, sem resolução de mérito.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta¹ formulada pelo Prefeito do Município de Mauá da Serra, Sr. Hermes Wichtoff, por meio da qual questiona:

Há necessidade de instauração de chamamento público para o ajustamento de parceria, nos termos da Lei nº 13.019/2014, tendo por objeto a manutenção de reserva particular do patrimônio natural - RPPN?
Ou a hipótese é de inexigibilidade, nos termos do art. 31, “*caput*”, da Lei nº 13.019/2014, podendo a parceria ser firmada diretamente com a OSCIP gestora da RPPN?

Houve a juntada aos autos de parecer² da procuradoria jurídica do Município, com conclusão nos seguintes termos:

(...) a execução de projetos ou ações de conservação na RPPN deverá ser conduzida pela OSCIP gestora, que é a organização da sociedade civil que possui o aval ou autorização do instituidor da RPPN.
Face ao exposto, a hipótese é de inexigibilidade de chamamento público, nos termos do art. 31, “*caput*”, da Lei nº 13.019/2014.

Por intermédio do Despacho nº 883/21-GCILB³, foi admitido o processamento da Consulta.

Mediante a Informação nº 74/21-SJB⁴, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca relacionou as decisões sobre o tema encontradas no âmbito deste Tribunal.

1 Peça 3.
2 Peça 4.
3 Peça 6.
4 Peça 8.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias (Despacho nº 814/21-CGF⁵).

Com a apresentação do requerimento de peças 13/14, o peticionário desiste da consulta formulada.

Por meio da Instrução nº 3679/21-CGM⁶, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se conclusivamente:

A realização de termo de parceria entre a administração pública e as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPS, que tenha por objeto a gestão compartilhada de Reserva Particular do Patrimônio Nacional, deve ser precedida de prévio processo seletivo (concurso de projetos ou procedimento equivalente) capaz de garantir a transparência, imparcialidade e objetividade na escolha da entidade parceira. Outrossim, considerando que à peça 14 dos autos o consulente solicitou a desistência do feito, deixa-se ao exame do nobre Conselheiro Relator o reconhecimento da extinção do feito sem julgamento do mérito.

O Ministério Público de Contas, por seu turno, não se opôs ao acatamento do pedido de desistência formulado pelo consulente (Parecer nº 24/21-PGC⁷).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O peticionário afirmou que o Instituto Água e Terra escolheu o Município de Mauá da Serra para, a partir de 2022, implantar projeto piloto de pagamento por serviços ambientais (PSA), nos termos da Lei nº 14.119/2021, que inclui as reservas particulares do patrimônio natural – RPPN.

À vista disso, apresentou manifestação nos autos requerendo desistência do processamento da sua Consulta.

Diante desse cenário, acolho a pretensão de desistência formulada pelo consulente, entendendo que o feito é passível de extinção, sem resolução de mérito, ante a perda do seu objeto.

2.1 DO VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo acolhimento do pedido de desistência formulado pelo consulente, julgando extinto o processo, sem resolução de mérito.

Após o trânsito em julgado, fica autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

5 Peça 12.

6 Peça 15.

7 Peça 16.

3 DA DECISÃO

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

I - Acolher o pedido de desistência formulado pelo consulente, julgando extinto o processo, sem resolução de mérito;

II - após o trânsito em julgado, fica 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, 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, 25 de novembro de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

PRORROGAÇÃO DE CONTRATO

SERVIÇO DE EXECUÇÃO CONTINUADA – CONTRATAÇÃO DIRETA – DISPENSA DE LICITAÇÃO

PROCESSO N° : 9827/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ
INTERESSADO : MARIO MASSAO HOSSOKAWA
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 2884/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Prorrogação de contrato de prestação de serviço continuado. Contratação direta fundamentada no art. 24, V, da Lei n° 8.666/93. Licitação fracassada. Possibilidade, desde que justificada por escrito, previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato, verificada a regularidade fiscal, trabalhista e econômico-financeira e comprovada a vantajosidade dessa prorrogação para a Administração, além da necessidade de publicação do respectivo extrato da prorrogação contratual na imprensa oficial. Conhecimento da consulta e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pela Câmara Municipal de Maringá, subscrita por seu Presidente, Sr. Mário Massao Hossokawa, na qual apresenta o seguinte questionamento:

É possível prorrogar, com fundamento no art. 57, II da Lei n° 8.666/93, os contratos administrativos que contenham a possibilidade de prorrogação prevista em suas cláusulas, e que se enquadrem como prestação de serviços executados de forma contínua, firmados em decorrência de processos de dispensa de licitação fundamentados no art. 24, V da Lei n° 8.666/93 (licitação deserta)?

Ao expediente foi anexado parecer jurídico, juntado na peça 4, no sentido de ser juridicamente possível a prorrogação dos contratos originários de dispensas de licitações desertas, desde que realizada a prévia avaliação dos benefícios para a Administração no caso concreto.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho n° 41/21, a consulta foi recebida, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar estadual n° 113/2005.

Seguindo o trâmite regimental, seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que, na Informação n° 4/21, indicou decisões que trataram genericamente da prorrogação de contratos e de dispensa de licitação, e que, porém, apenas tangenciam o tema versado na presente.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio da Instrução nº 2148/21, inicialmente advertiu para a necessidade de o gestor analisar a existência de possível causa restritiva à competitividade do certame, hipótese que demandaria a adoção de medidas voltadas à invalidação do certame, com a realização de um novo. Especificamente quanto à dúvida do consulente, opinou pela possibilidade da prorrogação de contratos de prestação de serviços de execução continuada firmados com fundamento na hipótese do art. 24, V, da Lei nº 8.666/93.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 169/21, manifestou-se que a resposta seja pela possibilidade de prorrogação de contratos de prestação de serviços de execução continuada provenientes de dispensa de licitação, desde que prevista no instrumento contratual, por períodos iguais e sucessivos, devendo ser previamente motivada por meio de análise dos seus requisitos estabelecidos no inciso V do artigo 24, atendido o disposto no parágrafo único do art. 26 e 61, parágrafo único, todos da Lei nº 8.666/93.

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.

No mérito, acompanho os pareceres uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas pela possibilidade de prorrogação de contratos de serviços de execução continuada oriundos de dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, inciso V, da Lei nº 8.666/93¹.

Com efeito, o dispositivo mencionado prevê a possibilidade de a Administração Pública proceder à contratação direta na hipótese de licitação fracassada, ou seja, quando não houver interessados em certame anteriormente promovido.

A par dos requisitos para a contratação direta previstos neste dispositivo, quais sejam, (i) a ausência de interessados; (ii) impossibilidade de a licitação ser repetida, sem prejuízo para a Administração, devidamente justificada, e; (iii) manutenção das condições previstas no edital do certame fracassado, conforme bem pontuado pelo *Parquet*, deve ser observado, ainda, o disposto no parágrafo único do art. 26², da

1 Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

V – quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas.

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

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

(...)

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

mesma lei, que preceitua a necessidade de justificativa para a escolha do fornecedor ou prestado do serviço e do preço ofertado.

Em regra, a duração dos contratos administrativos está adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, em conformidade com o *caput* do art. 57, da Lei de Licitações, contemplando, entretanto, exceções previstas nos incisos do mencionado dispositivo, dentre elas, a possibilidade de prorrogação dos contratos cuja execução se dá de forma continuada (inciso II), nos seguintes termos:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses.

Veja-se que o dispositivo legal transcrito não condiciona a possibilidade de prorrogação do contrato a uma determinada modalidade que ensejou a contratação, podendo-se, portanto, concluir que pode ter derivado de procedimento licitatório, dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Ademais, conforme o §2º do citado art. 57, ‘toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato’, valendo acrescentar o entendimento esposado pela ilustre representante ministerial, de que

dentro de uma interpretação sistemática extrai-se que esta justificativa, além de discorrer as questões fáticas contextuais que determinam esta prorrogação, também deverá abordar todos aqueles requisitos dos artigos 24, inciso V, e 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93

Insta salientar, ainda, que nos termos do citado dispositivo legal, a possibilidade de prorrogação do contrato está condicionada à vantajosidade para administração, que deve ser devidamente justificada, sendo nesse sentido o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme se infere do seguinte julgado:

Contrato Administrativo. Prorrogação de contrato. Serviços contínuos. Preço de mercado.

A definição do preço de referência constitui etapa fundamental da prorrogação, uma vez que a manutenção de condições vantajosas para a Administração é requisito para prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos (art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993 e art. 31, *caput*, da Lei 13.303/2016). (Acórdão 170/2018 - Plenário, Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Por derradeiro, acolho as ponderações contidas no parecer ministerial no sentido de que por ocasião da prorrogação do contrato devem ser verificada a regularidade fiscal, trabalhista e econômico-financeira, além da necessidade de

publicação do respectivo extrato da prorrogação contratual na imprensa oficial, conforme disposto no art. 61, parágrafo único da Lei de Licitações³.

Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça a presente consulta e responda-a no sentido da possibilidade de prorrogação de contratos de serviços de execução continuada oriundos de dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, inciso V, da Lei nº 8.666/93, desde que justificada por escrito, previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato, verificada a regularidade fiscal, trabalhista e econômico-financeira e comprovada a vantajosidade dessa prorrogação para a Administração, além da necessidade de publicação do respectivo extrato da prorrogação contratual na imprensa oficial.

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 responde-la no sentido:

I - da possibilidade de prorrogação de contratos de serviços de execução continuada oriundos de dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, inciso V, da Lei nº 8.666/93, desde que justificada por escrito, previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato, verificada a regularidade fiscal, trabalhista e econômico-financeira e comprovada a vantajosidade dessa prorrogação para a Administração, além da necessidade de publicação do respectivo extrato da prorrogação contratual na imprensa oficial.

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.

Tribunal Pleno, 27 de outubro de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 35.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente

³ Art. 61 (...)

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

REAJUSTE SALARIAL

AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE – AGENTE DE COMBATE À ENDEMIAS – LEI COMPLEMENTAR 173/20

PROCESSO N° : 22707/21
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHALÃO
 INTERESSADO : DIONISIO ARRAIS DE ALENCAR
 RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 3248/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Pinhalão. Impossibilidade de fixação legal de novo piso nacional de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, conforme previsão da Lei Federal nº 13.708/18. Previsão em lei federal anterior à decretação de calamidade pública nacional, mas sujeita a termo e condição. Situação não contemplada pela exceção contida no art. 8º, I, in fine, da Lei Complementar nº 173/2020.

1 DO RELATÓRIO

O Prefeito de Pinhalão, Sr. Dionísio Arrais de Alencar formulou Consulta (peça 03) acerca da possibilidade de concessão de reajuste da remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e de agente de combate à endemia mesmo ante as restrições fixadas pela Lei Complementar nº 173/2020, em razão das graves consequências da pandemia Covid-19 no país. Questionou:

Diante do que disciplina a exceção trazida pelo art. 8º, inciso I da Lei complementar nº 173/2020, pode ser criada uma lei municipal reajustando a remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia para dar cumprimento ao que disciplina a lei federal nº 13.708/18 quanto à fixação do piso nacional daquelas categorias?

Acostou Parecer Jurídico (peça 04) segundo o qual o reajuste a ser estabelecido por lei municipal seria lícito, vez que abrangido pela exceção prevista no art. 8º, I, da [Lei Complementar nº 173/2020](#), pois a previsão de reajuste contida na [Lei Federal nº 13.708/2018](#) seria anterior à vedação legal à concessão de aumentos salariais.

O Despacho nº 47/21 – GCFAMG (peça 05) recebeu a Consulta e determinou a apreciação prévia da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca-SJB, a qual emitiu a Informação nº 6/21 (peça 8) comunicando que não foram encontradas decisões específicas, com efeito normativo, sobre o tema.

Na Instrução nº 320/21 (peça 09), a unidade técnica solicitou prévia manifestação do Comitê de Crise instituído pelas Portarias nº 202/20 e 203/20 TCE/PR, para supervisão e acompanhamento das demandas relacionadas ao coronavírus – COVID-19.

No Despacho nº 708/21 (peça 10), a Coordenadoria de Geral de Fiscalização asseverou vislumbrar possíveis impactos em fiscalizações desta Corte em andamento, razão pela qual requereu o retorno dos autos após julgamento.

Submetido à apreciação técnica, recebeu a Instrução nº 2949/21-CGM (peça 11), na qual a unidade técnica manifestou-se pela inaplicabilidade da exceção prevista em lei à situação apreciada nesta consulta, nos seguintes termos:

RESPOSTA: Não pode ser criada lei municipal reajustando a remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate a endemias ao patamar previsto para vigorar a partir de 1º de janeiro de 2021 uma vez que: i) o artigo 9º, §1º, inciso III da lei federal nº 13.708/2018 não havia se perfectibilizado quando da entrada em vigor da LC nº 173/2020, razão pela qual não se pode cogitar na incidência da exceção legal consubstanciada na expressão “determinação legal anterior à calamidade pública”; ii) eventual lei municipal sobre a matéria, se publicada entre 20/03/2020 a 31/12/2021, constituiria ofensa flagrante ao artigo 8º, inciso I da LC nº 173/2020; iii) o Supremo Tribunal Federal já fixou entendimento pela constitucionalidade do artigo 8º da LC nº 173/2020.

Em sentido diverso, o Ministério Público de Contas opinou, no Parecer nº 224/21-PGC (peça 12), pela possibilidade de implementação do reajuste previsto pela Lei Federal nº 13.708/18. Argumentando que desde a publicação da Lei Federal nº 13.078/2018, em 15 de agosto de 2018, todos estavam cientes sobre a obrigação legal estatuída (piso fixado em R\$ 1.550,00) e a necessidade de adoção de medidas para instrumentalizar sua efetiva aplicação, sobretudo em relação aos marcos temporais assinalados. Concluiu o *Parquet* tratar-se esta de determinação legal anterior à decretação de calamidade pública nacional, razão pela qual opinou por emissão de resposta nos seguintes termos:

(...) é lícita a deflagração de processo legislativo municipal voltado à concessão de reajuste aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias com fundamento no art. 9º-A, §1º, III, da Lei Federal nº 11.350/2006, na redação dada pela Lei Federal nº 13.078/2018, por estar contemplada pela exceção prevista no art. 8º, I, in fine, da Lei Complementar nº 173/2020.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em consonância com o artigo 38 da Lei Complementar nº 113/2005, regulamentado pelo art. 311 a 316 do Regimento Interno deste Tribunal, encontram-se satisfeitos os requisitos legais de admissibilidade para que se conheça da consulta formulada, que passo a analisar.

O Consulente pede a esta Corte que firme posicionamento acerca da possibilidade de criação de lei municipal reajustando a remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia, para dar cumprimento ao que disciplina a Lei Federal nº 13.708/18, com fundamento na exceção trazida pelo art. 8º, inciso I da Lei complementar nº 173/2020.

O questionamento deve ser respondido negativamente.

O dispositivo que veda a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração aos servidores públicos no período de calamidade público deflagrado pela pandemia Covid-19 determina:

Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; (grifei)

A norma em questão, portanto, veda até 31 de dezembro de 2021, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia concedam, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remunerações a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, salvo no caso de sentença judicial transitada em julgado e determinação legal anterior à calamidade pública.

Inobstante o entendimento diverso defendido pelo parecerista do consulente e pelo Parquet de Contas, os reajustes decorrentes da implementação do piso previsto pela Lei federal nº 13.708/18 não configuram determinação legal anterior à calamidade pública.

A lei federal nº 13.708/18, cujo mote foi a modificação de normas que regulam o exercício profissional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias é efetivamente anterior à situação de calamidade pública, vez que publicada em 15.08.2018, contudo, não configura determinação legal anterior capaz de alterar a remuneração de agentes públicos, consistindo, de fato, uma norma nacional programática, a ser implementada posteriormente, por cada ente público contratante em todo o território nacional.

Assim, a fixação de valores de piso salarial para os Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, nos termos do § 1º de seu artigo 9º, não configura determinação legal auto executável, mas sim proposição legal sujeita a termo, conforme bem destacado nas manifestações instrutivas deste procedimento, e também sujeita à condição, a saber, a sua regulamentação específica por lei do ente público que contrata e remunera tais profissionais.

1 § 1º O piso salarial profissional nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias é fixado no valor de R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) mensais, obedecido o seguinte escalonamento:

I - R\$ 1.250,00 (mil duzentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2019;

II - R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) em 1º de janeiro de 2020;

III - R\$ 1.550,00 (mil quinhentos e cinquenta reais) em 1º de janeiro de 2021.

A sujeição da norma a termo foi bem esclarecida pela unidade instrutiva, ao destacar que no caso do artigo 9º, §1º, inciso III da lei federal nº 13.708/18 não há que se falar em efeito imediato, à medida que as regras lá dispostas estavam condicionadas a um termo fixado no futuro (peça 11, p. 07). E, fixada a programação de reajuste do piso para o futuro, não se pode olvidar que a lei federal assim o fez sem considerar o cenário econômico e financeiro que decorreria da vindoura pandemia ocasionada pela Covid-19.

A expectativa de direito criada pela lei federal nº 13.708/18 também nasceu sujeita a uma condição, fixada no artigo 37, X, da Carta da República, segundo o qual toda e qualquer alteração remuneratória deve ser implementada por meio de lei específica:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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

Ou seja, a mera previsão da modificação do piso salarial de agentes públicos pela lei nacional que regulamentou o piso remuneratório de agentes públicos de saúde não supre a exigência de alteração da respectiva remuneração por lei específica, remuneração esta que somente pode ser regulada mediante o devido processo legislativo municipal.

O aumento salarial pretendido depende de lei específica cujo processo legislativo deve ser deflagrado pelo chefe do poder executivo local, devidamente instruído, ou seja, acompanhado da demonstração do impacto financeiro e orçamentário do aumento de despesa (LRF art. 16, I), da demonstração da adequação orçamentária e compatibilidade da despesa criada, (LRF art. 16, II), enfim, cumprimento todos os requisitos previstos nos artigos 17 até 21 da Lei Complementar 101/2000.

Efetivamente, a legislação anterior à calamidade pública, indicada na parte final do art. 8º da LC 173/20, que pode prevalecer frente às proibições elencadas no mesmo dispositivo, é somente aquela que regulamenta concretamente a implementação da vantagem, no âmbito da fonte pagadora e especificamente para os profissionais a serem beneficiados, consoante previsão do artigo 37, X, da Constituição Federal.

Portanto, não se configura a previsão contida na Lei Federal nº 13.708/2018 como determinação legal anterior à calamidade pública tanto em razão de na data da entrada em vigor da Lei Complementar 173/2020 não haver se perfectibilizado o termo nela previsto para 1º de janeiro de 2021, como também não havia se

perfectibilizado condição essencial, que é a regulamentação do aumento salarial por lei de competência do ente público contratante dessas categorias.

Dessa feita, e refutando os argumentos ministeriais, inobstante o termo previsto para a implementação no novo piso salarial se apresentasse, a priori, apenas como elemento impeditivo à aquisição imediata do direito, com a edição da Lei Complementar 173/2020 - evento futuro e incerto, deu-se a suspensão da aquisição desse direito, o qual, a partir dela, somente poderá ser regulamentado por lei e efetivamente implementado após 31 de dezembro de 2021.

Para além do fato de não se estar diante de um caso de determinação legal, entendendo relevante refletir que a previsão insculpida no artigo 9º da lei federal nº 13.708/18 destina-se a dar concretude ao objetivo republicano de diminuir desigualdades regionais², com a fixação de um piso igualitário para toda uma categoria profissional em todo o território nacional. Assim, e considerando que uma grande maioria dos municípios brasileiros nesse momento sofre as nefastas consequências financeiras da pandemia Covid-19, encontrando-se possivelmente sem condições de implementar o novo piso programado pela Lei federal para o exercício de 2021, fica reforçada a conclusão pela impossibilidade de aplicar para o caso em exame a exceção legal prevista na parte final do artigo 8º da Lei Complementar 173/2020.

Por fim, consoante bem destacado pela unidade instrutiva, o Supremo Tribunal Federal já fixou entendimento pela constitucionalidade do artigo 8º da LC nº 173/2020. Ademais, face a manifestação deste Tribunal acerca da aplicabilidade da exceção prevista pela própria lei complementar 173/2020, nos termos do Acórdão nº 1621/21 – STP³, a Corte Constitucional pátria, por decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes em 02/08/2021, emitida na Reclamação nº 48.538- PR, decidiu:

A autoridade reclamada, na apreciação do Processo de Consulta 447.230/2020, decidiu que a Lei Complementar Federal 173/2020 não é óbice para a concessão da revisão geral da remuneração.

Dessa forma, a autoridade reclamada acabou por realizar uma peculiar interpretação conforme à constituição de norma já declarada constitucional por esta CORTE em ação concentrada, o que se mostra incomum e indevido. Assim, diante do reconhecimento da constitucionalidade por este SUPREMO quanto à norma em discussão, destaque-se a “impossibilidade, na espécie, de se dar interpretação conforme a Constituição, pois essa técnica só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido da norma é unívoco, como sucede no caso presente” (ADI

2 Expressamente insculpido no artigo 3º da Carta da República:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

3 A extensão dos efeitos do artigo 8º, I, da Lei Complementar nº 173, até o presente momento, é objeto de Consulta perante este Tribunal, nos nº 388750/21 – Acórdão nº autos 1621/21; de Consulta nº 46673/21 da Câmara Municipal de Amazonas; de Consulta nº 447230/2020 e de Consulta 96972/21.

1344 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/1995). Não obstante um processo de consulta se distinga de um ato concreto que determine a revisão dos vencimentos de servidores nos termos do art. 37, X, CF, na prática, a autorização geral dada pelo Tribunal de Contas do Paraná, em prejulgamento da tese, interpretando o alcance do artigo 8º, I, da LC 173/2020, em princípio, violaria o decidido na ações constitucionais paradigmáticas, principalmente se se considerar o caráter normativo e vinculante da resposta nos procedimentos de consulta.

A consequência prática disso, no meu entendimento, poderia acarretar em um sem número de atos no âmbito estadual fixando a correção anual das remunerações dos servidores, em contrariedade ao precedente firmado nas ADIs 6.450 e 6.525, prejudicando justamente o equilíbrio fiscal esperado com a proposição legislativa. Trata-se, pois, de interpretação que esvazia por completo o intuito legislativo, qual seja: a busca pelo equilíbrio fiscal para combater a pandemia da COVID-19.” (STF – Reclamação nº 48.538- PR – Relator Ministro Alexandre de Moraes – Reclamante: Município de Paranaíba – Reclamado: Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Data: 02/08/2021)

Portanto, independentemente da existência da lei federal prevendo a fixação do novo piso salarial, fato é que, por determinação constitucional a previsão legal nacional somente se perfectibiliza após a regulamentação do aumento por lei própria do ente público contratante. E, não havendo lei municipal específica e anterior ao estado de calamidade pública implantando a prevista modificação do piso salarial, submete-se a pretensão do consulente à regra geral fixada no artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

2.1 DO VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deva esta Corte de Contas:

Conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito de Pinhalão, Sr. Dionísio Arrais de Alencar, acerca da possibilidade de concessão, antes de 31 de dezembro de 2021, de reajuste da remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia, por presentes os pressupostos de admissibilidade, e respondê-la nos seguintes termos:

Pergunta: Diante do que disciplina a exceção trazida pelo art. 8º, inciso I da Lei complementar nº 173/2020, pode ser criada uma lei municipal reajustando a remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia para dar cumprimento ao que disciplina a lei federal nº 13.708/18 quanto à fixação do piso nacional daquelas categorias?

Resposta: Não. Os direitos previstos na lei federal nº 13.708/18 estão sujeitos a termo e condição não concretizados antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 173/2020, que suspendeu a aquisição do direito, o qual somente poderá ser regulamentado por lei e efetivamente implementado após 31 de dezembro de 2021;

Determinar, após trânsito em julgado desta decisão:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência;

b) o encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, e o subsequente encaminhamento à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito nos termos regimentais.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito de Pinhalão, Sr. Dionísio Arrais de Alencar, acerca da possibilidade de concessão, antes de 31 de dezembro de 2021, de reajuste da remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia, por presentes os pressupostos de admissibilidade, e respondê-la nos seguintes termos:

I - Pergunta: Diante do que disciplina a exceção trazida pelo art. 8º, inciso I da Lei complementar nº 173/2020, pode ser criada uma lei municipal reajustando a remuneração dos cargos de agente comunitário de saúde e agente de combate à endemia para dar cumprimento ao que disciplina a lei federal nº 13.708/18 quanto à fixação do piso nacional daquelas categorias?”

Resposta: Não. Os direitos previstos na lei federal nº 13.708/18 estão sujeitos a termo e condição não concretizados antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 173/2020, que suspendeu a aquisição do direito, o qual somente poderá ser regulamentado por lei e efetivamente implementado após 31 de dezembro de 2021;

II - Determinar, após trânsito em julgado desta decisão:

a) o encaminhamento dos autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência;

b) o encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, e o subsequente encaminhamento à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do feito nos termos regimentais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros 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, 25 de novembro de 2021 – Sessão Virtual nº 19.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

RECOMPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA

VEDAÇÃO – LEI COMPLEMENTAR 173/20 – ALCANCE

PROCESSO N° : 447230/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMPO BONITO
INTERESSADO : ANTONIO CARLOS DOMINIAK, MARIO WEBER
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N° 2600/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Campo Bonito. Decisão proferida nos autos de Reclamação n° 48.538/PR do Supremo Tribunal Federal, cassando as decisões das Consultas n° 447230/20 e 96972/21 deste Tribunal de Contas, em especial no que diz respeito ao alcance da vedação do art. 8, IX, da Lei Complementar n° 173/20 na recomposição inflacionária a que faz menção o art. 37, X, da CF. Cumprimento da decisão por esta Corte de Contas.

1 DO RELATÓRIO

Em cumprimento a decisão do Excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, na Reclamação n° 48.538/PR, submeto ao douto Plenário desta Casa, nova proposta de voto, pelas razões e motivos que se passa a expor.

Esta Corte de Contas, por meio de seu Tribunal Pleno, por unanimidade, fixou entendimento nos autos de Consulta n° 447230/20, mediante o Acórdão n° 293/21, datado de 18/02/21, de minha relatoria, respondendo os questionamentos formulados por ANTONIO CARLOS DOMINIAK, há época Prefeito do MUNICÍPIO DE CAMPO BONITO (2017/2020), nos seguintes termos:

- a) A recomposição inflacionária a que faz menção o art. 37, X, da CF não é alcançada pela vedação do art. 8, I, da Lei Complementar n° 173/20;
- b) Prejudicada;
- c) É possível a concessão de anuênios e quinquênios cujo período aquisitivo tenha sido alcançado até o dia 27/05/20, nos termos do art. 8, IX, da Lei Complementar n° 173/20.

Referida decisão transitou em julgado, seguindo o feito o seu regular andamento, com determinação, em 15/03/21, de seu encerramento e consequente arquivamento, nos moldes dos arts. 168, VII, e 398, §1º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Seguindo, por decisão monocrática proferida pelo d. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, Despacho n° 499/21, de 23/06/21, nos autos de Consulta n° 96972/21, nos moldes do art. 313, §4º, do Regimento Interno, aquele entendimento foi seguido, inadmitindo esse feito, com determinação de seu encerramento.

Em paralelo, nos autos de Reclamação nº 48.538/PR do Supremo Tribunal Federal, ajuizada pelo MUNICÍPIO DE PARANAÍ, o d. Min. ALEXANDRE DE MORAES proferiu decisão monocrática em 02/08/21, julgando procedente a pretensão do Reclamante, nos seguintes termos:

(...) com base no art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, JULGO PROCEDENTE o pedido, de forma que sejam cassados os atos reclamados (TCE Acórdãos 447230/20 e 96972/21) e DETERMINO, por consequência, que outros sejam proferidos, em observância às ADIs 6.450 e 6.525

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Diante da comunicação da decisão monocrática do d. Min. ALEXANDRE DE MORAES, proferida nos autos de Reclamação nº 48.538/PR do Supremo Tribunal Federal, cassando as decisões das Consultas nº 447230/20 e 96972/21 deste Tribunal de Contas, em especial no que diz respeito ao alcance da vedação do art. 8, IX, da Lei Complementar nº 173/20 na recomposição inflacionária a que faz menção o art. 37, X, da CF, algumas ponderações se fazem necessárias.

Inicialmente deve ser destacado que esta Corte de Contas respondeu a Consulta nº 447230/20, mediante o Acórdão nº 293/21, de minha relatoria, tendo como premissa inicial a constitucionalidade da Lei Complementar nº 173/20, destacando, inclusive, que a pendência de julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade não detinha o condão de afastar tal presunção. Veja-se que tão somente foi promovida a interpretação sistemática da lei indagada frente ao sistema normativo nacional, ou seja, a Lei como parte de um todo maior e harmônico entre si e não como um ato isolado, valendo-se, inclusive, de raciocínio jurídico extraído a partir de posicionamento do próprio Supremo Tribunal Federal:

(...), tramitam perante o Supremo Tribunal Federal Ações Diretas de Inconstitucionalidade em face dos dispositivos da Lei Complementar nº 173/20, porém, sem a concessão de efeitos suspensivos, motivo pelo qual deve prevalecer a sua presunção de constitucionalidade.

Adentrando especificamente ao primeiro questionamento, no que tange a concessão de revisão geral anual, deve ser destacado que o texto do inciso I do art. 8º da LC 173/20 não a proíbe, uma vez que não podem ser confundidos os institutos de 'reajuste' e 'revisão'.

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal exteriorizado na ADI 3968/PR, tendo como base os ensinamentos de HELY LOPES MEIRELLES, resta sedimentado que o primeiro diz respeito à concessão de aumento real da remuneração, objetivando garantir o equilíbrio da condição financeira do servidor, adequando a contrapartida monetária às competências, atividades desempenhas e ao mercado de trabalho.¹

¹ Ac. un. n.º 293/21 do Tribunal Pleno, do TCE/PR, na Consulta n.º 447230/20. Rel. Co7ns. ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, in DETC de 01/03/21.

Cumpra também salientar que, quando do julgamento da Consulta, o tema questionado não era pacífico, sendo tratado por vários Tribunais de Contas, nos mais diversos sentidos² e com decisões dotadas de força normativa³.

Esse cenário de incerteza é natural em razão do tema ser recente, rogando pela maturidade dos estudos, situação que ainda hoje se verifica, uma vez que a matéria é objeto de discussões travadas no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná⁴ e, inclusive, no próprio Supremo Tribunal Federal, a citar, Reclamação nº 48.885, de relatoria da d. Min. ROSA WEBER, constatação esta última de grande relevância se considerada que a decisão que cassou os atos desta Corte de Contas, ou seja, a de entendimento paradigma, foi proferida monocraticamente.

Não se quer com isso questionar o acerto ou não de o tema ter sido tratado monocraticamente, ou ainda se foram ou não observadas as normas processuais *intra corporis* do Supremo Tribunal Federal, porém é certo que este, mediante o seu órgão colegiado, não se manifestou especificamente sobre a possibilidade ou não de concessão da revisão geral anual, mas apenas quanto a constitucionalidade da LC nº 173/20.

Essa mesma conclusão foi apontada pelo Tribunal de Contas do Ceará, mediante sua Nota Técnica nº 02 de 19/05/21:

Deve ser destacado que até o momento o STF não se posicionou especificamente sobre a possibilidade ou não da concessão da revisão geral anual em face da LC nº 173/2020. Houve o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (AD) nº 6442, 6447, 6450 e 6525⁵, em que apenas

- 2 A citar: Orientação TCE/BA – julho/20; Consulta n.º 4627/20 TCE/ES – fevereiro/20; Consulta n.º 1095502 TCE/MG – de dezembro/20; Ofício Circular n.º 23/20 TCE/SC – dezembro/20; Consulta n.º 202100123-00 TCM/PA – março/21; Consulta n.º 001494/21 TCE/PI – abril/21; Nota Técnica TCE/CE – de maio/21; Consulta n.º 691/21 TCE/GO – de maio/21; Consulta n.º 21/00195659 TCE/SC – junho/21.
- 3 Nesse sentido, destaca-se o Prejulgado n.º 2269 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, derivado da Decisão n.º 154/21 de 29/03/21, que, posteriormente, foi revogado.
- 4 Autos de Ação Popular n.º 003578-30.2021.8.16.0190 e de Tutela Antecipada Antecedente n.º 0002585-20.2021.8.16.0179.
- 5 Referidas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram assim julgadas em 22/03/21: “AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA. 1. A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se exaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Precedentes. Não conhecimento da ADI 6442 quanto à impugnação do art. 5º, § 7º, da LC 173/2020. 2. Ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei. Ausência de vício de iniciativa legislativa, uma vez que as normas versadas na lei não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos. 3. O § 6º do art. 2º da LC 173/2020 não ofende a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a norma apenas confere uma benesse fiscal condicionada à renúncia de uma pretensão deduzida em juízo, a critério do gestor público respectivo. 4. O art. 7º, primeira parte, da LC 173/2020, reforça a necessidade de uma gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos

ficou confirmada a constitucionalidade dos dispositivos da norma.

Vale dizer, o necessário cumprimento da decisão proferida na Reclamação nº 48.538/PR do Supremo Tribunal Federal e consequente cassação das Consultas em comento não afasta o cenário de incerteza.

Diante dessas circunstâncias, é imperioso que esta Corte de Contas, não se afastando da necessária busca pela paz social, cumpra a determinação do d. Min. ALEXANDRE DE MORAES, constante dos autos acima mencionados, orientando os jurisdicionados para que se abstenham de conceder a recomposição inflacionaria a que faz menção o art. 37, X, da Constituição Federal, enquanto prevalecer referido entendimento.

Já para as hipóteses em que a revisão tenha sido concedida, deverá a Administração suspender o respectivo ato, mediante o processo legislativo adequado, observando a irrepetibilidade dos valores pagos, ante o seu caráter alimentar e a boa-fé tanto dos gestores, como dos servidores, nos termos do art. 22, *caput*, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pela emissão de orientação no sentido de que:

I - os jurisdicionados se abstenham de conceder a recomposição inflacionaria a que faz menção o art. 37, X, da Constituição Federal, durante a vigência da LC nº 173/20, ou enquanto prevalecer a decisão proferida nos autos de Reclamação nº 48.538/PR, do Supremo Tribunal Federal, firmada pelo d. Min. ALEXANDRE DE MORAES;

que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidas para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação. 5. Quanto à alteração do art. 65 da LRF, o art. 7º da LC 173/2020 nada mais fez do que possibilitar uma flexibilização temporária das amarras fiscais impostas pela LRF em caso de enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. 6. A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19. 7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável. 8. As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal. 9. O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo. 10. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525."

(ADI 6442, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 22-03-2021 PUBLIC 23-03-2021)

II - nas hipóteses em que a revisão tenha sido concedida, deverá a Administração, enquanto prevalecer a decisão proferida nos autos de Reclamação nº 48.538/PR, do Supremo Tribunal Federal, firmada pelo d. Min. ALEXANDRE DE MORAES, suspender o respectivo ato, mediante o processo legislativo adequado, observando a irrepetibilidade dos valores pagos, ante o seu caráter alimentar, além da boa-fé tanto dos gestores, como dos servidores, nos termos do art. 22, *caput*, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro;

III - o presente entendimento, naquilo que couber, aplica-se a todos os expedientes que tratem da matéria.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em emitir orientação no sentido de que:

I - os jurisdicionados se abstenham de conceder a recomposição inflacionária a que faz menção o art. 37, X, da Constituição Federal, durante a vigência da LC nº 173/20, ou enquanto prevalecer a decisão proferida nos autos de Reclamação nº 48.538/PR, do Supremo Tribunal Federal, firmada pelo d. Min. ALEXANDRE DE MORAES;

II - nas hipóteses em que a revisão tenha sido concedida, deverá a Administração, enquanto prevalecer a decisão proferida nos autos de Reclamação nº 48.538/PR, do Supremo Tribunal Federal, firmada pelo d. Min. ALEXANDRE DE MORAES, suspender o respectivo ato, mediante o processo legislativo adequado, observando a irrepetibilidade dos valores pagos, ante o seu caráter alimentar, além da boa-fé tanto dos gestores, como dos servidores, nos termos do art. 22, *caput*, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro;

III - o presente entendimento, naquilo que couber, aplica-se a todos os expedientes que tratem da matéria.

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 TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Tribunal Pleno, 6 de outubro de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 32.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Emenda Constitucional n. 114, de 16 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.U. de 17 dez. 2021	Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.
Emenda Constitucional n. 113, de 8 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.U. de 9 dez. 2021	Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.
Emenda Constitucional n. 112, de 27 de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 28 out. 2021	Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 188, de 31 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.U. de 31 dez. 2021 - Edição extra	Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), para modificar a composição e o funcionamento do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) e ampliar o âmbito de aplicação de seu regime tributário.
Lei Complementar n. 187, de 16 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.U. de 17 dez. 2021	Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, e dispositivos das Leis nºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.
Lei Complementar n. 186, de 27 de outubro de 2021 Publicado no D.O.U. de 28 out. 2021	Altera a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, para permitir a prorrogação, por até 15 (quinze) anos, das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria, às prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais in natura e à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador; e dá outras providências.
Lei Complementar n. 185, de 6 de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 7 out. 2021	Altera o art. 2º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, para incluir Municípios dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

1.3 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 14.288, de 31 de dezembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 3 jan. 2022</p>	<p>Altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, para prorrogar o prazo referente à contribuição previdenciária sobre a receita bruta, e a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para prorrogar o prazo referente a acréscimo de alíquota da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior (Cofins-Importação), nos termos que especifica.</p>
<p>Lei n. 14.287, de 31 de dezembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 3 jan. 2022</p>	<p>Altera a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, para prorrogar a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de automóveis de passageiros e para estender o benefício para as pessoas com deficiência auditiva.</p>
<p>Lei n. 14.286, de 29 de dezembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 30 dez. 2021</p>	<p>Dispõe sobre o mercado de câmbio brasileiro, o capital brasileiro no exterior, o capital estrangeiro no País e a prestação de informações ao Banco Central do Brasil; altera as Leis n os 4.131, de 3 de setembro de 1962, 4.728, de 14 de julho de 1965, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 10.192, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.371, de 28 de novembro de 2006, e o Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933; e revoga as Leis n os 156, de 27 de novembro de 1947, 1.383, de 13 de junho de 1951, 1.807, de 7 de janeiro de 1953, 2.145, de 29 de dezembro de 1953, 2.698, de 27 de dezembro de 1955, 4.390, de 29 de agosto de 1964, 5.331, de 11 de outubro de 1967, 9.813, de 23 de agosto de 1999, e 13.017, de 21 de julho de 2014, os Decretos-Leis n os 1.201, de 8 de abril de 1939, 9.025, de 27 de fevereiro de 1946, 9.602, de 16 de agosto de 1946, 9.863, de 13 de setembro de 1946, e 857, de 11 de setembro de 1969, a Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001, e dispositivos das Leis n os 4.182, de 13 de novembro de 1920, 3.244, de 14 de agosto de 1957, 4.595, de 31 de dezembro de 1964, 5.409, de 9 de abril de 1968, 6.099, de 12 de setembro de 1974, 7.738, de 9 de março de 1989, 8.021, de 12 de abril de 1990, 8.880, de 27 de maio de 1994, 9.069, de 29 de junho de 1995, 9.529, de 10 de dezembro de 1997, 11.803, de 5 de novembro de 2008, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 13.292, de 31 de maio de 2016, e 13.506, de 13 de novembro de 2017, e dos Decretos-Leis n os 2.440, de 23 de julho de 1940, 1.060, de 21 de outubro de 1969, 1.986, de 28 de dezembro de 1982, e 2.285, de 23 de julho de 1986.</p>
<p>Lei n. 14.285, de 29 de dezembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 30 dez. 2021</p>	<p>Altera as Leis nºs 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre regularização fundiária em terras da União, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para dispor sobre as áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água em áreas urbanas consolidadas.</p>
<p>Lei n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 30 dez. 2021</p>	<p>Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.276, de 27 de dezembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 28 dez. 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).</p>
<p>Lei n. 14.275, de 23 de dezembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 24 dez. 2021</p>	<p>Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar, para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19; altera as Leis nºs 13.340, de 28 de setembro de 2016, e 13.606, de 9 de janeiro de 2018; e dá outras providências (Lei Assis Carvalho II).</p>



<p>Lei n. 14.273, de 23 de dezembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 23 dez. 2021 - Edição extra</p>	<p>Estabelece a Lei das Ferrovias; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.636, de 15 de maio de 1998, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.257, de 10 de julho de 2001, 10.636, de 30 de dezembro de 2002, 12.815, de 5 de junho de 2013, 12.379, de 6 de janeiro de 2011, e 13.448, de 5 de junho de 2017; e revoga a Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973.</p>
<p>Lei n. 14.261, de 16 de dezembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 17 dez. 2021</p>	<p>Cria o Ministério do Trabalho e Previdência; altera as Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e 8.036, de 11 de maio de 1990, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga dispositivos da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.260, de 8 de dezembro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.U. de 9 dez.2021</p>	<p>Estabelece incentivos à indústria da reciclagem; e cria o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecycle) e Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecicle).</p>
<p>Lei n. 14.259, de 7 de dezembro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.U. de 8 dez.2021</p>	<p>Altera a Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021, que dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos e à contratação de bens e serviços de logística, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária e de treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.</p>
<p>Lei n. 14.257, de 1º de dezembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 2 dez. 2021</p>	<p>Institui o Programa de Estímulo ao Crédito (PEC); dispõe sobre o crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias; e altera as Leis nºs 13.999, de 18 de maio de 2020, 14.161, de 2 de junho de 2021, e 10.150, de 21 de dezembro de 2000.</p>
<p>Lei n. 14.250, de 25 de novembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 26 nov. 2021</p>	<p>Dispõe sobre a eliminação controlada de materiais, de fluidos, de transformadores, de capacitores e de demais equipamentos elétricos contaminados por bifenilas policloradas (PCBs) e por seus resíduos.</p>
<p>Lei n. 14.248, de 25 de novembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 26 nov. 2021</p>	<p>Estabelece o Programa Nacional do Bioquerosene para o incentivo à pesquisa e o fomento da produção de energia à base de biomassas, visando à sustentabilidade da aviação brasileira.</p>
<p>Lei n. 14.245, de 22 de novembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 23 nov. 2021</p>	<p>Altera os Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), para coibir a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas e para estabelecer causa de aumento de pena no crime de coação no curso do processo (Lei Mariana Ferrer).</p>
<p>Lei n. 14.237, de 19 de novembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 22 nov. 2021</p>	<p>Institui o auxílio Gás dos Brasileiros; e altera a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.</p>
<p>Lei n. 14.235, de 11 de novembro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 11 nov. 2021- Edição extra</p>	<p>Altera o Anexo I à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.</p>
<p>Lei n. 14.232, de 28 de outubro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 29 out. 2021</p>	<p>Institui a Política Nacional de Dados e Informações relacionadas à Violência contra as Mulheres (PNAINFO).</p>
<p>Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 26 out. 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.</p>

Lei n. 14.229, de 21 de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 22 out. 2021	Altera a Lei nº 7.408, de 25 de novembro de 1985, e a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para dispor sobre a fiscalização do excesso de peso dos veículos; altera a Lei nº 10.209, de 23 de março de 2001, para dispor sobre a prescrição da cobrança de multa ou indenização nos termos que especifica; e dá outras providências.
Lei n. 14.227, de 20 de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 21 out. 2021	Altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, a Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001.
Lei n. 14.226, de 20 de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 21 out. 2021	Dispõe sobre a criação do Tribunal Regional Federal da 6ª Região e altera a Lei nº 11.798, de 29 de outubro de 2008, para modificar a composição do Conselho da Justiça Federal.
Lei n. 14.222, de 15 de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 18 out. 2021	Cria a Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN); altera as Leis nºs 4.118, de 27 de agosto de 1962, 6.189, de 16 de dezembro de 1974, 6.453, de 17 de outubro de 1977, 9.765, de 17 de dezembro de 1998, 8.691, de 28 de julho de 1993, e 10.308, de 20 de novembro de 2001; e revoga a Lei nº 13.976, de 7 de janeiro de 2020.
Lei n. 14.218, de 13 de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 14 out. 2021	Altera a Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, para dispor sobre a validade das normas educacionais a serem adotadas, em caráter excepcional, enquanto perdurarem a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19 e suas consequências.
Lei n. 14.217, de 13 de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 14 out. 2021	Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19.
Lei n. 14.216, de 7 de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 8 out. 2021	Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias.
Lei n. 14.215, de 7 de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 8 out. 2021	Institui normas de caráter transitório aplicáveis a parcerias celebradas pela administração pública durante a vigência de medidas restritivas relacionadas ao combate à pandemia de covid-19, e dá outras providências.
Lei n. 14.214, de 6 de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 7 out. 2021	Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; e altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para determinar que as cestas básicas entregues no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino.
Lei n. 14.213, de 5 de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 5 out. 2021 - Edição extra	Altera a Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021.
Lei n. 14.212, de 5 de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 5 out. 2021 - Edição extra	Altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021.
Lei n. 14.211, de 1º de outubro de 2021 Publicada no D.O.U. de 1º out. 2021 - Edição extra	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para ajustar a sua redação à vedação constitucional de coligações nas eleições proporcionais; para fixar critérios para a participação dos partidos e dos candidatos na distribuição dos lugares pelo critério das maiores médias nas eleições proporcionais; e para reduzir o limite de candidatos que cada partido poderá registrar nas eleições proporcionais.

1.4 DECRETOS

Decreto n. 10.923, de 30 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 31.12.2021	Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI.
Decreto n. 10.922, de 30 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 31.12.2021	Dispõe sobre a atualização dos valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - de Licitações e Contratos Administrativos.
Decreto n. 10.919, de 29 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 30.12.2021	Prorroga a concessão do Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil.
Decreto n. 10.918, de 29 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 30.12.2021	Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável, de que trata o art. 32 da Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, e sobre o Conselho do Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável, de que trata o art. 35 da Lei nº 12.712, de 2012.
Decreto n. 10.909, de 22 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 23 dez. 2021	Prorroga o prazo previsto no Decreto nº 10.608, de 25 de janeiro de 2021, de exercício das atividades de controle interno da Advocacia-Geral da União pela Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República.
Decreto n. 10.908, de 21 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 22 dez. 2021	Altera o Decreto nº 9.853, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a Comissão Interministerial Brasil 200 Anos.
Decreto n. 10.906, de 20 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 21 dez. 2021	Institui o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio.
Decreto n. 10.905, de 20 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 21 dez. 2021	Dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho, a Comissão Tripartite Paritária Permanente, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.
Decreto n. 10.900, de 17 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 17 dez. 2021 - Edição extra	Dispõe sobre o Serviço de Identificação do Cidadão e a governança da identificação das pessoas naturais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e altera o Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, o Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020, e o Decreto nº 9.278, de 5 de fevereiro de 2018.
Decreto n. 10.899, de 16 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 17 dez. 2021	Altera o Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, que institui o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento.
Decreto n. 10.895, de 16 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 16 dez. 2021 - Edição extra	Altera o Decreto nº 2.381, de 12 de novembro de 1997, para dispor sobre a aplicação dos recursos do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal - FUNAPOL.
Decreto n. 10.893, de 14 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 14 dez. 2021 - Edição extra	Regulamenta o § 1º-C do art.26 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel e disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica.
Decreto n. 10.892, de 13 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 14 dez. 2021	Aprova o Programa de Dispêndios Globais - PDG das empresas estatais federais para o exercício financeiro de 2022 e dá outras providências.

Decreto n. 10.891, de 9 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 10 dez. 2021	Altera o Decreto nº 10.521, de 15 de outubro de 2020, para dispor sobre o benefício fiscal concedido às empresas que produzem bens e serviços do setor de tecnologias da informação e de comunicação na Zona Franca de Manaus e que investem em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação na Amazônia Ocidental ou no Estado do Amapá.
Decreto n. 10.890, de 9 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 10 dez. 2021	Altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, e o Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019, para dispor sobre a proteção ao denunciante de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta.
Decreto n. 10.889, de 9 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 10 dez. 2021	Regulamenta o inciso VI do caput do art. 5º e o art. 11 da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos e a participação de agentes públicos, no âmbito do Poder Executivo federal, em audiências e sobre a concessão de hospitalidades por agente privado, e institui o Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo federal - e- Agendas.
Decreto n. 10.888, de 9 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 9 dez. 2021 - Edição extra	Dispõe sobre a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o relator-geral do projeto de lei orçamentária anual sobre a execução de recursos decorrentes de emendas.
Decreto n. 10.887, de 7 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 8 dez. 2021	Altera o Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.
Decreto n. 10.886, de 7 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 8 dez. 2021	Institui a Estratégia Nacional de Propriedade Intelectual.
Decreto n. 10.881, de 2 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 3 dez. 2021	Regulamenta o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, instituído pela Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021.
Decreto n. 10.880, de 2 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 3 dez. 2021	Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.
Decreto n. 10.870, de 25 de novembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 26 nov. 2021	Altera as relações a que se referem a Seção I do Anexo III à Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, e a Seção I do Anexo III à Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021.
Decreto n. 10.866, de 23 de novembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 23 nov. 2021 - Edição extra	Altera o Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021, para dispor sobre a Bolsa de Iniciação Científica Júnior.
Decreto n. 10.854, de 10 de novembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 11 nov. 2021	Regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista e institui o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais e o Prêmio Nacional Trabalhista, e altera o Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018.
Decreto n. 10.852, de 8 de novembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 8 nov. 2021 - Edição extra	Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.
Decreto n. 10.851, de 5 de novembro de 2021 Publicado no D.O.U. de 5 nov. 2021 - Edição extra	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para reajustar os valores referenciais de caracterização das situações de pobreza e de extrema pobreza e os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família.

Decreto n. 10.846, de 25 de outubro de 2021 Publicado no D.O.U. de 26 out. 2021	Institui o Programa Nacional de Crescimento Verde.
Decreto n. 10.839, de 18 de outubro de 2021 Publicado no D.O.U. de 19 out. 2021	Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação de existência de subsídios e à aplicação de medidas compensatórias.
Decreto n. 10.836, de 14 de outubro de 2021 Publicado no D.O.U. de 15 out. 2021	Regulamenta o art. 15-E da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que autoriza os bancos administradores do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste a realizar acordos de renegociação extraordinária de operações de crédito inadimplidas sob a sua gestão.
Decreto n. 10.835, de 14 de outubro de 2021 Publicado no D.O.U. de 15 out. 2021	Dispõe sobre as cessões, as requisições e as alterações de exercício para composição da força de trabalho em que a administração pública federal, direta e indireta, seja parte.
Decreto n. 10.833, de 7 de outubro de 2021 Publicado no D.O.U. de 8 out. 2021	Altera o Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002, que regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins.
Decreto n. 10.831, de 6 de outubro de 2021 Publicado no D.O.U. de 7 out. 2021	Regulamenta o art. 24 da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, que institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências.
Decreto n. 10.828, de 1º de outubro de 2021 Publicado no D.O.U. de 4 out. 2021	Regulamenta a emissão de Cédula de Produto Rural, relacionada às atividades de conservação e recuperação de florestas nativas e de seus biomas, de que trata o inciso II do § 2º do art. 1º da Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Emenda Constitucional n. 51, de 23 de novembro de 2021 Publicada no D.O.A. de 24 nov. 2021	Acresce o art. 243C [que dispõe sobre a representação judicial do Tribunal de Contas do Estado] à Constituição do Estado do Paraná, com a seguinte redação.
Emenda Constitucional n. 50, de 25 de outubro de 2021 Publicada no D.O.A. de 27 out. 2021	Cria o Departamento de Polícia Penal do Estado do Paraná no âmbito da Segurança Pública do Estado do Paraná.

2.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 243, de 17 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2021	Altera a Lei Complementar nº 222, de 5 de maio de 2020, que dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná – Agepar e dá outras providências.
Lei Complementar n. 242, de 17 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2021	Altera as Leis Complementares nº 103, de 14 de março de 2004 e nº 123, de 9 de setembro de 2008, que dispõe sobre Plano de Carreira do Professor e do Quadro de Funcionários da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná, respectivamente.

Lei Complementar n. 241, de 17 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2021	Altera a Lei Complementar nº 130, de 14 de julho de 2010, que regulamenta o Programa de Desenvolvimento Educacional - PDE no âmbito da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte.
Lei Complementar n. 240, de 17 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2021	Altera o inciso X do art.2º da Lei Complementar nº108, de 18 de maio de 2005, que dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos órgãos da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo.
Lei Complementar n. 239, de 14 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 14 dez. 2021	Dispõe sobre o parcelamento de valores relativos ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, sujeitos ao regime de substituição tributária, que foram objeto de comunicado de auto regularização pelo fisco estadual aos estabelecimentos varejistas de produtos farmacêuticos, na forma que especifica, altera a legislação tributária e dá outras providências.
Lei Complementar n. 238, de 22 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 26 nov. 2021	Acrescenta e altera dispositivos da Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011, que estabeleceu a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná.

2.3 LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 20.949, de 31 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 31 dez. 2021	Altera a Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS, com base no art. 155, inc. II, §§ 2º e 3º da Constituição Federal, e na Lei Complementar Federal nº 87, de 13 de setembro de 1996.
Lei n. 20.948, de 23 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 23 dez. 2021	Atualiza o Valor de Referência de Custas - VRC.
Lei n. 20.946, de 20 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 20 dez. 2021	Dispõe sobre o programa de parcelamento incentivado de créditos tributários relativos ao ICM e ao ICMS, e de créditos não tributários inscritos em dívida ativa pela Secretaria de Estado da Fazenda, nas condições que especifica.
Lei n. 20.945, de 20 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 20 dez. 2021	Institui o serviço público de loteria no Estado do Paraná e dá outras providências.
Lei n. 20.943, de 20 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 20 dez. 2021	Institui o Programa Energia Solidária no âmbito do Estado do Paraná.
Lei n. 20.937, de 17 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2021	Institui o auxílio-alimentação aos servidores ativos ocupantes das carreiras que especifica.
Lei n. 20.936, de 17 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2021	Dispõe sobre a criação da Taxa de Fiscalização e Serviços no âmbito da Polícia Civil do Estado do Paraná e seu tratamento tributário.
Lei n. 20.934, de 17 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2021	Estabelece as condições para implementação da revisão geral concedida pela Lei nº19.912, de 30 de agosto de 2019 e dá outras providências.
Lei n. 20.933, de 17 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2021	Dispõe sobre os parâmetros de financiamento das Universidades Públicas Estaduais do Paraná, estabelece critérios para a eficiência da gestão universitária e dá outros provimentos.



<p>Lei n. 20.932, de 17 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2021</p>	<p>Altera dispositivos da Lei nº 16.372, de 30 de dezembro de 2009, que estabelece o quantitativo, para regularização, dos cargos em comissão e funções gratificadas que se destinam a atender aos encargos de direção, de chefia ou de assessoramento nas Instituições Estaduais de Ensino Superior, e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 20.931, de 17 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2021</p>	<p>Altera dispositivo da Lei nº 19.913, de 30 de agosto de 2019, que autoriza o Poder Executivo a conceder a exploração do uso, total ou parcial, de áreas destinadas ao uso público nas Unidades de Conservação, no âmbito do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 20.929, de 17 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2021</p>	<p>Torna obrigatória compensação ambiental para empreendimentos geradores de impacto ambiental negativo não mitigável, no âmbito do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 20.927, de 17 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2021</p>	<p>Institui o Diário Eletrônico da Defensoria Pública como meio oficial de comunicação de atos da Defensoria Pública do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 20.887, de 15 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 15 dez. 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 20.077, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020 a 2023.</p>
<p>Lei n. 20.878, de 15 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 15 dez. 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 20.446, de 18 de dezembro de 2020, que dispõe sobre a LOA de 2021, e a Lei nº 20.648, de 20 de julho de 2021, que dispõe sobre a LDO de 2022, nos termos que especifica.</p>
<p>Lei n. 20.877, de 15 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 15 dez. 2021</p>	<p>Fixa, a partir de 1º de janeiro de 2022, o Piso Salarial no Estado do Paraná e sua política de valorização e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 20.875, de 15 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 15 dez. 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 18.451, de 6 de abril de 2015, que instituiu o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 20.873, de 15 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 15 dez. 2021</p>	<p>Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2022.</p>
<p>Lei n. 20.868, de 9 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 10 dez. 2021</p>	<p>Altera dispositivos da Lei nº 16.575, de 28 de setembro de 2010, que dispõe que a Polícia Militar do Estado do Paraná destina-se à preservação da ordem pública, à polícia ostensiva, à execução de atividades de defesa civil, além de outras atribuições previstas na legislação federal e estadual.</p>
<p>Lei n. 20.866, de 9 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 10 dez. 2021</p>	<p>Institui, no âmbito do Estado do Paraná, a Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 20.863, de 7 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 8 dez. 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 18.424, de 8 de janeiro de 2015, que instituiu o Programa Brigadas Escolares - Defesa Civil na Escola.</p>
<p>Lei n. 20.858, de 7 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 8 dez. 2021</p>	<p>Institui a Campanha “Tem Saída” no Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 20.857, de 7 de dezembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 8 dez. 2021</p>	<p>Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores da Defensoria Pública do Estado do Paraná.</p>
<p>Lei n. 20.827, de 30 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 30 nov. 2021</p>	<p>Dispõe sobre a divulgação dos direitos e deveres relativos à Parentalidade Responsável no Estado do Paraná.</p>

Lei n. 20.826, de 30 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 30 nov. 2021	Autoriza o Poder Executivo a criar Fundos Rotativos para os Órgãos que especifica.
Lei n. 20.818, de 22 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 23 nov. 2021	Altera a Lei nº 20.583, de 26 de maio de 2021, que institui o Auxílio Emergencial para Microempresas (ME) e Microempreendedores Individuais cadastrados nos grupos de atividades econômicas especificados nesta Lei e dá outras providências.
Lei n. 20.817, de 22 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 23 nov. 2021	Autoriza o Poder Executivo a implementar a reestruturação societária da CELEPAR.
Lei n. 20.816, de 22 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 23 nov. 2021	Autoriza a administração pública direta e indireta do Estado do Paraná a ceder, a título gratuito, o uso de imóveis ao IBGE, para instalação de Postos de Coleta para levantamento censitário, e dá outras providências.
Lei n. 20.809, de 22 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 23 nov. 2021	Revoga o inciso I do § 3º do art. 1º da Lei nº 11.571, de 5 de novembro de 1996, que dispõe sobre a instalação obrigatória de itens de segurança nas agências e postos de serviços bancários.
Lei n. 20.807, de 29 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 29 nov. 2021	Altera a Lei nº 16.675, de 20 de dezembro de 2010, que institui a meia-entrada para deficientes físicos nos eventos teatrais realizados em todos os locais públicos de cultura, em casa de diversões, espetáculos, praças esportivas e similares do Estado do Paraná.
Lei n. 20.807, de 22 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 23 nov. 2021	Acrescenta e altera dispositivos da Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011, que estabeleceu a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
Lei n. 20.790, de 18 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 19 nov. 2021	Autoriza o Poder Executivo a doar ou ceder bens móveis declarados inservíveis ou desnecessários ao serviço público.
Lei n. 20.781, de 16 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 nov. 2021	Altera a Lei nº 20.077, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020 a 2023.
Lei n. 20.778, de 16 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 nov. 2021	Dispõe acerca do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social e adota outras providências.
Lei n. 20.777, de 16 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 nov. 2021	Institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Estado do Paraná e dá outras providências.
Lei n. 20.775, de 16 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 17 nov. 2021	Altera o § 1º do art. 1º da Lei nº 17.992, de 21 de março de 2014, que dispõe sobre o capital social autorizado da SANEPAR.
Lei n. 20.770, de 4 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 5 nov. 2021	Dispõe sobre a manutenção e disponibilização de banco de dados contendo histórico de informações a respeito de veículos licenciados no Estado do Paraná.
Lei n. 20.769, de 4 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 5 nov. 2021	Altera a nomenclatura do cargo de Analista de Controle para Auditor de Controle Externo constante nas Leis nº 15.854, de 16 de junho de 2008, nº 16.749, de 29 de dezembro de 2010, nº 17.423, de 18 de dezembro de 2012, e nº 18.691, de 22 de dezembro de 2015
Lei n. 20.762, de 4 de novembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 5 nov. 2021	Estabelece preceitos e objetivos para apoio e qualificação dos Hospitais Públicos e Filantrópicos do Sistema Único de Saúde do Paraná.

Lei n. 20.747, de 18 de outubro de 2021 Publicada no D.O.E. de 18 nov. 2021	Institui, no âmbito do Estado do Paraná, o Programa de Transferência de Renda, nas condições que especifica.
Lei n. 20.745, de 6 de outubro de 2021 Publicada no D.O.E. de 6 out. 2021	Dispõe sobre a aplicação de dose complementar de imunizante contra a Covid-19 no Estado do Paraná.
Lei n. 20.744, de 6 de outubro de 2021 Publicada no D.O.E. de 6 out. 2021	Dispõe sobre as regras para a constituição e normas gerais de funcionamento de ambiente regulatório experimental no Estado do Paraná.
Lei n. 20.743, de 5 de outubro de 2021 Publicada no D.O.E. de 5 out. 2021	Institui o Programa de Recuperação dos Ativos e Créditos, oriundos das operações de titularidade do Estado do Paraná, resultantes da liquidação do Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná, e adota outras providências.
Lei n. 20.742, de 5 de outubro de 2021 Publicada no D.O.E. de 5 out. 2021	Altera dispositivo da Lei nº 12.945, de 5 de setembro de 2000, que instituiu o Fundo Estadual do Meio Ambiente, conforme especifica.
Lei n. 20.741, de 5 de outubro de 2021 Publicada no D.O.E. de 5 out. 2021	Altera dispositivos da Lei nº 16.019, de 19 de dezembro de 2008, que instituiu o Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais.
Lei n. 20.740, de 5 de outubro de 2021 Publicada no D.O.E. de 5 out. 2021	Dispõe sobre as normas pertinentes aos descontos e consignação em folhas de pagamento de servidores civis e militares, ativos e inativos, assim como de Pensionistas de geradores de pensão do Estado do Paraná, e dá outras providências.
Lei n. 20.739, de 4 de outubro de 2021 Publicada no D.O.E. de 5 out. 2021	Institui as diretrizes do ensino domiciliar (homeschooling) no âmbito da educação básica no Estado do Paraná.
Lei n. 20.738, de 4 de outubro de 2021 Publicada no D.O.E. de 4 out. 2021	Institui o Programa Paraná Mais Verde e dá outras providências.
Lei n. 20.735, de 30 de setembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 1º out. 2021	Altera dispositivo da Lei nº 17.548, de 17 de abril de 2013, que autoriza do Poder Executivo a custear as despesas dos conselheiros integrantes do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Estadual de Assistência Social.
Lei n. 20.733, de 30 de setembro de 2021 Publicada no D.O.E. de 1º out. 2021	Dá nova redação ao Anexo Único da Lei nº 18.794, de 25 de maio de 2016, que criou cargos em comissão de livre nomeação e livre exoneração no âmbito da Companhia de Habitação do Paraná.

2.4 DECRETOS

Decreto n. 9.989, de 22 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 22 dez. 2021	Solicitação de Prorrogação de emergência hídrica em todo o Estado do Paraná.
Decreto n. 9.976, de 22 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 22 dez. 2021	Passa a vigorar com a seguinte reação o art. 42 do Decreto nº 9.879, de 20 de dezembro de 2021 [que regulamenta a lei que instituiu o teletrabalho no âmbito da Administração Direta, Autarquias e Fundações e dá providências correlatas].
Decreto n. 9.950, de 21 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 21 dez. 2021	Publica a tabela de valores venais para cálculo do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA para o exercício de 2022.

Decreto n. 9.881, de 20 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2021	Introduz alteração no Decreto nº 12.183, de 28 de dezembro de 2018 [que dispõe sobre crédito de ICMS recebido em transferência, a título de pagamento pelo fornecimento de energia elétrica e gás natural, de estabelecimentos credenciados no Sistema de Controle da Transferência e Utilização dos Créditos Acumulados – SISCREDA].
Decreto n. 9.879, de 20 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2021	Regulamenta a lei que instituiu o teletrabalho no âmbito da Administração Direta, Autarquias e Fundações e dá providências correlatas.
Decreto n. 9.878, de 20 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2021	Altera o Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Proteção Ambiental do Passaúna (APA Estadual do Passaúna), criado pelo Decreto nº 832, de 26 de maio de 1995, e alterado pelo Decreto nº 5.063, de 20 de novembro de 2001 e pelo Decreto nº 8.536, de 20 de dezembro de 2017.
Decreto n. 9.877, de 20 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 20 dez. 2021	Altera o Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Proteção Ambiental do Piraquara (“APA Estadual do Piraquara”), criado pelo Decreto nº 6.706, de 09 de dezembro de 2002, e alterado pelo Decreto nº 9.021, de 13 de março de 2018.
Decreto n. 9.830, de 15 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 15 dez. 2021	Transfere à Procuradoria-Geral do Estado a consultoria jurídica do Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR.
Decreto n. 9.810, de 14 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 14 dez. 2021	Regulamenta a cobrança do depósito realizado a título de contrapartida de incentivo ou benefício fiscal, destinado ao Fundo de Recuperação e Estabilização Fiscal do Paraná - FUNREP, de que trata a Lei Complementar nº 231, de 17 de dezembro de 2020.
Decreto n. 9.792, de 14 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 14 dez. 2021	Prorroga até 30 de junho de 2022 o prazo de vigência do Decreto nº 4.319, de 23 de março de 2020, prorrogado pelos Decretos nº 6.543, de 15 de dezembro de 2020 e nº 7.899, de 14 de junho de 2021, de estado de calamidade pública para fins de enfrentamento e resposta ao desastre de doenças infecciosas virais causado pela epidemia do Coronavírus – COVID-19.
Decreto n. 9.744, de 9 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 9 dez. 2021	Regulamenta a Lei nº 20.747 de 18 de outubro de 2021, que cria o Programa Estadual de Transferência de Renda.
Decreto n. 9.716, de 7 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 7 dez. 2021	Retifica o inciso I do art. 1º do Decreto nº 9.606, de 1º de dezembro de 2021.
Decreto n. 9.713, de 7 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 7 dez. 2021	Introduz alterações no Decreto nº 6.434, de 16 de março de 2017, que dispõe sobre o Programa Paraná Competitivo.
Decreto n. 9.674, de 6 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 6 dez. 2021	Altera o Decreto nº 7.868, de 9 de junho de 2021, que dispõe sobre a regulamentação do Auxílio Emergencial para Microempresas e Microempreendedores Individuais a que se refere a Lei nº 20.583, de 26 de maio de 2021.
Decreto n. 9.672, de 6 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 6 dez. 2021	Altera o Decreto nº 8.249, de 21 de novembro de 2017, que dispõe sobre o cadastramento de entidades paranaenses, sem fins lucrativos, no Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Paraná.
Decreto n. 9.670, de 6 de dezembro de 2021 Publicado no D.O.E. de 6 dez. 2021	Regulamenta a ordem cronológica dos pagamentos efetuados no âmbito do Estado do Paraná, relativos ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços.



<p>Decreto n. 9.666, de 6 de dezembro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.E. de 6 dez. 2021</p>	<p>Estabelece os Índices de Participação dos Municípios (IPM) paranaenses no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, para o exercício de 2022.</p>
<p>Decreto n. 9.621, de 3 de dezembro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.E. de 3 dez. 2021</p>	<p>Regulamenta o artigo 18-C, da Lei nº 17.734, de 29 de outubro de 2013, que institui a Ação Recomeça Paraná no âmbito do projeto complementar Nossa Gente Paraná – Qualificação Profissional e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 9.606, de 1º de dezembro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.E. de 1º dez. 2021</p>	<p>Fixa critérios para a concessão do benefício da tarifa social para família de baixa renda – Programa Água Solidária.</p>
<p>Decreto n. 9.551, de 25 de novembro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.E. de 25 nov. 2021</p>	<p>Acresce os §§ 1º e 2º ao art. 11 do 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 anteprojetos de lei ao Chefe do Poder Executivo pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual].</p>
<p>Decreto n. 9.539, de 22 de novembro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.E. de 22 nov. 2021</p>	<p>Divulga o calendário de feriados e estabelece os dias de recesso e de ponto facultativo do ano de 2022, para cumprimento pelos Órgãos e Entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo, sem prejuízo dos serviços considerados essenciais.</p>
<p>Decreto n. 9.518, de 22 de novembro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.E. de 22 nov. 2021</p>	<p>Institui o Programa Estadual de Desenvolvimento Produtivo Regional Integrado, denominado Paraná Produtivo.</p>
<p>Decreto n. 9.319, de 8 de novembro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.E. de 8 nov. 2021</p>	<p>Altera o art. 7º do Decreto nº 2.069, de 03 de agosto de 2015, que dispõe sobre o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Paraná, de que trata a Lei nº 18.451, de 06 de abril de 2015.</p>
<p>Decreto n. 9.224, de 29 de outubro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.E. de 29 out. 2021</p>	<p>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.</p>
<p>Decreto n. 9.222, de 28 de outubro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.E. de 28 out. 2021</p>	<p>Retifica o parágrafo único do art. 8º do Decreto nº 8.968 de 06 de outubro de 2021.</p>
<p>Decreto n. 9.220, de 28 de outubro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.E. de 28 out. 2021</p>	<p>Regulamenta a Lei nº 20.740, de 05 de outubro de 2021.</p>
<p>Decreto n. 9.206, de 27 de outubro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.E. de 27 out. 2021</p>	<p>Dispõe sobre as normas para utilização de aeronaves sob a responsabilidade da Casa Militar da Governadoria.</p>
<p>Decreto n. 9.185, de 26 de outubro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.E. de 26 out. 2021</p>	<p>Altera e acrescenta os dispositivos que especifica no Decreto nº 6.474, de 14 de dezembro de 2020, que regulamenta a aplicação da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), no âmbito da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado do Paraná.</p>
<p>Decreto n. 9.108, de 20 de outubro de 2021</p> <p>Publicado no D.O.E. de 20 out. 2021</p>	<p>Promove alterações no anexo ao Decreto nº 5810, de 28 de setembro de 2020 e revoga o Decreto nº 6475, de 14 de dezembro de 2020, que trata da regulamentação do Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA.</p>

Decreto n. 9.100, de 18 de outubro de 2021 Publicado no D.O.E. de 18 out. 2021	Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de realizar estudos acerca da reorganização e reformulação da gestão do sistema prisional e penitenciário do Estado do Paraná, com a execução de serviços auxiliares instrumentais ou acessórios de forma indireta.
Decreto n. 9.095, de 15 de outubro de 2021 Publicado no D.O.E. de 15 out. 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.
Decreto n. 9.090, de 15 de outubro de 2021 Publicado no D.O.E. de 15 out. 2021	Regulamenta a Lei nº 20.634, de 6 de julho de 2021, que institui o Programa Retoma Paraná, destinado a viabilizar aos contribuintes em recuperação judicial ou extrajudicial ou em regime falimentar, nos termos da Lei Federal nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, condições mais benéficas para quitação de seus débitos tributários.
Decreto n. 8.968, de 6 de outubro de 2021 Publicado no D.O.E. de 6 out. 2021	Institui diretrizes para a redução do consumo de energia elétrica no âmbito da Administração Pública Estadual e de outras instituições.
Decreto n. 8.937, de 4 de outubro de 2021 Publicado no D.O.E. de 4 out. 2021	Dispõe sobre a adesão do Estado do Paraná às campanhas “Race to Zero” e “Race to Resilience”, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

Resolução n. 90, de 10 de dezembro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 15 dez. 2021	Dispõe sobre alterações da Resolução nº 41, de 19 de dezembro de 2013.
Resolução n. 89, de 1º de dezembro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 6 dez. 2021	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.
Resolução n. 88, de 1º de outubro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 6 out. 2021	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.

3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

Instrução Normativa n. 169, de 8 de dezembro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 10 dez. 2021	Estabelece o escopo e dispõe sobre o processo de análise para as Prestações de Contas Anuais dos Municípios do Estado do Paraná, do exercício financeiro de 2021, compreendendo os Poderes Legislativo e Executivo, suas administrações direta e indireta, Consórcios Intermunicipais, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas de Direito Privado - inclusive Entidades Fechadas de Previdência Complementar, e dá outras providências.
Instrução Normativa n. 168, de 6 de dezembro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 9 dez. 2021	Dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise das Prestações de Contas das Entidades Estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, relativas ao exercício de 2021, nos termos dos arts. 220 a 223 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.

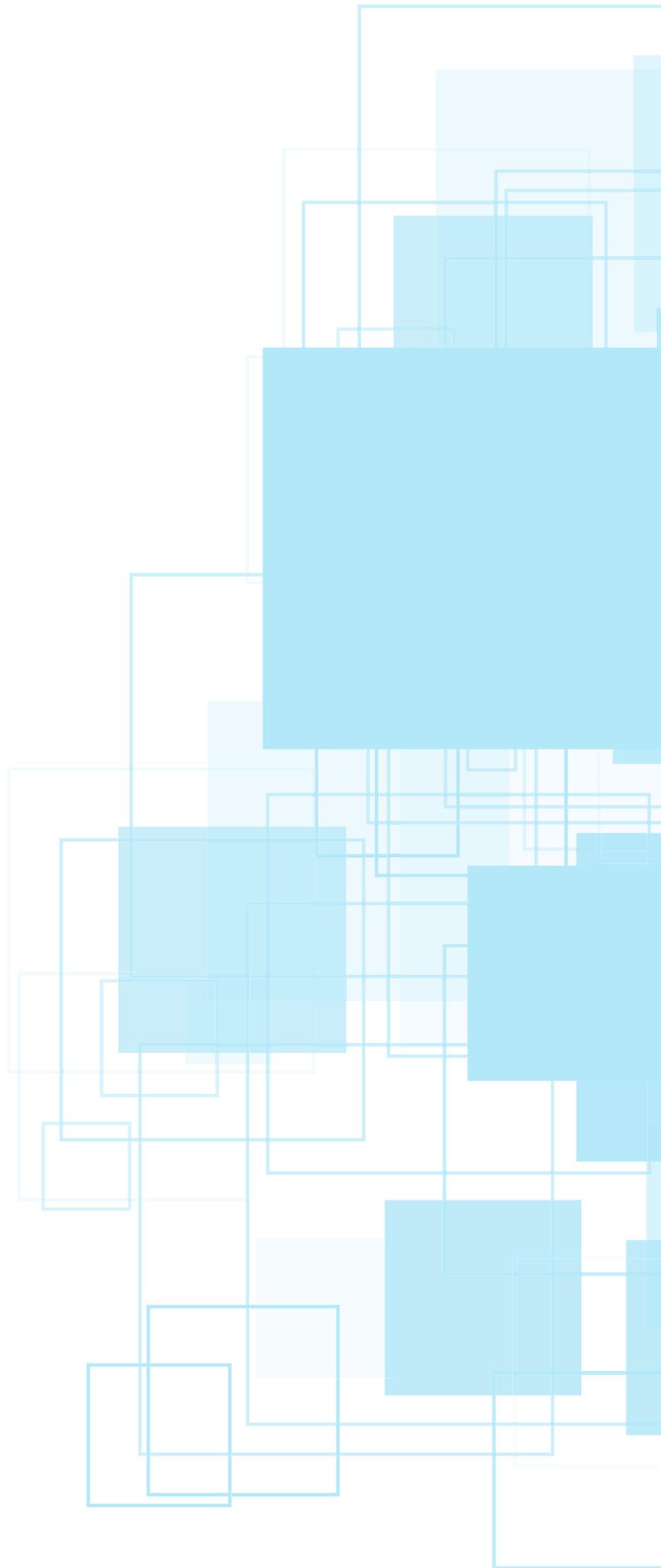
Instrução Normativa n. 167, de 6 de dezembro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 9 dez. 2021	Dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativa ao exercício de 2021, nos termos dos arts. 211 a 214 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.
Instrução Normativa n. 166, de 10 de novembro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 16 nov. 2021	Dispõe sobre a Agenda de Obrigações Municipais para o exercício financeiro de 2022, a ser observada pela Administração Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná.
Instrução Normativa n. 165, de 4 de novembro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 8 nov. 2021	Institui o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para o período de 2022 a 2027, na forma do Anexo desta Instrução Normativa.

3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

Instrução de Serviço n. 150, de 22 de novembro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 25 nov. 2021	Dispõe sobre a criação do subassunto Ouvidoria nos processos do assunto Requerimento Externo, com alteração da Instrução Normativa nº 82, de 20 de dezembro de 2012.
---	--

3.4 PORTARIAS SELECIONADAS

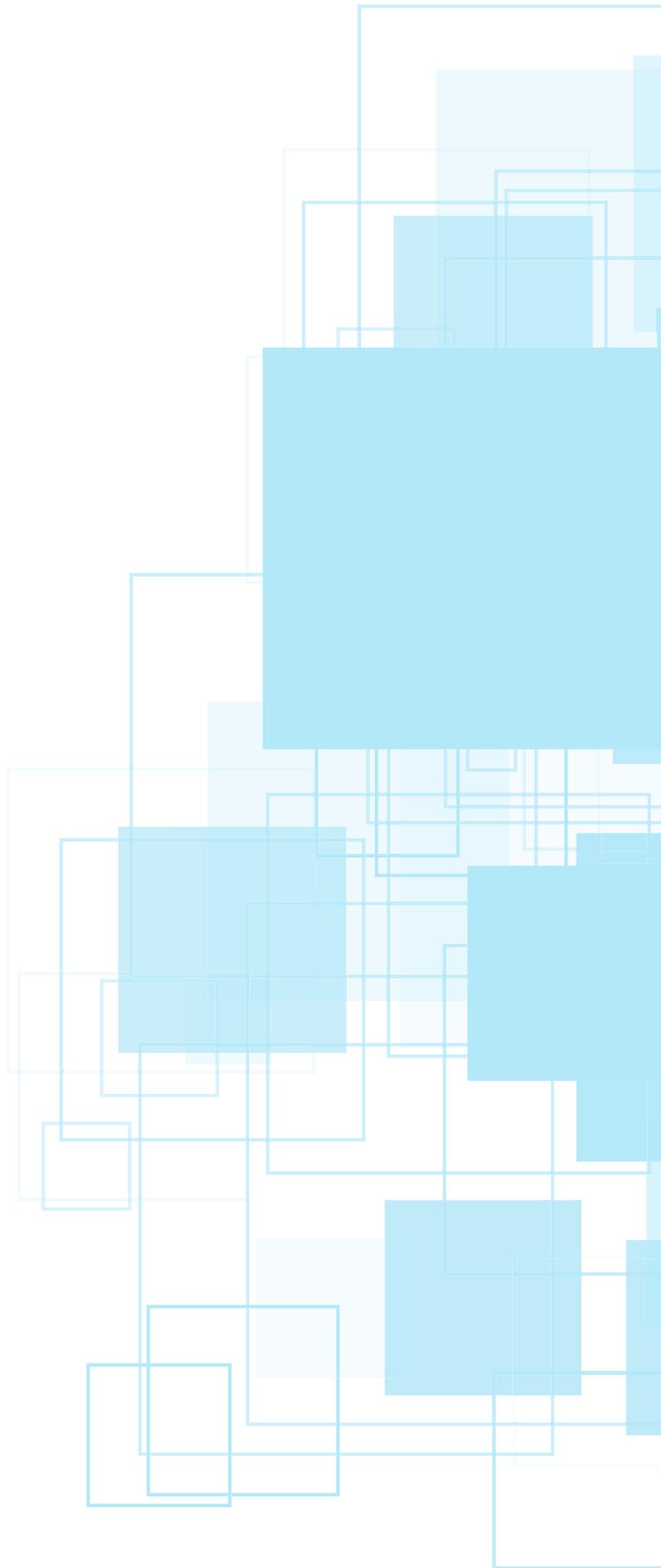
Portaria n. 1.060, de 15 de dezembro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 16 dez. 2021	Dispõe sobre o fim do período de vigência do teletrabalho especial imposto pela pandemia da Covid-19 no âmbito do Tribunal de Contas.
Portaria n. 998, de 24 de novembro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 26 nov. 2021	Dispõe sobre a continuidade do retorno gradual e seguro das atividades presenciais no âmbito do Tribunal de Contas.
Portaria n. 975, de 17 de novembro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 19 nov. 2021	Revoga a Portaria nº 196/20, de 21 de março de 2020, que dispõe “sobre os prazos aplicáveis às obrigações perante este Tribunal durante as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus - COVID19, e dá outras providências”.
Portaria n. 976, de 16 de novembro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 19 nov. 2021	Aprova, nos termos do artigo 16, inciso XXXIX, do Regimento Interno, o Calendário Oficial deste Tribunal de Contas para o exercício de 2022, em anexo, com a indicação das datas de suspensão de expediente, conforme feriados e recessos previstos.
Portaria n. 969, de 10 de novembro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 12 nov. 2021	Dispõe sobre a continuidade do retorno gradual e seguro das atividades presenciais no âmbito do Tribunal de Contas.
Portaria n. 945, de 28 de outubro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 29 out. 2021	Dispõe sobre a continuidade do retorno gradual e seguro das atividades presenciais no âmbito do Tribunal de Contas.
Portaria n. 907, de 14 de outubro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 15 out. 2021	Dispõe sobre a continuidade do retorno gradual e seguro das atividades presenciais no âmbito do Tribunal de Contas.

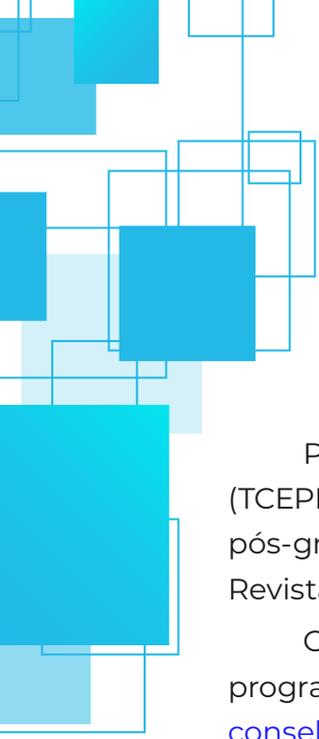




LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCEPR “VIAJuris”: VIAJuris
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: Boletim de Jurisprudência
- Pesquisas Prontas – PP: Pesquisas Prontas
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas
 - Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>





NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCEPR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCEPR: conselho.editorial@tce.pr.gov.br (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCEPR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCEPR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período.

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCEPR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCEPR, a quem compete:

- a) proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico.

- b) a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;
- c) o controle de qualidade do material editado;
- d) a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.

Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

Autor(es): Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

A revista se reserva o direito de efetuar 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.

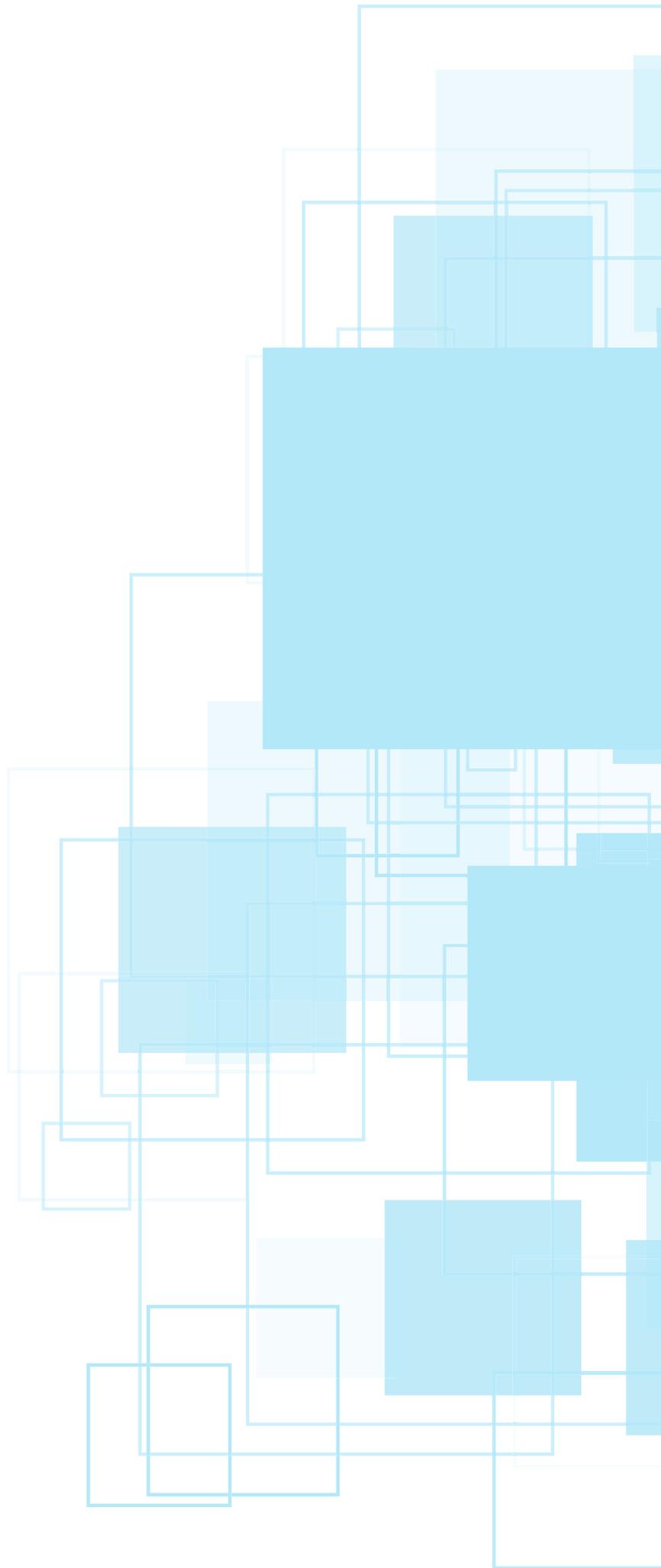
Resumo em português: deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

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