

ISSN 2675-6765



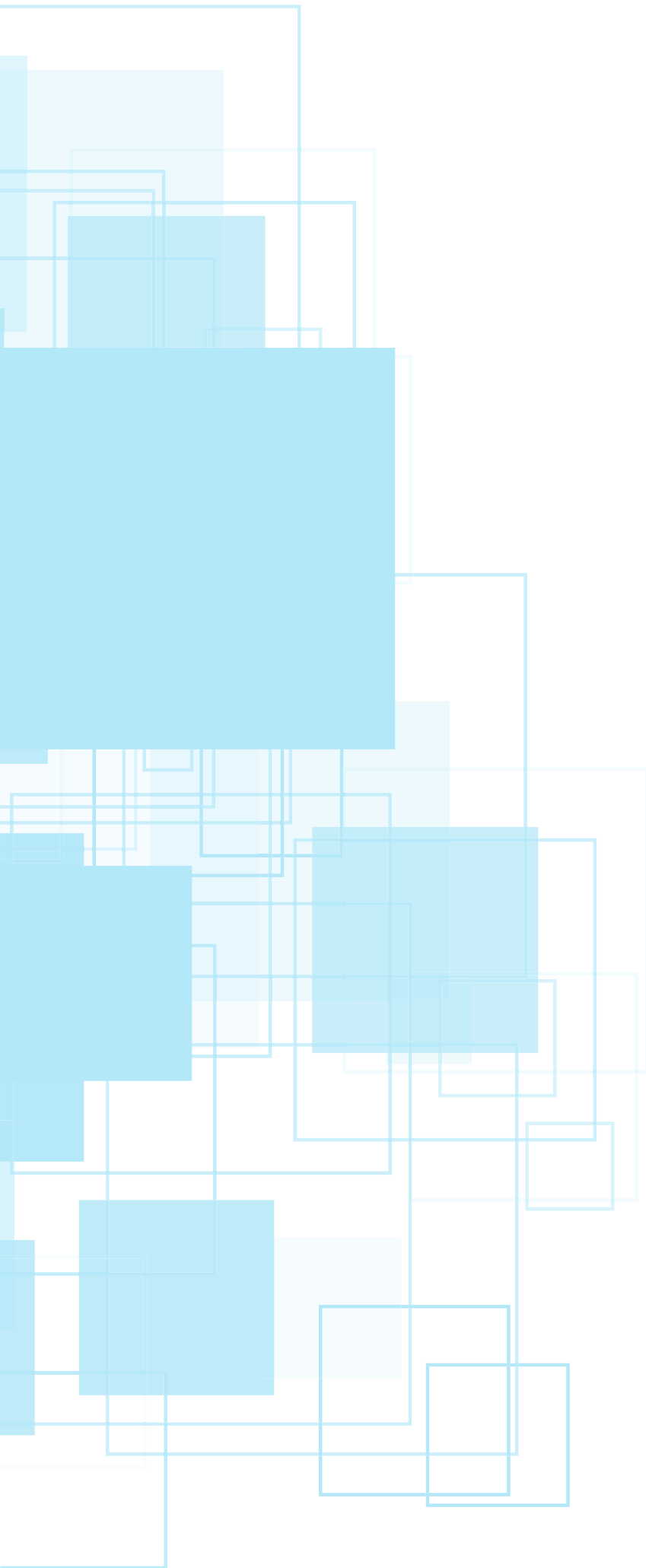
**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ

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

VOLUME XI/NÚMERO 40  
ABRIL/JUNHO 2023

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português e espanhol

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

ISSN: 2675-6765

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

CDD 351  
CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

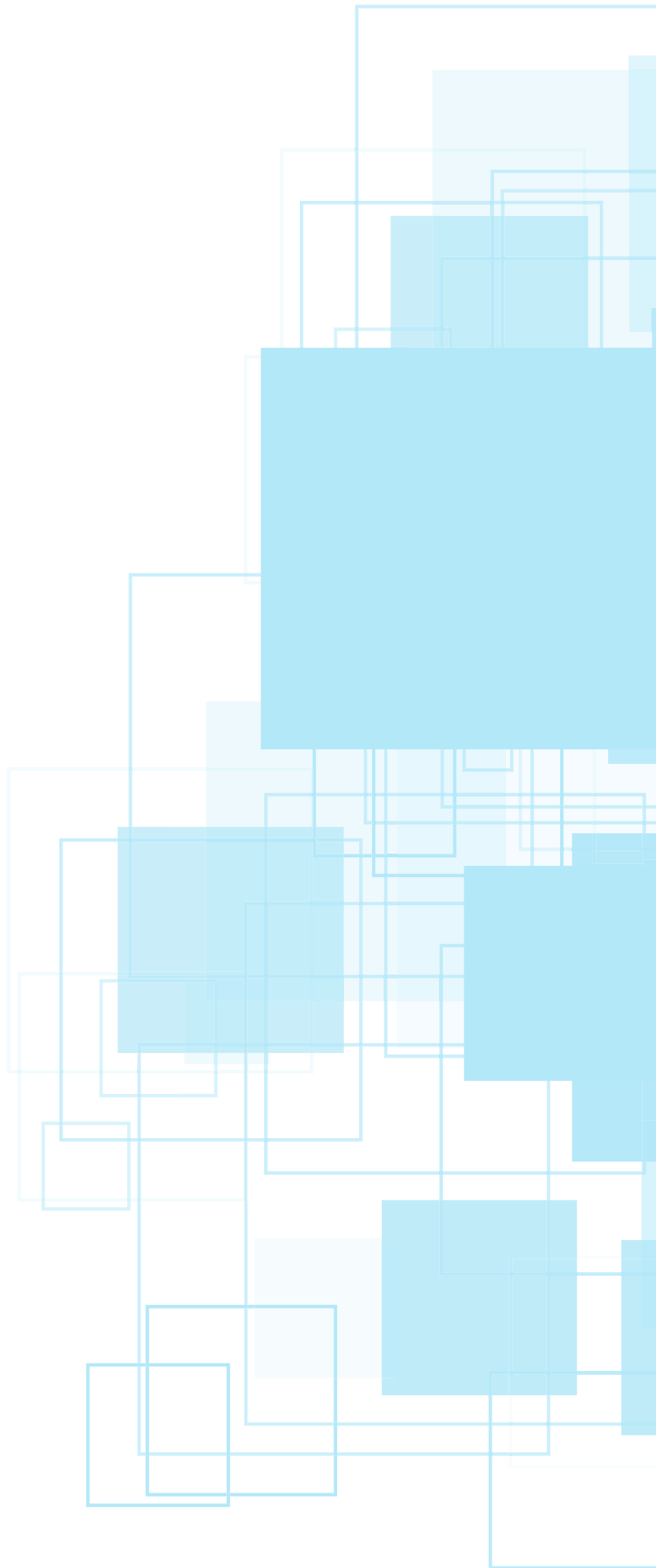
### **Conselho Editorial**

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

Presidente  
Secretária

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

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



# SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	8
<b>ARTIGOS</b> .....	10
<b>A súmula 06 do STF e a inconstitucionalidade da alteração unilateral prejudicial das aposentadorias pela administração</b> .....	10
Fábio Diniz de Souza; Sérgio da Silva Mendes	
<b>Setor municipal de transferências voluntárias e a política municipal de assistência social: a experiência da prefeitura de Mandaguari – PR, entre os anos de 2012 a 2020</b> .....	26
Janayne Luane de Andrade; Juliana Moura dos Santos; Nilton Mendes Fontes Filho; Vilmara Gouveia Pereira	
<b>Primeiras impressões sobre o Sistema Eletrônico de Registros Públicos: expectativas trazidas pela Lei nº 14.382/2022</b> .....	40
Arnaldo José Bueno; Daniele Pereira da Silva; Vitor Hugo Bueno Fogaça	
<b>A atuação da Comissão de Monitoramento e Avaliação no cenário da Lei nº 13019/2014</b> .....	60
Laura Rossi Leite	
<b>ACÓRDÃOS</b> .....	72
<b>Prejulgado nº 31</b> .....	72
Atos de pessoal – Prazo decadencial (TCEPR, Proc. nº 724523/18, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/04/23, DETC 2963 – 19/04/23)	
<b>Acumulação de cargos</b> .....	105
Advogado – Poder Executivo – Vereador (TCEPR, Proc. nº 309268/22, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 19/04/23, DETC 2969 – 28/04/23)	
<b>Apenados</b> .....	113
Prestação de serviços – Operacionalização – Disciplinamento (TCEPR, Proc. nº 502354/20, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 07/06/23, DETC 3001 – 16/06/23)	
<b>Contratação temporária</b> .....	127
Concurso público – Suspensão (TCEPR, Proc. nº 313540/22, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 07/06/23, DETC 3009 – 28/06/23)	
<b>Educação</b> .....	136
Índice mínimo – Aplicação – Calamidade pública (TCEPR, Proc. nº 334610/22, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 07/06/23, DETC 3009 – 28/06/23)	
<b>Função gratificada</b> .....	139
Lei regulamentadora – Requisitos (TCEPR, Proc. nº 340912/22, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/04/23, DETC 2974 – 08/05/23)	

<b>Hora extra</b> .....	145
Cargo em comissão – Prejulgado nº 25	
(TCEPR, Proc. nº 724523/18, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/04/23, DETC 2963 – 19/04/23)	
<b>Insumos agrícolas</b> .....	151
Aquisição – Dação em pagamento – Excedentes de produção	
(TCEPR, Proc. nº 755884/21, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/05/23, DETC 2995 – 06/06/23)	
<b>Licença especial</b> .....	172
Contagem de tempo – Vínculo primário – Rompimento	
(TCEPR, Proc. nº 414150/22, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/04/23, DETC 2964 – 20/04/23)	
<b>Licitação</b> .....	179
Subcomissão técnica – Comissão de licitação – Composição	
(TCEPR, Proc. nº 155724/22, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/04/23, DETC 2974 – 08/05/23)	
<b>Licitação compartilhada</b> .....	187
Consórcio público – Crédito orçamentário	
(TCEPR, Proc. nº 731105/22, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 22/06/23, DETC 3010 – 29/06/23)	
<b>Magistério</b> .....	193
Progressão funcional – Folha de pagamento – FUNDEB	
(TCEPR, Proc. nº 340912/22, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/04/23, DETC 2974 – 08/05/23)	
<b>Obra pública</b> .....	203
Escola – Propriedade particular – Área de litígio	
(TCEPR, Proc. nº 111352/22, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/05/23, DETC 2985 – 23/05/23)	
<b>Operação de crédito</b> .....	214
Caracterização – Parcelamento	
(TCEPR, Proc. nº 382383/20, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/05/23, DETC 3002 – 19/06/23)	
<b>Regime Próprio de Previdência Social</b> .....	220
Nova legislação – Edição – Aposentadoria voluntária	
(TCEPR, Proc. nº 372792/22, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 07/06/23, DETC 3008 – 27/06/23)	
<b>Verbas transitórias</b> .....	228
Incorporação – Aposentadoria – Parâmetros	
(TCEPR, Proc. nº 93617/22, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/04/23, DETC 2963 – 19/04/23)	
<b>LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE</b> .....	236
<b>LINKS DE INTERESSE</b> .....	252
<b>NORMAS EDITORIAIS</b> .....	254



## EDITORIAL

A 40ª 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.

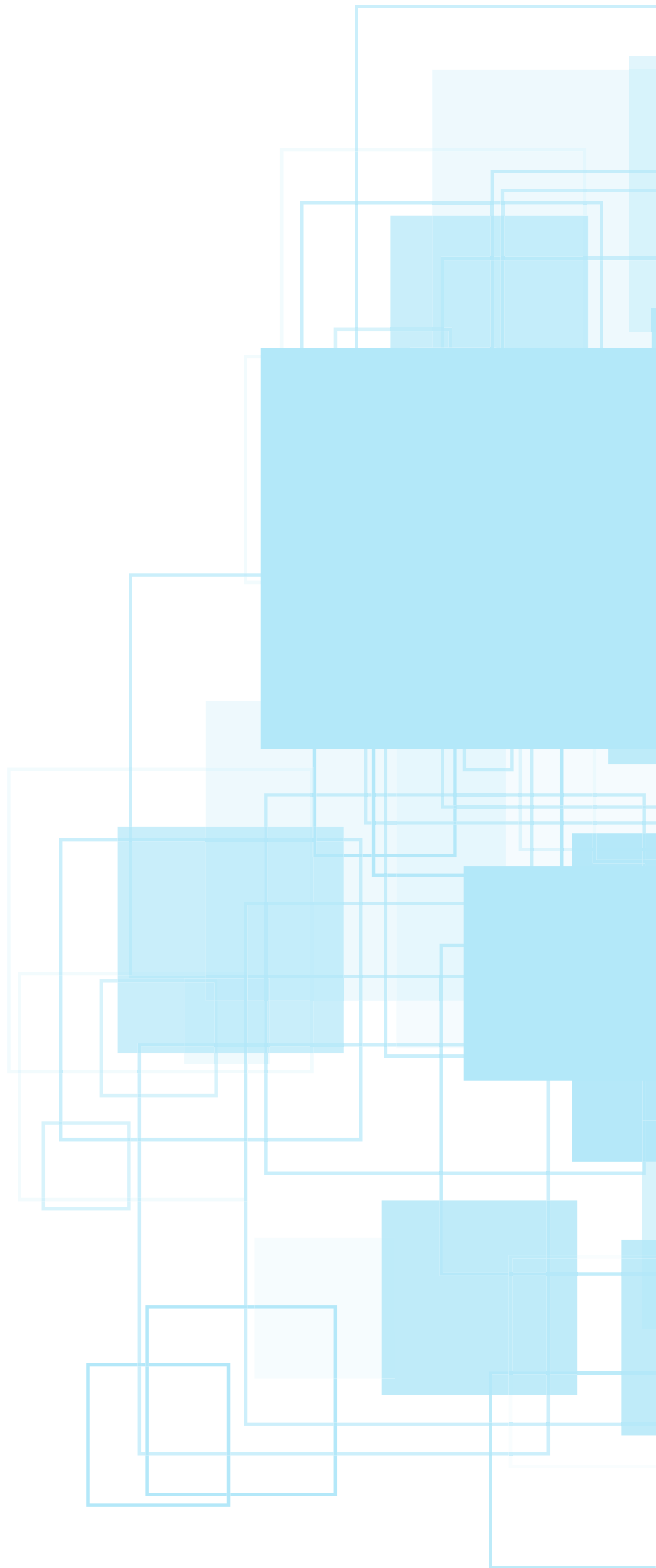
Esta edição traz quatro temas que refletem recentes modificações na jurisprudência e legislação brasileiras. Iniciaremos pela abordagem das modificações unilaterais das aposentadorias pela Administração, observada a Súmula n.º 6 do STF. Após, apresentaremos a experiência no Município de Mandaguari quanto as transferências voluntárias e políticas de assistência social. Seguiremos observando alguns comentários acerca do Sistema Eletrônico de Registros Públicos com a Lei n.º 14.382/2022 e, por fim, serão realizados alguns apontamentos acerca da atuação da Comissão de Monitoramento e Avaliação no cenário da Lei n.º 13.019/2014.

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.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Conselheiro Presidente**





## ARTIGO

# A SÚMULA 06 DO STF E A INCONSTITUCIONALIDADE DA ALTERAÇÃO UNILATERAL PREJUDICIAL DAS APOSENTADORIAS PELA ADMINISTRAÇÃO

**Fábio Diniz de Souza<sup>1</sup>**

Mestre em Engenharia Biomédica - UFPB  
Engenheiro Eletricista - UFPB  
Acadêmico de Direito - FAPI  
Auditor do Tribunal de Contas da União

**Sérgio da Silva Mendes<sup>2</sup>**

Doutor em Filosofia - UGF  
Mestre em Direito - UGF  
Pós-Graduado em Políticas Públicas e Gestão Governamental - ENAP  
Graduado em Administração - UFF  
Graduado em Direito - Universidade Tiradentes  
Auditor do Tribunal de Contas da União

### RESUMO

O objetivo deste trabalho foi identificar os fundamentos da inconstitucionalidade da alteração unilateral e prejudicial pela Administração das aposentadorias dos servidores públicos já julgadas pelo Tribunal de Contas competente, sobretudo em razão de isso violar a Súmula 06 do Supremo Tribunal Federal - STF. Os temas abordados foram: os fundamentos da referida Súmula, a ofensa à mencionada Súmula pela atribuição de efeitos à alteração da aposentadoria, antes de ela ter sido submetida à Corte de Contas; a necessidade de observar o devido processo legal (art. 5º, inc. LIV, da CF/88); a obrigatoriedade de a alteração da concessão inicial da aposentadoria já julgada pelo Tribunal de Contas ser novamente submetida à sua apreciação, sob pena de usurpação pela Administração da competência constitucional privativa dos Tribunais de Contas (art. 71, inc. III, da CF/88); o reconhecimento pelo STF da natureza do ato de concessão de aposentadoria como ato complexo e da decadência administrativa quinquenal, nos termos do art. 54 da Lei 9.874/1999, contada a partir do julgamento pela legalidade do ato original da aposentadoria; a violação à irredutibilidade dos vencimentos do servidor aposentado, em ofensa ao art. 37, inciso XV, da CF/88; e a regra constitucional de simetria. Como metodologia, foi utilizado o método hipotético-dedutivo, usando a técnica de revisão dos fundamentos constitucionais

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

2 Contato: [sergiosmendes1724@gmail.com](mailto:sergiosmendes1724@gmail.com)

e legais, da doutrina e da jurisprudência relacionados ao tema, numa abordagem qualitativa. Como resultado, foi composto um quadro conceitual que serve de base para fundamentar a inconstitucionalidade da alteração unilateral prejudicial das aposentadorias dos servidores públicos pela Administração.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Concessão de aposentadoria. Ato complexo. Alteração unilateral pela Administração.

### **ABSTRACT**

*The objective of this scientific paper was to identify the foundations of the unconstitutionality of the unilateral and harmful modification of the public employees' retirement acts by the Administration when those acts have already been considered legal by the competent Audit Court, mostly because that unilateral modification violates Precedent Number 6 of the Federal Supreme Court (STF). The topics covered in this paper are: The foundations of Precedent Number 6 of STF, and the offense of this precedent due to the attribution of effects to the modification of the retirement acts before they were submitted to the Audit Court; the need to observe the due process of law (article 5, item LIV, of the Federal Constitution); the obligation to submit a modification act of the initial retirement act already considered legal by the competent Audit Court to the same Audit Court, in order to avoid the usurpation of the exclusive constitutional competence of the Audit Court (article 71, item III, of the Federal Constitution); the acknowledgement of the Federal Supreme Court of the initial retirement act of public employees as a complex act and of the five-year administrative negative prescription, according to article 54 of Federal Law 9.874/1999, counted from the date the original retirement act was considered legal by the Audit Court; the violation of the principle of irreducibility of retired public employees' salaries (article 37, item XV, of the Federal Constitution); and the constitutional rule of symmetry. The research used the hypothetical-deductive method, utilizing the review technique of constitutional and legal foundations, legal doctrine and jurisprudence related to the research theme, in a qualitative approach. As a result, the paper composed a conceptual framework that is the base to justify the unconstitutionality of the unilateral and harmful modification of the public employees' retirement acts by the Administration.*

### **KEY WORDS**

*Retirement. Complex administrative act. Unilateral modification by the Public Administration.*

## **1 INTRODUÇÃO**

O objetivo central desta pesquisa foi estudar os fundamentos jurídicos da inconstitucionalidade da alteração unilateral prejudicial das aposentadorias dos

servidores públicos pela Administração Pública já julgadas pelo Tribunal de Contas competente, sobretudo em razão de isso caracterizar uma violação frontal da Súmula 06 do Supremo Tribunal Federal - STF.

A relevância deste tema está justificada pelo fato de que a mencionada situação lamentavelmente ocorre com bastante frequência no âmbito dos órgãos públicos, sem que os atos de alteração unilateral dos atos de concessão inicial das aposentadorias sejam submetidos à apreciação da sua legalidade, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas competente. Ademais, a conversão do que foi considerado 'legal' pelo Tribunal de Contas em 'ilegal' (verdadeira *decisione a sorpresa*, porque tomada ao arrepio do devido processo legal), com corte total ou parcial dos proventos de aposentadoria, acaba por ofender não apenas o princípio da segurança jurídica (notadamente o direito adquirido e o ato jurídico perfeito), mas também o próprio direito à subsistência e à vida digna do servidor público aposentado, protegidos de forma esparsada em vários dispositivos referidos a direitos fundamentais da Constituição Federal.

Enfrentando esse problema, o objetivo geral deste trabalho foi identificar e discutir os fundamentos constitucionais, legais e doutrinários da inconstitucionalidade da alteração unilateral prejudicial das aposentadorias dos servidores públicos pela Administração Pública, na hipótese de que o ato de concessão inicial de aposentadoria já tenha sido julgado legal pelo Tribunal de Contas.

Nesse contexto, a presente pesquisa tratou dos seguintes assuntos: os fundamentos determinantes da Súmula 06 do STF e a ofensa a ela em razão da atribuição de efeitos funcionais e financeiros à alteração da aposentadoria, antes de ela ter sido submetida à Corte de Contas; a necessidade de observar o princípio constitucional do devido processo legal (art. 5º, inc. LIV, da CF/88); a obrigatoriedade de a alteração do ato de concessão inicial da aposentadoria já julgado pelo Tribunal de Contas ser novamente submetido para apreciação deste, sob pena de usurpação pela Administração da competência constitucional privativa e exclusiva do TCU (art. 71, inc. III, da CF/88); o reconhecimento pelo STF da natureza do ato de concessão de aposentadoria como ato complexo, o qual somente se aperfeiçoa ao passar pelo crivo do Tribunal de Contas competente para tal, e da eventual decadência administrativa quinquenal, nos termos do art. 54 da Lei 9.874/1999, contada a partir do julgamento pela legalidade do ato original da aposentadoria do servidor; a violação à irredutibilidade dos vencimentos do servidor aposentado, em clara ofensa ao art. 37, inciso XV, da CF/88; e a regra constitucional de simetria (art. 75, *caput*, da CF/88).

## 2 METODOLOGIA

Como a pesquisa proposta versou acerca de temas afetos ao direito constitucional, sendo realizada apenas mediante o uso de fontes documentais, foi

utilizada uma abordagem qualitativa (SEVERINO, 2007, p. 119; CHIZZOTTI, 2010, p. 28-31).

Por seu turno, no que se refere à coleta de dados (MINAYO, DESLANDES e GOMES, 2009, p. 49), em primeiro lugar, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para identificar os fundamentos constitucionais afetos ao objeto de estudo e, posteriormente, foi realizada uma pesquisa documental para selecionar algumas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - STF e pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região - TRF-5 acerca das matérias discutidas na pesquisa.

Por sua vez, com vistas a chegar às conclusões da pesquisa proposta, foi utilizada a técnica de tratamento e análise de informações consistente na análise de conteúdo (SEVERINO, 2007, p. 121-122).

### 3 DESENVOLVIMENTO

#### 3.1 OS FUNDAMENTOS DETERMINANTES DA EDIÇÃO DA SÚMULA 06 DO STF E SUA VIOLAÇÃO FRONTAL DECORRENTE DA ALTERAÇÃO UNILATERAL, COM EFEITOS IMEDIATOS, PELA ADMINISTRAÇÃO DA APOSENTADORIA JULGADA LEGAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Cabe ressaltar que a alteração pela Administração de ato de aposentadoria já julgado legal pelo Tribunal de Contas, assim como a atribuição de efeitos financeiros a essa alteração, sem que ela tenha sido submetida previamente àquela Corte de Contas, viola a Súmula 06 do STF, transcrita a seguir (BRASIL, 1963):

SÚMULA 06/STF: A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, **não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal**, ressalvada a competência revisora do Judiciário. (grifamos)

Em análise sobre a aplicação da Súmula 06 do STF, Villar (2017, p. 291) invoca um dos acórdãos paradigmáticos do STF que basearam a edição do mencionado enunciado sumular, isto é, a decisão proferida no bojo do RMS 8657 (BRASIL, 1961a), a qual assentou o entendimento no sentido de que “O fiscalizado não pode converter-se em fiscal do seu próprio fiscal”, tendo o órgão público que submeter obrigatoriamente ao Tribunal de Contas a alteração de um ato já aprovado por este, nos termos da ementa transcrita a seguir:

É inoperante o ato administrativo que anula outro já aprovado pelo tribunal de contas. O fiscalizado não pode converter-se em fiscal do seu próprio fiscal. O ato de anulação só produz efeitos depois que, por sua vez, for aprovado pelo Tribunal de Contas.  
(RMS 8657, Relator(a): VICTOR NUNES, Tribunal Pleno, julgado em 06/09/1961, DJ 09-11-1961 PP-02495 EMENT VOL-00483-02 PP-00608)

No mesmo sentido, colaciona-se o RMS 9225 (BRASIL, 1961b), sendo este também um dos precedentes que embasaram a edição da Súmula 06 do STF, no sentido de que o Poder Executivo não pode anular, *ex-officio*, um ato já aprovado e registrado pelo Tribunal de Contas, como se observa pela ementa transcrita a seguir:

Ato administrativo - Não cabe ao Poder Executivo anulá-lo, *ex-officio*, após o respectivo registro pelo Tribunal de Contas - Recurso conhecido e provido. (RMS 9225, Relator(a): ANTONIO MARTINS VILAS BOAS, Tribunal Pleno, julgado em 10/11/1961, DJ 30-11-1961 PP-02714 EMENT VOL-00486-01 PP-00266)

Por sua vez, ressalta-se que, analisando a aplicação da mencionada Súmula 06 do STF, o Dr. Marçal Justen Filho assim se manifestou (JUSTEN FILHO, 2023, p.757):

[...] uma vez formalizada a aprovação e o registro pelo Tribunal de Contas, a Administração fica impedida de promover alterações ou inovações (ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório), sem submetê-las a idêntico procedimento.

No caso específico do Tribunal de Contas da União - TCU (esfera federal), cabe mencionar que isso também é expressamente vedado pela Súmula TCU 199, só sendo possível que isso aconteça por determinação expressa do TCU, conforme se extrai do teor da aludida Súmula, como se vê a seguir (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1982):

SÚMULA TCU 199: Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente, os atos originários ou de alterações, relativos a aposentadoria, reformas e pensões, já registrados pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional.

Uma nota importante acerca da ressalva posta *in limine* no enunciado a Súmula TCU 199 (“salvo por sua determinação”). É lógico presumir que uma Súmula está conforme o Direito como um todo, portanto, “salvo por sua determinação” não exclui o devido processo legal e a impossibilidade de se aplicar a atos concretos já registrados decisões posteriores dos Tribunais de Contas que dão interpretação abstrata diversa daquela aplicada no juízo de legalidade dos atos de aposentação. Há óbices diversos a uma aplicação de cambulhada das mencionadas decisões a casos já julgados legais pelo Tribunal de Contas, tais como, o princípio da segurança jurídica, a prescrição e a decadência, a doutrina dos efeitos prospectivos e a impossibilidade de retroagir interpretações desfavoráveis em matéria de direitos fundamentais.

Prosseguindo, também se deve ressaltar que a jurisprudência do TCU é firme e pacífica no sentido de que qualquer ato de anulação, parcial ou integral, de ato sujeito a registro anteriormente emitido e já julgado legal não produz efeitos antes de tal ato ser julgado por aquele Tribunal, nos termos da Súmula 06 do STF e da Súmula TCU 199, como se depreende do precedente mostrado a seguir (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2011):

Os atos de anulação, parcial ou integral, de ato sujeito a registro anteriormente emitido e já julgado legal pelo Tribunal de Contas da União, não produzem efeitos antes de serem julgados por esta Corte, nos termos da Súmula TCU 199 e Súmula STF 6. Em caso de ilegalidade, é necessária nova apreciação pelo TCU por meio de recurso de revisão, a partir de representação do órgão (Acórdão 1968/2011-Plenário, Relator: WEDER DE OLIVEIRA).

Portanto, a eventual atribuição de efeitos financeiros à alteração unilateral feita pela Administração Pública na aposentadoria de servidor público federal já registrada e aprovada anteriormente pelo TCU, sem submetê-la previamente àquela Corte de Contas, caracteriza, em forma incontroversa, uma violação frontal à Súmula 06 do STF e à Súmula TCU 199.

### 3.2 DO DIREITO CONSTITUCIONAL AO DEVIDO PROCESSO LEGAL

Inicialmente, salienta-se que o devido processo legal é direito constitucional assegurado pelo art. 5º, inc. LIV, da CF/88, *in verbis* (BRASIL, 1988, p. 5):

Art. 5º. [...] LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

Assim, é lógico concluir que, na esfera federal, se a alteração do ato de concessão original da aposentadoria do servidor não for submetida previamente pela Administração Pública ao TCU, antes de que tal alteração produza efeitos financeiros, isso viola a Súmula 06 do STF, caracterizando também uma grave ofensa ao devido processo legal imposto à Administração Pública por força do no art. 5º, inc. LIV, da CF/88.

### 3.3 DA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO TCU PARA APRECIAR A LEGALIDADE DAS ALTERAÇÕES DAS APOSENTADORIAS (ART. 71, INC. III, DA CF/88)

Por sua vez, na esfera federal, a CF/88 estabelece, como competência constitucional exclusiva e privativa do TCU, apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório, nos termos do art. 71, inc. III, da CF/88, *in verbis* (BRASIL, 1988, p. 45-46):

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; [...]

Por oportuno, deve-se salientar que a ressalva que consta da parte final do citado inc. III do art. 71 da CF/88 quanto às “melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório”, não se aplica aos casos de alterações unilaterais prejudiciais dos atos de concessão inicial de aposentadorias, nos quais o que ocorre não é uma “melhoria posterior” e sim uma “piora posterior”, com a consequente redução no valor dos proventos do servidor aposentado.

Também cabe salientar que, na esfera federal, as alterações supervenientes dos atos concessórios iniciais das aposentadorias que não caracterizarem melhorias posteriores nas aposentadorias ou que alterarem o fundamento legal do ato concessório inicial devem obrigatoriamente ser submetidas ao TCU, por força do comando insculpido no art. 71, inc. III, da CF/88 e da obediência obrigatória à Súmula 06 do STF, como defende o Dr. Marçal Justen Filho no excerto doutrinário já analisado anteriormente.

Nesse sentido, é pacífica a jurisprudência da Corte Suprema no que se refere à impossibilidade decorrente da Súmula 06 do STF no sentido de o órgão público modificar unilateralmente uma aposentadoria já aprovada e registrada pelo Tribunal de Contas competente, o que caracterizaria, na prática, uma usurpação da competência constitucional do Tribunal de Contas pelo órgão público, como demonstra o precedente transcrito a seguir (BRASIL, 2011):

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CANCELAMENTO UNILATERAL DE APOSENTADORIA. SÚMULA 06/STF. FALTA DO NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282 DO STF. ANÁLISE DE LEI LOCAL. SÚMULA 280/STF. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA.

[...]

4. A anulação unilateral pela administração sem o conhecimento do Tribunal de Contas está em desacordo com a Súmula 06 do STF, verbis: A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário. 5. In casu, o acórdão recorrido assentou: MANDADO DE SEGURANÇA. CANCELAMENTO UNILATERAL DE APOSENTADORIA APROVADA E REGISTRADA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PELO INSTITUTO. SUBVERSÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA IMPETRANTE À PUBLICAÇÃO DA PORTARIA DE SUA APOSENTAÇÃO. PORTARIA DE CANCELAMENTO SEM EFEITO. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO MANTIDA A SENTENÇA. VOTAÇÃO UNÂNIME. I Em sede mandamental descabe a apreciação da regularidade ou não da aposentadoria concedida; II Competência constitucional do TCE para apreciar a legalidade das concessões de aposentadorias. 6. Agravo regimental desprovido.

(AI 805165 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 06/12/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 16-12-2011 PUBLIC 19-12-2011)

Por conseguinte, na esfera federal, nos casos de alterações unilaterais prejudiciais dos atos de concessão inicial de aposentadorias, verificam-se simultaneamente



uma clara violação à Súmula 06 do STF e ao devido processo legal, conforme dispõe o art. 5º, inc. LIV, da CF/88, assim como a usurpação da competência constitucional exclusiva e privativa do TCU, disposta no art. 71, inc. III, da CF/88.

### 3.4 DO RECONHECIMENTO PELO STF DA NATUREZA DO ATO DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA COMO ATO COMPLEXO E DA DECADÊNCIA QUINQUENAL APÓS O REGISTRO

Por seu turno, para reforçar as conclusões das subseções anteriores, cabe salientar que a jurisprudência do STF também é pacífica no que se refere a considerar o ato de concessão de aposentadoria como um ato administrativo complexo que somente se aperfeiçoa ao passar pelo crivo do Tribunal de Contas competente para tal, correndo somente a partir desse momento o prazo decadencial quinquenal previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, como se observa pela ementa do julgado mostrado a seguir, na esfera federal (BRASIL, 2015):

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PODERES DO RELATOR. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. TERMO INICIAL DO PRAZO PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/1999. RELAÇÃO JURÍDICA CONTINUATIVA. MODIFICAÇÃO DO ESTADO DE FATO OU DE DIREITO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DE SENTENÇA ACOBERTADA PELA COISA JULGADA.

[...]

2. O ato de concessão de aposentadoria é complexo, de modo que só se aperfeiçoa com o exame de sua legalidade e subsequente registro pelo Tribunal de Contas da União. Assim, enquanto não aperfeiçoado o ato concessivo de aposentadoria, com o respectivo registro perante a Corte de Contas da União, não há falar na fluência do prazo do art. 54 da Lei 9.784/99, referente ao lapso de tempo de que dispõe a administração pública para promover a anulação de atos de que resultem efeitos favoráveis aos destinatários. Precedentes: MS 25561, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 21.11.2014; MS 27296, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 18.6.2014; e MS 28576, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 11.6.2014 [...]. Agravo regimental conhecido e não provido.

(MS27628 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 20/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-221 DIVULG 05-11-2015 PUBLIC 06-11-2015)

Por oportuno, cabe transcrever o art. 54, *caput*, da Lei 9.784/1999 (BRASIL, 1999), que estabelece o prazo decadencial quinquenal mencionado reiteradas vezes na pacífica jurisprudência do STF acerca do tema ora em discussão:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

No mesmo sentido, transcreve-se a ementa de outra decisão paradigmática do STF (BRASIL, 2017):

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. DECADÊNCIA.

PRECEDENTES. 1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido da impossibilidade de aplicação do prazo decadencial enquanto não ocorrer o aperfeiçoamento do ato complexo de concessão de aposentadoria. 2. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 911054 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 17/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 18-04-2017 PUBLIC 19-04-2017)

Por sua vez, cabe extrair do Voto do Exmo. Ministro Roberto Barroso, Relator do RE 911054 AgR (ementa transcrita acima), alguns apontamentos que esclarecem a natureza complexa do ato de concessão de aposentadoria, assim como a aplicação correta do termo inicial do prazo decadencial de 5 (cinco) anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, o que só pode ocorrer após o julgamento do aludido ato complexo pelo Tribunal Contas, *in verbis* (BRASIL, 2017, p. 5-6):

1. [...] Tal como constatou a decisão agravada, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a aposentadoria é ato administrativo complexo, que somente se aperfeiçoa ao passar pelo crivo do Tribunal de Contas competente para tal. Dessa forma, não se aplica o prazo decadencial enquanto não ocorrer o aperfeiçoamento do ato complexo de concessão de aposentadoria.
2. [...] a controvérsia é relativa à natureza jurídica do ato de aposentadoria, cuja eficácia está sujeita à confirmação da legalidade pelo Tribunal de Contas, momento em que se inicia a contagem do prazo decadencial previsto na legislação.

Nesse particular, Mendes e Branco (2023, p. 380), aduzem que, no julgamento do MS 26.085/DF, “[...] o Pleno do STF decidiu que, na esfera federal, ‘*Ato administrativo complexo, a aposentadoria do servidor somente se torna ato perfeito e acabado após seu exame e registro pelo Tribunal de Contas da União*’.”

Corroborando o mesmo entendimento, Lima (2023, p. 56) relata que o STF, ao julgar o MS 19.973/DF (Relator Ministro Bilac Pinto), deixou assente que “[...] a concessão de uma aposentadoria é um ato administrativo complexo que somente se aperfeiçoa com o registro pelo Tribunal de Contas”.

Na mesma toada, Cabral e Sarai (2023, p. 895) ratificam o entendimento no sentido de que “[...] a aposentadoria possuiria, segundo o STF, a natureza de ato administrativo complexo, o qual só estaria finalizado após a apreciação pela Corte de Contas acerca de sua legalidade”.

Nesse diapasão, na mesma linha do entendimento pacífico do STF, colaciona-se a seguir um esclarecedor precedente do Colendo TRF-5 (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO, 2014), no sentido de que é impossível à Administração alterar unilateralmente o ato de concessão inicial da aposentadoria de um servidor público federal, quando o ente público federal não tenha submetido tal ato ao crivo do TCU dentro do prazo decadencial quinquenal estabelecido no art. 54 da Lei 9.784/1999, em respeito à Súmula 06 do STF.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPOSSIBILIDADE DE RESTITUIÇÃO DE VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A SERVIDOR DE BOA-FÉ. PCCS. ATUAL DPNI. REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. PRAZO DECADENCIAL. INOBSERVÂNCIA. A ADMINISTRAÇÃO TEM POSSIBILIDADE DE REVER SEUS ATOS DESDE QUE OBSERVADO O LIMITE DE PRAZO QUINQUENAL. ART. 54, PARÁGRAFO 1º DA LEI Nº 9.784/99. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO UNILATERAL PELA ADMINISTRAÇÃO SEM AQUIESCÊNCIA DO TCU. PRECEDENTES DO STF E STJ. APELO DA UNIÃO IMPROVIDO. APELO DO PARTICULAR PROVIDO.  
(PROCESSO:00000393920124058200,APELAÇÃO CIVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL LAZARO GUIMARÃES, 4ª TURMA, JULGAMENTO: 19/08/2014, PUBLICAÇÃO: 28/08/2014)

Apenas pelo amor ao debate, ressalta-se que a Súmula 473 do STF, transcrita a seguir (BRASIL, 1969), não pode ser utilizada nos casos de alteração do ato de concessão inicial da aposentadoria de um servidor público federal, pois não se trata de um ato administrativo simples de competência exclusiva da Administração, mas sim de um ato administrativo complexo, estando, portanto, sujeito à confirmação da sua legalidade pelo TCU, nos termos da Súmula 06 do STF.

SÚMULA 473/STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Por conseguinte, claro está que, tendo transcorrido 5 (cinco) anos após o julgamento do ato de concessão inicial de aposentadoria de um servidor pelo Tribunal Contas competente, opera-se a decadência administrativa, pois não será mais possível ao órgão ao qual o servidor em questão está vinculado submeter ao Tribunal Contas em tela um ato de alteração da aposentadoria cuja legalidade já fora inicialmente apreciada.

Por oportuno cabe registrar que o § 2º do art. 260 do Regimento Interno do TCU impõe limites à atuação do próprio Tribunal, *in verbis* (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2023, p. 141):

Art. 260 [...]  
§ 2º O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, dentro do prazo de cinco anos da apreciação, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé.

Ademais, o próprio instituto da prescrição alcança a possibilidade de o Tribunal de Contas da União rever seus próprios julgados<sup>3</sup>. Em hipótese, suponha-se que um

3 A evolução da jurisprudência do STF acerca da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória aplicável aos processos dos Tribunais de Contas (a exemplo MS 32.201, ADI 5509 e Tema 899 de Repercussão Geral) revela a necessidade de se revisitar a própria jurisprudência da Suprema Corte, no sentido de que da mera necessidade de contraditório e ampla defesa para desfazimento de ato de aposentação registrado há mais de 05 anos. Aplicadas as premissas da jurisprudência que se firmou no presente, em casos tais não há que se fala sequer em processo de revisão de aposentadoria, pois prescrito.

Tribunal de Contas dê interpretação geral e abstrata a determinada norma em prejuízo de aposentados. De certo que esse mesmo Tribunal teria duas vias abertas: determinar à sua Secretaria o levantamento de todas as aposentadorias registradas nos último cinco anos em afronta ao novel entendimento ou, ainda, determinar aos órgãos da Administração que levantassem eles mesmos os referidos casos e os submetessem ao Tribunal para novo julgamento. Portanto, a ausência de medidas nesse sentido, ou mesmo o não monitoramento do cumprimento de suas determinações caracterizariam a inércia e, portanto, o curso da prescrição. Em linhas gerais, tais fundamentos estão detalhados no MS 25.403 (BRASIL, 2010), julgado pelo STF.

Dessa forma, fica claro que os atos de concessão de aposentadoria só podem ser revistos pelo TCU dentro do prazo de 5 (cinco) anos da apreciação original pela sua legalidade, salvo no caso de comprovada má fé.

### 3.5 DAVIOLAÇÃO AOPRINCÍPIODAIRREDUTIBILIDADE DOSVENCIMENTOS

Depreende-se do art. 37, inciso XV, da CF/88, transcrito a seguir (BRASIL, 1988, p. 26), que a Administração Pública deve respeitar o princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos servidores aposentados, pois a soma dos vencimentos do seu cargo efetivo mais as vantagens de caráter permanente são irredutíveis, sendo, portanto, inconstitucional qualquer ato que contrarie tal previsão.

Art. 37. [...]

XV – o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis [...]"

Por conseguinte, qualquer alteração unilateral prejudicial do ato de concessão inicial da aposentadoria de um servidor público federal, sem submetê-la ao Tribunal de Contas competente antes de que sejam produzidos efeitos financeiros, representa uma violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos federais (art. 37, inc. XV, da CF/88).

### 3.6 DA REGRA CONSTITUCIONAL DE SIMETRIA E DA APLICABILIDADE DA SÚMULA 06 DO STF AOS DEMAIS TRIBUNAIS DE CONTAS

Em primeiro lugar, salienta-se que o Ministro Alexandre de Moraes (2022, p. 512) leciona que “Os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios estão sujeitos, em matéria de organização composição e atribuições fiscalizadoras de seus Tribunais de Contas, ao modelo jurídico estabelecido pela Constituição da República (art. 75, *caput*).”

De fato, o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, transcrito a seguir (BRASIL, 1988, p. 47), estabelece uma regra constitucional de simetria, ao prever que as normas que disciplinam o TCU se aplicam, no que couber, à organização dos demais Tribunais de Contas da República:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. [...]

Ademais, é remansosa a jurisprudência do STF, no sentido de que o princípio da simetria, em caráter abrangente, é diretamente extraído do art. 25, *caput*<sup>4</sup>, da Constituição Federal e do art. 11, *caput*<sup>5</sup>, do seu ADCT.

Dessa forma, é lógico concluir que a Súmula 06 do STF não se aplica apenas e tão somente ao TCU, sendo também plenamente válida no que concerne aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Apenas para exemplificar a utilização desse entendimento, na prática, pelos outros Tribunais de Contas, transcreve-se a seguir um excerto de decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF (TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, 2006) na qual a Súmula 06 do STF é expressamente mencionada e utilizada para “alertar a PCDF de que alterações posteriores em concessões já apreciadas pelo Tribunal, fato verificado nos autos, somente produzirão efeitos após nova manifestação da Corte a teor do Enunciado de Súmula nº 6 do STF”:

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4012, DE 28 DE JUNHO DE 2006

PROCESSO Nº 28/86

RELATOR: Conselheiro-Substituto JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS

EMENTA: Revisão dos proventos da aposentadoria de CLÓVIS SANTOS DE FREITAS-PCDF.

DECISÃO Nº 3112/2006

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I. tomar conhecimento do trânsito em julgado (das fls. 244 e 247) da decisão judicial proferida nos autos da Ação Ordinária nº 5.296/89 (das fls. 248/255), que considerou insubsistente o ato revisório da fl. 38, publicado no DODF de 16.12.88; II. ter por cumprida a Decisão nº 161/2002 (fl. 242); III. recomendar à Polícia Civil do DF que acoste aos autos o ato que tornou sem efeito a revisão da fls. 38, publicada no DODF de 16.12.88, em face da decisão judicial proferida na Ação Ordinária nº 5.296/89, que a considerou insubsistente, o que será objeto de verificação em futura auditoria; IV. alertar a PCDF de que alterações posteriores em concessões já apreciadas pelo Tribunal, fato verificado nos autos, somente produzirão efeitos após nova manifestação da Corte a teor do Enunciado de Súmula nº 6 do STF, vazada nos termos seguintes: “A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário”.

Presidiu a Sessão o Presidente, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE. Votaram os Conselheiros RONALDO COSTA COUTO, MARLI VINHADELI, JORGE CAETANO, ÁVILA E SILVA e ANILCÉIA MACHADO e o Conselheiro-Substituto PAIVA MARTINS. Participou a representante do MPJTCDF Procuradora-

4 Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. [...]

5 Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta. [...]

Geral em exercício CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA. Ausente o  
Conselheiro RENATO RAINHA.  
SALA DAS SESSÕES, 28 DE JUNHO DE 2006

Por derradeiro, pode-se concluir que essa conclusão também é corroborada pelo fato de que a Súmula 06 do STF faz menção genérica a “qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas” e não apenas aos atos aprovados pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do levantamento bibliográfico feito e das demais fontes de pesquisa utilizadas, este trabalho contextualizou os conceitos básicos que fazem parte do referencial teórico da pesquisa, com vistas a identificar os fundamentos constitucionais que proibiriam que a Administração efetuasse qualquer alteração unilateral prejudicial do ato de concessão inicial da aposentadoria de um servidor público, sem submetê-la ao Tribunal de Contas competente antes de que sejam produzidos efeitos funcionais e financeiros em razão dessa alteração.

Essa conclusão se baseia nos seguintes fundamentos de direito, especificamente relacionados à esfera federal: ofensa ao princípio constitucional do devido processo legal (art. 5º, inc. LIV, da CF/88), pela ausência de julgamento da alteração do ato de concessão inicial da aposentadoria do servidor público federal, da usurpação pela Administração da competência constitucional privativa e exclusiva do TCU (art. 71, inc. III, da CF/88) e da ofensa à Súmula 06 do STF, pela atribuição, pela Administração, de efeitos funcionais e financeiros à alteração da aposentadoria, antes de esta ter sido submetida ao TCU para apreciação da sua legalidade para fins de registro, o que também viola a irredutibilidade dos proventos do servidor aposentado, em clara ofensa ao art. 37, inciso XV, da CF/88.

Por oportuno, deve-se ressaltar que as conclusões deste trabalho também se aplicam integralmente aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, em razão da regra constitucional de simetria insculpida no art. 75, *caput*, da Carta Magna.

Por fim, deve-se salientar que este trabalho de pesquisa também teve a intenção de contribuir para o aprofundamento de temas relacionados à atuação dos Tribunais de Contas como instituições que possuem um relevante papel constitucional na República Federativa do Brasil, enriquecendo os estudos teóricos acerca da matéria.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 25403/PE.** Ementa: mandado de segurança. Ato do tribunal de contas da união. Competência do supremo tribunal federal. Ilegitimidade do coordenador-geral de recursos humanos do ministério dos transportes. Negativa de registro a pensão. Princípio da segurança jurídica. Garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa [...]. Relator: min. Ayres Britto, 15 de setembro de 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur187390/false>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 27628/DF.** Ementa: agravo regimental em mandado de segurança. Jurisprudência consolidada. Poderes do relator. Concessão de aposentadoria. Ato complexo. Termo inicial do prazo previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999. Relação jurídica continuada. Modificação do Estado de fato ou de direito. Exaurimento da eficácia de sentença acobertada pela coisa julgada [...]. Relatora: Min. Rosa Weber, 20 de outubro de 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur327750/false>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 805165/PA.** Ementa: agravo regimental no agravo de instrumento. Administrativo. Servidor Público. Cancelamento unilateral de aposentadoria. Súmula. Falta do necessário prequestionamento. Súmula 282 do STF. Análise de lei local. Súmula 280 do STF [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 06 de novembro de 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur203374/false>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 911054/MG.** Ementa. Direito administrativo. Aposentadoria. Ato complexo. Decadência. Precedentes. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido da impossibilidade de aplicação do prazo decadencial enquanto não ocorrer o aperfeiçoamento do ato complexo de concessão de aposentadoria. Agravo interno a que se nega provimento. Relator: Min. Roberto Barroso, 17 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur366231/false>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Mandado de Segurança 9225/PR.** Ato administrativo - Não cabe ao Poder Executivo anulá-lo, ex-offício, após o respectivo registro pelo Tribunal de Contas - Recurso conhecido e provido. Relator: Min. Antônio Martins Vilas Boas, 10 de novembro de 1961. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur34214/false>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Mandado de Segurança 8657/ES**. É inoperante o ato administrativo que anula outro já aprovado pelo tribunal de contas. O fiscalizado não pode converter-se em fiscal do seu próprio fiscal. O ato de anulação só produz efeitos depois que, por sua vez, for aprovado pelo Tribunal de Contas. Relator: Min. Victor Nunes, 06 de setembro de 1961. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur116130/false>. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [1969]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>. Acesso em: 28 jun. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 6**. A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1963]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula6/false>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2023. 210 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITCU.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 199**. Salvo por sua determinação, não podem ser cancelados pela autoridade administrativa concedente, os atos originários ou de alterações, relativos à aposentadoria, reformas e pensões, já registrados pelo Tribunal de Contas, ao apreciar-lhes a legalidade, no uso da sua competência constitucional. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União [1982]. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/199/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue?uid=b5b30000-80e3-11ea-91b8-27a01c1e852f>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da (5ª Região). **Apelação Cível (AC573142-PB)**. Administrativo e processual civil. impossibilidade de restituição de valores pagos indevidamente pela administração pública a servidor de boa-fé. pccs. atual dpni. revisão de ato administrativo. prazo decadencial. inobservância. a administração tem possibilidade de rever seus atos desde que observado o limite de prazo quinquenal. art. 54, § 1º da lei nº 9.784/99. aposentadoria. ato complexo. impossibilidade de alteração unilateral pela administração sem aquiescência do TCU. precedentes do STF e STJ [...]. Relator. Desemb. Federal Lazaro Guimarães, 19 de agosto de 2014.



Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br/processo/00000393920124058200>. Acesso em: 28 jun. 2023.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Leme, SP: Mizuno, 2023.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 3112/DF**. Revisão dos proventos da aposentadoria de Clóvis Santos de Freitas-PCDF. Relator: Cons. José Roberto de Paiva Martins, 28 de junho de 2006. Disponível em: <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&edoc=AF66FBEA>. Acesso em: 26 jun. 2023.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**, 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 38. ed. rev. atual. ampl. Barueri, SP: Atlas, 2022.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

VILLAR, Alice Saldanha. **Direito sumular: STF**. 2. ed. Leme, SP: J.H Mizuno, 2017.

## ARTIGO

# SETOR MUNICIPAL DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E A POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DA PREFEITURA DE MANDAGUARI – PR, ENTRE OS ANOS DE 2012 A 2020

**Janayne Luane de Andrade<sup>1</sup>**

Graduada em Serviço Social - UNESPAR

Especialista em Serviço Social na Sociedade Contemporânea; Direção Social - FDB

Especialista em Direitos Humanos e Questões Étnico sociais - UniBF

Especialista em Trabalho Social com Famílias e Comunidades - UniBF

Mestranda em Ciências Sociais – Instituições Políticas Públicas e Participação - UEM

**Juliana Moura dos Santos<sup>2</sup>**

Graduada em Serviço Social - FAFIPA

Especialista em Planejamento e Gestão de Programas e Projetos Sociais - UNIFIL

**Nilton Mendes Fontes Filho<sup>3</sup>**

Graduado em Ciências Contábeis - FAFIMAN

Especialista em Contabilidade Gerencial e Auditoria - FAFIMAN

**Vilmara Gouveia Pereira<sup>4</sup>**

Graduada em Serviço Social - UNIFAMMA

## RESUMO

O presente trabalho apresenta a experiência do Município de Mandaguari – PR, entre os anos de 2012 a 2020, no Setor Municipal de Transferências Voluntárias e a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), tendo como base as Resoluções e Instruções Normativas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, com ênfase após o início da discussão da Lei Federal nº 13.019/2014. Neste relato será possível o leitor conhecer os passos seguidos pelo município, bem como as estratégias estabelecidas e executadas para atendimento daquilo preconizado nos normativos legais, ou seja, apresentar como se desenvolveu o trabalho da SMAS, principalmente da Comissão Permanente de Avaliação e Monitoramento das Parcerias Celebradas com Organizações da Sociedade Civil, mediante termos de Colaboração, de Fomento e Acordos de Cooperação e o Setor Municipal de Transferências Voluntárias (SMTV), com ênfase no trabalho interdisciplinar desenvolvido entre o Serviço Social e a Contabilidade.

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

2 Contato: [julledu@hotmail.com](mailto:julledu@hotmail.com)

3 Contato: [nmfnilton@hotmail.com](mailto:nmfnilton@hotmail.com)

4 Contato: [vilmaragouv@hotmail.com](mailto:vilmaragouv@hotmail.com)

## **PALAVRAS-CHAVE**

Transferências Voluntárias. Política de Assistência Social. Serviço Social. Contabilidade. Comissão Permanente de Avaliação e Monitoramento.

## **1 INTRODUÇÃO**

Ao longo dos anos a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) de Mandaguari firmou parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC), seja com recursos próprios ou aqueles recebidos dos governos estadual e federal, com o objetivo de executar serviços, programas e projetos da Política Municipal de Assistência Social, além daqueles cofinanciados com recursos de doações de imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas, por meio dos conselhos de direitos dos idosos, crianças e adolescentes.

Norteando este processo, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) publicou a Resolução nº 28/2011, alterada pela Resolução nº 46/2014 e a Instrução Normativa nº 61/2011 que são a base da fiscalização e a prestação de contas quanto às transferências voluntárias de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal e a instituição do Sistema Integrado de Transferências (SIT).

No ano de 2012, levando em consideração o número crescente de parcerias firmadas com as OSC's, um contador foi transferido para a SMAS, com o objetivo de acompanhar sistematicamente as prestações de contas das parcerias firmadas, iniciando, desta forma, o "Setor Municipal de Transferências Voluntárias (SMTV)".

A entrada deste profissional nesta secretaria foi crucial para o desenvolvimento de metodologia no processo de seleção, aprovação, avaliação e monitoramento das parcerias entre o Município de Mandaguari e as entidades, principalmente aquelas atreladas à Política de Assistência Social.

Neste sentido, podemos citar o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 17/2011, em seu artigo 3º, que reconheceu as categorias profissionais de nível superior, entre elas o contador, para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Com a promulgação da Lei Federal nº 13.019/2014, alterada pela Lei nº 13.204/2015, os procedimentos executados até aquele momento foram reavaliados e alterados conforme determinação, mesmo a referida lei entrando em vigor, apenas, a partir de 1º de janeiro de 2017 para os municípios.

## **2 SETOR MUNICIPAL DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA E POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Anterior à vigência da Lei nº 13.019/2014, o Município de Mandaguari seguia as exigências do TCE/PR com relação às transferências voluntárias.

A partir da promulgação da referida lei houve uma reestruturação nos instrumentais e procedimentos para celebração de parcerias entre a prefeitura e as OSCs, sendo que as de maior relevância são: a publicação do Decreto Municipal nº 286/2017 que regulamentou as parcerias entre o Município de Mandaguari e as Organizações da Sociedade Civil; dos editais de chamamento público, do Decreto nº 154/2019 que nomeou os membros da Comissão Permanente de Avaliação e Monitoramento das Parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil mediante termos de Colaboração, de Fomento e Acordos de Cooperação; das capacitações ofertadas pelo município, do Manual do Setor Municipal de Transferências Voluntárias (SMTV), atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, dos Direitos do Idoso, Criança e Adolescente, entre outros, sendo que, neste trabalho, serão abordados alguns destes.

## 2.1 DECRETO MUNICIPAL Nº 286, DE 25 DE JULHO DE 2017

A partir da experiência vivenciada pelos profissionais envolvidos no processo de aprovação dos planos de trabalhos apresentados pelas OSCs, elaboração dos procedimentos de seleção (chamamento público<sup>5</sup> ou inexigibilidade<sup>6</sup>), acompanhamento, monitoramento e análise das prestações de contas, foi imprescindível a promulgação do decreto, que regulamenta as parcerias entre o Município de Mandaguari e as Organizações da Sociedade Civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

Como parte vital do processo de implantação, um fator determinante para sua consolidação foi a homologação do Decreto Municipal nº 286, de 25 de julho de 2017. Este documento foi fruto da discussão intensa das secretarias municipais, bem como da Procuradoria Jurídica Municipal, para que todas as especificidades fossem atendidas e obedecidas, conforme disposto nas legislações estaduais e no Art. nº 88, § 1º, da Lei nº 13.019/2014, que determinava sua vigência aos municípios a partir de 1º de janeiro de 2017.

Desde o início da elaboração da minuta do decreto, a participação do contador e assistentes sociais da SMAS foram fundamentais, levando em consideração as exigências do TCE/PR e da Política de Assistência Social.

É válido ressaltar que esta secretaria foi a coordenadora da discussão, uma vez que grande parte das parcerias firmadas estão no âmbito de sua atuação, conforme pode ser verificado no quadro abaixo:

5 Procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos." (BRASIL, 2014).

6 Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica."(BRASIL, 2014).

**Quadro 1**

ANO	FONTE	QTD TOTAL	SECRETARIA	QTD
2013	1.000	21	SMAS	19
2014		21		17
2015		20		17
2016		18		16
2017		18		18
2018		21		21

Fonte: Setor Municipal de Transferências Voluntárias - SIT/PR.

**Quadro 2**

ANO	FONTE	QTD TOTAL	SECRETARIA
2015	Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	03	SMAS
2016		03	
2017		03	
2018		03	

Fonte: Setor Municipal de Transferências Voluntárias - SIT/PR.

**Quadro 3**

ANO	FONTE	QTD TOTAL	SECRETARIA
2016	Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS	03	SMAS
2017			
2018			

Fonte: Setor Municipal de Transferências Voluntárias - SIT/PR.

## 2.2 CAPACITAÇÕES MUNICIPAIS

Durante o processo de adaptação municipal frente as normativas, especialmente as federais, a SMAS em parceria com o Setor Municipal de Transferência Voluntárias, ofertou entre 2015 a 2020 cursos de capacitação para representantes das Organizações da Sociedade Civil (OSC) (presidentes, tesoureiros, membros da Unidade Gestora de Transferências (UGT) e outros profissionais responsáveis pelas prestações de contas), do poder público (secretarias municipais que possuem Termos de Colaboração ou de Fomento), de empresas que realizam doação do imposto de renda para os fundos municipais dos direitos do idoso, da criança e do adolescente, da Câmara de Vereadores, da Associação Comercial e Empresarial de Mandaguari (ACEMAN), dos conselhos municipais de políticas públicas (educação, saúde e assistência social) e de direitos (idoso, mulher, criança e adolescente) e do Observatório Social de Mandaguari (ADAMA).

O primeiro curso aconteceu em 12 de maio de 2015 com o tema “Capacitação Sobre Transferências Voluntárias”, com carga horária de 04 horas, com a participação de 42 pessoas.

A seguir o conteúdo programático trabalhado na ocasião: a) Gestão de Convênios, ministrado pelo Secretário Municipal de Planejamento, especialista em Gestão e Políticas Públicas; b) Plano de Trabalho e de Aplicação, ministrado pela funcionária da SMAS, especialista em Planejamento em Gestão de Programas e Projetos Sociais; e c) Preenchimento e Execução do Sistema Integrado de Transferência (SIT) do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – (TCE/PR), ministrado pelo contador responsável pelo Setor Municipal de Transferências Voluntárias.

A partir do ano de 2018, o controle interno da prefeitura atuou de maneira parceira em relação ao processo de capacitação e acompanhamento dos Termos de Colaboração e de Fomento.

A Procuradoria Jurídica Municipal também teve um papel fundamental ao discutir, bem como orientar sobre os procedimentos necessários para o devido atendimento da legislação. Neste mesmo ano, foram realizadas duas reuniões pela Procuradoria Jurídica, sendo a primeira com secretários municipais e controle interno, e a segunda com este último e representantes das OSCs, com a finalidade de discutir sobre o Decreto Municipal, documentação necessária para habilitação e formalização das parcerias, procedimento do processo de chamamento público e inexigibilidade, tramitação interna nas secretarias municipais e prefeitura e comissão de monitoramento e avaliação.

No ano de 2019, especificamente no dia 07/03/2019, aconteceu outro curso com o tema “Prestação de Contas”, ministrado pelo contador do SMTV e organizado pela SMAS.

Na ocasião estiveram presentes 17 pessoas, com carga horária de 4 horas. O conteúdo ministrado foi exclusivo sobre a prestação de contas financeiras, inclusive com os apontamentos recorrentes realizados no ano de 2018.

É importante salientar que, foram encaminhados para alguns secretários municipais (Desenvolvimento Econômico, Saúde e Educação), para o controle interno, para conselhos municipais de políticas públicas (Saúde, Educação e Assistência Social), para conselhos municipais de direito (idoso, criança e adolescente) cópia do material produzido na referida capacitação (cópia da lista de presença, apontamentos por amostragem em 2018, cópia do protocolo da entrega dos convites e cópia do convite), com o objetivo de que tomassem ciência da situação enfrentada pelo referido setor de transferência voluntária.

Logo em seguida, nos meses de abril e maio do mesmo ano, foram realizadas reuniões com representantes das OSCs, do Conselho Municipal de Assistência

Social (CMAS), do controle interno, da SMAS e do SMTV, com o objetivo de discutir os apontamentos mensais, realizados pelo contador, com relação as prestações de contas do ano de 2018 e 2019 (janeiro e fevereiro).

No ano de 2020, a capacitação aconteceu no dia 13 de março de 2020, das 8 às 11h30, contando com a presença de 32 pessoas, representando OSCs, inclusive do município de Marialva, secretarias municipais (saúde, educação, assistência social), conselhos municipais (saúde, educação, assistência social), controle interno, e Comissão de Monitoramento e Avaliação. Neste dia, a primeira palestra abordou as normativas legais (federal, estadual e municipal) que versam sobre transferências voluntárias, ministrada pela Gerente Administrativa da SMAS (assistente social) e a segunda sobre o preenchimento correto do SIT, ministrada pelo contador do SMTV.

Esses momentos foram noticiados na imprensa local, com o objetivo de dar publicidade ao processo de repasse de recursos financeiros às OSCs.

## 2.3 MANUAL DO SETOR MUNICIPAL DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS (SMTV)

Nos primeiros anos da instituição do SMTV, o contador elaborou um manual que continha trechos importantes das normativas estaduais sobre as transferências voluntárias.

No entanto, a partir da realização das capacitações anuais, no ano de 2020, a SMAS, num trabalho conjunto entre SMTV e controle interno, elaborou novo manual municipal que contém os apontamentos realizados e percepções adquiridas ao longo dos anos.

Alguns assuntos abordados no último documento: identificação do município, da SMAS, do Conselho Municipal de Assistência Social, Saúde e Educação, Conselho dos Direitos do Idoso, Criança e Adolescente; requisitos mínimos para liberação das parcelas mensais de recursos financeiros, aprovados nos planos de trabalhos; entrega mensal da prestação de contas – documentos e prazos; fechamento de bimestre; apontamentos recorrentes do setor sobre as prestações de contas (remanejamento de recursos, rendimento da aplicação financeira, orçamentos e verificação dos valores dos orçamentos, liquidação da despesa, pagamentos de juros, multas, taxas e encargos, procedimentos a serem obedecidos pelo tomador anteriormente a finalização da transferência no SIT, elementos de despesas geralmente utilizados nos termos, demonstrativo de conciliação do saldo bancário com saldo do resumo financeiro, entre outros), etc.

Neste sentido, o município considerou naquele momento o manual como uma estratégia na continuidade de capacitação e orientação das OSCs parceiras. A maior parte do conteúdo deste documento é fruto do trabalho do Setor de Transferências Voluntárias, desde o ano de 2013, desenvolvido pelo contador do referido setor.

O mesmo foi entregue durante a realização da “Capacitação Sobre Transferências Voluntárias”, em 2020, sendo que o objetivo é que, nos anos posteriores, o manual possa ser revisado, inserindo orientações e apontamentos da Comissão de Avaliação e Monitoramento.

Desta forma, a pretensão é ampliar a visão do material, contemplando a prestação de contas integral, ou seja, dos recursos financeiros repassados e das atividades desenvolvidas.

A seguir listamos alguns modelos elaborados e disponibilizados às OSCs:

- Ofício de encaminhamento das prestações de contas mensais;
- Recibo para recebimento das parcelas previstas no Plano de Trabalho aprovado;
- Plano de trabalho;
- Planilha para apresentação de requerimento para remanejamento de despesas;
- Planilha para previsão de rendimentos da aplicação financeira;
- Planilha para verificação dos valores dos orçamentos;
- Carimbo para comprovação de liquidação da despesa;
- Apontamentos cumulativos das prestações de contas financeiras, bem como das atividades desenvolvidas;
- Entre outros.

#### 2.4 COMISSÃO PERMANENTE DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DAS PARCERIAS CELEBRADAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL MEDIANTE TERMOS DE COLABORAÇÃO, DE FOMENTO E ACORDOS DE COOPERAÇÃO

Contextualizado o processo de implantação do Setor Municipal de Transferências Voluntárias (SMTV) da SMAS, trataremos ainda neste ensaio, sobre a articulação realizada entre este setor e a Comissão Permanente de Avaliação e Monitoramento das Parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil mediante termos de colaboração, de fomento e acordos de cooperação.

A Comissão foi instituída, tendo como base a Lei nº 13.019/2014, da qual emergiu com o objetivo de fornecer aparato legal e organizacional, às parcerias celebradas entre a administração pública e organizações da sociedade civil no âmbito municipal. Na época, foi regulamentada pelo Decreto nº 154/019 e constituída por ato publicado em meio oficial de comunicação.

É assegurado em sua composição, a participação atualmente de cinco membros de cargo efetivos e dois membros de cargo comissionado, todavia,



inaugurou a composição desta comissão no ano de 2019, apenas três membros, sendo estruturada por dois cargos efetivos<sup>7</sup> e um cargo comissionado<sup>8</sup>, todos com formação em Serviço Social. Desta forma, esta comissão atuou executando suas atividades, até dezembro de 2020, com o escopo de monitorar, propor e avaliar a execução dos serviços prestados pelas OSC's do município.

Nos anos alvo deste relato de experiência, no âmbito da Política Municipal de Assistência Social, foram celebradas parcerias, por meio de Termos de Colaboração, com nove organizações não governamentais, nos quais foram financiadas com recursos do Fundo Nacional, Estadual e Municipal de Assistência Social, Fundo Estadual e Municipal dos Direitos da Criança e de Adolescente, Fundo Estadual e Municipal dos Direitos do Idoso.

Com base nas normativas operacionais, as OSC's realizam a execução de serviços, com base na Política Nacional de Assistência Social<sup>9</sup>, orientadas pelas Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais<sup>10</sup>, tendo como pressuposto os objetivos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a comissão a qual se dirige este estudo e perfaz este relato de experiência, teve como objetivo, enquanto setor que fomentou mecanismos de vigilância socioassistencial<sup>11</sup>, isto é a vigilância desta política pública[...] apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, bem como de monitoramento e avaliação, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas.” (BRASIL, 2016)

Na busca pela efetividade dos serviços ofertados pelas OSC's, a Comissão em conjunto com o SMTV, objetivou o reconhecimento, valorização e transparência das atividades desempenhadas pelas unidades prestadoras de serviços e a interlocução de experiências entre o público e privado. Importante aclarar, que o trabalho desenvolvido por esta Comissão atrelado ao trabalho desenvolvido pelo SMTV, propiciou um movimento interdisciplinar entre os profissionais envolvidos e evidencia a imprescindibilidade de ambos atores na eficiência enquanto princípio da administração pública.

O art. 2º da Lei 13.019/2014, já introduzida neste relato, define comissão de monitoramento e avaliação o órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar

7 Janayne Luande de Andrade (Vogal) e Vilmara Gouveia Correia (Presidente).

8 Juliana Moura dos Santos (Secretária).

9 Política pública que materializa a LOAS (Lei nº 8.742/1993), entende-se como [...] dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

10 Resolução nº 109 de novembro de 2009 aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social que tipifica, explica e padroniza os serviços ofertados pela Política Nacional de Assistência Social.

11 “A vigilância socioassistencial se constitui como um dos objetivos estruturantes da política de assistência social brasileira, da mesma maneira que a proteção social e defesa de direitos.”[...]deve apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, bem como de monitoramento e avaliação, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas. (BRASIL, 2016, p.15)

as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública<sup>12</sup>.

O SUAS, se organiza sobre níveis de complexidade que denominam os serviços a serem executados como: Proteção Social Básica (PSB)<sup>13</sup>, Proteção Social Especial de Média (PSE/MC) e de Alta Complexidade (PSE/AC)<sup>14</sup>, de forma gradativa a Política dispõe sobre os seus serviços, levando em consideração a gravidade das questões sociais que requerem respostas do poder público, tal divisão de níveis de complexidade, impactam diretamente na destinação, planejamento, fonte e utilização dos recursos públicos.

O município de Mandaguari, classificado como pequeno porte II, possuía parcerias celebradas com nove OSC's, sendo que seis se encontram no nível de PSB, e três no nível de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Com base nos níveis de complexidade dos serviços as primeiras metodologias da Comissão foram, identificar e organizar os tipos de serviços executados, suas características e peculiaridades de cada instituição, levando em consideração os relatórios mensais de atividades entregues pelas OSC's.

A SMAS já possuía antes da integração da Comissão em sua estrutura de trabalho, um instrumental em que as OSC's, apresentavam os relatórios de todas as atividades executadas mensalmente, tal instrumento possui como base os registros que devem ser informados no sistema de Registro Mensal de Atendimentos – RMA da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, nele devem conter os registros de todas as atividades propostas pelas OSC's, apresentadas como base no plano de trabalho, da qual acontece por intermédio de um processo seletivo, estruturado na modalidade de Chamamento Público do município<sup>15</sup>. Tendo como eixo central os RMA's apresentados mensalmente pelas instituições não governamentais, foi

12 Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015

13 De acordo com PNAS (2004). Entende-se por Proteção Social Básica os serviços que possuem como centralidade prevenir situações de risco através do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários à população em situação de vulnerabilidade social, que decorrente da pobreza, ausência de renda, precário ou nulo acesso a políticas públicas também estejam em situação de fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

14 A Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade, estrutura-se na modalidade serviços que atuam sobre as situações de risco e vulnerabilidade social, que de forma mais acirrada aumentaram o nível de fragilização de vínculos afetivos ou relacionais, do pertencimento social, ou seja, destina-se a população que se encontra com direitos violados, “[...]por ocorrência de abandono maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.”(BRASIL, 2004, p. 37)

15 Apesar de possuir a mesma nomenclatura e semelhanças com a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), este chamamento público é realizado com base na Lei nº 13.019/2014, não devendo ser confundido, ou utilizar a primeira lei como parâmetro. Entendemos que muitos municípios confundem a execução deste procedimento, pois anteriormente a MROSC não havia no Brasil legislação específica que normalizasse esse tipo de parceria (público e privado) (BRASIL, 2012).

realizado a criação de outro instrumental, que de forma minuciosa, pontua o que está sendo informado acertadamente e o que está diferente no plano de trabalho proposto pela instituição, neste instrumento consta a identificação do serviço e os dados institucionais, até as articulações realizadas pela OSC's referente ao público atendido, sejam articulações internas entre a equipe institucional, ou articulações externas realizadas.

São aferidas também por meio dos instrumentais, a organização, a estruturação e a padronização de informações, a periodicidade e execução das atividades propostas por cada OSC's, as metodologias utilizadas, os objetivos das atividades desenvolvidas em consonância com os princípios e diretrizes da PNAS. É importante destacar que o trabalho da Comissão visa analisar os aspectos técnicos de modo a monitorar em que medida estão sendo garantido as seguranças socioassistenciais por meio da execução das OSC's, que celebrados os termos de parceria com a administração pública, de forma direta executam uma política pública e carecem de fomentar espaços de proteção social e direitos sociais à população atendida.

O trabalho da Comissão, decorre como já mencionado a partir do repasse mensal das OSC's à SMAS, para as análises de relatórios é realizado a divisão do número de membros pelo número de relatórios, cada membro é responsável por uma quantidade específica de OSC's, ao analisar o relatório, com base no instrumental elaborado pela Comissão, que é preenchido via uma plataforma online de compartilhamento de dados, em tempo real e que permite acesso a todos os membros, é inserido todas informações quantitativas e qualitativas, elencadas pela especificidade e particularidade cada instituição.

São pontuados nos relatórios, identificação da OSC, valores das parcelas recebidas pelo termo de parceria celebrado, recursos humanos, participação da equipe em eventos, capacitações; o trabalho social realizado, bem como, os mecanismos de sistematização de dados utilizados pela instituição referente ao público atendido; a capacidade de atendimento conforme propostos pela OSC's versus os números de atendidos; os projetos socioeducativos, sendo estes as oficinas propostas versus o que está sendo executado e sua periodicidade, é analisado também os temas abordados nas atividades, com o público atendido está em consonância com os objetivos e diretrizes da PNAS.

Após as análises realizadas, a Comissão se reúne para discutir os apontamentos realizados a cada entidade, com objetivo que todos os membros estejam ciente das avaliações, a partir disso, dando continuidade ao fluxo de metodologias utilizada pela Comissão, é enviado os apontamentos para as OSC's.

Os aspectos metodológicos quanti-qualitativos utilizados pela Comissão por meio da análise de relatórios apontam também para uma metodologia qualitativa de prestação de contas que oportuniza e auxilia em mesma medida que as OSC's

e a administração materializem a transparência ao seu trabalho e prestação dos recursos financeiros aplicados, os “[...] indicadores de avaliação do SUAS, e nestes a relação entre condições físicas, serviços e equipes, devem ser ampliados em cada ente federado, observando-se o princípio do federalismo cooperativo e autonomia federada, para justamente superar inadequações (BRASIL, 2011, p. 16).

Além da análise documental, a Comissão complementa seu trabalho com reuniões realizadas com as entidades, reuniões particularizadas, momento em que são discutidas as peculiaridades de cada serviço executado e as singularidades e desafios de cada OSC’s. São utilizadas como metodologia de monitoramento e avaliação também, as visitas “*in loco*” nas instituições, para aferir o cumprimento das atividades, bem como, avaliar como está se desenvolvendo o cumprimento do objeto de parceria, tal metodologia tem como escopo “[...]qualificar aspectos peculiares a cada realidade a exemplo da demanda por atendimentos e territorialização de serviços, o que reforça a importância do controle unificado, porém localizados nas particularidades. (BRASIL, 2011, p. 16).

Finalizado esta fase, a comissão apresenta seu relatório para o órgão gestor da SAS e ao Conselho Municipal de Assistência Social e/ou Conselhos de Direitos (idoso, criança e adolescente) para ciência e deliberação dos mesmos, conforme preconiza o § 2º, do art. 59 e, ainda o art. 60, da Lei nº 13.019/2014.

### **3 O PAPEL SOCIAL DA DIVULGAÇÃO DA EXPERIÊNCIA**

O Município de Mandaguari sempre preocupou-se em pesquisar experiências exitosas nos diversos municípios do Estado do Paraná, bem como no Brasil, seja por meio de visitas *in loco*, participação em eventos, inclusive aqueles científicos tanto para aprender quanto para apresentar nossas experiências exitosas.

Neste sentido, durante todos esses anos, recebemos na SAS equipe técnicas de outros municípios para conhecer nosso trabalho para troca e repasse de conhecimento sobre os processos de trabalhos.

No ano de 2019, entre os dias 02 a 05 julho, 02 (três) profissionais da SAS participaram do III Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos para apresentarem o resumo expandido, com o tema “Processo de implantação e execução da Lei Federal nº 13.019/2014 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no âmbito da Política de Assistência Social e o Controle Social: a experiência no município de Mandaguari-PR”.

Divulgar a experiência do Município de Mandaguari em diversos meios (científicos ou não) proporcionará a outros municípios do mesmo porte ou semelhantes uma metodologia viável de replicação, levando em consideração a orientação inclusive da Seção IV, da Lei nº 13.019/2014, que trata especificamente sobre o “fortalecimento da participação social e da divulgação das ações”.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal propósito deste relato de experiência foi apresentar a metodologia empregada pelo Município de Mandaguari/PR no processo de criação do Setor de Transferências Voluntárias, tendo como ponto de intersecção a Secretaria Municipal de Assistência Social, durante o processo de implantação nos municípios brasileiros da Lei Federal nº 13.019/2014.

Entre os anos de 2012 a 2020 inegavelmente o município revisitou e aprimorou seus instrumentos técnicos com o objetivo de atender as normativas estaduais, bem como a MROSC, para aprimorar desta forma, o processo de realização das parcerias com as OSC's.

Neste contexto, primou por manter e ampliar a discussão do tema com todos os setores e secretarias municipais, terceiro setor, conselhos municipais de políticas públicas e de direitos envolvidos na temática.

Com essa publicação pretendemos divulgar nossa experiência para que com ela possamos atingir outros patamares de cidadania, colaborando diretamente com outros municípios de porte semelhante (o que é o caso da maioria dos municípios no Paraná) na execução de suas atividades, bem como proporcionando base de dados para futuras produções acadêmicas, levando em consideração o alcance desta revista nos municípios do Estado do Paraná.

Por fim, este compartilhamento permite e garante a congruência nas ações dos governos municipais e nas organizações da sociedade civil, entre a legislação e a aplicação prática nos municípios.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011**. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-17-de-20-de-junho-de-2011/>. Acesso em: 27 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de

março de 1999”; altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm). Acesso em: 29 jun. 2023.

MANDAGUARI (PR). Decreto Municipal n.º 286, de 25 de julho de 2017. Regulamenta as parcerias entre o Município de Mandaguari e as Organizações da Sociedade Civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de projetos previamente estabelecidos em Planos de Trabalho, nos termos da Lei Federal n.º 13.019/2014, com as alterações contidas na Lei n.º 13.204/2015. **Diário do Norte do Paraná**, Maringá, PR, 29 de jul. 2023.

MANDAGUARI (PR). **Decreto n.º 154, de 11 de abril de 2019**. Dispõe sobre a nomeação dos membros componentes da Comissão Permanente de Avaliação e Monitoramento das Parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil mediante termos de Colaboração, de Fomento e Acordos de Cooperação, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/m/mandaguari/decreto/2019/16/154/decreto-n-154-2019-dispoe-sobre-a-nomeacao-dos-membros-componentes-da-comissao-permanente-de-avaliacao-e-monitoramento-das-parcerias-celebradas-com-organizacoes-da-sociedade-civil-mediante-termos-de-colaboracao-de-fomento-e-acordos-de-cooperacao-e-da-outras-providencias?q=154%2F2019>. Acesso em 29 jun. 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.ºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei n.º 13.204, de 2015). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 146, p. 1-10, 1.º ago. 2014. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13019&ano=2014&ato=9f0EzYE9ENVpWTdfd>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **LOAS anotada**: lei orgânica de assistência social. Brasília, 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/LoasAnotada.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf). Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Curso de atualização em vigilância socioassistencial**

do **SUAS**. Brasília, DF: MDSA, 2016. 132 p. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip\\_datain/ckfinder/userfiles/files/Caderno%20Professor%20-%20Vigil%C3%A2ncia%20Social\\_semlogocapacitasuas2.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Caderno%20Professor%20-%20Vigil%C3%A2ncia%20Social_semlogocapacitasuas2.pdf). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS**: Uma contribuição necessária. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2011. 176 p. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/gestaodotrabalhosuas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/gestaodotrabalhosuas.pdf). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**: Norma operacional básica NOB/SUAS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2005. 178p. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Marco regulatório das organizações da sociedade civil**: relatório final do grupo de trabalho. Brasília, DF, 2012. 22 p. Disponível em: <https://www.abong.org.br/final/download/OBSERVATORIO.pdf>. Acesso em 28 jun. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Instrução Normativa n. 61, de 1º de dezembro de 2011. Dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal, regulamenta o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências. **Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, PR, ano 7, n. 330, p. 1-156, 16 dez. 2011. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n-61-de-1%C2%BA-de-dezembro-de-2011/237412/area/249>. Acesso em: 28 jun. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Resolução n. 28, de 2 de outubro de 2011. Dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências. **Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, PR, ano 7, n. 321, p. 103-106, 14 out. 2011. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-28-de-2-de-outubro-de-2011/1376/area/249>. Acesso em: 28 jun. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Altera dispositivos da Resolução n.28, de 2 de outubro de 2011 e dá outras providências. **Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, PR, ano 5, n. 935, p. 54-55, 4 ago. 2014. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2014/8/pdf/00260644.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2023.

# ARTIGO

## **PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE O SISTEMA ELETRÔNICO DE REGISTROS PÚBLICOS: EXPECTATIVAS TRAZIDAS PELA LEI N° 14.382/2022**

### ***FIRST IMPRESSIONS ABOUT THE ELECTRONIC SYSTEM OF PUBLIC RECORDS: EXPECTATIONS BROUGHT BY LAW N° 14.382/2022***

**Arnaldo José Bueno<sup>1</sup>**

Especialista em Auditoria, Contabilidade e Perícia Contábil - UNICESUMAR  
Especialista em Gestão Pública Municipal, Organizações Públicas - UTFPR  
Especialista em Gestão Pública com ênfase em Gestão de Pessoas - IFPR  
Tecnólogo em Gestão Pública - IFPR  
Graduado em Ciências Contábeis - FATEB  
Licenciado em História - UEPG  
Graduando em Direito - UEPG

**Daniele Pereira da Silva<sup>2</sup>**

Graduanda do curso de Direito - UEPG

**Vitor Hugo Bueno Fogaça<sup>3</sup>**

Doutor e Mestre em Ciências Sociais Aplicadas - UEPG  
Especialista em Direito e Processo do Trabalho - PUCRS  
Doutorando em Direito - UFPR  
Graduado em Direito - UEPG  
Professor - UEPG

#### **RESUMO**

Este trabalho tem por objetivo explanar sobre as principais expectativas com a implantação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos - Serp, regulamentado pela Lei nº 14.382/2022. Descreve-se também, como o Serp afetará o andamento dos trâmites processuais, ao mesmo tempo que confronta a realidade atual com uma breve história dos Registros Públicos brasileiro e as dificuldades encontradas país afora pela realidade heterogênea dos cartórios. Apresenta-se os princípios aplicáveis aos negócios envolvendo o registro de imóveis e atos jurídicos, atributos inseparáveis na execução desses serviços à população e que visam à segurança jurídica. Ainda, espera-se que a implementação do Serp, garanta celeridade, com a minimização da burocracia nos negócios jurídicos, favorecendo o andamento dos trâmites jurídicos a nível nacional.

1 Contato: [arnaldojbueno@yahoo.com.br](mailto:arnaldojbueno@yahoo.com.br)

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

3 Contato: [vitorbueno0602@hotmail.com](mailto:vitorbueno0602@hotmail.com)



Desta forma objetiva-se a discussão sobre o Serp através de pesquisa bibliográfica e documental em artigos científicos, legislação e doutrina. Espera-se que o Serp estabeleça um outro desempenho às serventias brasileiras, assim como já ocorreu em outros serviços usados pela sociedade, como o exemplo do sistema bancário.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Serviços Notariais. Desburocratização. Celeridade. Lei nº 14.382/2022. Sistema Eletrônico de Registros Públicos.

### **ABSTRACT**

*This work aims to explain the main expectations with the implementation of the Electronic Public Records System - Serp, regulated by Law nº 14.382/2022. It is also described how the Serp will affect the progress of procedural procedures, while confronting the current reality with a brief history of Brazilian Public Records and the difficulties encountered across the country by the heterogeneous reality of notary offices. It presents the principles applicable to businesses involving property registration and legal acts, inseparable attributes in the execution of these services to the population and aimed at legal security. Still, it is expected that the implementation of the Serp will ensure speed, with the minimization of bureaucracy in legal transactions, favoring the progress of legal procedures at the national level. In this way, the objective is to discuss the Serp through bibliographical and documental research in scientific articles, legislation and doctrine. It is expected that the Serp will establish another performance for Brazilian utilities, as has already occurred in other services used by society, such as the banking system.*

### **KEY WORDS**

Notarial Services – Reduced bureaucracy – Speed - Law nº 14.382/2022 - Electronic System of Public Records.

## **1 INTRODUÇÃO**

A evolução tecnológica busca presença em praticamente todos os aspectos da sociedade, quanto aos negócios no segmento privado, como a indústria, o setor agropecuário, de lazer, entre outros. A vida na atualidade propõe que os negócios públicos e ou privados formados precisam de ordenamento jurídico, regulação e eficácia na vida prática das pessoas físicas e jurídicas, sendo estes objetos de atos de registro público.

O registro público possui efeito constitutivo, a partir de onde um direito nasce; comprobatório, com o ato registral, se verifica a existência e verdade desse ato e; a publicidade, pois ele deve ter a disponibilidade para todos, acessível para ser consultado, salvo as exceções<sup>4</sup>.

A venda de um veículo obriga as partes a registrarem o negócio, deixando tudo legalmente constituído, para a publicidade e para que cada qual assuma seus direitos

4 KÜMPEL, V. F.; FERRARI, C. M. *Tratado Notarial e Registral*, vol. II. 1 ed. São Paulo: YK Editora, 2017.

e deveres quanto as regras postas. O mesmo caminho ocorre quanto aos bens imóveis negociados e outros atos da vida civil, por exemplo, regulados pelo ordenamento brasileiro, incluindo o Código Civil vigente<sup>5</sup>.

Hoje, no país, há 13.650 unidades de serventias extrajudiciais, com atribuições distribuídas por Notas, Protesto de Títulos, Registro de Contratos Marítimos, Registro Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas, Registro de Distribuição, Registro de Imóveis, Registro de Títulos e Documentos e Cíveis das Pessoas Jurídicas, isto é, a execução das atividades pertencentes ao direito registral tem nas serventias extrajudiciais o seu desempenho, portanto, cabe a elas, a responsabilidade por esses atos<sup>6</sup>.

Ressalta-se ainda, que os “cartórios”, como são conhecidas as serventias extrajudiciais, são assegurados pela Constituição da República de 1988, nos termos do art. 236 e seus parágrafos<sup>7</sup>.

O titular delegado para cada unidade de serventia extrajudicial é o Oficial de Registro, habilitado para a carreira mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, determinado pelo § 3º, do mesmo art. 236, da CF de 1988 e para todos os atos registrais advindos das atividades funcionais se assenta presunção *juris tantum* ao que confere presunção de veracidade, validade e eficácia notadamente pública e perante a terceiros, disposto pelo art. 252, da Lei nº 6.015/1973<sup>8</sup>.

Outra garantia tão necessária e não menos importante, é a independência que o registrador tem ao qualificar os documentos e os papéis, fazendo da sua atividade notarial, uma função social, caracterizada pelo desempenho do notário ao serviço que lhe é atribuído, a pública. O seu trabalho possui direcionamento a todos e tem eficácia *erga omnes* e não é estatal, por essa atividade apresentar caráter privado, pelo motivo de que a gestão do cartório é feita, então por particulares<sup>9</sup>.

A criação das leis é prerrogativa do Estado, através do poder legislativo, e cabe a este, observar as necessidades da população para moldar as soluções legais que venham ao encontro das reivindicações públicas e privadas e a proposição que a Lei nº 14.382/2022 ocasiona é a de que com a sua vigência, ocorra a modernização e simplificação dos trâmites relativos aos registros públicos de atos e aos negócios jurídicos, dos serviços delegados pelo Poder Público aos cartórios, conforme o seu art. 2º.

Tendo em vista, os serviços das serventias notariais e de registro terem o caráter público, devendo observar alguns princípios constitucionais, outros específicos da

5 BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 07 jan. 2022.

6 CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Sistema Justiça Aberta. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/justica-aberta/>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

7 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2022.

8 CAMARGO, Matheus Pinto. A efetiva aplicação dos princípios registrais à atividade cartorária. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/27860>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

9 FELISBERTO, Bruno Miguel Costa. Essencialidade e peculiaridades do serviço público registral e notarial. 2013. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

própria atividade, entre outras normativas de cunho procedimental, essa pesquisa demonstra debater a atividade dos agentes delegados pelo Estado para o exercício de uma atividade privada e que conjuga a regulamentação de seu trabalho por diretrizes públicas.

Nesse contexto, o objetivo geral desse trabalho é discutir as expectativas prometidas pela Lei nº 14.382/2022<sup>10</sup>, especificamente o que dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos, não abarcando as demais alterações de alguns ordenamentos jurídicos correlatos e a revogação da Lei nº 9.042/1995<sup>11</sup>.

Como objetivos específicos, pretende-se mostrar os princípios aplicáveis aos atos registrais e debater as mudanças que as medidas expressas na nova legislação podem vir a beneficiar o desempenho dos cartórios aos cidadãos e a seus negócios jurídicos.

A metodologia empregada consiste no levantamento documental e bibliográfico a respeito desse tema. Também, foi utilizado livros, artigos científicos, tese, dissertação, legislação e análise da lei tema do trabalho.

## 2 HISTÓRICO DOS PRIMEIROS REGISTROS PÚBLICOS NO PAÍS

Milhares de atos jurídicos e administrativos são realizados diariamente. Sendo assim, é imprescindível que haja uma modernização na gestão dos documentos, físicos ou digitais, garantindo segurança e agilidade nos serviços, uma vez que desde o nascimento até a morte de um indivíduo, os procedimentos de registros públicos estarão presentes em algum momento.

No Brasil, a definição da atividade notarial e registral, está definida no primeiro artigo da Lei N° 8.935, de 18 de novembro de 1994<sup>12</sup>, onde prescreve que os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Apesar da contemporaneidade da lei, os atos notariais e registrais são desempenhados desde a antiguidade. Haja vista que, há indícios de que a atividade de registros públicos tenha surgido concomitantemente a escrita, na Mesopotâmia há referência que antes mesmo do código de Hamurabi, os escribas registravam

10 BRASIL. *Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022*. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2022.

11 BRASIL. *Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995*. Dispensa a publicação de atos constitutivos de pessoa jurídica, para efeito de registro público. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9042.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9042.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2022.

12 BRASIL. *Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994*. Regulamenta o [art. 236 da Constituição Federal](#), dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8935.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2022.

contratos imobiliários em tabuletas de argila, enquanto os gregos testemunhavam e gravavam os atos<sup>13</sup>.

É evidente que desde épocas remotas a principal razão para a realização dos registros públicos, assim como define o artigo 1º da Lei 8935/94, é a publicidade dos atos, função que por muito tempo ficou a cargo da Igreja, considerando a finalidade dos registros como forma de comprovar a obediência aos divinos sacramentos católicos<sup>14</sup>.

Com o passar do tempo, essa forma de registros publicizados pela Igreja Católica, passou a se expandir e ser admitida oficialmente fora dos domínios da Igreja. Após o estabelecimento do Código de Napoleão, a efetividade do Registro Civil como documento probatório ganhou força e normatizações rígidas, se consolidando por diversas partes do mundo<sup>15</sup>.

No Brasil, a atividade notarial herdada de Portugal, com raízes hispânica, até a independência foi regida pela legislação Real Portuguesa, passando por diversas formas de administração, até que o Código Civil de 1917 entrasse em vigor. Do período de 1592 a 1675, um incêndio destruiu o arquivo e quase toda a documentação oficial do Senado da Câmara no Rio de Janeiro.

em 1861, porém, instituiu-se, para os acatólicos, o casamento leigo e, como corolário, o registo dos atos dele decorrentes. Finalmente, essa evolução laicizadora logrou completar-se não só com o Decreto nº 9.886 de 7 de março de 1888, por força do qual foi instituído um registo com função probatória do nascimento, casamentos e óbitos, sendo que, em relação aos casamentos, compreendia os celebrados perante autoridade religiosa. Com o advento da República, o ato do casamento tornou-se rigorosa e absolutamente laico. Assim o prescrevia o art. 72, § 4º da Constituição Federal de 1891, fixando que a República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita.

Os documentos produzidos por clientes cartorários, constituem em objetos de prova, informação, seja para consultas, pesquisas e estudo, ou atos judiciais no cumprimento da lei<sup>16</sup>. Para tanto é necessário que haja regras definidas para o apontamento dos documentos.

Sendo assim desde a implantação dos Registros Públicos ainda com as primeiras civilizações, a forma de realização da atividade não sofreu grandes alterações, se

13 SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. *Acesso à justiça: a contribuição das serventias extrajudiciais para a sociedade contemporânea como alternativa ao poder judiciário*. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade/cch. Universidade Federal do Maranhão, 2017.

14 DE SERPA LOPES, Miguel Maria; DE SANTA MARIA, José Serpa. *Tratado dos registros públicos: em comentário ao decreto n. 4.857, de 9 de novembro de 1939, com as alterações introduzidas pelo decreto n. 5.318, de 29 de novembro de 1940 e legislação posterior em conexão com o direito privado brasileiro*. Brasília, Jurídica, 1995.

15 DE SERPA LOPES, Miguel Maria; DE SANTA MARIA, José Serpa. *Tratado dos registros públicos: em comentário ao decreto n. 4.857, de 9 de novembro de 1939, com as alterações introduzidas pelo decreto n. 5.318, de 29 de novembro de 1940 e legislação posterior em conexão com o direito privado brasileiro*. Brasília, Jurídica, 1995. p. 23.

16 DA SILVA, Aryanne Faustina. *A instituição do tabelionato na história e sua prática no Brasil Antigo*. XXVII Simpósio Nacional de História. Natal, RN, 22 a 26 de julho de 2013.

partimos da ideia de que se trata de anotar de forma escrita o interesse das partes de forma a garantir a comprovação e boa-fé das informações anotadas e preservar o arquivo e acesso de tais documentos, mantendo a publicidade. Diante disso podemos avaliar que o Serp vem propor a mudança mais relevante no processo notarial.

### 3 DOS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AOS REGISTROS PÚBLICOS DE ATOS E NEGÓCIOS JURÍDICOS

Cabe às serventias extrajudiciais se pautarem em princípios comuns de onde parte como base para a aplicação e a operabilidade de condutas e comportamentos ao serviço em espécie prestado pelos cartórios e por seus agentes delegados<sup>17</sup>.

O princípio da legalidade tem para a prática do registrador diretriz importante na execução de suas atividades, pois a qualificação do título lhe traz a competência de sua função pública, mesmo sendo exercida por particular, assim classificado os serviços de cartórios, ele é autorizado por lei, vide a Constituição da República de 1988 e a Lei nº 8.935/1994 que a regulamenta<sup>18</sup>.

Daí o entendimento de que o registrador não pode praticar qualquer ato sem autorização legal. Com isso, a qualificação registral é o ato no qual e pelo qual o oficial registrador expressa a legalidade, quando ao verificar que os documentos e títulos apresentados coincidem com as prescrições legais, as normas e as jurisprudências conforme deve ser<sup>19</sup>.

Este princípio vincula a qualificação registral ao determinar que o Oficial de Registro é quem agencia a análise da legalidade dos títulos, sendo determinante para a possibilidade de haver ou não o seu registro. A legalidade é um dever do ofício do registrador<sup>20</sup>.

Outro princípio inerente ao ofício do registrador é o da prioridade<sup>21</sup>, dado ao exposto na Lei dos Registros Públicos e em que os títulos que vierem a ser apresentados primeiramente ao oficial registrador, na forma presencial ou virtual, detêm a prioridade sobre os demais protocolados posteriormente. Trata-se de um controle de prioridade, com número de ordem e de garantias, que o melhor direito constituído é o que exhibe o título em primeiro lugar, portanto, tem a prioridade de ter o seu registro imediato e que lhe confira o seu direito sobre os demais<sup>22</sup>.

Por sua vez, o princípio da territorialidade define a competência para o ato registral ser praticado. O art. 12, da Lei nº 8.935/1994 bem explica as atribuições e

17 VALADARES, Adenilton Feitosa. *O papel das serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização: uma análise do acesso à justiça pela mitigação da cultura do litígio*. Revista da SJRJ, Rio de Janeiro, v. 25, n. 51, mar/jun 202, p. 62.

18 GENTIL, Alberto. *Registros Públicos*. 2 Reimp. Rio de Janeiro: Editora Forense; São Paulo: Método, 2020. p. 88.

19 GENTIL, Alberto. *Registros Públicos*. 2 Reimp. Rio de Janeiro: Editora Forense; São Paulo: Método, 2020. p. 303.

20 KONNO, Alyne Yumi. *Registro de Imóveis: teoria e prática*. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2007. p. 44.

21 Art. 186. O número de ordem determinará a prioridade do título, e essa a preferência dos direitos reais, ainda que apresentados pela mesma pessoa mais de um título simultaneamente.

22 KERN, Marinho; JUNIOR, Francisco. *Princípios do Registro de Imóveis Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

competências dos oficiais de registros, incidindo regra geral de atuação, porém não se pode olvidar das excepcionalidades legais contidas como na competência dos atos envolvendo Registro de Imóveis, o Registro Civil das Pessoas Naturais e o Registro de Títulos e Documentos<sup>23</sup>.

O art. 169 da Lei nº 6.015/1973 traz a condição geral para o registro de imóveis e os seus incisos elencam algumas exceções à regra<sup>24</sup>, incidindo as alterações proporcionadas pela legislação objeto desse estudo.

Sobre o Registro Civil das Pessoas Naturais, é importante notar o que diz o art. 12, da Lei nº 8.935/1994, mas também discursar a definição de competência de território que pode ser pelo domicílio da(s) parte(s) ou no local do ato ocorrido da vida civil como o organizado nos artigos 50, 67, 70-A, 77, 89, 97 e 106 da Lei dos Registros Públicos<sup>25</sup>.

Pelo atinente ao Registro de Títulos e Documentos, a questão da territorialidade importará em variação na redação do art. 130 da Lei de Registros Públicos a partir de janeiro de 2024, ficando dessa forma: “Art. 130 – Os atos enumerados nos arts.127 e 129 desta Lei serão registrados no domicílio: I – das partes, quando residirem na mesma circunscrição territorial; II – de um dos devedores ou garantidores, quando as partes residirem em circunscrições territoriais diversas; ou III – de uma das partes, quando não houver devedor ou garantidor”.

23 KERN, Marinho; JUNIOR, Francisco. *Princípios do Registro de Imóveis Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

24 Art. 169. Todos os atos enumerados no art. 167 desta Lei são obrigatórios e serão efetuados na serventia da situação do imóvel, observado o seguinte:

I - as averbações serão efetuadas na matrícula ou à margem do registro a que se referirem, ainda que o imóvel tenha passado a pertencer a outra circunscrição, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 18 do art. 176 desta Lei;

II - para o imóvel situado em duas ou mais circunscrições, serão abertas matrículas em ambas as serventias dos registros públicos; e

III - (revogado)

IV - aberta matrícula na serventia da situação do imóvel, o oficial comunicará o fato à serventia de origem, para o encerramento, de ofício, da matrícula anterior.

25 Art. 50. Todo nascimento que ocorrer no território nacional deverá ser dado a registro, no lugar em que tiver ocorrido o parto ou no lugar da residência dos pais, dentro do prazo de quinze dias, que será ampliado em até três meses para os lugares distantes mais de trinta quilômetros da sede do cartório.

Art. 67. Na habilitação para o casamento, os interessados, apresentando os documentos exigidos pela lei civil, requererão ao oficial do registro do distrito de residência de um dos nubentes, que lhes expeça certidão de que se acham habilitados para se casarem.

Art. 70-A. A conversão da união estável em casamento deverá ser requerida pelos companheiros perante o oficial de registro civil de pessoas naturais de sua residência.

Art. 77. Nenhum sepultamento será feito sem certidão do oficial de registro do lugar do falecimento ou do lugar de residência do de cujus, quando o falecimento ocorrer em local diverso do seu domicílio, extraída após a lavratura do assento de óbito, em vista do atestado de médico, se houver no lugar, ou em caso contrário, de duas pessoas qualificadas que tiverem presenciado ou verificado a morte.

Art. 89. No cartório do 1º Ofício ou da 1ª subdivisão judiciária de cada comarca serão registrados, em livro especial, as sentenças de emancipação, bem como os atos dos pais que a concederem, em relação aos menores nela domiciliados.

Art. 97. A averbação será feita pelo oficial do cartório em que constar o assento à vista da carta de sentença, de mandado ou de petição acompanhada de certidão ou documento legal e autêntico.

Art. 106. Sempre que o oficial fizer algum registro ou averbação, deverá, no prazo de cinco dias, anotá-lo nos atos anteriores, com remissões recíprocas, se lançados em seu cartório, ou fará comunicação, com resumo do assento, ao oficial em cujo cartório estiverem os registros primitivos, obedecendo-se sempre à forma prescrita no artigo 98.

Já o princípio da rogação ou instância se refere ao art. 13, inciso II da Lei dos Registros Públicos e o ato registral será praticado mediante a requerimento verbal ou escrito dos interessados, salvo as anotações e averbações obrigatórias. Desse modo, o registrador depende de ser incitado a vir realizar o ato registral<sup>26</sup>.

Quanto ao princípio da publicidade, significa falar da finalidade dos atos de registros públicos brasileiros, pois com a publicidade evidencia-se que com aquele registro foi atribuído eficácia *erga omnes*, sendo corretamente inscrito no ofício competente, possui oponibilidade perante a terceiros e não se pode argumentar o desconhecimento do conteúdo que o documento carrega. E o título ou documento blindado de publicidade abrange a esfera pública, estando disponível para qualquer pessoa que queira saber o teor do documento, mesmo sem motivo ou interesse diretamente com o título<sup>27</sup>, salvo exceções.

Por fim, o princípio da continuidade se trata de um dos mais importantes das ações cartorárias praticadas. É uma sucessão de atos que não de ser coerentes quando da sua escrituração, explicados sob o debate doutrinário quanto ao tipo de registro a ser providenciado, por exemplo, no Registro de Imóveis<sup>28</sup>:

o princípio da continuidade, que se apoia no da especialidade, quer dizer que, em relação a cada imóvel, adequadamente individuado, deve existir uma cadeia de titulares à vista da qual só se fará a inscrição de um direito se o outorgante dele aparecer no registro como seu titular. Assim, as sucessivas transmissões, que derivam uma das outras, asseguram sempre a preexistência de imóvel no patrimônio do transferente. Ao exigir que cada inscrição encontre sua procedência em outra anterior, que assegure a legitimidade da transmissão ou da oneração do direito, acaba por transformá-la o elo de uma corrente ininterrupta de assentos, cada um dos quais se liga ao seu antecedente, como o seu subsequente a ele se ligará posteriormente. Graças a isso o Registro de Imóveis inspira confiança ao público<sup>29</sup>.

Assim, para a matrícula e o registro deve haver uma cadeia de atos, fazendo a ligação entre o antigo e o novo titular do bem, sem o qual, a lacuna pode indicar irregularidades para o bem objeto do negócio<sup>30</sup>.

Portanto, o conteúdo dos registros públicos deve conter as informações necessárias e eficazes, sendo contínuas e ininterruptas, de acordo com o art. 195 da Lei nº 6.015/1973. Disso depende a efetividade do registro, sem o qual, o oficial não

26 SILVA, Ulysses da. *Direito Imobiliário: o registro de imóveis e suas atribuições: a nova caminhada*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2008, p. 183.

27 KONNO, Alyne Yumi. *Registro de Imóveis: teoria e prática*. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2007, p. 27.

28 "A continuidade no Registro Civil das Pessoas Naturais não é detida pela rigidez do Registro Imobiliário, já que admite o ato registral quando houver a compatibilidade lógica dos fatos da vida civil. Em outras palavras, a ordem das anotações e averbação não significa a obediência da cronologia dos fatos, mas a compatibilidade da realizada do que consta assentado. Assim, não fica obstada a anotação, no registro de nascimento, do divórcio do registrado após a anotação de seu óbito, desde que haja a compatibilidade de datas de ocorrência". KÜMPEL, V. F.; FERRARI, C. M. *Tratado Notarial e Registral*, vol. II. 1 ed. São Paulo: YK Editora, p. 379, 2017.

29 KONNO, Alyne Yumi. *Registro de Imóveis: teoria e prática*. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2007, p. 35.

30 RIZZARDO, Arnaldo. *Parte geral do Código Civil: Lei nº 10.406, de 10.01.2002*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 188.

importará na continuidade do ato registral, evidenciando a segurança jurídica e o controle de legalidade, fatores intrínsecos dentre outros, de suas atribuições<sup>31</sup>.

#### 4 MOROSIDADE ADMINISTRATIVA E O CAMINHO PARA A DESBUROCRATIZAÇÃO

Na Constituição Federal de 1988, o artigo 5º, inciso LXXVIII, prevê que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação<sup>32</sup>.

Nesse sentido, o princípio da celeridade refere-se à organização da atividade jurídica, dentre elas as serventias extrajudiciais, pois são subordinadas ao poder judiciário, na forma como os trâmites são realizados sob a luz dos princípios constitucionais e supraconstitucionais que os regulamentam.

A modernização promovida pela tecnologia tem impacto direto no cotidiano dos usuários das serventias, pois a celeridade representa benefícios que vão além dos atos jurídicos em si, representam eficiência, agilidade e economia a toda sociedade.

Há poucos anos era impossível imaginar uma transação bancária que não fosse presencial. Os clientes bancários precisavam se deslocar até uma agência e realizar as transações pessoalmente, muitas atividades exigiam inclusive certidões e documentos autenticados, atendendo ao princípio da legalidade.

Atualmente a tecnologia permitiu que milhares de usuários dos serviços bancários acessem suas contas e façam transações como transferir valores de uma conta a outra, pagar boletos e inclusive contratar empréstimos por aplicativo de celular.

Assim como ocorreu com as instituições bancárias, as serventias passam pelo mesmo processo com a implementação do Serp. Além de garantir otimização dos trâmites burocráticos, garantem também qualidade e agilidade aos usuários dos serviços.

No caput do art. 37 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n. 19/1988<sup>33</sup>, o princípio da eficiência, conhecido como “dever de boa administração”, estabelece a Administração Pública à obrigação de realizar suas atividades com rapidez, perfeição e rendimento, além de observar outras regras, a exemplo o princípio da legalidade<sup>34</sup>.

Muitas empresas, ainda hoje precisam dispor de um funcionário e tempo para realizar autenticações de documentos, providenciar certidões, entre uma infinidade de outras atividades notariais, gerando um dispêndio que de recursos tanto públicos

31 FISCH, Claudia Renata Rohde. *A importância do registro civil de nascimento para o exercício dos direitos econômicos e sociais*. Dissertação. Mestrado em Direito. Marília: UNIMAR, 2019.

32 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2022.

33 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2022.

34 BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Acesso em: 18 jan. 2023.



como privados. Em alguns casos, o tempo gasto é tão grande que alguns estados apresentaram projetos de lei, no sentido de fiscalizar o atendimento prestado aos usuários, reduzindo o tempo de atendimento para o máximo de trinta minutos, como é caso do Estado de Pernambuco.

O Projeto de Lei Ordinária 247/2019 Estabelece tempo máximo de espera para atendimento nos cartórios extrajudiciais no âmbito do Estado de Pernambuco. Ficando estabelecido no artigo 1º da lei, o tempo máximo de espera de 30 (trinta) minutos, para o início do atendimento nos cartórios extrajudiciais no âmbito do Estado de Pernambuco<sup>35</sup>.

No dicionário da Língua Portuguesa, a palavra burocracia, está definida como tipo de estrutura organizada que se compõe a partir de regras e procedimentos preestabelecidos. Já a definição pejorativa para a palavra burocracia, está descrita como qualquer tipo de sistema que se define pela falta de eficiência, pela lentidão na resolução de questões ou pela falta de preocupação com as necessidades de cada indivíduo<sup>36</sup>.

Dessa maneira, os serviços notariais e de registros incluem -senadesburocratização, pela importância de seus serviços prestados país afora e da diversidade das relações privadas constituídas nesse ambiente, conduzidas por esses agentes delegados. A finalidade para a construção de um país competitivo, é de oferecer serviços práticos aos usuários dos cartórios, numa dinâmica moderna que a sociedade atual exige, com reflexos nos relacionamentos interpessoais e das organizações, sejam públicas ou privadas, com a satisfação dos variados meios de serviços ofertados por estes<sup>37</sup>.

Em que pese, a burocracia assegura o bom funcionamento das instituições administrativas e judiciárias, evitando condutas arbitrarias, é impreterível a modernização representada pela introdução da Lei nº 14.382/2022.

Assim como as transformações ocorridas nos serviços bancários, a tecnologia se apresenta como um mecanismo poderoso, capaz de promover celeridade e eficiência as atividades serventuária, ao passo que resguarda a legalidade, a autenticidade e a publicidade nos atos jurídicos.

## 5 A SIMPLIFICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS NO MEIO NEGOCIAL BRASILEIRO COM A NOVA LEI DO SISTEMA ELETRÔNICO DE REGISTROS PÚBLICOS

Conforme relatado, dada a importância dos serviços notariais e de registro, a presença deles já se notava nas primeiras civilizações e com a Revolução Industrial,

35 PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. *Projeto de Lei Ordinária 247/2019*. Estabelece tempo máximo de espera para atendimento nos cartórios extrajudiciais no âmbito do Estado de Pernambuco. Disponível em: <<https://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=4580&tipoprop=p>>. Acesso em: 17 jan. 2023.

36 BUROCRACIA. In: *DICIO, Dicionário Online de Português*. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/burocracia/>>. Acesso em: 18 jan. 2023.

37 SILVA, Rogério Cavalcante da. *A desburocratização dos serviços cartorários por meio da adoção de novas tecnologias nos serviços prestados pelos cartórios do DF*. Anápolis: Universidade de Brasília, 2019, p. 13.

as relações sociais precisavam de segurança para estabelecer e cumprir os acordos firmados e trazer veracidade e segurança para a sociedade. Assim, esse foi o meio pelo qual o Estado determinaria um controle para os mais diversos negócios entre as pessoas, com força probante e de dotado de fé pública<sup>38</sup>.

O instrumento utilizado pelo Estado, para cancelar os documentos, que por sua vez atestam juridicamente os nascimentos, os casamentos, os óbitos, as situações envolvendo a propriedade e transferências de imóveis entre tantos outros motivos que levam o cidadão a usar o serviço dos cartórios se dá por estes agentes, que desempenham suas funções de grande valia para todos<sup>39</sup>.

Das principais alterações envolvendo a legislação correspondente, a Lei nº 14.382/2022 instituiu o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (Serp) para modernizar e simplificar os procedimentos de atos registrares e de negócios jurídicos<sup>40</sup>.

O disposto na Lei nº 6.015/1973, art. 1º, § 3º, alterado pelo instrumento em comento, a Lei nº 14.382/2022, se refere quanto à escrituração, publicidade e conservação em meio eletrônico dos registros, aos padrões tecnológicos a serem usados, à segurança e aos prazos de implantação, no que diz respeito aos registros civil de pessoas naturais, civil de pessoas jurídicas, de títulos e documentos e de imóveis<sup>41</sup>. Os demais registros serão regidos por leis próprias<sup>42</sup>.

O Serp é o sistema responsável pelos registros públicos de que trata a Lei nº 14.382/2022. Um dos objetivos estabelecidos pela nova legislação tem o caráter de possibilitar às pessoas e às empresas, atendimento remoto e eletrônico, numa rede integrada de serviços, com celeridade e ultrapassando o espaço local, dispensando a presença física do usuário do serviço ou o seu deslocamento até determinada unidade cartorária no país<sup>43</sup>.

Com o cronograma estabelecido para implantação do Serp e do registro público eletrônico até 31 de janeiro de 2023, disposto no art. 7º, inciso II<sup>44</sup>, o que se espera é

38 LEITE JUNIOR, Douglas Wilson Marostica. *Um novo modelo normativo para os serviços notariais e de registro: eficiência, concorrência e novas tecnologias*. 2019. Tese de Doutorado.

39 LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2018, p.51-52.

40 BRASIL. *Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022*. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2022.

41 BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6015consolidado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015consolidado.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2022.

42 BRASIL. *Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975*. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6216.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6216.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2022.

43 Nota Informativa – Sistema Eletrônico de Registros Públicos – Serp (Medida Provisória nº 1.085, de 2021).

44 BRASIL. *Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022*. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2022.

que haja a interconexão das serventias país afora, centralizando os registros públicos nacionais, permitindo as consultas públicas eletronicamente, e com isso, a diminuição dos custos e dos prazos, desburocratizar os trâmites dos atos e negócios jurídicos que dependam disso, resultando em mais e melhores garantias aos envolvidos e também proporcionando ao ambiente brasileiro dos negócios maior competitividade.

Assim como o Judiciário vem promovendo a desburocratização quanto aos procedimentos de sua competência, embasado pela alteração de ordenamentos jurídicos para que caminhem em compasso às necessidades da sociedade, modificações que são imprescindíveis para um judiciário modernizado. Cita-se importantes marcos da década de 1980, com a instituição do Juizado Especial de Pequenas Causas<sup>45</sup>, a qual trouxe novidades no tocante as demoras e pior ainda, ao não acesso à Justiça por parte maciça da população brasileira<sup>46</sup>.

Na década seguinte, houve a revogação da lei originária da atuação dos Juizados de Pequenas Causas, acarretando os Juizados Especiais Cíveis e Criminais<sup>47</sup>, pela Lei nº 9.099/1995.

Demais legislações surgiram ao longo dos últimos anos, destinados a melhorar serviços promovidos pela Administração Pública e de tornar o Poder Judiciário mais envolto com as reais necessidades da população, sendo mais rápido e eficaz na resolução dos variados problemas da vida das pessoas, como a Lei nº 11.441/2007<sup>48</sup>; Decreto nº 9.094/2017<sup>49</sup>; Lei nº 13.726/2018<sup>50</sup>; Lei Complementar nº 182/2021<sup>51</sup> e Portaria PGFN/ME nº 2.382/2021<sup>52</sup>.

45 BRASIL. *Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984*. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/17244.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17244.htm). Revogada pela Lei nº 9.099, de 1984 (Vigência). Acesso em: 22 jan. 2023.

46 PIQUET CARNEIRO, J. G. *O Acesso à justiça pública: uma experiência de Juizado de Pequenas Causas*. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 39, n. 4, p. 39-45, 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2237>. Acesso em: 15 jan. 2023.

47 BRASIL. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm). Acesso em: 22 jan. 2023.

48 BRASIL. *Lei nº 11.441/2007, de 4 de janeiro de 2007*. Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11441.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11441.htm). Acesso em: 22 jan. 2023.

49 BRASIL. *Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017*. Regulamenta dispositivos da [Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017](#), dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. ([Redação dada pelo Decreto nº 9.723, de 2019](#)). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm). Acesso em: 22 jan. 2023.

50 BRASIL. *Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018*. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/13726.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/13726.htm). Acesso em: 22 jan. 2023.

51 BRASIL. *Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021*. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp182.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp182.htm). Acesso em: 22 jan. 2023.

52 BRASIL. Receita Federal. *Portaria PGFN nº 2.382, de 26 de fevereiro de 2021*. Disciplina o instrumento de negociação de débitos inscritos em dívida ativa da União e do FGTS de responsabilidade de contribuintes em processo de recuperação judicial. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=115582>. Acesso em: 22 jan. 2023.

Conforme observa Beltrão, o pior julgamento seria aquele que não acontece, pois, muitos cidadãos preferiam renunciar os seus direitos pela falta de consciência deles e em muitas vezes pela falta de condições econômicas ao acompanhar os trâmites processuais e pelos dispêndios com despesas e exigências cartorárias durante seus estudos nos anos 80 do século passado<sup>53</sup>.

Evidente que desse tempo até hoje muita coisa mudou, um novo Código Civil brasileiro foi instituído, tanto como um novo Código de Processo Civil, o qual rege as etapas durante o desenrolar processual<sup>54</sup>.

E os serviços prestados pelas serventias extrajudiciais não podem ficar de fora no processo de desburocratização e celeridade, pois muitos serviços desempenhados sejam públicos ou delegados a particulares, como é o caso desse estudo, interferem na vida das pessoas de maneira equivocada quando são lentos, possuem exigências desnecessárias e ou com formalidades em excesso, encarecendo inclusive o poder público e o próprio cidadão<sup>55</sup>.

O serviço dos tabeliães e oficiais de registros tem o intuito de garantir segurança jurídica ao estabelecer que os atos e negócios jurídicos sejam autênticos, embasados na comprovação dos documentos apresentados no momento em que os acordos são firmados e nos reconhecimentos destes pelos cartórios<sup>56</sup>.

Nesse contexto apresentado, a Lei nº 14.382/2022 estabelece as mudanças esperadas pela sociedade, pertinentes aos assuntos de legislação registral, para torná-los mais dinâmicos. O Serp, é o sistema instituído por essa norma, e o que se espera na prática, que as bases de todos os cartórios brasileiros estejam interligadas para facilitar os registros e a troca rápida de informações<sup>57</sup>.

O registro tende a ser mais eficiente, pelo que dispensa a apresentação da documentação física. Outra característica é a tramitação eletrônica, sendo desde a recepção e o envio, até a visualização dos documentos e dos títulos por esse sistema<sup>58</sup>.

Vale ressaltar os objetivos e responsabilidades que a lei propõe, já citado o registro eletrônico envolvendo atos e negócios jurídicos; a conexão das bases de

53 BELTRÃO, Hélio. *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

54 BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2023.

55 FRANZEN, Evelyn Nunes de Melo. *Desburocratização da Administração Pública: Um Instrumento de Fortalecimento da Cidadania*. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/23815>>. Acesso em: 22 jan. 2023.

56 SOUSA, Murilo Alberto Rezende de. *Desburocratização e proteção de dados dos serviços cartorários na era digital*. 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/4709>. Acesso em: 23 jan. 2023.

57 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. *Notas sobre a Lei nº 14.382/2022: O Sistema Eletrônico de Registros Públicos e a adjudicação extrajudicial de imóveis*. Disponível em: <<https://civel.mppr.mp.br/2022/06/290/Notas-sobre-a-Lei-no-14382-2022-O-Sistema-Eletronico-de-Registros-Publicos-e-a-adjudicacao-extrajudicial-de-imoveis.html>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

58 FENELON, Cecília Lage. *A mitigação do princípio da imutabilidade do nome civil das pessoas naturais no ordenamento jurídico brasileiro*. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2022, p. 28. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/4826>. Acesso em: 21 fev. 2023.

dados de registros públicos e o Serp; a possibilidade de um usuário ser atendido remotamente por qualquer serventia; a reunião pelo Serp de informações centralizadas sobre documentos e títulos e a expedição de certidões com as suas distribuições posteriormente aos cartórios competentes; a visualização eletrônica de transcrição, registro e averbações dos atos públicos registrais; o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre as serventias e os entes públicos, os usuários de forma geral, as instituições financeiras e tabeliães; o armazenamento dos documentos eletrônicos; a consulta aos bens indisponíveis pelo Poder Judiciário ou entes públicos, às restrições e gravames sobre bens móveis e imóveis, e atos em que a pessoa figure como devedora de título, garantidora real, cedente de crédito ou titular de direito sobre bem objeto de construção<sup>59</sup>.

No país há sete variações de cartórios e com a Lei em comento, as mudanças atingem especialmente o cartório de notas e o registro de imóveis. Outra observação que se faz, é a de que a Lei nº 14.382/2022 deu um destaque ao órgão do Judiciário, quando cabe ao CNJ a transparência e o controle dos serviços públicos prestados à população, como o das serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro<sup>60</sup>.

A questão por exemplo, das matrículas de imóveis é física, de papel e o trâmite que a Lei sugere se dará eletronicamente, conseqüentemente implicará na digitalização desses documentos, o que leva tempo e custos. A realidade dos cartórios distribuídos por este país não é uniforme, há cartórios em situações diferenciadas e melhores no quesito financeiro e outros nem tanto. Portanto é um obstáculo a ser conquistado.

Ademais, muitas novidades foram originadas pela lei em espelho em outras leis, mas não será aprofundado nesse texto, dado a delimitação do objetivo a ser discutido e que demandaria maior exposição em outro formato de trabalho escolhido. Mas quanto ao Serp, o que se espera é a realidade modificada no âmbito dos cartórios brasileiros, trazendo maior celeridade na prestação dos serviços. Isso, com o decorrer do tempo teremos as respostas e se a lei cumpriu a sua finalidade, em promover dinamismo aos negócios na maneira como são realizados hoje<sup>61</sup>.

59 BRASIL. *Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022*. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2023.

60 CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Quem somos*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>>. Acesso em: 11 mar. 2023.

61 ANOREG-AM. Associação dos Notários e Registradores do Estado do Amazonas. *O que muda com a chegada da Lei Federal 14.382?* Disponível em: <<https://anoregam.org.br/2023/01/18/artigo-o-que-muda-com-a-chegada-da-lei-federal-14-382/>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

## 6 CONCLUSÃO

Ao concluir o trabalho, pode-se observar que muitas perguntas ainda estão sem resposta com relação a implementação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos. Pouco ainda se sabe no que diz respeito aos impactos positivos e/ou negativos, gerados pela modernização do sistema. O que certamente motiva uma continuidade de exploração do tema, a fim de conferenciar os desdobramentos decorrentes dessa mudança.

Entretanto, fica claro que é imprescindível que haja uma modernização na gestão dos documentos, físicos ou digitais, garantindo segurança e agilidade nos serviços, uma vez que, desde o nascimento até a morte de um indivíduo, os procedimentos de registros públicos estarão presentes em algum momento.

As transformações na atividade notarial podem ser atribuídas a inúmeros fatores, podemos considerar o crescimento populacional, com um consequente aumento de negócios celebrados, a própria evolução da escrita e da imprensa. Mas, nada influenciou mais as transformações do que a necessidade de se ganhar tempo. Nesse sentido, nenhuma transformação foi tão inovadora quanto a implementação da Lei nº 14.382/2022.

A celeridade dos atos jurídicos é um princípio basilar de qualquer ordenamento. Em que pese a tecnologia tem sido uma aliada da justiça, ainda há dúvidas com relação a segurança jurídica dos atos, o que é natural, uma vez que se trata de um procedimento novo e que certamente sofrerá muitos ajustes no decorrer de sua implementação.

## REFERÊNCIAS

- BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.
- BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27 jun. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça aberta**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/justica-aberta/>. Acesso em: 29 de jun. 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Quem somos**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. (Redação dada pelo Decreto nº 9.723, de 2019). **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF ano 154, n. 136, p. 1-6, 1º out. 1862. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm). Acesso em: 27 jun. 2023.

BRASIL. Lei complementar nº 182, de 1 de junho de 2021. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, ano 159, n. 103-B, p. 2-3, 4 de jun. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp182.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm). Acesso em: 27 de jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, ano 151, n. 51, p.1-51, 5 jan. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 27 de jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975.** Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6216.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6216.htm). Acesso em: 27 de jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984.** Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/l7244.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7244.htm). Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, ano 139, n. 8, p.1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, ano 144, n. 4, p.1, 5 jan. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm). Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, ano 155, n. 195, p. 1. 9 out. 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13726.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13726.htm). Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022.** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm). Acesso em: 29 de jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022.** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm#art20](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm#art20). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, ano 132, n. 219, p. 4-7, 21 nov. 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm). Acesso em: 28 jun. 2023

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, ano 133, n. 186, p. 1-6, 27 set. 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm). Acesso em: 28 jun.2023.

BRASIL. Ministério Público do Paraná. **Notas sobre a Lei nº 14.382/2022:** O Sistema Eletrônico de Registros Públicos e a adjudicação extrajudicial de imóveis. Curitiba, 2022. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/civel/Noticia/Notas-sobre-Lei-no-143822022-O-Sistema-Eletronico-de-Registros-Publicos-e-adjudicacao>. Acesso em: 29 jun. 2023.



BRASIL. Receita Federal. **Portaria PGFN nº 2.382, de 26 de fevereiro de 2021.** Disciplina o instrumento de negociação de débitos inscritos em dívida ativa da União e do FGTS de responsabilidade de contribuintes em processo de recuperação judicial. Disponíveis em: <https://gdt-rio.com.br/portaria-pgfn-me-no-2-382-26-de-fevereiro-de-2021/>. Acesso em: 30 jan. 2023.

CAMARGO, Matheus Pinto. **A efetiva aplicação dos princípios registrais à atividade cartorária.** [s.l.], 2022. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/27860>. Acesso em: 29 jun. 2023.

DA SILVA, Aryanne Faustina. **A instituição do tabelionato na história e sua prática no Brasil Antigo.** Natal, RN: XXVII Simpósio Nacional de História, 2013.

DE SERPA LOPES, Miguel Maria; DE SANTA MARIA, José Serpa. **Tratado dos registros públicos em comentário ao:** decreto n. 4.857, de 9 de novembro de 1939, com as alterações introduzidas pelo decreto n. 5.318, de 29 de novembro de 1940 e legislação posterior em conexão com o direito privado brasileiro. 4. ed. Brasília, DF: Livraria Freitas Bastos S.A, 1960. Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2008/03/serpalopes-voli.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2023.

DOLABELLA, Guilherme; Woichekoski, Samili. **O que muda com a chegada da Lei Federal 14.382?.** Amazonas, AM, 2017. Disponível em: <https://anoregam.org.br/2023/01/18/artigo-o-que-muda-com-a-chegada-da-lei-federal-14-382/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

FELISBERTO, Bruno Miguel Costa. **Essencialidade e peculiaridades do serviço público registral e notarial.** 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4217>. Acesso em: 29 jun. 2023.

FENELON, Cecília Lage. **A mitigação do princípio da imutabilidade do nome civil das pessoas naturais no ordenamento jurídico brasileiro.** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2022, p.28. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/4826>. Acesso em: 29 jun. 2023.

FISCH, Claudia Renata Rohde. **A importância do registro civil de nascimento para o exercício dos direitos econômicos e sociais.** 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Marília, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://portal.unimar.br/site/public/pdf/dissertacoes/8A51FA398E90B50CD524F6326DB96922.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2023.

FRANZEN, Evelyn Nunes de Melo. **Desburocratização da Administração Pública: Um Instrumento de Fortalecimento da Cidadania.** Palhoça, SC, 2022. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/23815>. Acesso em: 29 jun. 2023.

GENTIL, Alberto. **Registros Públicos**. 2 Reimp. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. p. 88.

KERN, Marinho; JUNIOR, Francisco. **Princípios do Registro de Imóveis Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

KONNO, Alyne Yumi. **Registro de Imóveis: teoria e prática**. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2007.

LEITE JUNIOR, Douglas Wilson Marostica. **Um novo modelo normativo para os serviços notariais e de registro: eficiência, concorrência e novas tecnologias**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – FGV- Escola de Direito do Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29550>. Acesso em: 29 jun. 2023.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2018, p.51-52.

PIQUET CARNEIRO, J. G. O Acesso à justiça pública: uma experiência de Juizado de Pequenas Causas. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 39, n. 4, p. 39-45, out. 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2237>. Acesso em: 29 jun. 2023.

RIZZARDO, Arnaldo. **Parte geral do Código Civil: Lei nº 10.406, de 10.01.2002**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 188.

SARDINHA, Cristiano de Lima Vaz. **Acesso à justiça: a contribuição das serventias extrajudiciais para a sociedade contemporânea como alternativa ao poder judiciário**. 2017. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, MA, 2013. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/1748/2/CristianoSardinha.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2023.

SILVA, Rogério Cavalcante da. **A desburocratização dos serviços cartorários por meio da adoção de novas tecnologias nos serviços prestados pelos cartórios do DF**. 2019. Monografia (Pós Graduação em Gestão Pública Municipal) - Universidade de Brasília, Anápolis, GO, 2019. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/26616/1/2019\\_RogérioCavalcanteDaSilva\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/26616/1/2019_RogérioCavalcanteDaSilva_tcc.pdf). Acesso em: 29 jun. 2023.

SILVA, Ulysses da. **Direito Imobiliário: o registro de imóveis e suas atribuições: a nova caminhada**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 2008.

SOUSA, Murilo Alberto Rezende de. **Desburocratização e proteção de dados dos serviços cartorários na era digital**. 2022. Artigo Científico (Bacharelado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, GO, 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/4709>. Acesso em: 29 jun. 2023.

VALADARES, Adenilton Feitosa. O papel das serventias extrajudiciais no processo de desjudicialização: uma análise do acesso à justiça pela mitigação da cultura do litígio. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 51, p. 57-85, jun. 2021. Disponível em: <http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/525>. Acesso em: 29 jun. 2023.

## ARTIGO

# A ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO CENÁRIO DA LEI N° 13019/2014

**Laura Rossi Leite<sup>1</sup>**

MBA em Direito Tributário – SPEI/IEGE  
Especialista em Processo Civil - UFPR  
Especialista em Direito Administrativo – UCAM  
Especialista em Gestão Pública – FAEL  
Especialista em Direito Público – FAEL  
Graduada em Direito – Unipar/Toledo  
Tecnóloga em Gestão Pública - FAEL  
Advogada Pública Municipal - Cascavel

### RESUMO

A Comissão de Monitoramento e Avaliação – CMA é um órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil – OSC mediante termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de colaboração. Sua formação está elencada na Lei nº13019/2014 e sua finalidade é a atuação para fins de aferir a correta aplicação de recursos públicos.

### PALAVRAS-CHAVE

OSC. Comissão de monitoramento. Termo de fomento. Termo de colaboração. Fiscalização.

Antes de adentrar ao tema propriamente dito, necessário apresentar o cenário onde a comissão de monitoramento e avaliação está inserida.

A Lei nº 13019/2014, conhecida como a lei que trouxe o marco regulatório das organizações da sociedade civil - MROSC surge como resultado de articulações da sociedade, voltadas ao aperfeiçoamento da regulamentação até existente.

Os trabalhos tiveram início em 2010 com o movimento Plataforma OSC e, com passar do tempo, entendeu-se necessário a criação de um grupo de trabalho interministerial, cujo objetivo foi avaliar, rever e propor a melhoria e modernização da legislação federal que tratava sobre as transferências voluntárias para entidades do terceiro setor.

Os trabalhos foram base para a construção do texto que avaliado pelo Congresso Nacional, resultou na Lei nº 13019/2014, a qual define a regulamentação para a

<sup>1</sup> Contato: [laura.leite@cascavel.pr.gov.br](mailto:laura.leite@cascavel.pr.gov.br)

celebração de parcerias entre as OSC's e o poder público, tendo com objetivo primordial o regramento do regime de cooperação entre o terceiro setor para o alcance dos resultados propostos e, por conclusão, atingir as finalidades de interesses recíprocos.

Além de estabelecer regramento e adotar princípios constitucionais como base legislativa, a Lei nº 13019/2014, também trouxe a figura da “Comissão de Monitoramento e Avaliação - CMA”, a qual nasceu com a missão importante de atuar na avaliação do mérito da parceria, o acompanhamento das atividades desenvolvidas pela parceira e posterior avaliação do projeto proposto.

Mas quem é a “Comissão de Monitoramento e Avaliação - CMA”?

Nos termos do art. 2º, IX da Lei 13019/2014, a comissão de monitoramento e avaliação é:

órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública.

Órgão colegiado é aquele formado por pessoas que tem conhecimento sobre um determinado tema, onde a direção é compartilhada a um conjunto de pessoas com idêntico poder, ou seja, não havendo hierarquia entre os membros, mas sim o aproveitamento de suas experiências e conhecimentos que, reunidas, decidem coletivamente sobre um determinado assunto.

Devem atuar de colaborativa e deliberativa, a partir da troca de informações, na busca da melhor solução jurídica para o caso. Isto é, os julgadores trabalham como um grupo, não como participantes individuais com função meramente agregativa dos seus entendimentos.<sup>2</sup>

Desse modo, Comissão de Monitoramento e Avaliação, doravante denominada CMA, deverá ser composta de pessoas que detenham conhecimentos em áreas afins ao objeto da parceria, eis que serão elas que terão a missão de avaliar os resultados obtidos.

Ela pode ser formada por totalmente por integrantes do poder público ou ser mista, tendo entre seus membros representantes da sociedade civil, a qual terá como principal objetivo monitorar e avaliar a efetividade das parcerias celebradas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, devendo garantir a transparência das informações sobre os termos de parcerias, propor medidas para aprimoramento e gestão de tais instrumentos, contribuindo para o fortalecimento da democracia e da participação social.

<sup>2</sup> A composição do órgão colegiado e seus efeitos na tomada de decisão. André Garcia Leão Reis Valadares. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Vol. 08, nº 02, ago/2018

Ela terá papel importante para identificar os principais desafios e obstáculos para a implementação da parceria, podendo atuar na promover capacitação e treinamento para os gestores públicos e da organização parceira, inclusive, terá poder de propor alterações legislativas.

Sua atuação é imprescindível na aferição e constatação quanto ao cumprimento dos objetivos e as finalidades propostas no projeto; se os beneficiários se utilizaram da solução proposta; se os recursos foram sabiamente empregados; se o investimento produziu os benefícios esperados e suas conclusões deverão pautar-se em avaliar e atestar a eficiência do projeto e da própria OSC.

Por tamanha importância da CMA, a escolha dos membros requer especial atenção do gestor. O texto da Lei não estabelece quantos membros devem formar o órgão colegiado, mas estabelece que, ao menos um, seja servidor efetivo ou empregado permanente, ou seja, que tenha vínculo permanente com o ente.

É comum aos órgãos públicos a constituição de CMA com 3 membros, onde um deles obrigatoriamente deverá ser servidor efetivo da Administração Pública, sendo vedada, entretanto, que o mesmo servidor figure como membro da CMA e como “gestor” da mesma parceria.

Também estão excluídos do rol de membros da CMA, aqueles que tenham participado da gestão da OSC parceira ou que apresente algum conflito de interesses com projeto a ser avaliado.

Tais vedações têm fundamento nos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, para que sejam afastadas quaisquer pessoas que possam demonstrar certa preferência a alguma entidade, tratando-a de forma especial ou diferenciada.

Outra dúvida muito corriqueira diz respeito à possibilidade de membro da comissão de seleção, figurar, posteriormente, como membro da CMA. Em que pese não haja vedação na legislação nacional, é comum observar tal vedação nas legislações regulamentares dos entes subnacionais.

Há uma corrente que entende que o mesmo servidor figurar como membro da comissão de seleção e posteriormente, também figurar como membro da CMA poderia ensejar uma confusão de papéis, afetando o princípio da segregação de funções ou favorecer certo privilégio, afetando assim o princípio da impessoalidade.

Em que pese tal entendimento venha se mostrando uma tendência cada vez mais forte, inclusive com previsão expressa em regulamentos de entes subnacionais, entendo que tal preocupação é descabida, na medida em que a presunção deve pender para a lisura do processo, devendo o favorecimento ser comprovado.

O fato é que muitas vezes o ente público não dispõe de servidores aptos e capazes

em número suficiente para compor 2 comissões (de seleção e de monitoramento) com membros distintos. Assim, a vedação expressa e fundada em uma presunção de ilegalidade, acaba por prejudicar o acompanhamento da parceria.

Na legislação federal também consta previsão expressa de que se o recurso para execução da parceria advir de fundo específico, a CMA deverá ser formada por membro do conselho gestor do respectivo fundo. Veja-se o disposto no Decreto nº 8726/2016

Art. 49. A comissão de monitoramento e avaliação é a instância administrativa colegiada responsável pelo monitoramento do conjunto de parcerias, pela proposta de aprimoramento dos procedimentos, pela padronização de objetos, custos e indicadores e pela produção de entendimentos voltados à priorização do controle de resultados, sendo de sua competência a avaliação e a homologação dos relatórios técnicos de monitoramento e avaliação.

§ 5º O monitoramento e a avaliação da parceria executada com recursos de fundo específico poderão ser realizados por comissão de monitoramento e avaliação a ser constituída pelo respectivo conselho gestor, conforme legislação específica, respeitadas as exigências da [Lei nº 13.019, de 2014](#), e deste Decreto.

Em que pese seja uma particularidade prevista no regulamento da União, é comum verificar tal previsão em legislações subnacionais.<sup>3</sup>

Assim, é de suma importância que se observe com muita atenção a escolha dos membros. Não há justificativa, por exemplo, para o gestor público indicar um zelador para figurar como membro da CMA, cuja parceria tem a finalidade de atuar na área de meio ambiente.

No caso em tela não se pretende reduzir a importância do zelador (como profissional imprescindível a qualquer serviço público), mas sim reconhecer que o servidor não detém os requisitos técnicos exigidos para figurar como membro da CMA da parceria em comento, em que pese atenda a exigência de ser servidor efetivo.

É certo que, no desenvolvimento de suas atividades, poderá a CMA valer-se do apoio técnico de terceiros para auxiliar e subsidiar suas deliberações, mas isso não afasta ou mitiga o cuidado na escolha dos membros.

Do exposto, a conclusão que se tem é que a escolha dos membros da CMA requer especial atenção eis que serão eles que terão a missão de aferir a realidade da parceira, podendo contribuir para o sucesso da mesma ou permitir, na medida de sua ineficiência no monitoramento, que parceria que não atinja seus objetivos e causar em desperdício de recursos públicos.

Ainda. É requisito de validade a publicação do ato de nomeação da CMA. Caso constatado que os escolhidos não possuem capacidade técnica para o

<sup>3</sup> Município de Maceió – Decreto Municipal 9.121/2021, art. 43, § 5º; Município de Vinhedo/SP – Decreto Municipal nº 178/2017 – art. 48, § 5º

exercício do encargo, a sociedade tenha meios de agir, buscando a substituição dos membros.

Pois bem. Depois de escolhidos os membros da CMA, compete a ela, durante o decorrer do tempo, fazer o acompanhamento tendente a aferir o cumprimento do cronograma de atividades.

Toda parceria deverá apresentar um cronograma de atividades o que normalmente corresponde e coincide com o cronograma de repasses de recursos públicos.

O monitoramento periódico do desenvolvimento do cronograma permite a identificação prematura de eventuais falhas e/ou deficiências que podem, se não sanadas, macular por completo o objetivo da parceria.

Por isso, importante ao CMA conhecer profundamente o projeto que a parceira se propôs executar; conheça o público-alvo e suas peculiaridades. Tais atributos permitirão que o monitoramento seja eficiente e lhe permitirá identificar prematuramente o desvio do curso da execução da parceria.

Em que pese a CMA tenha como prerrogativa o controle dos fins, ou seja, o atingimento dos objetivos da parceria, excepcionalmente, o controle dos meios poderá ser analisado por meio da avaliação da execução orçamentária.

Por isso, a CMA poderá exigir da OSC a apresentação de manual de compras que, em que pese a entidade não esteja sujeita a Lei de licitações, deverá demonstrar que os recursos são empregados de forma eficiente. Em que pese não vigore a exigência legal da aprovação, por parte da Administração Pública de um manual de compras próprio da OSC, é imprescindível que os recursos públicos sejam empregados respeitando os princípios constitucionais de economicidade, moralidade e impessoalidade, o que invoca que a entidade demonstre que as aquisições feitas com recursos públicos atendam a tais requisitos.

Sobre tal obrigatoriedade, há quem defenda que tal exigência caracterizaria uma interferência ilegal na gestão da entidade parceira. No entanto, ao se propor firmar parceria com o poder público e captar recurso público, a parceira assume certo compromisso que lhe impõe a agir de modo a conferir transparência ao uso do recurso público.

No Estado do Paraná, o Tribunal de Contas por meio da Resolução nº 28/2011<sup>4</sup>, estabelece o seguinte:

Art. 18. No caso de entidades privadas não sujeitas a regulamento próprio para aquisição de bens e contratação de obras e serviços, o gestor deverá observar os princípios inerentes à utilização de valores e bens públicos, entre os quais o da moralidade, da impessoalidade, da economicidade, da isonomia, da eficiência e da eficácia.

4 Em que pese a legislação citada seja anterior à vigência da lei nº 13019/2014, a norma foi atualizada e em pleno vigor sendo adotada como fonte legal para a fiscalização de transferências para entidades.



§ 1º O atendimento ao princípio da economicidade deverá ser comprovado mediante prévia pesquisa de preços junto a, no mínimo, 3 (três) fornecedores do ramo do bem ou do serviço a ser adquirido, sob pena de responsabilidade pelos atos de gestão antieconômica.

§ 2º Os orçamentos deverão estar datados e discriminados de maneira que permitam comprovar que foi assegurada a isonomia aos interessados para fornecer o bem ou o serviço cotado.

§ 3º É vedada a contratação de dirigentes da entidade tomadora dos recursos ou de seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau, ou de empresa em que estes sejam sócio cotistas, para prestação de serviços ou fornecimento de bens.

Art. 19. A comprovação das despesas efetuadas se dará por notas fiscais e demais documentos comprobatórios, revestidos das formalidades legais, os quais deverão conter, além da descrição do bem ou do serviço adquirido, expressa menção ao número do convênio, seguido do ano e do nome ou da sigla do órgão concedente.

Parágrafo único. O documento emitido deve ser legível, sem rasuras, e constar certificação do responsável pelo recebimento das mercadorias ou serviços prestados.

Não tendo a OSC um manual próprio de compras, deverá observar as exigências contidas na regulamentação base do TCE/PR.

Como já afirmado, o papel da CMA é avaliar os meios, mas seu foco principal deverá estar voltado ao resultado, ou seja, a parceria está produzindo o resultado esperado? Tal avaliação é o objetivo da CMA e para aferir os resultados, o acompanhamento efetivo é a solução.

Avaliação de relatórios parciais emitidos pelo gestor da parceria e com base neles e em outras ferramentas, identificar de eventuais ajustes quanto ao planejamento inicial; atuação de forma a sanar dúvidas e solucionar possíveis conflitos entre a OSC e o gestor da parceria, receber, analisar e manifestar-se sobre denúncias, adotando, sempre, uma postura de diálogo e aprendizado constante.

Importante destacar que o papel da CMA é saneador e preventivo, o que torna imprescindível que atue de forma a identificar e sinalizar os desvios e fatos que possam comprometer a parceria, sugerindo, sempre que possível alternativas mais eficientes.

Além de visitas *in loco*, poderá a CMA valer-se de outros mecanismos para aferir a qualidade do projeto em desenvolvimento pela parceira, tais como reuniões periódicas, valer-se do acompanhamento das atividades pelo site ou redes sociais da OSC ou ainda, realizar pesquisa de satisfação. Vale dizer que a pesquisa de satisfação é aconselhável, quando a parceria tem tempo de duração superior a 1 ano, nos termos do §2º, art. 58, da Lei nº 13019/2014.

Há certa preocupação em definir as atribuições da CMA para não invadir e/ou sobrepor às competências e responsabilidades do “Gestor” da parceria.

No entanto, tais atribuições não se confundem. Ao gestor compete a responsabilidade de gerenciamento da parceria e garantir que as metas e objetivos

sejam alcançados. Seu papel é atuar no desenvolvimento propriamente dito da parceria, devendo cumprir as obrigações arroladas no art. 61 da Lei nº 13019/2014, *in verbis*:

Art. 61. São obrigações do gestor:

I - acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;

II - informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;

III - (VETADO);

IV - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

V - disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação.

Enquanto o gestor atua diretamente com a implementação da parceria, a CMA deve buscar manter a visão mais estratégica e acompanhamento do desenvolvimento da parceria. Fato é que ambos devem ter em comum o objetivo final que é a entrega de um resultado que atinja o bem público contido no projeto.

Ainda. Nos termos do art. 59, compete expressamente à Comissão de Monitoramento, a homologação do relatório apresentado pelo gestor da parceria, quando deverá manifestar-se expressamente sobre o mérito da parceria, onde deverá ser aferido os benefícios e impactos da parceria, a satisfação do público e a sustentabilidade e/ou continuidade do projeto desenvolvido pela parceria.

Veja-se o disposto no art. 59:

Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.

§ 1º O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;

II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;

III - valores efetivamente transferidos pela administração pública;

IV - [\(revogado\)](#)

V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento;

VI - análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

§ 2º No caso de parcerias financiadas com recursos de fundos específicos, o

monitoramento e a avaliação serão realizados pelos respectivos conselhos gestores, respeitadas as exigências desta Lei

O relatório técnico deverá ser apresentado, observando ainda, os requisitos elencados nos incisos do art. 67 da Lei nº 13019/2014, ou seja:

- I - os resultados já alcançados e seus benefícios;
- II - os impactos econômicos ou sociais;
- III - o grau de satisfação do público-alvo;
- IV - a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

Nos termos do art. 66. A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, além dos seguintes relatórios:

- I - relatório de execução do objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados;
  - II - relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho.
- Parágrafo único. A administração pública deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente, quando houver:
- I - relatório de visita técnica in loco eventualmente realizada durante a execução da parceria;
  - II - relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento.

Ao dispor que a Comissão de Monitoramento e Avaliação deverá homologar o relatório técnico de monitoramento e avaliação elaborado pelo gestor da parceria, confere poderes para avaliar e missão de emitir juízo de valor acerca da parceria, avaliar o mérito do ato administrativo.

É importante conceituar o “Ato Administrativo”, que para o José dos Santos Carvalho Filho é “a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob o regime de direito público, visa à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público<sup>5</sup>.”

Em outras palavras, é o instrumento pelo qual o administrador expressa sua vontade, a qual produzirá efeitos legais e jurídicos e devem visar atender o interesse público.

A doutrina ainda explica que o ato administrativo, para ter validade, deverá possuir certos elementos, tais como competência, finalidade, forma, motivo e objetivo, sem os quais, o ato poderá ser considerado inválido.

5 CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26 ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2012 – São Paulo: Atlas, 2013, p.101

Há também os atos vinculados e os discricionários, sendo o primeiro, aqueles em que o gestor está limitado a previsão legal, não havendo margem de valoração da conveniência ou oportunidade. Já os atos discricionários, há certa liberdade para a prática do ato, porém devendo ater-se aos limites constitucionais.

O mérito do ato administrativo vai além. Não está limitado a forma do ato, se discricionário ou vinculado, mas sim a motivação do ato administrativo.

O professor Hely Lopes Meireles o mérito administrativo consubstancia-se “na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar<sup>6</sup>”

Ao conferir a CMA o poder de homologar o relatório do gestor da parceira, confere poder para avaliar os motivos, os resultados, a sustentabilidade da parceria.

Ao avaliar os resultados alcançados e seus benefícios, os impactos econômicos e sociais, o grau de satisfação do público-alvo e a possibilidade de sustentação das ações após a conclusão do objeto pactuado conferem poderes a CMA emitir sua manifestação quando a eficiência do projeto, podendo até manifestar-se pela rescisão antecipada ou mesmo declarar a impossibilidade de repetição de novo ciclo de parceria.

A atuação esperada da Comissão de Monitoramento e Avaliação se estende para além do prazo de vigência do acordo, podendo atuar, inclusive, após o encerramento do projeto, tendente a verificar o alcance dos objetivos fixados inicialmente, podendo assim orientar novas parcerias com objetivos semelhantes ou até mesmo manifestar pela impossibilidade de renovação da parceria com mesmo objeto e/ou projeto.

Além disso, caso haja previsão de realização de contrapartida pela OSC, ela deve ser comprovada de forma quantificada. O relatório deve ser assinado pelo representante legal da OSC.

Como visto, a CMA é ator fundamental no cenário de transferências voluntárias e sua atuação deverá sempre estar pautada na valorização da democracia, especialmente pautada na colaboração e cooperação entre o poder público e a sociedade civil, devendo ambos estar voltados para o objetivo principal da parceria que é o bem-estar social e desenvolvimento humano.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações

6 MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 155/156

da sociedade civil. **Diário Oficial União:** seção 1, Brasília, ano 153, n. 80, p. 15-26, 28 abr. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm). Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, ano 151, n. 146, p. 1-8, 1º ago. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm). Acesso em: 26 jun. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2013. p.101.

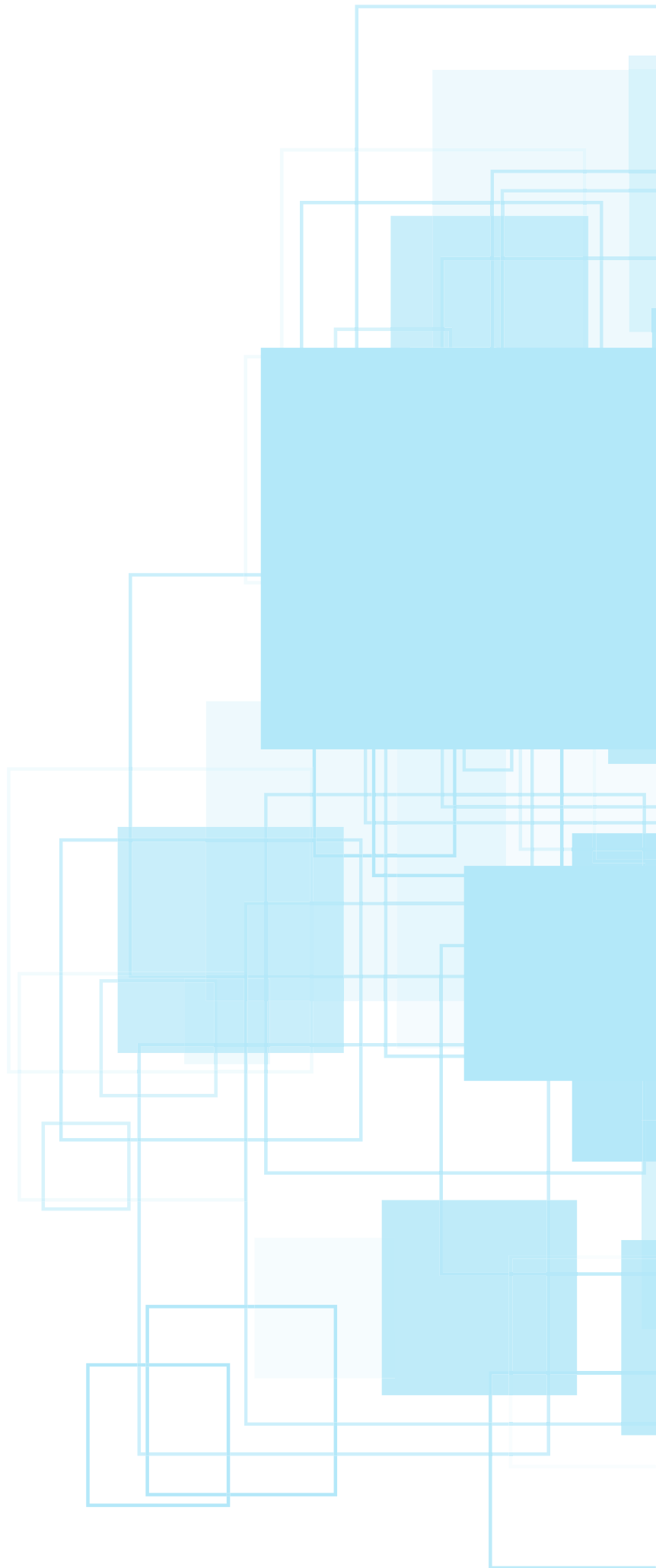
MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 155-156.

MACEIÓ (AL). Decreto n. 9.121, de 26 de outubro de 2023. Regulamenta no Município de Maceió, a lei federal nº 13.019/14, modificada pela lei nº 13.204/15, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico do Município de Maceió**, Maceió, ano 24, n. 6311-A, p. 1-71, 27 out. 2021. Edição extraordinária. Disponível em: <https://www.diariomunicipal.com.br/maceio/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

REIS, André Garcia Leão. A composição do órgão colegiado e seus efeitos na tomada de decisão. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Distrito Federal: Brasília, DF, v. 8, n. 2, ago. 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/5260/3960>. Acesso em: 7 jun. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Resolução nº 28 de 6 de outubro de 2011. Dispõe sobre a fiscalização e a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto às transferências voluntárias de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências. **Atos Oficiais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, PR, v. 7, n. 321, 14 out. 2011, p. 103-106. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-28-de-2-de-outubro-de-2011/1376/area/249>. Acesso em: 26 jun. 2023.

VINHEDO (SP). **Lei nº178, de 31 de julho 2017.** Regulamenta no âmbito municipal, o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, de que trata a Lei Federal n. 14.019, de 31 de julho de 2014, e dá outras providências. Vinhedo, SP, 2017. Disponível em: [https://www.vinhedo.sp.gov.br/publicos/0178\\_20031335.pdf](https://www.vinhedo.sp.gov.br/publicos/0178_20031335.pdf). Acesso em: 23 jun. 2023.



# ACÓRDÃOS

## PREJULGADO Nº 31 ATOS DE PESSOAL – PRAZO DECADENCIAL

PROCESSO Nº : 324000/21  
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 902/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Prejulgado. Interpretação do Tema 445, do Supremo Tribunal Federal. Prazo quinquenal decadencial. Aprovação. Enunciados.

#### 1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (RELATOR)

Trata o presente expediente de prejudgado suscitado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares objetivando a manifestação do Tribunal Pleno acerca da aplicabilidade do Tema 445 do Supremo Tribunal Federal aos atos de aposentadoria, reforma ou pensão em trâmite nesta Corte de Contas.

Ressalta que a controvérsia tem origem nos autos de Recurso de Revisão nº 98681/21, no qual o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 221/21, da 6ª Procuradoria de Contas, manifesta-se pela decadência do direito de revisar ato de inativação, pelo decurso do prazo de mais de 5 (cinco) anos contados da concessão do benefício, adotando, como um dos fundamentos, o referido Tema.

Salientou que no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636553, em repercussão geral, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a incidência do prazo decadencial previsto no art. 54, da Lei nº 9.784/99 para a Administração anular ato de concessão de aposentadoria, firmando o Tema 445.

Em razão disso, entende imperioso que esta Corte se pronuncie sobre a aplicabilidade do referido Tema aos atos de aposentadoria, reforma ou pensão em trâmite, além dos atos de revisão de benefício, que não foram expressamente mencionados pela Suprema Corte, que tratou apenas dos “atos de concessão inicial”.

Entende ainda relevante a manifestação do Tribunal Pleno acerca da contagem e fluência do prazo decadencial nos casos em que, durante a tramitação do processo



neste Tribunal, houve a necessidade de retificação do ato de concessão do benefício pela própria entidade jurisdicionada, bem como, naqueles em que tenha havido o sobrestamento, por força do disposto no art. 427 do Regimento Interno, sem prejuízo de outras matérias em relação às quais o Egrégio Plenário, por ocasião da instauração do incidente, ou mesmo a Unidade Técnica e o douto Ministério Público de Contas, na oportunidade de suas manifestações, entendam por oportuno acrescentar ao objeto do julgamento.

Solicitou também que o Tribunal Pleno se manifeste sobre a incidência do prazo decadencial sobre os atos de admissão de pessoal.

Acrescentou que embora a decisão do Supremo Tribunal Federal imponha limitação temporal à tramitação dos processos de atos de pessoal nas Cortes de Contas de todo o país, pode-se verificar na discussão da matéria e de seus desdobramentos práticos uma valiosa oportunidade de aprimoramento das ferramentas de controle, tanto pelo viés da tecnologia da informação, como das matrizes de risco, que atualmente orientam a atuação deste Tribunal, já em avançado estado de desenvolvimento.

Na Sessão Ordinária nº 18 do Tribunal Pleno, realizada por videoconferência, no dia 23 de junho de 2021 fui designado Relator do feito (peça 03).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 638/21 – peça 07) informou que, após julgado, pode haver potenciais impactos diretos na área de fiscalização, motivo pelo qual será considerada a futura decisão quanto aos autos para programar eventuais atualizações necessárias nos sistemas informatizados da fiscalização.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução 6802/21 – peça 08), primeira unidade a se manifestar, separou a análise em tópicos e destacou que o fato de a tese fixada pelo STF não mencionar, expressamente, a “reserva” remunerada não impossibilita a extensão da tese à hipótese de apreciação desses atos realizada pelo TCE/Paraná

Lembrou que o Supremo Tribunal Federal manteve a sua tradicional compreensão jurisprudencial no sentido de que o ato de concessão inicial, seja de inativação – aposentadoria, reforma, reserva – ou pensão, é complexo.

Assegurou que não há possibilidade de suspensão ou interrupção do referido prazo durante a tramitação nas Cortes de Contas.

Dessa forma, eventual sobrestamento (art. 427 do RI), independentemente do incidente que lhe der origem, não deve interferir na contagem do prazo de 5 (cinco) anos.

A exceção seria a hipótese de o beneficiário agir ou se omitir de forma fraudulenta, de má fé, com objetivo de obter condição indevida, ilegítima ou ilegal. O beneficiário – servidor ou militar inativado ou o pensionista – que age de má-fé

não pode ser beneficiado pela sua própria torpeza. Nesses casos o prazo quinquenal deve ser desconsiderado.

Afirmou que, em síntese, a revisão de proventos ou de pensão consistem na alteração do fundamento legal tanto em relação aos requisitos de elegibilidade ao benefício – condições funcionais e pessoais específicas (incapacidade, deficiência, cargos/funções), idade, tempo de contribuição, tempo de serviço público, etc. – quanto em relação à composição dos proventos.

Logo, para esta unidade técnica, as hipóteses de revisão de aposentadorias, reformas, reservas e pensões decorrente da alteração do fundamento legal do ato concessório, tem o mesmo desiderato da apreciação do ato de concessão inicial, de sorte que as considerações lançadas no item 2.3.1 aplicam-se integralmente às hipóteses ora abordadas

No que diz respeito às admissões com fundamento no texto constitucional, em decisões do Supremo Tribunal Federal que tratam tais atos como complexos, tal qual os atos de aposentadoria, entende inviável distinguir a apreciação da legalidade dos atos de admissão, para efeitos de registro, da apreciação dos atos de inativação e pensão para efeitos de classificação como atos não complexos.

Assegurou também que o Tribunal de Contas da União vem decidindo pela aplicação do tema 445 nos processos relativos à apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal.

Apresentou singularidades quanto aos procedimentos adotados por esta Corte para análise das admissões e, considerando as fases da prestação de contas, diferenciou o termo a quo para o início do prazo quinquenal entre as admissões iniciais (que seria a autuação da fase IV-a) e as admissões complementares (que seria a data da autuação da prestação de contas).

Com relação à retificação dos atos pelo jurisdicionado e suas implicações nos prazos, afirmou que, no exercício dessa competência, não há espaço para o Tribunal de Contas determinar a retificação do ato no que concerne à alteração do fundamento legal. Compete-lhe, nessa seara, tão somente conceder ou negar registro haja vista sua função de apreciar a legalidade, ou seja, deve decidir se o ato é legal (regular) ou ilegal (irregular). Concluindo pela ilegalidade (irregularidade) deverá, obviamente, declinar os motivos ensejadores da negativa de registro.

Dessa forma, assegura que a retificação do ato para a correção de aspectos formais, ou mesmo materiais, que não implique a alteração do fundamento legal ou que não decorra da negativa de registro anterior, não deve interferir na contagem do prazo máximo, ou seja, insere-se no cômputo do prazo original.

Já com relação à retificação do ato, durante a tramitação no Tribunal de Contas, que importe a modificação do fundamento legal da inativação ou pensão,

bem como a emissão de novo ato após a negativa de registro, em verdade, não alteram a contagem do prazo máximo. Nessas hipóteses – seja retificado ou novo, o ato passará a ser inicial – o Tribunal de Contas terá o prazo de 5 (ano) anos renovado como prazo inicial de concessão.

No que tange à revisão das decisões do Tribunal de Contas concessivas do registro de atos de pessoal, destacou do voto do Relator do RE 636553 a distinção entre as hipóteses em que o TCU anula atos complexos já aperfeiçoados e quando julga ilegais e nega registro a eles.

Na hipótese do exercício da autotutela, entende que seria de 05 anos ininterruptos a contar da publicação da decisão que apreciou os atos, ressalvadas as hipóteses em que restem comprovadas fraudes ou má-fé, sendo assegurado, contudo, o contraditório e a ampla defesa.

Por fim, aduziu que a tese fixada no tema de repercussão geral 445 têm aplicação imediata. Isso porque, no julgamento do mérito do RE 636.553/RS (tema 445), não se consignou qualquer ressalva. Aplicação confirmada em sede de embargos de declaração.

Com isso, concluiu:

Diante do exposto, opina-se pela aprovação de prejulgado nos seguintes termos:

A tese fixada no tema de repercussão geral 445 (RE 636.553-RS), do STF, aplica-se neste Tribunal de Contas segundo as seguintes premissas:

I - É de 5 (cinco) anos, a contar de forma ininterrupta da autuação do respectivo requerimento de análise técnica (ou processo) neste Tribunal de Contas, o prazo para a apreciação dos atos de concessão inicial de inativação – aposentadoria, reforma, reserva – e pensão, ressalvadas as hipóteses em que constatada fraude ou má-fé do beneficiário.

II - É de 5 (cinco) anos, a contar de forma ininterrupta da autuação do respectivo requerimento de análise técnica (ou processo) neste Tribunal de Contas, o prazo para a apreciação dos atos de concessão de “revisão de proventos” – aposentadoria, reforma, reserva – ou pensão resultantes de alteração do fundamento legal, ressalvadas as hipóteses em que constatada fraude ou má-fé do beneficiário.

III - Ressalvadas as hipóteses em que verificada fraude ou má-fé do beneficiário, é de 5 (cinco) anos o prazo para a apreciação dos atos de admissão de pessoal, contados, ininterruptamente:

a) A para as admissões iniciais, a partir data de autuação da fase quatro, em consonância com o art. 11, IV c/c art. 9º, § 1º, IV, a da IN TCE/PR nº 142/2018;

b) para as admissões complementares, a partir data de autuação do respectivo expediente, em consonância com o art. 12 c/c art. 9º, § 1º, IV, b da IN TCE/PR nº 142/2018.

IV - A retificação dos atos de pessoal, pelo jurisdicionado, após sua autuação perante este Tribunal de Contas deverá atender ao seguinte:

a) A retificação do ato, pelo órgão de origem, durante a tramitação perante o Tribunal de Contas:

1) que não resulte na alteração do fundamento legal, em se tratando de inativação ou pensão, não implica em qualquer modificação do curso ou do próprio prazo para apreciação;

2) quanto a aspectos formais não implica qualquer alteração do curso ou do próprio prazo para apreciação, seja relativo à admissão, inativação ou pensão.

b) A emissão de novo ato, pelo órgão de origem, decorrente da negativa de registro do anterior, enseja a aplicação da disciplina relativa à apreciação de ato original (inicial).

c) A retificação do ato de inativação ou pensão, pelo órgão de origem, durante a tramitação perante o Tribunal de Contas, que resulte na alteração do fundamento legal, enseja a aplicação da disciplina relativa à apreciação de ato original (inicial).

V - É de 5 (cinco) anos, a contar ininterruptamente da publicação da decisão, o prazo para a revisão de ofício das decisões relativas a apreciação de atos de pessoal sujeito à registro, ressalvadas as hipóteses em que verificada fraude ou a má-fé do beneficiário. Nessa hipótese é assegurado o contraditório e a ampla defesa desde o início.

VI - A tese fixada na apreciação do tema de repercussão geral 445, do STF, tem aplicação imediata no âmbito deste Tribunal de Contas. O ato de pessoal, sujeito a registro, em tramitação há mais de 5 (cinco) anos, observados os demais preceitos desse prejulgado, deve ser “registrado tacitamente”, mesmo que atuado em data anterior ao julgamento do STF.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução 981/2021 – peça 09) destacando que a CAGE analisou todos os aspectos do Tema 445-STF, contextualizado inclusive a reserva remunerada, entende que não se afigura, razoável, nem justo, atentando contra o princípio da economia processual, submeter o D.MPC e E.Relator, a novo parecer, que simplesmente reitere os argumentos esboçados pela unidade anterior, gerando um novo juízo instrutório sobre idêntico fato, sobretudo em situações em que sua interpretação se mostra s.m.j. adequada, quer do ponto de vista material, quer do ponto de vista processual, respeitando-se, por logicidade, o precedente.

Dessa forma, assentou estar em concordância à Instrução no 6.802/21 CAGE e, concomitante, direciona-se o feito à CGM para oportuna avaliação, apresentando-se, haja vista a importância da matéria, com a devida permissão, duas considerações, em razão do zeloso ofício 01/2021 – GCIZL (seq.02), preocupado com a necessidade de mudança de cultura para a implementação de ações de gestão nas unidades. São elas: estoque de atos e alteração regimental.

Com relação ao estoque de atos, afirmou entender ser imprescindível o registro de que COSIF/DTI devem manifestar-se com céleres atos operacionais, na busca de soluções tecnológicas, também sobre esta CGE, criando-se, a título de exemplo, layouts temporais na plataforma trâmite e/ou equivalente, para que os *processos* tenham seu fiel e adequado tratamento, sob pena de registro tácito, sem marcos suspensivos ou interruptivos.

Acrescentou que o freio temporal estabelecido pelo C.STF, no que diz respeito à efetiva análise dos inúmeros atos de pessoal e congêneres deve ser internalizado pelos sistemas informáticos desta Corte de Contas, quiçá com uma especialização orgânica da matéria via órgão próprio, em que ocorra exaustiva compreensão do

assunto, com redução de conflitos de competência, convergência de opiniões, fluxos processuais, efetividade e fundamentação exauriente de pareceres, concomitantemente à padronização dos serviços cumulada à redução de tempo na tramitação dos processos e procedimentos.

Propôs, ainda, que a Escola de Gestão Pública – EGP/TCEPR desenvolva programas de formação do analista de controle gestor / auditor de controle administrador, baseados na ciência da Administração, que assegurará a eficiência da atividade-fim, até porque, com a máxima vênia, é questão de tempo para que o prazo sobredito seja estendido ao enfrentamento dos demais assuntos catalogados pela Casa, demandante de adequação e alinhamento acadêmico.

Com relação à alteração regimental, sugeriu que os fluxos processuais envoltos ao conteúdo do Art.252-C do RITCEPR, detenham manifestação de CGF, privativamente ao final, porém antes do D.MPC/E.Relator.

Motivou a proposta assegurando que com o devido respeito, todos os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência gerarão impactos nos procedimentos de fiscalização, quer em razão do art. 926 do CPC, quer em razão dos artigos 316, art.408, §5º e Art.414, todos, do RITCEPR.

Considerou que a tese jurídica posta pelo C.STF, não é passível de discussão (transcendência da matéria) e, considerando que sua obediência imporá controles operacionais pelos órgãos referidos, indiscutível que o ato de derradeira manifestação CGF, em procedimentos do gênero, imporá atividade final avaliativa e coordenadora, tendo em vista seu indubitável poder hierárquico e advocatório, típico do Direito Administrativo, que seguramente, racionalizará as rotinas de processamento e gerenciamento de processos, procedimentos e assemelhados

Aduziu que a dissincronia regimental há de ser corrigida, uma vez que a ritualística de passagem para informações preliminares inconclusivas também gera morosidade, diga-se endógena, merecedora da presente provocação, no intuito de captar um sistema ágil, com alta taxa de resolução de mérito, mote principal das unidades intervenientes.

Finalizando sua manifestação, assegurou que balizando-se no tempo processual a que os processos de pessoal estavam acostumados e no novo panorama jurídico posto pelo Tema 445/STF, em que a tempestividade será a regra desta Corte de Contas, em relevante indicador sociológico da qualidade da cidadania, enquanto órgão máximo concretizador do Art.71, inciso III Constitucional, apresenta-se a corrente instrução com considerações, nos termos regimentais, visando fomentar a criatividade e inovação junto aos pares, sob controle dos Coordenadores e Autoridades, vez que as ações de mutirão, apesar de importantes, são metas de manutenção do colapsado sistema vigente, data máxima vênia.

Com isso, opinou pelo estabelecimento do Prejulgado, seguindo-se a abalizada instrução 6.802/21 CAGE (seq.08), com as sugestões ora expostas, itens (i) e (ii), em típico ato de instrumentalidade das formas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 2607/21 – peça 10) analisou os seguintes quesitos: a) natureza jurídica do prazo de 05 (cinco) anos; b) aplicabilidade aos atos concessivos retificatórios e não apenas aos iniciais; c) extensão do entendimento aos atos de admissão de pessoal, revisão de proventos e revisão de pensão; d) eficácia da Tese (*ex tunc* ou *ex nunc*).

Com relação ao primeiro quesito – natureza jurídica do prazo –, analisou as considerações feitas pelo Relator nos embargos de declaração opostos no RE 636.553 e afirmou que considerando que o prazo para apreciação do ato sujeito a registro seria ininterrupto, e que se tal apreciação não for feita em 05 (cinco) anos haveria o registro tácito do ato, conclui-se que aludido prazo é decadencial, como mencionado na ementa da decisão supra.

Acrescentou que o tempo em que o processo ficou paralisado aguardando manifestação da parte ou de órgãos deste Tribunal, como também o período de eventual sobrestamento, não pode ser computado para compensar eventual tramitação do processo para além dos 05 (cinco) anos, que começa “a contar da chegada à respectiva Corte de Contas”.

Discordou pontualmente de trechos da manifestação da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, entre eles, com relação à comprovação de má-fé, afirmando que ainda que existente má-fé ou mesmo fraude na concessão de um benefício previdenciário, mesmo que comprovadas, não se torna possível deixar de aplicar o prazo decadencial de 05 (cinco) anos nestas hipóteses.

Ressaltou que, caso haja a interposição de agravo, embargos de declaração, recurso de revista ou, eventualmente, recurso de revisão, o prazo decadencial em questão não mais existe, visto que foi ele obstado pelo exercício do poder constitucional previsto.

Observou, ainda, que o aludido prazo começa a contar da chegada (protocolo), nos tribunais de contas, do ato concessivo de aposentadoria, pensão e reforma bem como dos documentos que o acompanham, e não quando da concessão dos mencionados benefícios previdenciários.

No que tange à aplicabilidade da tese aos atos concessivos retificatórios, entende que eles também estão excluídos do prazo decadencial.

Alega que à tal entendimento se chega porque a Administração Pública tem o poder-dever de auto-tutela, revogando ou anulando atos administrativos em desconformidade com o ordenamento jurídico (Súmulas 346 e 473 do C. STF).

Salientou que cada vez que um ato inicial é retificado, inteira ou parcialmente, novo prazo decadencial começa a correr. Isso porque se trata de um outro ato, total ou parcialmente diverso do primeiro.

Novamente discordou da CAGE quando distinguiu a retificação de ato com ou seu [sic] alteração do fundamento do benefício, entendendo que no primeiro caso o prazo quinquenal seria renovado e no segundo, não.

Evidenciou que em qualquer das duas hipóteses haverá a renovação do prazo decadencial de 05 (cinco) anos, visto tratar-se de um novo ato, a demandar análise das alterações promovidas (fundamento, valor do benefício, data de vigência).

Após discordância com a CAGE também no que tange ao prazo de 05 anos para rever suas próprias decisões, pois o art. 54 da Lei nº 9.784/99, como dito acima, menciona que o prazo decadencial supra não corre em havendo má-fé, contudo silencia no tocante à fraude.

Além disso, discorda também que tal prazo começaria a correr da publicação da decisão. Entende esta CGM que até transitar em julgado a decisão concessiva (ou eventualmente denegatória de registro) haveria a possibilidade de alterá-la especialmente nas hipóteses de teratologia, erro formal e equívoco *procedimental*, situações estas a demandar pronta atuação desta Corte, nos termos das Súmulas 346 e 473 do C. STF, acima indicadas.

Com relação à extensão da tese 445 aos atos de admissão, revisão de proventos e revisão de pensão, entendeu que o início do prazo decadencial de 05 (cinco) anos, com relação aos atos de admissão (inicial e complementar), deve se dar com a instauração da Fase 04 no portal e-Contas, uma vez que é a partir de tal momento que se dá a apreciação por este Tribunal, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, nos termos do art. 71 inc. III da CRFB/88, ressalvado aqui o posicionamento pessoal do parecerista que entende que o prazo de 05 anos deve contar a partir do protocolo no e-Contas das informações da fase 01 pelos motivos exposto na nota de rodapé nº 06 (fl. 11 – peça 10).

Já no tocante aos demais atos de pessoal, vale dizer, atos de inativação, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão, o prazo quinquenal deve começar a correr a partir do peticionamento no portal e-Contas.

No que diz respeito à eficácia da tese, assegurou que a decisão que originou a tese não enfrentou a questão. Todavia, ao decidir os embargos declaratórios restou consignado que a decisão teria aplicação imediata, com efeitos *ex tunc*.

Frisou que, sendo aplicada imediatamente a Tese nº 445 aos processos em trâmite neste Tribunal, tal entendimento repercutirá em 40 (quarenta) processos de atos de pessoal instaurados até 2016 pendentes de julgamento.

Assegurou que independentemente do atual estoque de processos de pessoal que seria atingido pelo entendimento firmado pela Tese nº 445, deve-se ressaltar que, a curto e a médio prazo, processos instaurados a partir de 2017 logo serão atingidos pelo prazo decadencial de 05 (cinco) anos se não houver medidas efetivas para reduzir o estoque de processos de atos de pessoal.

Informou que a CGM tem 72 processos de atos de pessoal para serem analisados, expedientes estes protocolados neste Tribunal até o corrente ano, sendo 27 admissões de pessoal, 21 revisões de proventos, 19 atos de inativação, 3 pensões e 2 revisões de pensão. Neste número não constam os processos sobrestados (que seriam cerca de 150) e nem os recursos interpostos contra decisões de negativa de registro de atos de pessoal (aproximadamente 10), que podem abarcar atos de pessoal anteriores a 2016.

Apontou que a CAGE, Unidade Técnica que realiza a análise concomitante dos atos municipais e estaduais, reúne a maior gama de procedimentos fiscalizatórios. Em que pese tais procedimentos não sejam “processo”, mas sim Requerimento de Análise Técnica (RAT), indubitável que o objeto dos RATs, na área de pessoal, são atos de admissão de pessoal, aposentadoria e pensão, atos estes sujeitos à incidência da Tese com Repercussão Geral nº 445, como acima exposto.

Logo, evidenciou que os RATs protocolados a partir de 2017 que não forem tidos por regulares e, assim, encaminhados para homologação da d. Presidência ou, em sendo irregulares, não forem convertidos em processos e julgados por esta Corte antes do prazo de 05 (cinco) anos, a consequência imediata será o registro tácito dos respectivos atos de pessoal.

Nesse aspecto diverge da Coordenadoria de Gestão Estadual, aduzindo que a solução para resolver o estoque de tais RATs ou processos de pessoal não passa apenas pela adoção de medidas tecnológicas, mas sim pela efetiva alocação definitiva de servidores da área jurídica para dar conta dos expedientes de atos de pessoal, especialmente na d. CAGE, posto que se não houver servidores para validar os dados gerados pelos sistemas, de pouca serventia serão tais programas.

Assim concluiu opinando que o Prejulgado deverá ter a seguinte redação:

- 1) Aplica-se a Tese nº 445 com Repercussão Geral aos Requerimentos de Análise Técnica e aos processos de atos de pessoal (admissão de pessoal, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão) em trâmite neste Tribunal, inclusive quanto aos expedientes sobrestados;
- 2) Em havendo retificação de ato concessivo inicial encaminhado a esta Corte, seja no exercício do poder-dever de auto-tutela pela Administração Pública seja em razão de determinação expedida por este Tribunal, o prazo quinquenal começa a correr a partir do protocolo do novo ato junto a esta Corte, o que pode ocorrer no mesmo ou em outro RAT ou processo, conforme o caso.
- 3) O prazo decadencial de 05 (cinco) anos se inicia: com relação aos atos de admissão (inicial e complementar), com a instauração da Fase 04 no portal e-Contas; no tocante aos demais atos de pessoal, vale dizer, atos de inativação, pensão, reserva, reforma e revisão de proventos e revisão de pensão, a partir do peticionamento no portal e-Contas.
- 4) O prazo decadencial de 05 (cinco) anos se encerra com o julgamento (apreciação, para fins de registro) do ato de pessoal, ainda que em sede recursal.



Na peça 11, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 2663/21) retificou equívoco verificado na Instrução 2607/21 (peça 10) afirmando que:

- a) O gráfico constante na fl. 14 foi obtido com dados incompletos. Em verdade, há 87 (oitenta e sete) RATs e processos de admissão, pensão, inativação, revisões de proventos e revisões de pensão autuados há 05 (cinco) anos ou mais sem decisão deste Tribunal, tanto em trâmite quanto sobrestados, os quais poderão sofrer, em tese, a incidência da Tese nº 445. Contudo, caso se considerem os RATs e os processos de pessoal apenas a outros, este número é maior.
- b) No item “conclusão”, acrescenta-se:  
5. Em havendo a interposição de ação judicial no curso do RAT ou do processo, o prazo quinquenal ficará suspenso no período entre o ajuizamento da ação e o trânsito em julgado da decisão.

O Ministério Público de Contas (Parecer 212/21 – PGC – peça 12) destacou as matérias a serem objeto de análise, sendo: (i) aplicabilidade da referida tese de repercussão geral sobre os processos de registro de aposentadoria, reforma ou pensão em trâmite nesta Corte; (ii) a contagem e fluência do prazo decadencial quando ocorrer a retificação, do ato submetido a registro, por iniciativa do próprio ente jurisdicionado ou em razão de sobrestamento determinado pelo relator; (iii) incidência da tese supracitada sobre os atos de admissão de pessoal.

Notou robusta instrução promovida pelas unidades técnicas desta Corte – CAGE, CGE e CGM – denota certo alinhamento de entendimento a respeito dos itens (i) e (iii), ou seja, sobre a possibilidade de imediata aplicação da tese firmada pelo STF aos processos de registro de atos de inativação em trâmite nesta Corte, bem como a respeito de sua extensão aos processos de registro de atos de admissão. No entanto, em relação ao item (ii), verifica-se uma divergência mais substancial entre a CAGE e a CGM.

Asseverou que a respeito da aplicabilidade da tese firmada pelo STF aos processos desta Corte, o Ministério Público de Contas endossa o entendimento das unidades técnicas. Importante destacar que nos votos do Acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 636553/RS, os Ministros da Suprema Corte fazem menção à abrangência nacional do entendimento lá cristalizado, ou seja, a despeito de o caso concreto versar sobre a atuação do Tribunal de Contas da União, a tese definida deverá ser observada por todos os Tribunais de Contas do país.

Entendeu corretas as conclusões das unidades técnicas a respeito da imediata aplicabilidade da tese do STF aos processos em trâmite nesta Corte (Item VI da CAGE e item 1 da CGM), que deverá promover os ajustes administrativos e operacionais necessários para viabilizar a apreciação definitiva dos atos sujeitos a registro dentro do prazo de cinco anos.

Propôs que sejam feitos ajustes na tramitação processual dos atos que não estiverem aptos para registro imediatamente após sua análise inicial. Assim, parece que as diligências e prorrogações processuais deverão ser mitigadas para viabilizar a célere marcha processual, com priorização do julgamento de mérito.

No que pertine à contagem e à fluência do prazo de cinco anos, afirmou que a decisão do Supremo Tribunal Federal não deixou margem para dúvidas. Como assentado expressamente na ementa do Acórdão proferido em Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 636553/RS, e em várias manifestações dos Ministros, trata-se de prazo decadencial, não sujeito a suspensão ou interrupção.

Salientou que o prazo decadencial, ademais, é o teto temporal para apreciação definitiva dos atos pelo Tribunal, inclusive os recursos eventualmente interpostos. O início da contagem, como bem destacado pela CAGE e CGM, é a data de autuação do processo nesta Corte, de modo a impedir qualquer prejuízo decorrente de eventual omissão ou negligência por parte do ente previdenciário.

Assim, entende que tais considerações revelam-se suficientes para discordar, parcialmente, das proposições da CAGE e da CGM. Em relação às sugestões da CAGE, nota-se que os itens I, II e III excepcionam a incidência do prazo decadencial em caso de constatada fraude ou má-fé do beneficiário. Embora se compreenda a cautela da unidade, fato é que a decisão do STF foi expressa ao afastar a incidência das exceções previstas na Lei nº 9.754/1999, como a hipótese de má-fé prevista no art. 54.

Logo, afirma que inserir exceções à fluência da contagem do prazo decadencial de cinco anos violaria a interpretação do STF conferida à matéria. Por esta mesma razão, discorda-se do item 5 das proposições da CGM, segundo o qual “em havendo a interposição de ação judicial no curso do RAT ou do processo, o prazo quinquenal ficará suspenso no período entre o ajuizamento da ação e o trânsito em julgado da decisão”.

Destacou que situações teratológicas, com evidente violação à higidez constitucional, e eventualmente verificadas em processo sujeito ao contraditório e ampla defesa, poderiam, em tese, justificar o manejo da autotutela por parte do Poder Público, inclusive este Tribunal de Contas, ainda que extrapolado o prazo decadencial. No entanto, tendo em vista que a questão desborda do decidido pelo STF no Recurso Extraordinário nº 636553/RS, entende-se descabida a inserção de qualquer hipótese excepcional nos enunciados que serão aprovados neste expediente.

Todavia, entende acertado o posicionamento da CAGE para os casos em que há edição de novo ato no curso do processo de análise pelo Tribunal de Contas. Vale dizer, durante a tramitação do processo de controle nesta Corte, apenas ensejará o reinício do prazo decadencial quando houver a modificação do fundamento constitucional ou legal de sua emissão. Somente em tal hipótese se considera existente ato novo, cujo controle estará sujeito a novo prazo decadencial.

Enfatizou que pela mesma razão estarão sujeitos ao prazo decadencial de cinco anos os processos de revisão de proventos decorrentes de inovação legislativa. Ora, tratando-se de ato emitido com fundamento em norma superveniente, o controle externo a ser exercido pelo Tribunal de Contas disporá de novo prazo quinquenal. Demais disso, tal entendimento é condizente com a parte final do art. 71, III, da Constituição, segundo o qual a alteração do fundamento legal do ato concessivo reativa a competência da Corte de Contas para apreciação da legalidade do ato.

Acrescentou que as demais modificações, inclusive realizadas em decorrência de apontamentos das unidades técnicas, do Relator ou do Ministério Público, mas que não modifiquem o fundamento normativo do benefício, não devem ensejar o reinício do prazo. Isso porque tais retificações não alteram a substância do ato, tratando-se de adequações promovidas com a intenção de ajustar a conduta do ente jurisdicionado às interpretações adotadas pelos órgãos desta Corte. Aliás, ao assim proceder, o gestor do ente previdenciário denota boa-fé, o que permite a apreciação do ato retificado no mesmo processo de controle externo, deflagrado por ocasião da edição do ato original.

Com relação ao exercício do prazo da autotutela, aponta que não houve robusta discussão entre os Ministros a respeito dessa matéria específica, motivo pelo qual entende-se que ela não deveria ser objeto de enunciado neste Prejulgado. Até porque, a vingar tal entendimento, o prazo para controle de ato concessivo de aposentadoria ou pensão poderia chegar a dez anos (cinco anos para apreciação da legalidade do ato e mais cinco anos para exercício do poder de autotutela), o que, parece, desvirtuaria a tese fixada no Tema 445 de Repercussão Geral. Afinal, se o objetivo é proteger a segurança jurídica e circunscrever em cinco anos o prazo razoável para o exercício do controle externo, mostra-se descabida, neste momento, a aprovação de entendimento que admita a sua dilação para dez anos.

Encerrando com a análise da incidência da tese aos atos de admissão de pessoal, endossa a manifestação uniforme das unidades técnicas. Em primeiro lugar, porque a competência para apreciar a legalidade de ato de admissão de pessoal encontra-se no mesmo dispositivo (art. 71, III, da Constituição Federal) que estabelece a competência de análise dos atos de aposentadoria, reforma e pensão. Em segundo lugar, porque em ambas as hipóteses se está diante da apreciação de legalidade de ato administrativo para fins de registro, ou seja, é absolutamente simétrica a atuação do controle externo em ambas as situações.

Com essas considerações, visando dar concretude e uniformidade à aplicação da tese fixada pelo STF no tema nº 445 de Repercussão Geral, o Ministério Público de Contas opina pela aprovação dos seguintes enunciados de Prejulgado:

1) O exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas no art. 71, III, da Constituição, está sujeito ao prazo decadencial de 5 (cinco)

anos, aplicável inclusive aos processos em trâmite ou sobrestados (eficácia ex tunc), sob pena de ocorrência do registro tácito do ato;

2) O prazo decadencial de 5 (cinco) anos não está sujeito a suspensão ou interrupção, e será contado desde a autuação do processo nesta Corte até a prolação de decisão definitiva;

3) Apenas a modificação do fundamento legal do ato sujeito a registro ensejará o reinício da contagem do prazo decadencial de 5 (cinco) anos para exercício do controle externo, a contar do ingresso do ato retificador no Tribunal de Contas, seja como petição em processo em trâmite, seja em decorrência de autuação de novo processo.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Reconhecendo tratar-se de matéria efetivamente relevante e que deve ser abordada de forma cautelosa, uma vez que a decisão desse Prejulgado deve estar restrita aos objetivos de tal incidente processual, entendo necessário que seja destacada, de forma preliminar, a limitação dessa decisão.

Pontuando os quesitos propostos pelo ilustre Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares (peça 02), temos:

- 1) O Tema 445 seria aplicável, no âmbito desta Corte, aos atos de aposentadoria, reforma ou pensão em trâmite, além dos atos de revisão de benefício, que não foram expressamente mencionados pela Suprema Corte, que tratou apenas dos “atos de concessão inicial”;
- 2) Como ficaria a contagem e fluência do prazo decadencial nos casos em que, durante a tramitação do processo neste Tribunal, houve a necessidade de retificação do ato de concessão do benefício pela própria entidade jurisdicionada, bem como naqueles em que tenha havido o sobrestamento, por força do disposto no art. 427 do Regimento Interno, sem prejuízo de outras matérias em relação às quais o Egrégio Plenário, por ocasião da instauração do incidente, ou mesmo a Unidade Técnica e o douto Ministério Público de Contas, na oportunidade de suas manifestações, entendam por oportuno acrescentar ao objeto do julgamento;
- 3) O prazo decadencial deve incidir sobre os atos de admissão de pessoal;

Com isso, pretende-se demonstrar que o intuito de trazer tal demanda a julgamento do Plenário desta Casa é de primeiro antecipar-se, interpretando a Tese 445 preventivamente, uniformizando o entendimento sobre o tema e, como segundo aspecto, limitando-se a nortear as manifestações administrativas desta Corte na análise dos casos concretos, para que trilhem em mesmo sentido, evitando que situações semelhantes tenham julgamentos diferentes.

Quanto ao mérito temos:

O Tema 445, do Supremo Tribunal Federal, deu origem à seguinte tese:

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

Tanto a tese, quanto o conteúdo do Acórdão lançado no RE 636.553, posteriormente embargado, foram objeto de minuciosa análise pelas unidades técnicas desta Casa que, com precisão, expuseram suas razões, às quais farei apenas referência quando necessário o julgar.

Seguindo essa premissa, vê-se que, de forma unânime, e com fundamento no art. 71, da Constituição Federal, a instrução processual trilha no sentido de que TODOS os atos de pessoal sujeitos à registro – admissão de pessoal, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão –, sejam de CONCESSÃO INICIAL ou NÃO (complementar), sujeitam-se ao prazo, também pacificado, como sendo DECADENCIAL<sup>1</sup> contado a partir da PROTOCOLIZAÇÃO do expediente neste Tribunal.

Outro aspecto que, salvo engano, restou indubitável, é de que a aplicação da tese é IMEDIATA (efeitos *ex tunc*)<sup>2</sup>, ou seja, atinge todos os processos de pessoal em trâmite e, também, os sobrestados na Casa.

Logo, unindo-me a tais asserções, entendo que os fundamentos apresentados na instrução processual são suficientes, motivo pelo qual, acato-os como razões de decidir.

Passemos, pois, a analisar os aspectos em que encontramos divergências na instrução.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão cuidou em sua proposta de ressaltar as hipóteses em que se verifica fraude ou má-fé do beneficiário, fazendo constar que o prazo para que este Tribunal reveja sua decisão contaria ininterruptamente a partir da publicação desta.

O *Parquet* de Contas, ressaltando o posicionamento de que o assunto não foi amplamente debatido no Supremo Tribunal Federal, entende que ele não deveria ser objeto de enunciado neste Prejulgado, salientando ainda que, acatando-se tal entendimento explanado pela CAGE, o prazo para controle de ato concessivo de aposentadoria ou pensão poderia chegar a dez anos (cinco anos para apreciação

1 Conforme voto proferido pelo Min. Gilmar Mendes nos Embargos de Declaração opostos no RE 636553:  
(...)  
Trata-se de prazo ininterrupto, a ser computado a partir da chegada do processo à respectiva corte de contas – ou, como definido pelo Ministro Roberto Barroso durante o julgamento, um verdadeiro período de “cinco anos *tout court*”.

2 Ainda conforme manifestação do Relator nos mesmos embargos antes citados:  
(...)  
Ou seja, a aplicação imediata do julgado, com efeito *ex tunc*, apresenta-se mais coerente com a necessidade de preservação do interesse social e da segurança jurídica.  
(...)

da legalidade do ato e mais cinco anos para exercício do poder de autotutela), o que, parece, desvirtuaria a tese fixada no Tema 445 de Repercussão Geral. Afinal, se o objetivo é proteger a segurança jurídica e circunscrever em cinco anos o prazo razoável para o exercício do controle externo, mostra-se descabida, neste momento, a aprovação de entendimento que admita a sua dilação para dez anos.

Sobre esse tópico, por prudência, acompanho o entendimento externado pelo Ministério Público de Contas no sentido de que o tema decadência no exercício da autotutela não deve ser objeto de análise nestes autos.

Discordo em termos da motivação apresentada pelo *Parquet* de Contas de que a matéria não deveria ser objeto de enunciado neste Prejulgado, pois não foi avaliado amplamente pelo Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup>.

Com a devida vênia, penso que o fato de o Supremo Tribunal Federal não ter enfrentado o assunto não impede esta Corte de fazê-lo, mas acompanho o raciocínio de não o enunciar, já que o assunto permite uma diversidade de possibilidades que, ao imaginar apenas algumas, poderíamos avalizar involuntariamente outros casos.

Todavia, sopesando a questão enfrentada pelo MPC de que a contagem do prazo nesses casos não deveria se dar a partir da publicação da decisão, sob pena de estendê-lo para além dos 05 anos, podendo chegar a 10 anos, concordo com tal tese, pois acredito que desvirtuaria do objetivo sumulado pela Suprema Corte.

Em razão disso e, considerando a baixa demanda de casos de autotutela a que esta Casa poderá vir a se manifestar, especialmente, episódios relacionados a má-fé ou fraudes, entendo prudente que essas ocorrências sejam tratadas casuisticamente, até mesmo porque depende de dilação de provas para comprovação da má-fé ou da fraude e, obrigatoriamente, dependem da abertura de contraditório e ampla defesa.

Portanto, por prudência, a decadência no direito de autotutela não será objeto deste Prejulgado.

Outro ponto divergente está relacionado aos atos de admissão de pessoal. Uníssonos é o posicionamento acerca da incidência do Tema 445 sobre tais expedientes.

Entretanto, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão propôs que a contagem para as admissões iniciais se dê a partir da data da autuação da Fase 04, e, para as admissões complementares, a partir da autuação do feito.

O parecerista da Coordenadoria de Gestão Municipal, embora tenha acompanhado a manifestação da CAGE, fez a sua ressalva pessoal afirmando que o

3 Não foi avaliada para fins de decisão, mas, o Ministro Fachin expôs em seu voto e, na visão dele, não haveria prazo para revisão (vide f. 48 do Acórdão do RE 636553):

(...)

Nos casos em que verificada fraude ou má-fé do interessado, ou mesmo conluio entre este e o administrador para, por exemplo, postergar o envio do processo ao TCU, não há prazo para revisão desse ato, por conta do disposto na parte final do próprio artigo 54, "salvo comprovada má-fé".

(...)

prazo deveria começar a partir do protocolo da Fase 01, já que a tese do STF dispôs que o prazo começa a correr da chegada do processo no Tribunal de Contas e, no entender dele, essa chegada se dá quando a entidade protocola os documentos relativos ao processo de seleção de pessoal que é quando se dá o início da fiscalização.

Afirma, ainda, que a tese editada não considera peculiaridades nas fiscalizações e que ela não poderá ser adaptada à sistemática adotada por esta Corte.

Acrescentou que não adotar o prazo a partir da Fase 01 relegaria as fases anteriores à Fase 04 a um plano secundário, desprestigiando sua fiscalização, assim como poderia levar gestores mal-intencionados a deixarem de prestar informações importantes para análise da legalidade, ainda que sujeitos às sanções pecuniárias.

Com relação a este aspecto, o Ministério Público de Contas não se manifestou pontualmente, apenas endossou as manifestações posteriores, mas manteve a proposta de que o prazo seja contado da autuação do processo nesta Corte, sem qualquer menção à fase de análise processual.

Nesse particular, tendo a concordar com a CAGE, uma vez que é apenas da Fase 04 “que o jurisdicionado informa, efetivamente, os primeiros agentes públicos admitidos no bojo do respectivo certame”, sendo que as fases anteriores podem ocorrer sem que qualquer admissão tenha sido realizada.

Cumprir destacar que o prazo deve ser contado da autuação do feito no sistema processual desta Casa, independente de existir ou não fase de análise processual.

Outro ponto que, embora a instrução processual seja unânime e não tenha havido manifestação do Supremo Tribunal Federal, destaco, pois analiso de forma diversa da proposta, diz respeito às retificações dos atos.

Nesse caso, embora o tema não tenha sido enfrentado pela Suprema Corte, diferentemente da questão da autotutela, entendo necessário que nos debruçemos sobre o assunto ante a demanda que temos.

Com relação ao tema, tive oportunidade de me manifestar nos autos 68426/15, atualmente pendendo de decisão recursal, afirmando que, embora não fosse desarrazoado o entendimento expressado pelo *Parquet* de Contas de que as retificações do ato aposentatório renovariam o prazo para esta Corte analisar os processos de pessoal, com a devida vênia, continuo trilhando em sentido oposto.

Embora o ato retificador venha a se tratar de um novo ato, temo que renovar o prazo decadencial a cada retificação faça perpetuar no tempo uma decisão que irá de encontro ao fundamento principal da tese assinada pelo Supremo Tribunal Federal, repise-se, segurança jurídica e necessidade da estabilização das relações.

Comumente nos deparamos com situações em que este Tribunal discorda dos cálculos, de verbas pagas, do fundamento da aposentadoria e, por mandamento constitucional, confere o direito ao contraditório (conhecido no âmbito interno como diligência) para retificação do ato.

Não é incomum que o Ente local deixe passar o prazo assinado por esta Corte para manifestação, mesmo estando sujeito a penalidades, ou que, ainda, retorne o feito reafirmando o seu entendimento e não acatando os termos da *diligência* proposta ou, até mesmo, retificando o ato, porém de forma equivocada, sendo necessária nova intervenção deste Tribunal para saneamento dos autos.

Quero dizer, além do tempo necessário para análise processual, há que ser considerado o tempo de saneamento dos autos e, nesse ponto específico, penso que se firmarmos posicionamento de que cada ato retificador renova o prazo decadencial de 05 anos para manifestação definitiva desta Casa, poderemos ter processos que se arrastarão no tempo, ultrapassando o período de cinco anos entendido pela Suprema Corte como um prazo razoável.

Outrossim, o inciso III, do art. 71<sup>4</sup>, da Constituição Federal destaca em sua parte final que os Tribunais de Contas apreciarão, para fins de registro as concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Fazendo aqui uma leitura mais literal da tese do Supremo a fim de compatibilizá-la com o regramento constitucional, há que se entender por ato inicial o ato que dá a partida ao processo de aposentadoria, ou seja, o primeiro ato emanado pela Administração independente das retificações que venham a serem feitas.

Assim, tenho para mim que ato retificador não é ato de concessão inicial, posto que não inicia nada, apenas corrige ato inicial viciado.

Logo, a meu ver, ao aceitarmos a ideia de renovação de prazo para os atos retificadores, estaremos descaracterizando a tese fixada pelo STF e, inclusive o instituto decadência, fazendo dos atos retificadores marcos de interrupção de contagem de prazos.

Como bem lembrado pelo *Parquet* de Contas:

(...) inexistindo previsão legal expressa a estabelecer suspensão do prazo na hipótese de ajuizamento de ação judicial, deve-se observar a regra geral atinente aos prazos decadenciais (art. 207 do Código Civil), de acordo com a qual esta espécie de prazo não está sujeita a causas suspensivas ou interruptivas.

E lembremos que estamos a tratar de uma interpretação da tese fixada pelo STF e não da existência de uma previsão legal expressa que permita uma mitigação dos efeitos do prazo que, nas palavras do próprio Ministério Público de Contas, deverá fluir de maneira rigorosamente ininterrupta.

Nesse aspecto, penso que o fluir do prazo deve ser ininterrupto para todos os casos, não excluindo apenas no que tange ao ato retificador, até mesmo porque entendo que há outras formas mais eficazes dessa Corte se manifestar.

4 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

(...)



Retomando a análise anterior que fiz, traslado trecho que reforça o atuar eficaz desta Casa:

Talvez estejamos muito mais próximos de um atuar mais rápido a partir da entrada dos feitos neste Tribunal; registrando de pronto os atos legalmente formalizados e, possivelmente, negando registro igualmente *de pronto*, aos atos que não estejam completamente formalizados, resguardando o direito ao contraditório ao Interessado, mas encerrando as infundáveis *diligências* para alterações de atos, sob pena deste Tribunal vir a registrar tacitamente diversos atos em razão do passar do tempo, da morosidade do atuar de alguns administradores que podem valer-se desse entendimento para ter o processo encerrado pelo decurso do tempo.

E é nesse sentido que mantenho o meu pensamento.

Creio que quando este Tribunal verificar questões que não estão de acordo com a legalidade, propõe-se uma diligência para retificação do ato em homenagem aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Todavia, o ato retificador não teria o condão de interromper o prazo *tout court*<sup>5</sup> de cinco anos, em razão de que os prazos decadenciais não se sujeitam a causas de interrupção<sup>6</sup>.

Logo, ao retornar o feito para nova análise e verificando persistir ainda alguma irregularidade, esta Corte negaria registro ao ato a fim de manter hígido o prazo a que se submete, encerrando os autos e, ao administrador, restaria a obrigação de instaurar novos autos para nova discussão.

É bem verdade que em qualquer das opções apresentadas, seja pela interrupção ou seja pela negativa de registro e nova protocolização de documentos, o prazo para análise de mérito e efetivo registro poderá exceder aos 05 anos, mas, ao menos impondo ao administrador a obrigação de protocolizar toda a documentação novamente não haverá qualquer questionamento acerca da renovação do prazo para atos retificadores, tampouco este Tribunal ficará sujeito ao registro tácito do ato.

Além disso, ao negar registro ao ato, essa Corte poderá abrir processo específico de tomada de contas extraordinária, nos termos do §3º, do art. 302, do Regimento Interno<sup>7</sup>, a fim de apurar responsabilidades e promover o ressarcimento de despesas impróprias.

5 Destacado pelo Ministro Barroso.

6 Código Civil. Art. 207. Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição.

7 Art. 302. Ante a negativa de registro, o órgão de origem deverá, observada a legislação pertinente, adotar as medidas regularizadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado, ressalvada a hipótese de decisão recorrida alcançada pelos efeitos suspensivos de recurso, na forma disciplinada neste Regimento.

§ 1º Caberá ao responsável comprovar, perante o Tribunal de Contas, o cumprimento da decisão, demonstrando o atendimento do disposto no caput.

§ 2º O responsável que injustificadamente deixar de adotar as medidas de que trata o caput, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência da decisão deste Tribunal, ficará sujeito à multa e ao ressarcimento das quantias pagas após essa data.

§ 3º Caso não seja suspenso o pagamento ou havendo indício de procedimento culposo ou doloso na admissão de pessoal ou na concessão de benefício sem fundamento legal, o Tribunal determinará a instauração ou conversão do processo em tomada de contas extraordinária, para apurar responsabilidades e promover o ressarcimento das despesas irregularmente efetuadas, na forma prevista no art. 236.

Art. 303. Cumprida a decisão do art. 302, a autoridade administrativa responsável poderá emitir novo ato, desde que afastada a ilegalidade verificada.

Apenas para reforçar que sucessivas diligências prejudicam o atuar desta Casa, temos os autos que já citei – protocolo 68426/15, em que a aposentanda foi inativada conforme consta no Decreto nº 12.084, de 09/12/14 (peça 10), que foi retificado pelo Decreto nº 12.502, de 09/09/15 (peça 34), posteriormente retificado pelo Decreto nº 13.061, de 26/08/16 (peça 48), protocolada neste Tribunal em 30/01/2015 e o registro com base na Tese 445 teria ocorrido em 22/10/2020 com o Acórdão 2999/20 – Primeira Câmara, mas, contra ele foi interposto recurso pendente de julgamento nesta data.

Além dele temos ainda como exemplo os autos 429260/10 protocolado nesta Casa em 04/08/2010, em que foram realizadas sucessivas diligências, verificando-se ao menos 07 retificações de atos aposentatórios, e a aposentadoria foi registrada pelo Acórdão 3201/14 – S1C (peça 43), mantida pelo Acórdão 7341/14 – STP (peça 66). Em razão de todo tumulto processual, foi registrado o ato revogado, forçando este Tribunal a declarar a nulidade do Acórdão pelo Acórdão 1823/18 – S1C (peça 101) negando registro ao ato em 29/04/2019 – Acórdão 1142/19 (peça 140), com recurso interposto e decisão mantida em sede recursal – Acórdão 1614/20 – STP (peça 160). Intimada para demonstrar o cumprimento da decisão, a Entidade emitiu novo ato retificador em 29/11/2020, estando, em conformidade com as inúmeras solicitações desta Corte, ato finalmente registrado pelo Acórdão 607/21 – S2C, em 08/04/2021.

A proposta da negativa de registro tão logo aferida a irregularidade e não saneada e da obrigatoriedade de criação de novos autos para análise da documentação tenderia a evitar a procrastinação processual e a responsabilidade desta Corte em *ter que* registrar o ato pelo decurso do tempo.

Essa é a realidade que vivenciamos com certa frequência e que pode ter um deslinde diferente a partir da aplicação da Tese 445.

Nesse passo, pouco importaria o motivo da retificação, se seria para correções formais ou de fundamento legal. Qualquer delas não interromperia o prazo decadencial.

E esse é o meu posicionamento.

Todavia, restaria saber se a interposição do recurso teria ou não o condão de suspender o prazo decadencial de 05 anos.

Pelo enunciado 2 do Ministério Público de Contas (embora não analisando especificamente essa questão), o prazo recursal não suspenderia o prazo de 05 anos, posto que este será contado da autuação do processo até a prolação de decisão definitiva.

A Coordenadoria de Gestão Municipal apontou (também não especificamente sobre o caso) que:

Assim, apenas em havendo “o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão” é que há a suspensão ou a interrupção do prazo decadencial de 05 (cinco) anos.

À tal entendimento se chega porque a Tese com Repercussão Geral nº 445 foi enfática ao enunciar que o julgamento do ato concessivo inicial de benefício previdenciário seria o marco temporal a fazer cessar o prazo de 05 (cinco) anos.

Ademais, ao realizar o julgamento deste ato, os tribunais de contas entregam a prestação administrativa que a Constituição da República lhe outorgou, qual seja, a de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, pensão e reforma (art. 71 inc. III da CRFB/88). Por esse motivo, caso haja a interposição de agravo, embargos de declaração, recurso de revista ou, eventualmente, recurso de revisão, o prazo decadencial em questão não mais existe, visto que foi ele obstado pelo exercício do poder constitucional previsto.

Como se vê, tal tese foi rechaçada pelo Ministério Público de Contas:

(...)

Trata-se, aliás, de entendimento alinhado ao disposto no art. 207 do Código Civil, segundo o qual “salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição”. O prazo decadencial, ademais, é o teto temporal para apreciação definitiva dos atos pelo Tribunal, **inclusive os recursos eventualmente interpostos.** (...) (grifos do original)

Assim sendo, considerando, novamente o objetivo da Tese lançada pelo Supremo Tribunal Federal, a qual não podemos perder de vista – atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima – e, em consonância com a ideia de que o prazo decadencial não se sujeita a causas interruptivas, acompanho o raciocínio ministerial e entendo que o prazo decadencial flui da protocolização dos autos de pessoal até a prolação da decisão definitiva de mérito devidamente transitada em julgado.

O raciocínio é semelhante ao que ocorre com o prazo para proposição do mandado de segurança no qual a interposição de recurso administrativo não interrompe o prazo decadencial para a impetração do *writ*, ou seja, nos termos da Súmula Persuasiva 430, do Supremo Tribunal Federal – PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO NA VIA ADMINISTRATIVA NÃO INTERROMPE O PRAZO PARA O MANDADO DE SEGURANÇA.

Além disso, diversamente do entendimento trazido pela Coordenadoria de Gestão Municipal, entendo que a prestação administrativa outorgada a este Tribunal só se perfaz com a decisão de mérito transitada em julgado e não com a entrega de uma decisão ainda pendente de recurso, sob pena de esvaziar a força da segunda instância perante as Cortes de Contas.

Dessa forma, qualquer marco temporal que não o da entrada do feito neste Tribunal estaria flexibilizando o prazo decadencial e colidindo com a tese do Supremo Tribunal Federal. É sabido que, em assim entendendo, esta Corte precisará se adaptar e trabalhar de forma mais célere para entregar o resultado que a Constituição Federal lhe outorgou, mas não podemos fugir disso buscando meios de abrandar o prazo a que esta Casa está adstrita.

O Conselheiro que propôs a instauração deste Prejulgado questionou como ficaria a contagem e fluência do prazo decadencial nos casos em que *tenha havido o sobrestamento, por força do disposto no art. 427 do Regimento Interno*.

Diante de tudo o que já foi exposto, entendo que o sobrestamento por força do que dispõe o art. 427<sup>B</sup> do Regimento Interno não restou impedido *desde que* o processado seja encerrado dentro do prazo de cinco anos.

Ou seja, o tempo de sobrestamento, inclusive o do art. 427-B, continuará a fluir normalmente não interrompendo o prazo decadencial.

Nesse passo, penso que competirá ao Relator e à unidade técnica responsável o acompanhamento a fim de que findando o prazo para avaliação do registro e não sendo possível fazê-lo, propor a negativa de registro dos atos emanados naquele expediente e aguardar que novo feito seja protocolado neste Tribunal.

Pende ainda uma última questão, salvo engano, não tratada com especificidade pelo Ministério Público de Contas, tampouco pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, mas destacada na Instrução retificadora da Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 2663/21 – peça 11) no item “B” que acrescentou que:

Em havendo a interposição de ação judicial no curso do RAT ou do processo, o prazo quinquenal ficará suspenso no período entre o ajuizamento da ação e o trânsito em julgado da decisão.

Já com relação ao que expôs a Coordenadoria de Gestão Municipal – interposição de ação judicial no curso do RAT ou do processo, da mesma forma que ocorre com o sobrestamento, entendo que deveria ser negado registro e não suspender o prazo, posto que prazo decadencial não pode ser suspenso.

8 Art. 427. No caso de a decisão de mérito depender da verificação de determinado fato que seja objeto de julgamento de outro processo, poderá o Relator, mediante decisão interlocutória, de ofício ou por provocação, determinar o sobrestamento, até decisão desse, pelo prazo máximo de 1 (um) ano, devendo comunicar essa decisão no órgão colegiado competente para o julgamento da causa, nos termos deste Regimento.

§ 1º Da decisão de sobrestamento deverá constar, de forma específica e detalhada, o fato que enseje o sobrestamento e a indicação de sua relevância para o deslinde do processo.

§ 2º Esgotado o prazo do caput, a prorrogação do sobrestamento deverá ser comunicada ao órgão colegiado, devendo constar do despacho informações atualizadas relativas ao andamento do processo que ensejou o sobrestamento. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 3º Se o sobrestamento resultar de ordem judicial, a Diretoria Jurídica ficará responsável pelo acompanhamento do processo do qual se originou essa determinação. (Redação dada pela Resolução nº 2/2006)

§ 4º (Revogado pela Resolução nº 24/2010) § 5º (Revogado pela Resolução nº 24/2010)

§ 6º O processo que der causa a sobrestamento deverá ser identificado no sistema, com a indicação do número de processos sobrestados em decorrência deste, e a ele deverá ser garantido tratamento prioritário pelas unidades. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

Art. 427-A. Poderá também ocorrer o sobrestamento em processos de transferências quando for aberto prazo para prestação de contas complementares em virtude da prorrogação da vigência do convênio ou instrumento congêneres. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

Art. 427 - B. O Tribunal Pleno poderá determinar às unidades técnicas o sobrestamento dos processos e requerimentos relativos a incidente de inconstitucionalidade, prejulgado, súmula e uniformização de jurisprudência, nos casos em que a análise do objeto do processo ou requerimento depender da verificação do fato objeto do processo-paradigma. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

Por fim, com relação às sugestões apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Estadual, entendo que não dizem respeito especificamente sobre o mérito do Prejulgado, fugindo de minha competência na condição de Relator, motivo pelo qual encaminho as sugestões para a Presidência da Casa – Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, julgando-as plausíveis, possa tomar as medidas necessárias para sua implantação.

Todavia, acrescento a necessidade de que os sistemas de trâmite da Casa, a cada marco temporal a ser oportunamente definido, notifiquem o Relator e a unidade que está de posse do processo para que tomem conhecimento do tempo restante do prazo decadencial para que promovam as necessárias tramitações, a fim de evitar o registro tácito de inúmeros atos de pessoal.

Dessa forma, procurou-se entender a motivação por trás da Tese 445, do Supremo Tribunal Federal e posicionar esta Casa quanto à sua aplicabilidade.

Logo, com base nos fundamentos acima exposto podemos propor os seguintes enunciados:

- I - O Tema 445 é aplicável no âmbito desta Corte de Contas a todos os processos de atos de pessoal sujeitos à registro – admissão, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão;
- II - O Tema 445 é válido para as concessões iniciais ou complementares;
- III - O prazo é decadencial de 05 (cinco) anos, não sujeito a interrupções e suspensões, contado da protocolização do feito neste Tribunal;
- IV - A aplicação da tese é imediata (operando efeitos *ex tunc*), atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados;
- V - A contagem do prazo nos atos de admissão inicia-se com protocolização da Fase 04 da respectiva prestação de contas;
- VI - Os atos retificadores (para correções de qualquer natureza) não interrompem o prazo decadencial, logo, o prazo não se reinicia com a juntada de ato retificador;
- VII - O prazo decadencial flui da protocolização dos autos até a decisão definitiva de mérito transitada em julgado;
- VIII - O sobrestamento, por qualquer motivo, inclusive a interposição de ação judicial, não interrompe tampouco suspende o prazo decadencial

### **3 DO VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (VENCEDOR)**

Diante do exposto, voto nos seguintes termos: aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

I - O Tema 445 é aplicável no âmbito desta Corte de Contas a todos os processos de atos de pessoal sujeitos à registro – admissão, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão;

II - O Tema 445 é válido para os atos iniciais ou complementares;

III - O prazo é decadencial de 05 (cinco) anos, não sujeito a interrupções e/ou suspensões, contado da protocolização do feito neste Tribunal;

IV - A aplicação da tese é imediata (operando efeitos *ex tunc*), atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados;

V - A contagem do prazo nos atos de admissão inicia-se com a protocolização da Fase 04 da respectiva prestação de contas;

VI - Os atos retificadores (para correções de qualquer natureza) não interrompem o prazo decadencial, logo, o prazo não se reinicia com a juntada de ato retificador;

VII - O prazo decadencial flui da protocolização dos autos até a decisão definitiva de mérito transitada em julgado;

VIII - O sobrestamento, por qualquer motivo, inclusive a interposição de ação judicial, não interrompe tampouco suspende o prazo decadencial.

Encaminhar as sugestões apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Estadual para a Presidência da Casa – Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, julgando-as plausíveis, possa tomar as medidas necessárias para sua implantação;

Acrescentar a necessidade de que os sistemas de trâmite da Casa, a cada marco temporal a ser oportunamente definido, notifiquem o Relator e a unidade que está de posse do processo para que tomem conhecimento do tempo restante do prazo decadencial para que promovam as necessárias tramitações a fim de evitar o registro tácito de inúmeros atos de pessoal;

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

a) numeração do Prejulgado 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.

#### **4 VOTO VISTA DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA (VENCIDO)**

Tive vista dos presentes autos e, visando a contribuir para os debates, apresento algumas considerações e sugestão de complementação ao que propõe o eminente Relator. Trato, em especial, do prazo decadencial para revisão do registro de atos de pessoal pelo Tribunal de Contas, à luz do entendimento consolidado no Tema 445.

A meu juízo, a tese de que “os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas” suscita duas importantes questões:

A revisão de ofício de decisões do Tribunal de Contas em processos de ato de pessoal se submete ao mesmo prazo decadencial de 5 anos?

O registro tácito de atos de pessoal – ou seja, o “registro automático” decorrente da não apreciação do ato no prazo de 5 anos – pode ser revisto de ofício pelo Tribunal caso identificada ilegalidade?

As respostas das duas perguntas podem ser extraídas das decisões do Supremo Tribunal Federal que basearam a redação do Tema 445, conforme passo a expor.

#### 4.1 POSSIBILIDADE DE REVER DE OFÍCIO A DECISÃO QUE DETERMINA O REGISTRO DOS ATOS DE QUE TRATA O INCISO III DO ARTIGO 71 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

Examinando o tema, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão sugeriu a aprovação de enunciado no seguinte sentido: “é de 5 (cinco) anos, a contar ininterruptamente da publicação da decisão, o prazo para a revisão de ofício das decisões relativas à apreciação dos atos de pessoal sujeito à registro, ressalvadas as hipóteses em que verificada fraude ou a má-fé do beneficiário. Nessa hipótese é assegurado o contraditório e a ampla defesa desde o início” (peça 8).

A eminente Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, por sua vez, defendeu que o Supremo Tribunal Federal, nas decisões que deram origem ao Tema 445, não tratou do exercício do poder de autotutela pelos tribunais de contas – não devendo o tema, portanto, ser objeto deste prejulgado (peça 12):

No entanto, como esclarecido naquela ocasião pelo próprio relator, Ministro Gilmar Mendes, o objeto do Tema 455 de Repercussão geral restringe-se ao exercício da competência constitucional do controle externo, não abarcando, portanto, a possibilidade de exercício de autotutela pelo Tribunal de Contas em face de suas próprias decisões [destaquei]. É o que se extrai do seguinte excerto do Acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração:

Para melhor compreensão do tema, faço, primeiramente, uma síntese do quadro jurídico aqui posto. Nesse aspecto, ênfase ser preciso distinguir duas hipóteses, cuja definição evidencia qual entendimento jurisprudencial desta Corte deverá ser aplicado ao caso concreto, ao mesmo tempo em que explicita o motivo pelo qual os embargos de declaração ora apreciados não têm fundamento.

A primeira hipótese refere-se à situação em que o TCU anula as aposentadorias ou pensões por ele próprio já julgadas legais e registradas. Nesse caso, em que há anulação de ato administrativo complexo aperfeiçoado, aplica-se o art. 54 da Lei 9.784/1999. Tal procedimento não foi objeto da presente ação. Já a segunda hipótese refere-se à atividade de controle externo, pela qual o Tribunal de Contas da União aprecia aposentadorias e pensões concedidas pelos órgãos da Administração Pública – podendo julgá-las ilegais, negando-lhes o registro, ou aprová-las. É sobre isso que se tratou nesta ação, isto é, sobre a competência disposta no art. 71, III, da Constituição Federal.

Além disso, a Procuradora-Geral argumentou que o reconhecimento de eventual prazo de 5 anos para a revisão do registro desvirtuaria a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, visto que, em última análise, implicaria a concessão de prazo de 10 anos para a apreciação do ato de pessoal – 5 anos até o registro tácito e mais 5 anos até a possível revisão:

Nota-se, portanto, que não houve robusta discussão entre os Ministros a respeito dessa matéria específica, motivo pelo qual entende-se que ela não deveria ser objeto de enunciado neste Prejulgado. Até porque, a vingar tal entendimento, o prazo para controle de ato concessivo de aposentadoria ou pensão poderia chegar a dez anos (cinco anos para apreciação da legalidade do ato e mais cinco anos para exercício do poder de autotutela), o que, parece, desvirtuaria a tese fixada no Tema 445 de Repercussão Geral. Afinal, se o objetivo é proteger a segurança jurídica e circunscrever em cinco anos o prazo razoável para o exercício do controle externo, mostra-se descabida, neste momento, a aprovação de entendimento que admita a sua dilação para dez anos [destaque no original].

O Relator acolheu os argumentos do Ministério Público de Contas – no sentido de que o reconhecimento de prazo para revisão do registro descaracterizaria o Tema 445 –, acrescentando que não há muitos casos em que o Tribunal exerce o poder de autotutela.

Apresento, com a devida vênia, algumas considerações quanto a esses entendimentos.

Primeiramente, destaco que o Supremo Tribunal Federal, ao delimitar o objeto do Recurso Extraordinário 636.553/RS, indicou nos embargos de declaração que a decisão não se refere “à situação em que o TCU anula as aposentadorias ou pensões por ele próprio já julgadas legais e registradas”, visto que tal procedimento é regido pelo artigo 54 da Lei 9.784/99<sup>9</sup>:

A primeira hipótese refere-se à situação em que o TCU anula as aposentadorias ou pensões por ele próprio já julgadas legais e registradas. Nesse caso, em que há anulação de ato administrativo complexo aperfeiçoado, aplica-se o art. 54 da Lei 9.784/1999. Tal procedimento não foi objeto da presente ação. Já a segunda hipótese refere-se à atividade de controle externo, pela qual o Tribunal de Contas da União aprecia aposentadorias e pensões concedidas pelos órgãos da Administração Pública – podendo julgá-las ilegais, negando-lhes o registro, ou aprová-las. É sobre isso que se tratou nesta ação, isto é, sobre a competência disposta no art. 71, III, da Constituição Federal [Supremo Tribunal Federal. Plenário. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 636.553/RS. Sessão Virtual de 27/11/2020 a 4/12/2020. Relator: Min. Gilmar Mendes. Página 7; destaque].

A premissa adotada pelo STF, portanto, é a de que a decisão do Tribunal de Contas integra um ato administrativo complexo – submetendo-se os tribunais de contas, no exercício da competência prevista no inciso III do artigo 71 da Constituição da República<sup>10</sup>, aos limites impostos à Administração Pública em geral.

9 Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. §1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

10 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;



Ressalto que essa não é a minha posição pessoal. Como já mencionei em outras oportunidades, a exemplo do que ficou consignado na proposta que apresentei quando da apreciação do processo n.º 616838/13 (Acórdão n.º 1534/21 – Primeira Câmara), a meu juízo, a decisão do Tribunal de Contas é um ato de controle:

Ainda que a maioria esmagadora das decisões do Supremo Tribunal Federal considere como complexo o ato administrativo de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, parece-me que essa não é a melhor posição. Se analisarmos as decisões em que o Supremo se debruçou mais detidamente sobre a matéria, verificaremos que não é essa a indicação de julgados com votos vencedores de ministros como Vitor Nunes Leal e Castro Nunes.

Sustento que o ato pelo qual o Tribunal de Contas examina a legalidade dos atos administrativos de concessão (assim como os atos de admissão) tem natureza de ato de controle. O exame desses atos pelo Tribunal de Contas não pode ser chamado de ato administrativo porque é um ato meta-administrativo<sup>11</sup>, supra administrativo, enfim, um ato de controle externo realizado por um órgão supra administrativo, que se encontra na esfera de controle, como – já não era sem tempo – reconhecido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seus artigos 20, 21, 24 e 27.

Talvez, nos primórdios da República, os atos de concessão pudessem ter a natureza de ato complexo, cuja eficácia dependeria da manifestação da Administração Pública – na esfera administrativa – e do Tribunal de Contas – que, provavelmente, não era enxergado, com nitidez, como órgão pertencente a outra esfera (a esfera controladora). Para isso – por razões de ordem prática do mundo real –, a análise do ato pelo Tribunal de Contas deveria ser realizada em tempo relativamente curto. Resquício desse entendimento pode ser encontrado na Constituição do Estado do Paraná, que fixa, no parágrafo 5º de seu artigo 75<sup>12</sup>:

§ 5º. No caso de aposentadoria, o ato referido no inciso III deste artigo somente produzirá efeito após seu registro pelo Tribunal de Contas, que o apreciará no prazo máximo de sessenta dias.

Esse dispositivo da Constituição paranaense, contudo, há de ser interpretado com parcimônia. É certo que, no mundo real – e o direito é fato, valor e norma –, os atos em que o Tribunal considera legal a concessão são rapidamente registrados. Entretanto, quando a unidade técnica ou o Ministério Público de Contas apontam irregularidades nos atos, é certíssimo que a análise final do Tribunal de Contas demanda tempo maior, fruto do princípio constitucional do devido processo legal, que determina a observância do contraditório e da ampla defesa.

Ora, é razoável que o ato de concessão de aposentadoria somente produza efeitos após a apreciação pelo Tribunal de Contas? A resposta é, desenganadamente, negativa. O ato de concessão de aposentadoria

11 A propósito, pesquise-se em Cantor a noção de conjunto de conjuntos e, em Russel, a noção de seu mais famoso paradoxo e o problema da autorreferência.

12 Art. 75. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

[...]

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

produz os seus efeitos imediatamente após a manifestação no âmbito da esfera administrativa: o servidor deixa o exercício do cargo, passa a receber proventos, o cargo se torna vago e a Administração pode realizar concurso público para novo provimento. Se isso é verdade para os casos ordinários, muito mais para os casos que se arrastam em razão de falhas ou irregularidades detectadas pela unidade técnica, pelo Ministério Público de Contas, pelo Relator ou pelos colegiados do Tribunal de Contas.

Mas, então, como explicar que, em caso de negativa de registro pelo Tribunal de Contas, o ato de concessão realizado na esfera administrativa deixa de produzir efeitos? A resposta é: o ato de concessão realizado na esfera administrativa sujeita-se a condição resolutiva dependente da avaliação realizada na esfera de controle externo. Quando o Tribunal registra o ato de concessão – por entendê-lo conforme ao ordenamento jurídico – o ato ganha *status* de definitividade: não pode mais ser revisto a não ser pelo mecanismo do recurso ou da rescisão, observadas as regras de segurança jurídica.

Feitas essas breves considerações, reafirmo minha convicção: o ato de registro – realizado na *esfera controladora* – é um ato de controle que dá eficácia definitiva ao ato de concessão realizado na *esfera administrativa*.

Contudo, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que se busca trazer para o âmbito deste Tribunal de Contas e – nos termos da jurisprudência do STF –, se à Administração é definido prazo para a revisão de atos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários (ressalvados os casos de comprovada má-fé) – a fim de assegurar a segurança jurídica –, evidente que a mesma restrição se aplica aos tribunais de contas. E o parâmetro temporal está claramente fixado: o do artigo 54 da Lei 9.784/99, que prevê prazo de 5 anos para a anulação dos atos, a partir da data em que forem praticados.

Não dispondo em sentido diverso a Lei Orgânica do respectivo tribunal de contas – a Lei Complementar 113/2005 do Estado do Paraná, por exemplo, não trata do tema –, indiscutível a aplicabilidade das balizas da Lei 9.784/99 à revisão do registro de atos de pessoal, conforme assentado no referido acórdão de Embargos de Declaração ao Recurso Extraordinário 636.553/RS.

Parece-me ser essa uma posição bastante consolidada no âmbito da jurisprudência e da doutrina – motivo pelo qual, adotada como premissa, sequer foi objeto de novo debate pelo Supremo Tribunal Federal.

Por isso, respeitosamente, discordo do entendimento de que a matéria, por não ter sido *rediscutida* pelo STF, deve ser excluída do escopo deste prejulgado. Pelo contrário: justamente pelas suas relevantes repercussões práticas – mais bem detalhadas adiante – é que o tema deve ser examinado agora, superando-se desde já eventuais controvérsias que possam surgir.

Quanto à argumentação de que o reconhecimento de prazo de 5 anos para o exercício da autotutela pelo Tribunal desvirtuaria o Tema 445 – visto que, na prática, conferiria prazo de 10 anos para a apreciação de ato de pessoal (5 anos até o registro tácito e mais 5 anos até a eventual revisão) –, cabe destacar que foi o próprio Supremo Tribunal Federal que expressamente admitiu a possibilidade de revisão:

ao sublinhar que a anulação do registro de concessão de aposentadoria e pensão é disciplinada pelo artigo 54 da Lei 9.784/99, o STF, por consequência lógica, assentou que os tribunais de contas possuem prazo de 5 anos para corrigir seus próprios atos.

E, aliás, não poderia ser diferente: o reconhecimento de que o registro de ato de pessoal possui natureza administrativa não apenas sujeita os tribunais de contas a limitações, mas também lhe confere prerrogativas – dentre as quais, a de exercer o poder de autotutela. Entendimento em sentido contrário, respeitosamente, poderia desfigurar os meios atribuídos aos tribunais de contas para o desempenho de suas missões constitucionais.

Portanto, não se pode afirmar que o reconhecimento de prazo de 5 anos para a revisão do registro de atos de pessoal desvirtua o Tema 445: o próprio Supremo Tribunal Federal manifestamente confirmou, na decisão que fundamenta a tese, a prerrogativa do exercício da autotutela pelos tribunais de contas.

Por fim, peço vênias para também discordar do argumento a respeito da pouca quantidade de casos envolvendo o exercício de autotutela, o que justificaria não tratar do assunto neste prejulgado.

Primeiro porque, havendo clara pertinência temática, nada impede que este Tribunal desenvolva a discussão e se antecipe a futuras controvérsias que, em maior ou menor número, certamente surgirão. Por eficiência e economia processual, desejável que não seja necessária a formação de novo processo de prejulgado para debater argumentos de fato e de direito que, no momento, já estão expostos.

Segundo porque, a meu entender, o desenlace da questão é bastante singelo, já tendo o Supremo Tribunal Federal apresentado diretrizes claras sobre o assunto, conforme demonstrado.

Terceiro e último porque, respeitosamente, tenho dúvidas a respeito da própria premissa de que são poucos os casos envolvendo o exercício da autotutela. Destaco um exemplo recente: o de irregularidades em aposentadorias e pensões concedidas pelos municípios de Paranaguá e de Piraquara, objeto dos autos de representação 331782/21 e 657793/21. Nesse contexto, o Tribunal deparou-se com significativa quantidade de casos envolvendo, em princípio, atos já registrados – expressa ou tacitamente (em razão do decurso do prazo de 5 anos desde a chegada do processo no Tribunal) – que, mesmo diante da não caracterização de má-fé dos beneficiados, precisavam ser revistos.

O eminente Procurador Gabriel Guy Léger, em petição protocolizada nestes autos, apresentou breve panorama da situação (peça 17):

Como consta do relato objeto da petição de peça 15 a autarquia de Piraquara procedeu à revisão de 178 benefícios e 6 anulações, sendo que dessas últimas 5 o foram por não terem os segurados implementados os requisitos legais para a inativação. Todas essas revisões e anulações, como bem destaca a

peça, foram exclusivamente em relação a benefícios concedidos a menos de 5 anos, utilizando-se como data de corte o dia 11 de junho de 2021, data do deferimento da cautelar objeto do Despacho nº 750/21 – GCIZL, proferido na Representação nº 331782/21.

[...]

Dos 116 (cento e dezesseis) benefícios REVISADOS por Paranaguá tem-se que:

- 9 (nove) atos se referem a Portarias expedidas em 2013;
- 7 (sete) atos se referem a Portarias expedidas em 2014;
- 8 (oito) atos se referem a Portarias expedidas em 2015;
- 12 (doze) atos se referem a Portarias expedidas em 2016;
- 38 (trinta e oito) atos se referem a Portarias expedidas em 2017;
- 22 (vinte e dois) atos se referem a Portarias expedidas em 2018;
- 16 (dezesseis) atos se referem a Portarias expedidas em 2019; e,
- 4 (quatro) atos se referem a Portarias expedidas em 2020.

E, dos 100 (cem) benefícios ANULADOS por Paranaguá tem-se que:

- 1 (um) ato se refere a Portaria expedida em 2012;
- 10 (dez) atos se referem a Portarias expedidas em 2013;
- 3 (três) atos se referem a Portarias expedidas em 2014;
- 4 (quatro) atos se referem a Portarias expedidas em 2015;
- 17 (dezessete) atos se referem a Portarias expedidas em 2016;
- 37 (trinta e sete) atos se referem a Portarias expedidas em 2017;
- 21 (vinte e um) atos se referem a Portarias expedidas em 2018;
- 4 (quatro) atos se referem a Portarias expedidas em 2019; e,
- 3 (três) atos se referem a Portarias expedidas em 2020.

Como se percebe, eventual falha sistêmica em determinado município ou entidade pode acarretar a multiplicação de casos em que o Tribunal, ao identificar atos indevidamente concedidos – mesmo sem má-fé do jurisdicionado –, deverá, nos limites previstos em lei, exercer seu poder de autotutela para rever decisões e evitar a perpetuação de ilegalidades.

#### 4.2 REVISÃO DE OFÍCIO DE ATOS TACITAMENTE REGISTRADOS

Considerando as premissas fixadas no item anterior, conclui-se que a revisão de ofício de atos tacitamente registrados é igualmente possível. Alegação em sentido contrário, afinal, atribuiria efeitos mais completos ao “registro automático” do que ao “registro expresso” (decorrente de decisão transitada em julgado) – por tornar aquele impassível de qualquer modificação –, o que, evidentemente, não se justifica.

O Supremo Tribunal Federal, nos referidos embargos de declaração, eliminou qualquer dúvida a respeito:

Trata-se de prazo ininterrupto, a ser computado a partir da chegada do processo à respectiva corte de contas – ou, como definido pelo Ministro Roberto Barroso durante o julgamento, um verdadeiro período de “cinco anos tout court”.

**Passado esse prazo sem finalização do processo, o ato restará automaticamente estabilizado. Abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.873/1999** [página 10 do acórdão; destaque].

O Supremo Tribunal Federal, assim, assentou que a “estabilização do ato” (ou seja, o registro tácito após o decurso do prazo decadencial de 5 anos) dá início a novo prazo – dessa vez, para a revisão do registro.

Reforço, uma vez mais, que não se trata de desvirtuar o Tema 445: o próprio autor da tese traçou as diretrizes para o exercício do poder de autotutela, estabelecendo prazo após o registro tácito. Nesse sentido, a intenção do julgador foi, realmente, o de estabelecer prazo de 10 anos para a análise final do ato.

Essa é o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União, conforme se verifica do Acórdão 122/21 – Plenário:

SUMÁRIO: ATOS DE PENSÃO MILITAR. LEGALIDADE DE UM ATO. ILEGALIDADE DOS DEMAIS ATOS. TRANSCURSO DO PRAZO DE 5 ANOS DESDE A ENTRADA DOS ATOS ILEGAIS NO TCU. ATOS TACITAMENTE REGISTRADOS, CONSOANTE ENTENDIMENTO DO STF NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553/RS, EM 4/12/2020. POSSIBILIDADE DE REVISÃO DE OFÍCIO, COM FULCRO NO ART. 54 DA LEI 9.874/1999, C/C O ART. 260, § 2º, DO RI/TCU. DETERMINAÇÃO INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE REVISÃO DE OFÍCIO. OUTRAS DETERMINAÇÕES À SEFIP.

1. Passados cinco anos, contados de forma ininterrupta, a partir da entrada do ato de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão (CF, 71, III) no TCU, o ato restará automaticamente estabilizado e considerado registrado tacitamente (RE 636.553/RS, Pleno, rel. E. Ministro Gilmar Mendes).

2. Estabilizado o ato, abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.874/1999 (ED no RE 636.553/RS, Pleno, rel. E. Ministro Gilmar Mendes).

[...]

No julgamento dos embargos de declaração, opostos em face dessa decisão, finalizado em 4/12/2020, E. Relator aduziu que, “passado esse prazo [de cinco anos, contado de forma ininterrupta, a partir da chegada do processo à corte de contas] sem finalização do processo, o ato restará automaticamente estabilizado. Abre-se, a partir daí, a possibilidade de sua revisão, nos termos do art. 54 da Lei 9.873/1999” (grifos meus).

A expressa menção do relator à possibilidade de revisão do ato considerado tacitamente registrado impõe novas considerações e imediatas providências por parte desta Corte.

Relativamente à área de pessoal da Administração Federal, já tive a oportunidade de fazer inúmeros pronunciamentos acerca do acúmulo dos processos na Sefip, que há pouco tempo passavam em muito de cem mil, ajuntados ao longo dos anos. Grande parte desses processos foram devolvidos aos órgãos de origem para correção de irregularidades e reenvio ao TCU. E os que permaneceram desafiam a capacidade de trabalho do Tribunal.

Embora o Relator tenha mencionado a Lei 9.873/1999, que contém apenas oito artigos, tudo indica que se referia ao art. 54 da Lei 9.784/1999, que estabelece prazo decadencial de cinco anos para anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários.

Por esse motivo conclui-se que, a partir do registro tácito do ato de concessão, é possível a sua revisão, no prazo de 5 anos, com base no aludido artigo da lei de processo administrativo.

[...]

Registro que o E. Relator no STF, ao apreciar os embargos de declaração, expressamente entendeu desnecessária a modulação de efeitos da decisão

adotada no RE 636.553/RS, devendo ser aplicada imediatamente, com efeitos *ex tunc*.

Em síntese, o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, deve ser observado por todos os juízes e tribunais, nos termos dos arts. 927, inciso III, e 1.030 do Código de Processo Civil [Processo 013.339/2020-6. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Data da Sessão: 27/1/2021].

Nesse mesmo sentido, por exemplo, os acórdãos 246/23<sup>13</sup>, 109/23<sup>14</sup>, 106/23<sup>15</sup>, 7/23<sup>16</sup>, 2558/22<sup>17</sup> e 1779/22<sup>18</sup>, todos do Plenário.

### 4.3 CASOS DE SOBRESTAMENTO E DE AÇÃO JUDICIAL

O eminente Relator, em seu voto, sugere que atos de pessoal que envolvem sobrestamento ou ação judicial devem ter o registro negado antes que se esgote o prazo decadencial de 5 anos para apreciação pelo Tribunal de Contas, cabendo à entidade protocolizar novos documentos para a instauração de outro processo.

Com a máxima vênia, entendo que tal “negativa de registro preventiva” não é o procedimento mais adequado a ser adotado pelo Tribunal: não há qualquer ilegalidade em ato de pessoal que dependa da apreciação de outro ato ou da finalização de processo judicial para ser analisado. Não existindo ilegalidade, por consequência, não há qualquer fundamento jurídico-constitucional para a negativa de registro.

A melhor solução, a meu ver, é que o Tribunal aguarde o registro tácito – após o decurso do prazo decadencial de 5 anos – e, caso confirmada posteriormente a ilegalidade do ato (com o desfecho do processo judicial ou do fato que ensejou o sobrestamento), exerça seu poder de autotutela e reveja o registro, conforme possibilidade expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Ou que o Tribunal de Contas apenas receba o ato da Administração Pública após o trânsito em julgado da decisão judicial.

### 4.4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto no sentido de aprovar os enunciados propostos pelo eminente Relator e acrescentar um outro, nos seguintes termos: “Decai em 5 anos o direito do Tribunal de Contas de rever de ofício o registro de ato de pessoal, contados da publicação da decisão ou do registro tácito, ressalvados os casos de comprovada má-fé, nos termos do artigo 54 da Lei 9.784/99”.

13 Processo 001.483/2022-6, relatado pelo eminente Ministro Benjamin Zymler.

14 Processo 043.761/2021-6, relatado pelo eminente Ministro Vital do Rêgo.

15 Processo 012.775/2020-7, relatado pelo eminente Ministro Vital do Rêgo.

16 Processo 010.137/2022-0, relatado pelo eminente Ministro Aroldo Cedraz.

17 Processo 012.164/2020-8, relatado pelo eminente Ministro Jorge Oliveira.

18 Processo 008.932/2014-0, relatado pelo eminente Ministro Antonio Anastasia.

## 5 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

I - o Tema 445 é aplicável no âmbito desta Corte de Contas a todos os processos de atos de pessoal sujeitos à registro – admissão, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão;

II - o Tema 445 é válido para os atos iniciais ou complementares;

III - o prazo é decadencial de 05 (cinco) anos, não sujeito a interrupções e/ou suspensões, contado da protocolização do feito neste Tribunal;

IV - a aplicação da tese é imediata (operando efeitos *ex tunc*), atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados;

V - a contagem do prazo nos atos de admissão inicia-se com a protocolização da Fase 04 da respectiva prestação de contas;

VI - os atos retificadores (para correções de qualquer natureza) não interrompem o prazo decadencial, logo, o prazo não se reinicia com a juntada de ato retificador;

VII - o prazo decadencial flui da protocolização dos autos até a decisão definitiva de mérito transitada em julgado;

VIII - o sobrestamento, por qualquer motivo, inclusive a interposição de ação judicial, não interrompe tampouco suspende o prazo decadencial;

IX - encaminhar as sugestões apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Estadual para a Presidência da Casa – Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, julgando-as plausíveis, possa tomar as medidas necessárias para sua implantação;

X - acrescentar a necessidade de que os sistemas de trâmite da Casa, a cada marco temporal a ser oportunamente definido, notifiquem o Relator e a unidade que está de posse do processo para que tomem conhecimento do tempo restante do prazo decadencial para que promovam as necessárias tramitações a fim de evitar o registro tácito de inúmeros atos de pessoal;

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

a) numeração do Prejulgado 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.

Acompanharam o voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO

AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O voto divergente do Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA aprovando os enunciados propostos pelo eminente Relator e acrescentando um outro, nos seguintes termos: “Decai em 5 anos o direito do Tribunal de Contas de rever de ofício o registro de ato de pessoal, contados da publicação da decisão ou do registro tácito, ressalvados os casos de comprovada má-fé, nos termos do artigo 54 da Lei 9.784/99”, não foi secundado.

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

Tribunal Pleno, 26 de abril de 2023 – Sessão Ordinária nº 12.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Presidente**



## ACUMULAÇÃO DE CARGOS ADVOGADO – PODER EXECUTIVO – VEREADOR

PROCESSO N° : 309268/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE VERA CRUZ DO OESTE  
INTERESSADO : ANTONIO APARECIDO VIEIRA DA SILVA, VINICIUS BISSOLLI  
PESCADOR FREDERICO  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO N° 805/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Acumulação do cargo efetivo de advogado do Poder Executivo Municipal com o cargo eletivo de vereador. Precedentes. Impossibilidade jurídica. Incompatibilidade entre as funções. Conhecimento e resposta.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo então Presidente da Câmara Municipal de Vera Cruz do Oeste, Sr. Vinícius Bissolli Pescador Frederico, por meio da qual apresenta os seguintes questionamentos relativos à acumulação de cargo efetivo de advogado do Poder Executivo Municipal com o cargo eletivo de vereador:

- 1) Pode-se cumular o cargo efetivo de advogado do Poder Executivo Municipal com o exercício da vereança?
- 2) Há infração dos princípios constitucionais, norma constitucional ou infraconstitucional no caso de cumulação das funções e vencimentos, havendo compatibilidade de horários?
- 3) Quais seriam as providências e/ou recomendações, em tese, que poderiam ser tomadas?
- 4) Em não sendo possível a cumulação, no caso de opção pelo exercício da vereança, mas recebimento da remuneração do cargo de servidor público, o vereador tem direito às vantagens do cargo, mesmo estando afastado das funções por conta da vereança?

A Assessoria Jurídica do Órgão consulente emitiu parecer (peça 4), com conclusão, em síntese, nesses termos:

[...] a Constituição Federal não impede a cumulação dos referidos cargos, pois de um lado, tem-se o Advogado servidor efetivo a quem incumbe prestar assessoria jurídica (judicial ou extrajudicial) ao Poder Executivo Municipal, de modo a resguardar os interesses daquele Ente Administrativo, e de outro lado o Vereador, agente político eleito pelo povo para o exercício de mandato, a quem cabe legislar em nível municipal e fiscalizar o Poder Executivo Municipal, sendo que ambas as funções se guiam pelo princípio inafastável da defesa do interesse público primário, na salvaguarda da “coisa pública” (bens, interesses e direitos), segundo os limites da

estrita legalidade. E, a priori, não se pode falar que suas atividades sejam incompatíveis entre si, desde que haja a compatibilidade de horários.

Pelo Despacho nº 605/22-GCILB (peça 7), admitiu-se o processamento da Consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca atestou que, pesquisando a jurisprudência desta Corte, encontrou decisões abrangendo o tema, com e sem força normativa (Informação nº 87/22-SJB, peça 9).

Mediante o Despacho nº 675/22-CGF (peça 12), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização afirmou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas unidades técnicas a ela vinculadas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 4400/22-CGM (peça 14), opinou pelo oferecimento das respostas conforme segue:

1) Resposta: Não, uma vez que são funções não acumuláveis, em razão da afronta a princípios constitucionais que originam um possível comprometimento da independência do exercício de ambos os cargos, fundamentado pelo conflito de interesses e ausência de imparcialidade no desempenho das atividades.

2) Resposta: Havendo compatibilidade de horários não há que se falar em infração aos princípios constitucionais, não sendo, contudo, o caso em análise.

3) Resposta: Considerando que as respostas às Consultas emanadas por este Tribunal são sempre em tese, reafirma-se o entendimento de que um Procurador Jurídico do Poder Executivo Municipal, concursado, não pode cumular seu vínculo efetivo com o mandato de Vereador, em razão do comprometimento da independência do exercício de ambos os cargos e fundamentado pelo conflito de interesses e ausência de imparcialidade.

4) Resposta: Tal questionamento é de resposta precisa impossível, já que sua análise é casuística, refugindo da seara das Consultas, não podendo ser fornecida em tese. Contudo, há possibilidade de esclarecimento de alguns benefícios gerais, que são inerentes à função e independem da avaliação específica do servidor. Quanto a isso, bem destacou Raul de Mello Franco Junior: Operado o afastamento, o servidor ainda tem o direito de contar com alguns benefícios: a) pode optar pela sua remuneração (a que vinha percebendo até então) ou pelo subsídio do mandato eletivo; b) seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, como se permanecesse na carreira, exceto para fins de promoção por merecimento; c) pode se valer dos benefícios previdenciários referentes à sua ocupação administrativa, vez que os valores serão determinados como se no exercício do cargo estivesse.

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico (Parecer nº 283/22-PGC, peça 15).

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, ratifico o recebimento da Consulta, para respondê-la em tese, pois cumpridos os pressupostos de admissibilidade<sup>1</sup>.

Conforme relatado, o consultante apresentou questionamentos visando a obter orientações acerca da possibilidade de acumulação do cargo efetivo de advogado (junto ao Poder Executivo Municipal) com o de vereador, no mesmo Município.

Cumpre transcrever o dispositivo da Constituição Federal que trata da autorização do acúmulo de cargos para os vereadores:

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições [...]  
III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

Depreende-se que a condição básica necessária para a autorização do acúmulo do cargo de vereador com outro cargo público é, conforme dispõe o texto constitucional, via de regra, a compatibilidade de horários.

Todavia, eventualmente outras circunstâncias possuem o condão de ensejar incompatibilidade, como, por exemplo, a existência de conflito entre as atribuições previstas para os cargos.

Assim, a interpretação de aludido dispositivo não pode ser feita isoladamente; deve-se atentar a princípios como os da legalidade, moralidade, finalidade, eficiência, segregação de funções, além da independência, autonomia e separação dos poderes, os quais são de necessário e presumível conhecimento por parte da Administração Pública em geral.

Relevante destacar que esta Corte de Contas já firmou entendimento a respeito do tema, com força vinculante, por meio do Acórdão nº 3970/14-STP<sup>2</sup>, proferido na Consulta nº 88068-3/13. Veja-se o seguinte excerto da resposta concedida:

Pode ser deferida a cumulação do cargo efetivo de advogado da Câmara Legislativa com o de vereador?

1 Regimento Interno do TCE/PR:  
Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:  
I - ser formulada por autoridade legítima;  
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;  
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;  
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consultante, opinando acerca da matéria objeto da consulta;  
V - ser formulada em tese.

2 Relator: Fernando Augusto Mello Guimarães. Unânime. Votaram também Nestor Baptista, Caio Marcio Nogueira Soares, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Matto do Amaral e o Auditor Jaime Tadeu Lechinski.

Não, uma vez que são funções não acumuláveis, em razão da afronta a princípios constitucionais que originam um possível comprometimento da independência do exercício de ambos os cargos, fundamentado pelo conflito de interesses e ausência de imparcialidade no desempenho das atividades.

Naqueles autos, tratou-se da hipótese de acumulação do cargo efetivo de advogado da própria Câmara com o de vereador; já no caso em apreço, o cargo efetivo de advogado pertence ao quadro de pessoal do Poder Executivo Municipal.

Ocorre que, para ambas as situações, a acumulação implica em sério comprometimento da independência do exercício das respectivas atribuições, notadamente em virtude da geração de conflitos de interesses.

Sobre esse aspecto, cumpre ressaltar o que dispõe o texto constitucional:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

[...]

§ 2º. O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Compete ao Poder Legislativo a fiscalização do Município, mediante controle externo; ainda, os membros da Câmara são responsáveis pelo julgamento das contas anuais prestadas pelo Prefeito Municipal.

Portanto, resta evidenciada a existência de conflito. Como bem ponderou a Coordenadoria de Gestão Municipal<sup>3</sup>:

A impossibilidade de cumulação também decorre da incompatibilidade lógica entre o exercício das duas funções ao passo que o agente público estaria simultaneamente defendendo o Município (na qualidade de Procurador Jurídico) e fiscalizando suas atividades (na qualidade de Vereador), inclusive as atividades por ele próprio praticadas.

Ou seja, o mesmo agente público responsável por fiscalizar e apontar a prática de condutas irregulares pela municipalidade estaria também incumbido legalmente de defendê-lo e eventualmente negar a prática dessas mesmas irregularidades por ele apontadas.

[...] o conflito de interesses decorrente do exercício concomitante dos cargos implicaria no comprometimento da independência da função parlamentar em relação à independência do exercício da função de Procurador Municipal, em ofensa aos princípios da legalidade, da moralidade, da finalidade e da eficiência [...].

Ademais, na norma que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/94), encontra-se a previsão expressa de vedação do exercício da advocacia pelos vereadores, tanto contra ou a favor das entidades públicas:

<sup>3</sup> Instrução nº 4400/22-CGM, peça 14.

Art. 30. São impedidos de exercer a advocacia:

[...]

II - os membros do Poder Legislativo, em seus diferentes níveis, contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, entidades paraestatais ou empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público.

Desse modo, a mera observância de suposta compatibilidade de horários não se afigura suficiente para que se permita referida acumulação. As atuações íntegras, independentes e imparciais, por parte dos agentes públicos ocupantes de ambos os cargos, devem ser valorizadas e preservadas.

Diante desse cenário, em consonância com as manifestações técnica e Ministerial, concluo que, relativamente à primeira indagação, a resposta a ser ofertada é a de que não se pode acumular o cargo efetivo de advogado do Poder Executivo Municipal com o de vereador.

Ao segundo questionamento, responde-se no sentido de que há, efetivamente, infração de princípios e normas no caso de acumulação das funções e vencimentos, mesmo havendo compatibilidade de horários.

Relativamente à terceira indagação (acerca das providências a serem tomadas), acompanho a manifestação do Ministério Público de Contas no sentido de que “ao caso deve ser dada a solução prevista no art. 38<sup>4</sup>, III, *in fine*, da Constituição, ou seja, o servidor ocupante do cargo efetivo de Procurador Municipal que eventualmente venha a ser eleito Vereador deverá se afastar do cargo e optar pela remuneração que lhe seja mais vantajosa - mesmo tratamento, portanto, recebido pelo servidor incapaz de exercer concomitantemente a vereança em razão de incompatibilidade de horários”.

Quanto ao último questionamento, acompanhando as manifestações uniformes e conforme entendimento já firmado pelo Acórdão nº 3970/14-STP, concluo que o tempo de serviço do servidor será contado para todos os efeitos legais, como se permanecesse na carreira, exceto para fins de promoção por merecimento, podendo obter os benefícios previdenciários referentes à sua ocupação administrativa, haja vista que os valores serão determinados como se no exercício do cargo estivesse.

4 Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem.

## 2.1 DO VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento da Consulta apresentada pelo Sr. Vinícius Bissolli Pescador Frederico para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1) Pode-se cumular o cargo efetivo de advogado do Poder Executivo Municipal com o exercício da vereança?

Resposta: Não se pode acumular o cargo efetivo de advogado do Poder Executivo Municipal com o de vereador.

2) Há infração dos princípios constitucionais, norma constitucional ou infraconstitucional no caso de cumulação das funções e vencimentos, havendo compatibilidade de horários?

Resposta: Há, efetivamente, infração de princípios e normas no caso de acumulação das funções e vencimentos, mesmo existindo compatibilidade de horários.

3) Quais seriam as providências e/ou recomendações, em tese, que poderiam ser tomadas?

Resposta: Deve ser dada a solução prevista no art. 38, III, *in fine*, da Constituição, ou seja, o servidor ocupante do cargo efetivo de Procurador Municipal que eventualmente venha a ser eleito Vereador deverá se afastar do cargo e optar pela remuneração que lhe seja mais vantajosa - mesmo tratamento, portanto, recebido pelo servidor incapaz de exercer concomitantemente a vereança em razão de incompatibilidade de horários.

4) Em não sendo possível a cumulação, no caso de opção pelo exercício da vereança, mas recebimento da remuneração do cargo de servidor público, o vereador tem direito às vantagens do cargo, mesmo estando afastado das funções por conta da vereança?

Resposta: O tempo de serviço do servidor será contado para todos os efeitos legais, como se permanecesse na carreira, exceto para fins de promoção por merecimento, podendo obter os benefícios previdenciários referentes à sua ocupação administrativa, haja vista que os valores serão determinados como se no exercício do cargo estivesse.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, desde logo, autorizado o encerramento do feito e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto

do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer da presente Consulta apresentada pelo Sr. Vinícius Bissolli Pescador Frederico para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Pode-se cumular o cargo efetivo de advogado do Poder Executivo Municipal com o exercício da vereança?

Resposta: Não se pode acumular o cargo efetivo de advogado do Poder Executivo Municipal com o de vereador;

II - Há infração dos princípios constitucionais, norma constitucional ou infraconstitucional no caso de cumulação das funções e vencimentos, havendo compatibilidade de horários?

Resposta: Há, efetivamente, infração de princípios e normas no caso de acumulação das funções e vencimentos, mesmo existindo compatibilidade de horários;

III - Quais seriam as providências e/ou recomendações, em tese, que poderiam ser tomadas?

Resposta: Deve ser dada a solução prevista no art. 38, III, *in fine*, da Constituição, ou seja, o servidor ocupante do cargo efetivo de Procurador Municipal que eventualmente venha a ser eleito Vereador deverá se afastar do cargo e optar pela remuneração que lhe seja mais vantajosa - mesmo tratamento, portanto, recebido pelo servidor incapaz de exercer concomitantemente a vereança em razão de incompatibilidade de horários;

IV - Em não sendo possível a cumulação, no caso de opção pelo exercício da vereança, mas recebimento da remuneração do cargo de servidor público, o vereador tem direito às vantagens do cargo, mesmo estando afastado das funções por conta da vereança?

Resposta: O tempo de serviço do servidor será contado para todos os efeitos legais, como se permanecesse na carreira, exceto para fins de promoção por merecimento, podendo obter os benefícios previdenciários referentes à sua ocupação administrativa, haja vista que os valores serão determinados como se no exercício do cargo estivesse;

V - após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, desde logo, autorizado o encerramento do feito e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e MURYEL HEY.

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

Tribunal Pleno, 19 de abril de 2023 – Sessão Ordinária nº 11.

**IVAN LELIS BONILHA**

**Conselheiro Relator**

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

**Vice-Presidente no exercício da Presidência**



# APENADOS

## PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – OPERACIONALIZAÇÃO DISCIPLINAMENTO

PROCESSO N° : 502354/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LONDRINA  
INTERESSADO : DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ,  
MARCELO BELINATI MARTINS, SECRETARIA DE ESTADO DA  
SEGURANÇA PÚBLICA  
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

### ACÓRDÃO N° 1443/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Formalização de parceria para operacionalizar o trabalho de apenados no Poder Público Municipal. Consulta já apreciada nestes autos pelo Acórdão n° 2015/21 - TP. Apresentação de petição posterior por terceiro diretamente interessado. Recebimento do expediente pelo então Conselheiro Relator a fim de integrar a decisão contida no referido Acórdão. Necessidade de alteração das respostas 2 e 3 do Acórdão n° 2015/21 – TP, ante a inexistência de transferência voluntária na hipótese em análise.

## 1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos da Consulta formulada pelo Município de Londrina e apreciada pelo Acórdão n° 2015/21 – Tribunal Pleno (peça 13) no seguinte sentido:

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

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

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

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

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

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

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

Resposta 2. Caso a opção do poder público recaia sobre a formalização de Convênio cujo objeto seja a operacionalização de serviços de apenados em obras e serviços de ente público, os repasses formalizados caracterizar-se-ão como transferências voluntárias, submetendo-se ao que prescreve o artigo 116 da Lei 8.666/93, bem como o contido na Lei Estadual 15.608/2007, Resolução nº 28/2011 do TCE-PR e Instrução Normativa nº 61/2011 do TCE-PR, ficando o município concedente e o estado tomador dos recursos obrigados a prestar contas dos repasses a este Tribunal através do Sistema Integrado de Transferências – SIT.

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

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

Resposta 3. Por se tratar da instrumentalização de repasses de recursos do ente municipal ao ente estadual, por meio de convênio objetivando a ressocialização de apenados permitindo-se a prestação de serviços junto ao ente municipal, a modalidade de despesa a ser indicada é a '30', sendo que o elemento de despesa, consistente na realização de subvenção social, deve ser o "43".

(...)

O trânsito em julgado foi certificado à peça 16.

No Despacho nº 935/21 – CGF (peça 17), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que a *conta* 3.3.30.43 foi incluída no Plano de Despesa dos exercícios 2021 e 2022 e que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações.

O FUNDO PENITENCIÁRIO DO PARANÁ – FUPEN opôs Embargos de Declaração, alegando contradição da decisão ao tratar despesas com previsão legal como sendo transferências voluntárias. Em síntese, defendeu que (peça 20):

a) houve divergência e direcionamento na formulação dos questionamentos desta Consulta, e que algumas Prefeituras deixaram de utilizar a mão de obra prisional, incluindo a própria Prefeitura de Londrina (consulente), havendo possibilidade de que outros Municípios também deixem de utilizar tal mão de obra;

b) os valores cobrados pelo Fundo Penitenciário aos órgãos públicos e empresas privadas são compostos pelas taxas/tarifas criadas por meio da Lei Estadual 17.140/2012, e pelo pagamento do pecúlio, com fulcro no art. 29 da Lei Federal 7.210/84<sup>1</sup> (Lei de Execução Penal);

<sup>1</sup> Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário-mínimo.

c) a Lei Estadual nº 17.140/12 regulamentou tais taxas em seu art. 3º, XII e art. 16<sup>2</sup>, e a Deliberação nº 001/2020, do Conselho Diretor do FUPEN, fixou a cobrança para os órgãos públicos em 10% do salário-mínimo nacional por preso contratado;

d) os valores cobrados dos órgãos referentes ao pecúlio são pertencentes aos presos que realizam as atividades laborais, consoante art. 29 da Lei de Execução Penal; e tais valores, juntamente com os encargos/taxas/tarifas, são cobrados em razão dos dias trabalhados por meio de nota de acompanhamento, que traz de modo detalhado os valores de pecúlio pertencentes aos presos (receita extraorçamentárias) e as taxas/tarifas pertencentes ao FUPEN (receita orçamentária);

e) os valores pagos referentes a pecúlio, taxa, tarifa ou encargo advêm de disposição legal, não havendo caráter assistencial e sim retributivo, impossibilitando o registro dos pagamentos no SIT, ainda que seja formalizado por convênio entre as partes;

f) o resultado da contratação dos serviços realizado pelo órgão público (o produto do trabalho), teria como destinatário final o próprio contratante, fazendo-se necessário considerar a modalidade de aplicação da despesa, como sendo “90” – Aplicações Diretas, uma vez que a execução ocorre no âmbito do próprio município.

Assim, requereu o acolhimento dos embargos a fim de que fosse reconhecido que as cobranças realizadas pelo FUPEN não são transferências voluntárias e sim parcelas retributivas do trabalho do preso (salário) e taxas em razão dos serviços do órgão.

O então Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, recebeu o expediente não como embargos de declaração, mas “como ‘consulta complementar’ (uma vez que a parte poderia, simplesmente, formalizar *expediente autônomo*), de modo a integrar a decisão contida no Acórdão 2015/21-STP”, determinando o encaminhamento dos autos à 5ª Inspeção de Controle Externo, à Coordenadoria de Gestão Estadual e ao Ministério Público de Contas (Despacho nº 455/22 – GCFAMG, peça 21).

No Despacho nº 25/22 – 5ICE (peça 23), a Inspeção somente manifestou ciência do expediente.

Na Instrução nº 556/22 – CGE (peça 24), entendeu a unidade técnica pela necessidade de autuação de novo expediente, considerando a vedação à interposição de recursos em processos de Consulta trazida pelo art. 74, §2º da Lei Orgânica do TCE-PR<sup>3</sup>. Além disso, subsidiariamente:

2 Art. 3º. O art. 3º da Lei nº 4.955, de 13 de novembro de 1964, passa a vigorar com a seguinte redação:  
“Art. 3º Constituem receitas do Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN:

(...)

XII – taxas cobradas das empresas que utilizam mão de obra dos internos do Sistema Penitenciário;”

Art. 16. Ao Conselho Diretor do Fundo Penitenciário do Paraná compete:

(...)

V - a deliberação sobre tarifas e tabelas relativas a serviços, produtos e operações de interesse do Sistema Penitenciário, oriundos das atividades produtivas e de serviços das Unidades Penais ou por meio de convênios, acordos ou contratos com entidades públicas ou privadas;

3 Art. 74. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:

(...)

§ 2º Não cabe recurso em processo de consulta.

a) que fossem observados todos os requisitos do art. 311 do Regimento Interno, notadamente a inclusão de parecer jurídico ou técnico da assessoria da entidade consulente;

b) encaminhamento dos autos à CGF, nos termos do art. 252-C<sup>4</sup> do Regimento;

c) necessidade de Instrução por parte da Inspeção de Controle Externo competente, para atendimento do art. 313, §3<sup>o5</sup> do Regimento Interno;

d) posterior envio à CGE, em caráter complementar à manifestação da ICE, desde que determinado pelo Ministério Público de Contas ou pelo Relator.

O Ministério Público de Contas, no Despacho nº 14/22-PGC (peça 25), não se opôs às considerações efetuadas pela CGE.

No Despacho nº 687/22 – GCFAMG (peça 26), o então Conselheiro Relator deliberou:

Com máxima vênua aos fundamentados apontamentos da Coordenadoria de Gestão Estadual, mantenho a orientação fixada no Despacho 455/22-GCFAMG (no sentido de que cabe a esta Corte se manifestar de modo a apresentar complementos necessários à orientação fixada no Acórdão 2015/21-STP) e devolvo o expediente solicitando a expedição de manifestação de mérito.

Desde já, porém, asseguro que as questões preliminares serão devidamente colocadas para discussão junto ao órgão deliberativo competente para apreciação do processo.

Na Instrução nº 619/22 – CGE (peça 27), a unidade técnica entendeu pela necessidade de reforma do Acórdão 2015/21 – Tribunal Pleno, considerando a existência de vício na decisão por não privilegiar “a oitiva da principal unidade orçamentária afetado pela d. resposta TCEPR, qual seja: Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN/DEPEN/Secretaria de Segurança Pública”, em desrespeito aos arts. 9º e 10 do CPC<sup>6</sup> e a dispositivos da Lei Estadual nº 20.656/21<sup>7</sup> (Lei de Processo Administrativo do Estado

4 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização.

5 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.  
(...)

§ 3º Na hipótese de consulta concernente a matéria sujeita ao controle externo das Inspeções, após a informação prestada pela Escola de Gestão Pública, os autos seguirão à Inspeção de Controle Externo competente para instrução.

6 Art. 9º Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.  
Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

7 Art. 3º: A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade (...) ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público (...)

§1º Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos postulantes e dos destinatários do processo;

Art. 4º: O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração Pública, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado (...)

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente.

do Paraná), em desconformidade também como o princípio da não surpresa. Sobre os quesitos formulados na Consulta, se manifestou da seguinte maneira:

Quesito 01: Quais os procedimentos adequados para a formalização de parcerias dessa natureza e qual é o instrumento jurídico adequado para operacionalizar o trabalho do apenado?

A operacionalização da prestação de serviços dos reeducandos, pode ser realizada mediante Termo de Cooperação e/ou outros instrumentos congêneres, em que o parceiro, público ou privado, compromete-se a seguir as políticas de trabalho inseridas no âmbito do sistema prisional, nomeadamente, Lei 7.210/84, voltada a permitir a inserção de pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema no mundo do trabalho e na geração de renda.

A aplicação da norma e respectivo plano individual de trabalho vai variar conforme: a pena; a destinação do serviço a ser prestado; a pessoa jurídica que oferta a vaga de trabalho e o responsável pela contraprestação pecuniária da atividade laboral (entidade pública ou privada), devendo ser observadas as condicionantes a cada um dos regimes de cumprimento de pena e as condições individuais do preso para o trabalho, referidos na Lei de Execução Penal e, bem assim, às exigências dos canteiros de trabalho (de produção, manutenção, artesanato, de empresas e entidades cooperadas e/ou de monitoração eletrônica), conforme disposições contidas, também, no Plano Estadual pelo Trabalho e Renda no âmbito do Sistema Prisional Paranaense.

Quesito 02: Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial a Resolução 28/2011 e Instrução Normativa 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registros no SIT, fiscalização ou somente à Lei 8.666/93?

O trabalho interno e externo que decorre da Lei 7.210/84, por depender de classificação para vagas e homologações do FUPEN/DEPEN/Secretaria de Segurança Pública, quanto à proposta de emprego, controle e avaliação da mão de obra carcerária, mediante parcerias voltadas à reinserção e remuneração do reeducando, indenização dos danos causados pelo crime, assistência à família e pequenas despesas pessoais, ressarcimento do Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, não é caracterizado como Transferência Voluntária, conforme preceitua o Art. 25 da LC101/2000 e, portanto, não se submete ao conteúdo da Resolução 28/2011 TCEPR, que instituiu o Sistema Integrado de Transferências – SIT.

(...)

3) Qual o elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra de apenados?

Por fim, relativamente ao elemento de despesa adequado, esta CGE se manifesta nos idênticos moldes da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e Ministério Público de Contas junto ao TCEPR (Parecer 31/21 PGC (seq.12), vale dizer, classificação da prestação de mão de obra dos reeducandos no elemento: “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, ressaltando-se a imprescindibilidade da Inspeção competente (com jurisdição sobre o órgão) e/ou órgão que a substitua em Programa Anual de Fiscalização (PAF), analisar, individualmente, as particulares de cada projeto (mérito da proposta) voltado à reinserção do preso no mercado de trabalho, inclusive quanto aos eventuais instrumentos de repasse, pagamentos e fluxos de dados qualitativos e quantitativos deste importante programa de fomento à atividade laboral.”

No Parecer nº 21/23 – PGC (peça 29), o Ministério Público de Contas, preliminarmente, listou precedentes em que houve o acolhimento de embargos de declaração opostos de decisões em processos de Consulta, apesar de destacar que, no presente caso, o conhecimento restaria obstado por sua intempestividade; e que no Despacho nº 14/22-PGC (peça nº 25) apontou a ausência do requisito regimental de prévia submissão da matéria à assessoria jurídica ou técnica do consulente, o que não foi satisfeito pelo FUPEN, por haver intentado embargos de declaração e não consulta complementar.

Todavia, entendeu pela possibilidade de o Plenário revisitar o tema consultado

dada a excepcionalidade da matéria enfrentada e das circunstâncias procedimentais, bem como a mitigação dos requisitos regimentais de admissibilidade de consultas e, ainda, o cabimento da irrisignação pelo terceiro interessado, ausente qualquer prejuízo decorrente da carência de opinativo técnico local.

No mérito, entendeu o Ministério Público de Contas que o teor das respostas aos quesitos 1 e 2 da Consulta não teriam sido objeto de discussão na petição manejada pelo FUPEN, razão pela qual permaneceriam inalteradas as conclusões do Acórdão nº 2015/21 sobre tais itens.

Em relação ao quesito 03, opinou que procediam as considerações efetuadas pelo FUPEN, ensejando a reforma da resposta para os seguintes termos:

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

Pelo Despacho nº 330/23 – GCFSC (peça 30), determinei o encaminhamento dos autos para manifestação da 6ª Inspeção de Controle Externo, em observância ao art. 313, §3º do Regimento Interno e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas para ciência e eventual manifestação complementar ao Parecer nº 21/23-PGC.

Na Instrução nº 6/23 – 6ICE (peça 32), a Inspeção considerou que o caso em análise diz respeito a existência de contratação mediante pagamento, o que não se coaduna com a transferência voluntária. Por conta disso, opinou pela reforma da resposta ao 3º quesito trazida no Acórdão nº 2015/21 – TP nos seguintes termos:

3) Qual o elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra de apenados?

Resposta: A despesa deve ser classificada na dotação 3.3.90.39.00.00.

Por fim, no Parecer nº 89/23 – PGC (peça 33), considerando que a análise

promovida pela 6ª ICE ratificou os argumentos apresentados anteriormente, o Ministério Público de Contas reiterou os termos do Parecer nº 21/23 – PGC.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

### 2.1 PRELIMINARES

Inicialmente, cumpre apontar, conforme relatado, que este processo de Consulta foi julgado pelo Acórdão nº 2015/21 – Tribunal Pleno (peça 13). Todavia, após a oposição de embargos de declaração pelo Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN, o então relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, recebeu o peticionamento como “consulta complementar”, “de modo a integrar a decisão contida no Acórdão 2015/21-STP”.

Como apontado pela Coordenadoria de Gestão Estadual em suas manifestações, analisando estritamente as disposições regimentais, seria necessária a autuação de um novo processo de Consulta, a fim de possibilitar o conhecimento do expediente, observando os requisitos regimentais.

Entretanto, considerando o procedimento adotado pelo então Conselheiro Relator; o caráter instrumental do processo; que não foi oportunizada a manifestação do FUPEN/Secretaria de Estado da Segurança Pública quando da análise da Consulta; e, como bem ressaltado pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 21/23 – PGC (peça 29),

dada a excepcionalidade da matéria enfrentada e das circunstâncias procedimentais, bem como a mitigação dos requisitos regimentais de admissibilidade de consultas e, ainda, o cabimento da irrisignação pelo terceiro interessado, ausente qualquer prejuízo decorrente da carência de *opinitivo técnico local*, entende-se que o debate acerca do rito possa ser superado, a fim de que o Plenário possa revisar o tema consultado.

Desta forma, não obstante a “consulta complementar” não esteja acompanhada de prévia submissão à assessoria jurídica ou técnica do consulente e não siga estritamente os requisitos regimentais, considero que tal fato não obsta o seu conhecimento, até porque a petição apresentada pelo FUPEN encontra-se devidamente fundamentada, o que propicia a reanálise do tema, devendo ser privilegiados, também, os princípios da economia processual e da celeridade, especialmente diante da informação trazida na peça 20 de que alguns municípios deixaram de utilizar a mão de obra prisional a partir do que restou deliberado no referido Acórdão.

### 2.2 MÉRITO

Esta Consulta diz respeito aos procedimentos necessários à formalização de parceria para operacionalizar o trabalho de apenado junto ao Poder Público Municipal.

Conforme apontado no peticionamento do Fundo Penitenciário do Paraná, bem como pela Coordenadoria de Gestão Estadual, pela 6ª Inspeção de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas, o tema objeto desta Consulta merece reanálise por esta Casa no que se refere à natureza dos valores repassados/despendidos.

O trabalho do apenado é regulamentado pela Lei de Execuções Penais (Lei nº 7.210/84), no seguinte sentido:

Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário-mínimo.

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

a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;

b) à assistência à família;

c) a pequenas despesas pessoais;

d) ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.

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

Considerando que a prestação de serviços por parte dos apenados, demanda necessariamente uma intermediação da Secretaria de Estado da Segurança Pública, a Lei nº 4.955/1964, que instituiu o Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN, gerido pelo Departamento Penitenciário do Estado do Paraná – DEPEN, dispõe o seguinte:

Art. 3º. Constituem receitas do Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN:

(...)

XII - taxas cobradas das empresas que utilizam mão de obra dos internos do Sistema Penitenciário; (Incluído pela Lei 17140 de 02/05/2012)

XIII - parcela da remuneração do trabalho do preso, que venha a ser legalmente definida e destinada ao Estado, a título de ressarcimento ou indenização de despesas com o mesmo preso; (Incluído pela Lei 17140 de 02/05/2012)

A Lei Estadual nº 17.140/12, por sua vez, estatuiu:

Art. 16. Ao Conselho Diretor do Fundo Penitenciário do Paraná compete:

(...)

V - a deliberação sobre tarifas e tabelas relativas a serviços, produtos e operações de interesse do Sistema Penitenciário, oriundos das atividades produtivas e de serviços das Unidades Penais ou por meio de convênios, acordos ou contratos com entidades públicas ou privadas;

Acompanhando o posicionamento das unidades técnicas e do Ministério Público de Contas, entendo que em um eventual convênio ou instrumento congêneres firmado por entidade interessada com a Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná para prestação de serviços pelos apenados, cujos repasses financeiros envolvam somente os valores referentes à remuneração do trabalho do preso e às taxas devidas ao Fundo Penitenciário não se enquadra tal repasse no conceito de transferência voluntária.

Isso porque a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) define transferência voluntária da seguinte maneira:



Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Na hipótese em análise inexistente natureza de “cooperação”, “auxílio” ou “assistência financeira” na despesa, visto que ela decorre diretamente das supracitadas leis, ante a necessidade de remuneração pelo trabalho exercido pelo apenado e do pagamento das taxas legalmente previstas pela utilização da mão de obra dos internos.

Dessa forma, não obstante o Ministério Público de Contas e a 6ª Inspeção de Controle Externo não tenham opinado pela reforma da resposta 2ª estabelecida no Acórdão nº 2015/21 - TP, entendo que ela também se mostra necessária, considerando que no referido quesito entendeu este Plenário que os repasses se caracterizariam como transferência voluntária, o que não se mostra o entendimento mais acertado, conforme se viu na instrução deste feito, inclusive nas manifestações da 6ª ICE (peça 32) e do MPC (peça 29), bem como da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 27), tendo esta opinado pela necessidade da reforma a tal quesito.

A Resolução nº 28/2011 do TCE-PR, que dispõe sobre a fiscalização e a prestação de contas quanto às transferências voluntárias de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências, estabelece a obrigatoriedade do uso do SIT somente em caso de transferência voluntárias, conforme o *caput* do art. 3º:

Art. 3º A utilização do SIT será obrigatória para todos os órgãos públicos e entidades privadas sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na condição de repassadores ou tomadores de recursos públicos oriundos de transferências voluntárias. (Redação dada pela Resolução n. 46/2014)

Assim, proponho a alteração da resposta 2 trazida no Acórdão nº 2015/21 – TP para a seguinte:

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

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

Resposta 2. Caso a opção do poder público recaia sobre a formalização de Convênio cujo objeto seja a operacionalização de serviços de apenados em obras e serviços de ente público, os repasses formalizados caracterizar-se-ão como transferências voluntárias, submetendo-se ao que prescreve o artigo 116 da Lei 8.666/93, bem como o contido na Lei Estadual 15.608/2007, Resolução nº 28/2011 do TCE-PR e Instrução Normativa nº 61/2011 do TCE-PR, ficando o município concedente e o estado tomador dos recursos obrigados a prestar contas dos repasses a este Tribunal através do Sistema Integrado de Transferências – SIT.

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

Resposta 2. Caso os recursos despendidos restrinjam-se aos valores referentes à remuneração do trabalho do preso e às taxas previstas em lei como devidas ao Fundo Penitenciário do Paraná, por não constituir transferência voluntária, o convênio ou instrumento congênere não se submete ao disposto na Resolução nº 28/2011, sendo desnecessário o registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, devendo, todavia, haver a observância pelo instrumento das disposições legais aplicáveis (Leis nos 8.666/93, 14.133/21, Lei Estadual nº 15.608/2007), sendo passível da regular fiscalização por parte do Tribunal de Contas no exercício do controle externo.

Em relação à resposta ao terceiro quesito, todas as manifestações produzidas (pela Coordenadoria de Gestão Estadual, peça 27, 6ª Inspeção de Controle Externo, peça 32, e Ministério Público de Contas, peça 29) foram uniformes no sentido de necessidade de alteração do que foi deliberado no Acórdão nº 2015/21 – Tribunal Pleno<sup>9</sup> para que o elemento de despesa seja “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

Como bem constatado na instrução desta Consulta, independentemente do aspecto social de reabilitação de presos, a essência do gasto público, para fins de contabilização da despesa, é a contratação da prestação de serviços de mão de obra de apenados a ser suportada pelo Município.

Por tal razão, acompanho o entendimento de que se mostra mais apropriada que a despesa seja classificada como “3.3.90.39.00.00 - *Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica*”, visto que tal pagamento ocorre de forma retributiva a um serviço prestado.

Nesse mesmo sentido a Secretaria do Tesouro Nacional, após instada a se manifestar pelo Município de Londrina (peça 4), também entendeu:

Qual o entendimento técnico, quanto a classificação orçamentária (natureza de despesa) mais apropriada, e que deverá ser utilizada pelo município para o pagamento ao FUPEN/DEPEN, conforme a situação apresentada?  
(...)

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

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

Resposta 3. Por se tratar da instrumentalização de repasses de recursos do ente municipal ao ente estadual, por meio de convênio objetivando a ressocialização de apenados permitindo-se a prestação de serviços junto ao ente municipal, a modalidade de despesa a ser indicada é a ‘30’, sendo que o elemento de despesa, consistente na realização de subvenção social, deve ser o “43”.

Vale ressaltar também o ilustrativo exemplo trazido pela Coordenadoria de Gestão Estadual em sua Instrução (peça 27):

A título de exemplificação, o C. Tribunal de Contas de Rondônia, assinou com o FUPEN regional, através de Termo de Cooperação, pacto similar a este LONDRINA/CRESLON (situação concreta alheia ao rito de consulta), voltado à inclusão de pessoas recolhidas ao Sistema Penitenciário Regional, em Programas de Trabalho Externo daquela Colenda Corte de Contas e ali ficou evidenciado (...) que:

- 1) as atividades dos reeducandos seriam exercidas no E.TCERO;
- 2) ditas atividades compreenderiam construção civil, carpintaria, eletricidade, hidráulica, pintura, limpeza predial, jardinagem, copeiragem;
- 3) a contraprestação obedeceria aos parâmetros legais delimitados na lei 7.210/84;
- 4) o montante consignado no orçamento do E.TCERO, para fins de pagamento dos reeducandos seguiria a Classificação Funcional Programática 02.01.01.122.1265.2981 (Gerir as Atividades Administrativas), elemento de despesa 3.3.91.39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica);
- 5) As transferências ao primeiro seriam realizadas mediante crédito na Agência nas 2757-X, Conta-Corrente nº 12.090-1, Banco do Brasil, de sua titularidade.

Assim, proponho que a resposta 3 do Acórdão nº 2015/21 – Tribunal Pleno seja alterada para a seguinte:

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

Resposta 3. As despesas com convênio para prestação de serviços de mão de obra por apenados devem ser registradas sob a classificação “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

## 2.3 VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná reformar as respostas 2 e 3 trazidas pelo Acórdão nº 2015/21 - Tribunal Pleno, passando a figurar como resposta à Consulta o seguinte:

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

Resposta 1. A operacionalização da prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública municipal pode ser formalizada mediante convênio entre o ente público interessado e o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, o qual deve detalhar adequadamente o limite de apenados a ser contratado, em observância ao artigo 36 da Lei de Execuções Penais, bem como as condições de execução do objeto e as obrigações de cada um dos convenientes, atendendo-se ao disposto no art. 116 da Lei Federal 8.666/1993, e ao contido na Lei Estadual 15.608/2007.

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

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

Resposta 2. Caso os recursos despendidos restrinjam-se aos valores referentes à remuneração do trabalho do preso e às taxas previstas em lei como devidas ao Fundo Penitenciário do Paraná, por não constituir transferência voluntária, o convênio ou instrumento congêneres não se submete ao disposto na Resolução nº 28/2011, sendo desnecessário o registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, devendo, todavia, haver a observância pelo instrumento das disposições legais aplicáveis (Leis nos 8.666/93, 14.133/21, Lei Estadual nº 15.608/2007), sendo passível da regular fiscalização por parte do Tribunal de Contas no exercício do controle externo.

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

Resposta 3. As despesas com convênio para prestação de serviços de mão de obra por apenados devem ser registradas sob a classificação “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhe-se o feito à CGF para ciência da decisão e eventuais encaminhamentos que entender necessários e à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno.

Posteriormente, fica desde logo autorizado o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo, com fundamento no art. 398, §1º 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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em reformar as respostas 2 e 3 trazidas pelo Acórdão nº 2015/21 - Tribunal Pleno, passando a figurar como resposta à Consulta o seguinte:

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

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

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

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

Resposta: Caso os recursos despendidos restrinjam-se aos valores referentes à remuneração do trabalho do preso e às taxas previstas em lei como devidas ao Fundo Penitenciário do Paraná, por não constituir transferência voluntária, o convênio ou instrumento congênere não se submete ao disposto na Resolução nº 28/2011, sendo desnecessário o registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, devendo, todavia, haver a observância pelo instrumento das disposições legais aplicáveis (Leis nos 8.666/93, 14.133/21, Lei Estadual nº 15.608/2007), sendo passível da regular fiscalização por parte do Tribunal de Contas no exercício do controle externo;

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

Resposta 3. As despesas com convênio para prestação de serviços de mão de obra por apenados devem ser registradas sob a classificação “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica;

IV - após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à CGF para ciência da decisão e eventuais encaminhamentos que entender necessários e à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

V - posteriormente, fica desde logo autorizado o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo, com fundamento no art. 398, §1º do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

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

Plenário Virtual, 7 de junho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA CONCURSO PÚBLICO – SUSPENSÃO

PROCESSO N° : 313540/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE ORTIGUEIRA  
INTERESSADO : MARCOS ROGERIO DE OLIVEIRA MATTOS  
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

## ACÓRDÃO N° 1465/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Câmara Municipal de Ortigueira. Possibilidade de contratação temporária e excepcional de pessoal em caso de suspensão de concurso público por ordem judicial. Necessidade de prévia busca de servidores por cessão e, caso infrutífera, do cumprimento dos requisitos constantes na legislação local, no entendimento firmado pelo STF no Tema de Repercussão Geral n° 612 e no Prejulgado n° 8 do TCE-PR. Pela resposta positiva aos questionamentos apresentados.

### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta proposta pela Câmara Municipal de Ortigueira, acerca de dúvida quanto à possibilidade de contratação temporária de pessoal em caso de existência de concurso público cujo trâmite regular seja obstado por decisão judicial. O representante da entidade formulou as seguintes questões:

- 01 – Na hipótese de existir procedimento de concurso público, que encontra-se judicializado qual caminho poderá a Administração buscar para preenchimento dos cargos efetivos?  
02 – É possível a realização de Processo Seletivo Simplificado para provimento temporário dos cargos de: auxiliar administrativo, de assistente parlamentar e oficial legislativo?

O Parecer Jurídico elaborado por Advogado foi devidamente juntado aos autos<sup>1</sup>.

Cumpridos os requisitos constantes no art. 311<sup>2</sup> do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, houve o recebimento da presente consulta e foi determinado o

<sup>1</sup> Peça n° 4.

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

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

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

§ 2º Quando, na hipótese do parágrafo anterior, empresa privada for, direta ou indiretamente, beneficiada, é vedada a resposta à consulta.

§ 3º O pedido de consulta e a respectiva resposta deverão ser publicados no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas.

encaminhamento à Escola de Gestão Pública (EGP) para fins de instrução, conforme Despacho nº 608/22 - GCNB<sup>3</sup>.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) informou a existência de precedentes que norteiam o tema neste Tribunal de Contas, mas sem tratá-lo diretamente, conforme Informação nº 97/22 – SJB<sup>4</sup>.

O feito então seguiu seu regular trâmite, sendo encaminhado à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução.

A unidade técnica, em atendimento ao artigo 252-C do RITCE-PR<sup>5</sup>, encaminhou o processo à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, unidade que informou que “não se vislumbram impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização” em relação à presente consulta.

Na sequência, a CGM promoveu análise acurada do tema e manifestou-se no sentido de que as contratações de pessoal de caráter excepcional e temporário devem atender as condicionantes legais e observar as conclusões trazidas sobre o tema na Tese de Repercussão Geral nº 612 pelo STF e no Prejulgado nº 8 por esta Corte, de modo que existindo concurso público suspenso por decisão judicial e se tratando de situação excepcional e de necessidade do órgão público, cuja continuidade dos serviços não pode ficar à mercê da conclusão do processo judicial, seria possível a contratação temporária na hipótese, sem olvidar da necessidade de previamente se buscar a cessão de servidores de outros órgãos, conforme a disciplina legal, tendo apresentado opinativo de respostas positivas aos questionamentos, conforme Instrução nº 5110/22-CGM<sup>6</sup>.

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, opinou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, apresentou concordância com o opinativo da unidade técnica, no sentido de que previamente à contratação temporária deve o gestor buscar a cessão de servidores de outros órgãos e, em caso de insucesso, a contratação temporária é medida viável à solução da situação, desde que observadas as conclusões expostas no tema de Repercussão Geral nº 612 pelo STF e no Prejulgado nº 8 desta Corte, consoante disposto no Parecer nº 71/23 - PGC<sup>7</sup>.

Em breve síntese, é o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Com relação à admissibilidade, reputo que a instrução processual confirmou a existência dos pressupostos regimentais para o seu conhecimento e processamento,

3 Peça nº 6.

4 Peça nº 9.

5 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

6 Peça nº 13.

7 Peça nº 15.



de modo que reitero o exposto no Despacho nº 608/22-GCNB e concluo pela existência dos requisitos previstos no art. 311 do RITCE-PR<sup>8</sup>.

Pontuado isto, a questão de mérito objeto de análise na presente consulta consiste em dúvida com relação à possibilidade de contratação excepcional e temporária de pessoal, para atendimento de necessidade da Administração, em caso de existência de concurso público suspenso por decisão judicial.

A análise dos questionamentos apresentados, compulsando a argumentação trazida pelas unidades técnicas e os fundamentos apresentado no parecer do Ministério Público de Contas, permite concluir que os questionamentos apresentados podem ser respondidos positivamente, com condicionantes.

A primeira questão posta pelo consulente perpassa pela necessidade de observância da efetiva existência de situação excepcional, conforme exige o artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal<sup>9</sup>.

Como perfeitamente explanado pelo *Parquet*, a disposição constitucional traz norma de eficácia limitada, que exige a elaboração de legislação infraconstitucional para regulação. Embora a consulta não vise à análise da legislação local, a matéria pode ser efetivamente tratada pela análise da norma federal sobre o tema, como norte hermenêutico, e com as exigências trazidas por precedentes jurisprudências de observância obrigatória.

Antes da análise da contratação posta, não se pode olvidar que a efetiva problemática é a ocupação das funções que estão vagas, não necessariamente a sua forma de provimento. Dessa forma, como bem delineado pela unidade técnica e endossado pelo *Parquet*, a primeira opção de preenchimento de funções necessárias que esteja impedido por decisão judicial é a cessão de servidores de outros órgãos, observados os requisitos constantes do Acórdão nº 1582/22-STP e na legislação específica de cada órgão que ceda ou seja destinatário do servidor cedido.

A contratação temporária seria então providência última, quando a opção pela cessão de servidores se revele infrutífera, o que consagra a sua característica principal, a excepcionalidade.

Para uso desta alternativa há necessidade de observância dos requisitos legais previstos na legislação específica de cada ente público, com a observância de que

8 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese.

9 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

essa legislação deve trazer requisitos que garantam a excepcionalidade da situação. Como bem pontuado pela *Parquet* em seu parecer:

Assim, erige-se como primeiro requisito a exigência de que a lei regulamentadora não discipline de forma genérica os casos excepcionais de contratação temporária, mas “preveja a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência” apta a ensejá-la. Intenta-se, portanto, afastar qualquer conteúdo normativo abstrato que, a pretexto de cumprir o comando do art. 37, IX da Constituição, em verdade acabe por esvaziar o teor do inciso II do mesmo dispositivo, o que ocorreria caso se admitisse o uso indiscriminado de contratações temporárias para o preenchimento de funções públicas regulares, em situações ordinárias. Ademais, destacou o julgado que, de modo a caracterizar o excepcional interesse público, a “atividade deve ser não só de interesse do todo, do conjunto social, mas deve atender ao que se denomina de dimensão pública dos interesses individuais. A Administração, amparada na lei em vigor, só pode efetuar essa contratação temporária quando o interesse público for excepcional e para atender os interesses da população, a fim de que os cidadãos não se vejam prejudicados em seu âmbito material ou moral pelas situações excepcionais portanto, não ordinárias, as quais devem ser temporárias”. Conforma-se, a partir de então, o terceiro requisito a legitimar essa modalidade de contratação: a temporariedade da situação emergencial, o que se caracteriza pela excepcionalidade e transitoriedade de sua ocorrência. Trata-se, logo, de fato delimitado no tempo, que refoge às condições habituais da rotina administrativa – e, desse modo, também a contratação há de ter prazo determinado.

Dessa forma, antes de se socorrer à contratação temporária, deve a gestão buscar soluções alternativas, especialmente a cessão de pessoal acima tratada. Superada esta fase, análise do cabimento da contratação temporária deverá atender aos critérios constantes nos precedentes jurisprudenciais obrigatórios, especificamente o entendimento fixado na tese de Repercussão Geral nº 612 pelo STF<sup>10</sup> e no Prejulgado nº 8 desta Corte<sup>11</sup>, com interpretação adequada à situação concreta.

Neste contexto, os critérios fixados pelo Pretório Excelso foram gerais, em um nível mais alto de análise:

Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que:

- a) os casos excepcionais estejam previstos em lei;
- b) o prazo de contratação seja predeterminado;
- c) a necessidade seja temporária;
- d) o interesse público seja excepcional;
- e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.

10 Nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração.

11 Contratação temporária de docentes pelas instituições de ensino estaduais mediante teste seletivo, diante da ausência de autorização governamental para a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos.

Já o Prejulgado nº 8 desta Corte traz orientações mais específicas:

- 1) As contratações temporárias foram excepcionadas pela Constituição;
- 2) Servem para suprir necessidades prementes da Administração Pública;
- 3) A sua aplicação gera um conflito de imposições constitucionais, pois, geralmente, faz com que duas normas constitucionais entrem em conflito;
- 4) Em face da deturpação que ocorreu, com a habitualidade destas contratações, tramita na Câmara Federal uma PEC nº 133/07 que visa limitar em um ano a duração desses contratos;
- 5) Tem como requisito fundamental a existência de lei de cada ente da federação, sendo impossível a aplicação da Lei Federal aos órgãos que não sejam federais;
- 6) Devem ser feitas com observância dos limites de gastos com pessoal;
- 7) Devem ter expressa autorização governamental;
- 8) Devem ser devidamente justificadas, respeitando-se os princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade;
- 9) Devem ser realizadas mediante um processo seletivo simplificado ou teste seletivo, observados os requisitos de publicidade, motivação, objetividade de critérios, prova escrita, sob pena de nulidade;
- 10) A seleção ainda pode ser feita por meio de entrevistas, análises de currículos ou provas orais, desde que haja uma comissão julgadora capacitada, em face das funções a serem exercidas, que sejam aplicados critérios objetivos pré-estabelecidos e com ampla recorribilidade.
- 11) Os trabalhos não precisam ser única e exclusivamente de natureza temporária, podendo ser para o exercício de atividades permanentes, sob pena de engessar a máquina administrativa e privar a coletividade da continuidade dos serviços públicos;
- 12) Nos casos das Universidades, a responsabilização pelas contratações temporárias terem se tornado corriqueiras não deve recair sobre o Reitor, uma vez que as universidades estão subordinadas a diversas normas gerais previstas na Constituição, o que as torna dependentes do Poder Executivo, salvo se restar comprovado que os demais princípios aqui expostos foram por ele burlados;
- 13) As prorrogações contratuais devem ser analisadas por esta Corte, por se tratarem de continuidade de despesas. Duas situações:
  - I) contratações originárias registradas: os contratos podem ser prorrogados, desde que atendidos os limites globais estabelecidos em lei;
  - II) contratações originárias com registro negado: impossibilidade por ausência de eficácia definitiva;
- 14) Devolução de valores: ainda que a contratação tenha se dado de forma ilegal, salvo comprovada má-fé, os contratados não poderão ser prejudicados pelos comportamentos adotados pela Administração, não sendo justa a devolução de quantias pagas por serviços prestados, sob pena de caracterização de enriquecimento sem causa do Poder Público;
- 15) Os princípios expostos valem também, no que couberem, para os Municípios;
- 16) As regras deverão ser devidamente, adaptadas, observadas e aplicadas a todos os casos de contratação de pessoal temporário por excepcional interesse público, seja na área da educação, da saúde, administrativa ou qualquer outra.

Especificamente sobre a situação de existência de ação judicial, há necessidade de atendimento de alguns requisitos. Primeiramente, há necessidade da existência de decisão judicial que suspenda o certame, como salientou a unidade técnica,

não sendo bastante a mera existência de ação judicial, como colocado na questão apresentada. Assim, havendo ação judicial e suspensão do concurso público em decorrência de decisão oriunda daquele poder, estará configurada uma situação excepcional, na qual o gestor estará impedido de compor os quadros do Município da forma ordinária e necessitará prestar os serviços à população, o que demanda a existência de agentes públicos.

A existência da situação excepcional, por si só, não resolve a questão, haverá necessidade de demonstração de que aqueles cargos impactam os serviços de modo a configurar uma necessidade excepcional interesse público, que deverá ser justificada de modo específico, não cabendo a contratação de imediato de modo temporário de todos as funções e vagas previstas no certame suspenso, haverá necessidade de demonstração específica, o que se aplica na dúvida apresentada aos casos de contratação temporária para funções de provimento permanente, conforme expressamente autoriza o item 11 do Prejulgado nº 8.

Além desses elementos, também é relevante pontuar o papel da assessoria jurídica, com uma atuação célere e objetiva que, sem descuidar da defesa dos interesses da Administração, busque a rápida solução do litígio e a solução da questão jurídica, a fim de que o processo de concurso público tenha trâmite regularizado. Reputo que, na situação específica do caso, a situação excepcional deverá trazer como fundamentos para sua verificação a atuação adequada da assessoria jurídica, como apresentação das defesas e recursos cabíveis contra a decisão judicial que ensejou a paralisação do certame, ou indicar ações internas para saneamento da irregularidade que implicou na suspensão, com o objetivo de demonstrar que a Administração se valeu dos meios cabíveis para solucionar a situação antes de buscar a contratação excepcional de agentes públicos de modo temporário.

Com estes elementos estarão presentes a situação excepcional, decorrente da suspensão judicial do concurso público com a adoção das medidas cabíveis pela assessoria jurídica da entidade, temporária, correspondente ao tempo de duração do processo judicial, e de excepcional interesse público, consistente na análise das funções objeto do concurso público que atendam tal requisito, que pode corresponder apenas a parte dos cargos e vagas inseridos no certame, o que fundamentaria de modo suficiente a adequação da contratação temporária.

A forma exigida pelo item 9 do Prejulgado nº 8 é o processo seletivo ou teste seletivo, que pode incluir os elementos de avaliação constantes no item 10, não sendo cabível a contratação direta de profissionais.

Outro ponto de relevância a ser observado é o prazo da contratação. A jurisprudência exige que o prazo seja determinado, ao passo que o trâmite de ações judiciais é, por natureza, indeterminado, o que representa certa incompatibilidade. Nesse ponto, caberá a observância da contratação dos profissionais pelo prazo

máximo previsto na legislação local e com expressa previsão de dissolução quando da conclusão do concurso público. Ainda, caso a ação judicial se protraia no tempo, caberá ao órgão observar a necessidade de novas contratações e eventuais restrições à manutenção das pessoas contratadas anteriormente, existentes na legislação.

Diante do exposto, conclui-se que a suspensão de concurso público por decisão judicial é situação excepcional que pode configurar hipótese adequada de contratação temporária de pessoal, desde que observados os requisitos legais presentes na legislação local e os constantes nos precedentes jurisprudenciais de observância obrigatória, devidamente aplicados ao caso concreto.

## 2.1 VOTO

Ante o exposto, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal de Contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, formulada pela CÂMARA MUNICIPAL DE ORTIGUEIRA e, no mérito, responder nos seguintes termos:

01 - Na hipótese de existir procedimento de concurso público, que encontre-se judicializado qual caminho poderá a Administração buscar para preenchimento dos cargos efetivos?

Resposta: Na situação narrada, constitui premissa a existência de decisão judicial que promova a suspensão do concurso público, não sendo suficiente a mera existência de ação judicial. Na hipótese, afiguram-se como alternativas juridicamente viáveis, a depender da legislação local, a ocupação transitória das funções mediante a cessão funcional de servidores efetivos oriundos de outros órgãos públicos, de qualquer esfera federativa, ou a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, na forma do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, inclusive para funções permanentes. Para o primeiro caso, devem ser observados os requisitos dispostos no Acórdão nº 1582/22-STP; para o segundo, impõe-se a observância do Prejulgado nº 8 desta Corte, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente o decidido no Recurso Extraordinário nº 658026, *leading* case do tema de repercussão geral nº 612, devendo estar demonstrada a existência da situação excepcional de modo fundamento, a indicação das funções que representam excepcional interesse público, a atuação adequada da assessoria jurídica do órgão na defesa do prosseguimento do concurso público, por meio da apresentação das medidas processuais ordinariamente cabíveis, ou no saneamento de irregularidade que impedem o seu regular prosseguimento, e a observância do prazo limite de contratação dos profissionais existente na legislação local e eventuais vedações a prorrogações ou recontrações dos mesmos profissionais.

02 - É possível a realização de Processo Seletivo Simplificado para provimento temporário dos cargos de: auxiliar administrativo, de assistente parlamentar e oficial legislativo?

Resposta: Conforme item 9 do Prejulgado nº 8 desta Corte, a seleção deve ser precedida de processo seletivo simplificado ou teste seletivo, observados os requisitos de publicidade, motivação, objetividade de critérios, prova escrita, sob pena de nulidade, podendo, ainda, a Administração se valer dos elementos de avaliação constantes no item 10 do referido precedente.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes 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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, formulada pela CÂMARA MUNICIPAL DE ORTIGUEIRA e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I - Na hipótese de existir procedimento de concurso público, que encontra-se judicializado qual caminho poderá a Administração buscar para preenchimento dos cargos efetivos?

Resposta: Na situação narrada, constitui premissa a existência de decisão judicial que promova a suspensão do concurso público, não sendo suficiente a mera existência de ação judicial. Na hipótese, afiguram-se como alternativas juridicamente viáveis, a depender da legislação local, a ocupação transitória das funções mediante a cessão funcional de servidores efetivos oriundos de outros órgãos públicos, de qualquer esfera federativa, ou a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, na forma do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, inclusive para funções permanentes. Para o primeiro caso, devem ser observados os requisitos dispostos no Acórdão nº 1582/22-STP; para o segundo, impõe-se a observância do Prejulgado nº 8 desta Corte, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente o decidido no Recurso Extraordinário nº 658026, leading case do tema de repercussão geral nº 612, devendo estar demonstrada a existência da situação excepcional de modo fundamento, a indicação das funções que representam excepcional interesse público, a atuação adequada da assessoria jurídica do órgão na defesa do prosseguimento do concurso público, por meio da apresentação das medidas processuais ordinariamente cabíveis, ou no saneamento de irregularidade que impedem o seu regular prosseguimento, e a observância do prazo limite de contratação dos profissionais existente na legislação local e eventuais vedações a prorrogações ou recontrações dos mesmos profissionais;

II - É possível a realização de Processo Seletivo Simplificado para provimento temporário dos cargos de: auxiliar administrativo, de assistente parlamentar e oficial legislativo?

Resposta: Conforme item 9 do Prejulgado nº 8 desta Corte, a seleção deve ser precedida de processo seletivo simplificado ou teste seletivo, observados os

requisitos de publicidade, motivação, objetividade de critérios, prova escrita, sob pena de nulidade, podendo, ainda, a Administração se valer dos elementos de avaliação constantes no item 10 do referido precedente;

III - determinar, nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa destes 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 IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

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

Plenário Virtual, 7 de junho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

**AUGUSTINHO ZUCCHI**  
**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Presidente**

# EDUCAÇÃO

## ÍNDICE MÍNIMO – APLICAÇÃO – CALAMIDADE PÚBLICA

PROCESSO N° : 334610/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MARILÂNDIA DO SUL  
INTERESSADO : AQUILES TAKEDA FILHO  
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

### ACÓRDÃO N° 1466/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta do Município de Marilândia do Sul. Não aplicação do percentual mínimo na Educação, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, compensação no exercício de 2023, nos termos da Emenda Constitucional 119/22, de acordo com a Instrução da CGM e o Parecer do MPC. Exclui-se da exceção constitucional o exercício financeiro de 2022.

## 1 DO RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Consulta do prefeito do município de Marilândia do Sul, regularmente acolhida pelo Despacho 697/22 (peça 06), que questiona:

Para os exercícios financeiros de 2021 e 2022 permanece sendo obrigatório a aplicação mínima de 25% da receita de impostos, conforme preceitua o art. 212 da Constituição Federal?

Manifestou-se a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca por meio da Informação 52/23, por força do Despacho 183/23 deste Gabinete, asseverando a inexistência de julgados acerca do tema.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) por meio da Instrução n° 4729/22, os índices mínimos de aplicação na educação continuam a existir e caso não tenham sido atingidos nos exercícios financeiros de 2020 e 2021 devem obrigatoriamente ser repostos no exercício de 2023, nos termos da Emenda Constitucional 119 que estabelece que os Municípios não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento desse item, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021.

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer n° 52/23 acompanhou o entendimento da unidade técnica.

É o Relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em análise aos autos se observa que razão assiste à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, pois a Emenda Constitucional n° 119/22 previu:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:



Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

Art. 2º O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.

Parágrafo único. O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

Diante da Emenda Constitucional *sus*o citada, caso o índice não tiver sido cumprido nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, haverá a compensação futura, no exercício de 2023, da diferença não aplicada. Esta disposição constitucional não abrange o exercício financeiro de 2022.

Assim diante da indagação do consulente quanto aos exercícios de 2021 e 2022, exclui-se o exercício de 2022 que não está albergado pela Emenda Constitucional. Portanto, apenas os exercícios de 2020 e 2021, que admitiram a mitigação da responsabilidade pela não aplicação.

Em resumo, o índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal, e tendo-se em conta o advento do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (EC nº 119/22), estabeleceu que os Municípios e os agentes públicos não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal, devendo compensarem os índices no exercício de 2023, conforme responderam a Coordenadoria de Gestão Municipal e o Ministério Público de Contas.

## 2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA do questionamento no sentido de que o índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal, nos termos do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (EC nº 119), que estabeleceu que os Municípios e os agentes públicos não poderão ser

responsabilizados pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal, devendo compensarem os índices no exercício de 2023. Por conseguinte, não albergado o exercício financeiro de 2022, portanto neste exercício é obrigatória a aplicação mínima, sem a possibilidade de compensação futura.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes 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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA do questionamento no sentido de que:

I - o índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal, nos termos do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (EC nº 119), que estabeleceu que os Municípios e os agentes públicos não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal, devendo compensarem os índices no exercício de 2023. Por conseguinte, não albergado o exercício financeiro de 2022, portanto neste exercício é obrigatória a aplicação mínima, sem a possibilidade de compensação futura;

II – determinar, nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa destes 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 IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

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

Plenário Virtual, 7 de junho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

**AUGUSTINHO ZUCCHI**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente

# FUNÇÃO GRATIFICADA

## LEI REGULAMENTADORA – REQUISITOS

PROCESSO N° : 340912/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE SARANDI  
INTERESSADO : EUNILDO ZANCHIN  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO N° 966/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Funções gratificadas. Necessidade de previsão das atribuições em lei. Aplicação do Prejulgado n° 25-TC. Conhecimento e resposta.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Sarandí, na qual indagou a esta Corte de Contas:

1) Qual o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre a possibilidade de o texto da Lei não especificar quais as funções gratificadas e também não trazer a discriminação das atribuições que estas funções realizarão, conforme tese do Parecer 402/22 -PJM?

Instruiu seu requerimento com parecer jurídico sobre o tema consultado, acostado na peça 3, o qual, inclusive, abordou a orientação trazida no Prejulgado 25 desta Corte de Contas.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho n° 716/22, a consulta foi recebida, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 311 e 312, do Regimento Interno.

Seguindo o trâmite regimental, seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que, na Informação n° 94/22, indicou decisões com força normativa que abordam parcialmente o tema. Diante disso, por meio do Despacho n° 1037/22 (peça 17), determinou-se a remessa dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas, para as respectivas manifestações.

A unidade técnica, por intermédio da Instrução n° 4261/22, opinou pela resposta à consulta nos seguintes termos:

A expressão 'funções de confiança', na redação atual conferida ao Prejulgado n° 25 deste egrégio Tribunal, deve ser entendida em seu sentido lato, contemplando todo e qualquer pagamento de remuneração adicional a servidores efetivos decorrente da assunção de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade, nos termos do artigo 37, V, do texto constitucional, dentre os quais os denominados 'encargos especiais', de modo que os

mesmos restem integralmente submetidos ao princípio da reserva legal, devendo lei em sentido formal, observada a competência de iniciativa em cada caso, especificar as correspondentes denominações, quantitativos, remunerações, requisitos de investidura e atribuições, as quais deverão ser descritas de forma clara e objetiva”.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 44/23, manifestou-se que a resposta seja no sentido de que

deve-se aplicar ao caso o Enunciado I, do Prejulgado nº 25-TC, por meio do qual entende-se que ‘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 (Redação dada pelo Acórdão 3212/21).

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da presente consulta, posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 311 e 312, do Regimento Interno.

De plano, cumpre pontuar que, em que pese o parecer jurídico que instrui o expediente, em atendimento ao item IV, do art. 311<sup>1</sup>, adentrar a minúcias do projeto de lei municipal, fazendo remissão à espécie “gratificação de encargos especiais de função”, tais abordagens não serão tratadas na presente decisão, que se tenciona à resposta em tese ao questionamento proposto, que se refere ao gênero “funções gratificadas”, nos exatos termos do que prevê o §1º<sup>2</sup> do citado dispositivo regimental.

Em consonância com os opinativos da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, o Prejulgado nº 25 deste Tribunal deve nortear a resposta a ser oferecida, notadamente porque, para fundamentar a fixação dos enunciados, a par da diferenciação entre cargos em comissão e funções comissionadas, concluiu-se que ambos devem ser criados por lei, conforme se extrai do seguinte excerto do Acórdão nº 3595/17, retificado pelo Acórdão nº 3212/21, ambos do Tribunal Pleno

O vetusto Estatuto dos Funcionários Cíveis do Paraná - Lei 6.174/1970, ainda em vigor, prevê que os cargos em comissão se destinam a atender encargos de direção, de chefia, de consulta ou de assessoramento, sendo providos

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

(...)

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

2 § 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

através de livre escolha dentre pessoas que reúnam as condições necessárias à investidura no serviço público e competência profissional, podendo a sua escolha recair ou não em funcionário do Estado e, delega para leis próprias ou regulamentos dos respectivos órgãos, as atribuições e responsabilidades dos cargos em comissão<sup>3</sup>.

De igual forma, estabelece que a função gratificada<sup>4</sup> é vantagem acessória ao vencimento do funcionário sendo atribuída pelo exercício de encargos de chefia, assessoramento, secretariado e outros para cujo desempenho não se justifique a criação de cargo em comissão.

Quer dizer, os dois institutos não se confundem. A função gratificada só pode ser concedida a servidor pertencente ao quadro efetivo da Administração Pública. Já o cargo em comissão pode ser preenchido por pessoas estranhas à administração ou, por pessoas que integram carreiras no âmbito público e, em todos os casos, poderá haver destituição do cargo ou função quando rompido o vínculo de confiança que rege a relação.

Todavia, lembremos que tanto a função gratificada quanto os cargos em comissão deverão ser criados com as atribuições de direção, chefia e assessoramento e que, estes últimos deverão ser preenchidos de forma a manter uma proporcionalidade, um equilíbrio quando de suas ocupações por servidores já pertencentes à carreiras do poder público e por pessoas estranhas à elas com fundamento na confiança estabelecida entre chefe e subordinado e na aptidão para o desempenho satisfatório das funções a serem exercidas.

Sobre o assunto, Carmen Lúcia Antunes ROCHA busca traduzir o que seria essa confiança.

A confiança haverá de ser considerada em relação às condições de qualificação pessoal e à vinculação do agente escolhido com a função a ser desempenhada. Não é possível, juridicamente, tomar como mera

3 SEÇÃO III Dos Cargos de Provedimento em Comissão  
Art. 12. Os cargos de provimento em comissão se destinam a atender encargos de direção, de chefia, de consulta ou de assessoramento.

§ 1º. Os cargos de que trata este artigo são providos através de livre escolha do Chefe do Poder Executivo, por pessoas que reúnam as condições necessárias à investidura no serviço público e competência profissional.

§ 2º. A escolha dos ocupantes de cargos em comissão poderá recair, ou não, em funcionários do Estado.

§ 3º. No caso de recair a escolha em funcionário de órgão público não subordinado ao Governo Estadual, o ato de nomeação será precedido da necessária autorização da autoridade competente.

§ 4º. Sempre que o interesse da Administração o exigir, o Chefe do Poder Executivo poderá dispensar os requisitos relativos à habilitação profissional legalmente indicada em cada caso, salvo quando por lei for exigida habilitação de nível técnico-científico.

§ 5º. A posse em cargo em comissão determina o concomitante afastamento do funcionário do cargo efetivo de que for titular, ressalvados os casos de acumulação legal comprovada.

Art. 13. As atribuições e responsabilidades dos cargos em comissão são definidas nas leis próprias ou nos regulamentos das respectivas repartições.

4 CAPÍTULO III DA FUNÇÃO GRATIFICADA

Art. 15. A função gratificada é vantagem acessória ao vencimento do funcionário, não constitui emprego e é atribuída pelo exercício de encargos de chefia, assessoramento, secretariado e outros para cujo desempenho não se justifique que a criação de cargo em comissão.

§ 1º. Desde que haja recursos orçamentários para esse fim, o Poder Executivo poderá criar funções gratificadas, para atribuições previstas em regulamento próprio, onde se estabelecerá a competência para designar os servidores para exercê-las.

§ 2º. A dispensa da função gratificada cabe à autoridade competente para a respectiva designação.

§ 3º. A designação para função gratificada vigora a partir da data da publicação do respectivo ato, competindo à autoridade a que se subordinará o funcionário designado dar-lhe exercício imediato.

Art. 16. O Chefe do Poder Executivo Estadual é a autoridade competente para regulamentar e classificar as funções gratificadas, com base, entre outros, nos princípios de hierarquia funcional, analogia das funções, importância, vulto e complexidade das respectivas atribuições.

§ 1º. Na regulamentação determinar-se-á a correlação fundamental entre as atribuições do cargo efetivo e as da função gratificada, para cujo exercício for designado o funcionário.

§ 2º. Sempre que o interesse público o exigir, o Chefe do Poder Executivo poderá dispensar, em cada caso e temporariamente, a correlação a que alude o parágrafo anterior.

função, sem o correspondente no quadro administrativo, um conjunto de atribuições que deve ser instituído como inerente a um cargo público. Nem se há de considerar de confiança o que precisa ser tratado e provido segundo exigências e critérios profissionais insuperáveis. Nem se há de considerar de confiança pessoal condições personalíssimas do agente eleito, como parentesco etc., pois tanto caracterizaria mero nepotismo, proibido constitucional e infraconstitucionalmente, o que vem sendo cumprido, aliás, com rigor pelo Poder Judiciário.<sup>5</sup>

Porém, embora o elemento confiança seja inerente ao cargo, concorda-se com Reinaldo Moreira BRUNO e Manolo DEL OLMO quando afirmam que: Não se pode interpretar a expressão “livre nomeação” como nomeação que não comporte um controle finalístico; uma nomeação baseada em uma escolha imune aos demais princípios vetoriais da Administração Pública; uma nomeação de agente que não possua qualidades que guardem nexos com as necessidades da Administração em um dado cargo comissionado ou função de confiança.<sup>6</sup>

Por oportuno, **destaque-se que ambos - os cargos em comissão e as funções gratificadas - devem ser criados por lei observada a iniciativa privativa em cada caso.** (destacamos)

Impende pontuar que o citado julgado já contempla as alterações levadas a efeito pelo Acórdão nº 3212/21-TP, que revisou o Prejulgado nº 25 em decorrência do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1041210, do Supremo Tribunal Federal, o qual fixou a seguinte tese de repercussão geral sobre o tema: “As atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir”.

Portanto, a fim de adequar a normativa deste Tribunal ao entendimento fixado pelo Pretório Excelso, incluiu-se no enunciado do Prejulgado a exigência de que a lei que institui os cargos em comissão preveja também suas atribuições, senão vejamos:

i. A criação de cargos de provimento em comissão e funções de confiança **demandam 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. **(Redação dada pelo Acórdão 3212/21)** (destacamos)

Nessa ordem de ideias, se, originariamente, constou do Prejulgado que “ambos - os cargos em comissão e as funções gratificadas - devem ser criados por lei observada a iniciativa privativa em cada caso”, a alteração promovida para o fim de incluir que as atribuições dos cargos em comissão devem estar previstas em lei, é aplicável também às funções gratificadas, dada a ausência de justo motivo para que assim não o fosse.

5 ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 177.

6 BRUNO, Reinaldo Moreira e DEL OLMO, Manolo. Servidor público: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 46.

Reforça essa ideia a fundamentação da decisão do Pretório Excelso no sentido de que a reserva legal para previsão das atribuições dos cargos em comissão se destina a verificar o atendimento ao disposto no art. 37, V, da Constituição Federal<sup>7</sup> (f. 15):

Por fim, **urge que as atribuições dos cargos estejam previstas na própria lei que os criou, de forma clara e objetiva, não havendo a possibilidade de que sejam fixadas posteriormente.**

É certo que do nome do cargo não exsurge o plexo de atribuições correspondentes, as quais podem conter atividades típicas de cargo comissionado e outras meramente técnicas, a depender do que dispuser a lei. Daí ser imprescindível que a lei que cria o cargo em comissão descreva as atribuições a ele inerentes, evitando-se termos vagos e imprecisos.

De fato, **somente com a descrição das atribuições dos cargos comissionados na própria lei que os institui é possível verificar o atendimento do art. 37, inciso V, da CF/88.** (destaques originais)

Ora, se a fixação das atribuições em lei dos cargos em comissão, visa, em última análise, a verificação do atendimento à regra constitucional insculpida no inciso V, do art. 37, de que esses cargos se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, de igual forma deve se dar em relação às funções gratificadas, de “vantagem acessória ao vencimento do funcionário sendo atribuída pelo exercício de encargos de chefia, assessoramento, secretariado<sup>8</sup>, ao servidor efetivo da Administração Pública.

Vale ainda acrescentar que dada a natureza da função gratificada, que representa o pagamento de vantagem em decorrência de acréscimo às funções inerentes ao cargo efetivo já exercido pelo servidor, também se justifica a necessidade de previsão das atribuições em lei, com o fim último de verificar o atendimento à excepcionalidade de seu pagamento para os servidores que, efetivamente, exercem atividades que extrapolam as atribuições de seu cargo efetivo.

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

É igualmente aplicável às funções gratificadas o disposto no Prejulgado nº 25-TC, que fixou que

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

7 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;

8 Lei nº 6174/90, Art. 15. A função gratificada é vantagem acessória ao vencimento do funcionário, não constitui emprego e é atribuída pelo exercício de encargos de chefia, assessoramento, secretariado e outros para cujo desempenho não se justifique que a criação de cargo em comissão.

### 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 respondê-la nos seguintes termos:

I - é igualmente aplicável às funções gratificadas o disposto no Prejulgado nº 25-TC, que fixou que 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.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 27 de abril de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Presidente**



## HORA EXTRA CARGO EM COMISSÃO – PREJULGADO Nº 25

PROCESSO Nº : 724523/18  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LONDRINA  
INTERESSADO : MARCELO BELINATI MARTINS  
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

### ACÓRDÃO Nº 775/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Pagamento de horas extras aos servidores públicos, designados para a função de confiança. Caso concreto. Prejulgado nº 25. Pelo não conhecimento.

#### 1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE LONDRINA, na pessoa de seu representante legal Sr. MARCELO BELINATI MARTINS, buscando esclarecimentos “acerca de decisão materializada através do Prejulgado nº 25/2017 em razão de ordenamento jurídico local”.

O Consulente reforça que a consulta restringe à situação do servidor efetivo, designado para função de confiança e suscita os seguintes questionamentos:

- a) o Ente em tese, citado como referência no item anterior, ainda assim estaria impedido de realizar o pagamento de horas extraordinárias aos servidores efetivos, enquanto designados para o exercício de função de confiança e que exercem suas atividades mediante o registro de “ponto eletrônico”?
- b) ou, em outra hipótese legalmente expressa, o acréscimo de horas realizadas além da jornada regular do cargo ou função, poderia ser revertida em banco de horas, com o acréscimo de 50% do tempo, para futuras compensações?
- c) por outro lado, em caso de resposta negativa para uma ou outra questão ou para as duas questões anteriores, considerando que, como citado, a lei do Ente não qualifica a sua função de confiança na condição de “dedicação integral”, mas sim o direito expresso de pagamento das horas extras, essa E. Corte apontaria algum procedimento, em seu entendimento, constitucional, para enfrentar o acréscimo de atividades do servidor designado? Diante dessa (s) negativa(s), ainda assim o servidor em referência recairia na aludida vedação constantes no Prejulgado nº 25?

Ao expediente foi anexado o Parecer Jurídico nº 887/2018 expedido pelo Procurador Municipal (peça 4), bem como, as informações relativas ao caso concreto que embasou a formulação da presente Consulta, qual seja, o pagamento das horas extras aos servidores públicos, designados para a função de confiança (peças 4/5).

Em juízo de admissibilidade, pelo Despacho nº 1157/18 – GCFAMG (peça 7) o então Conselheiro Relator Fernando Augusto Mello Guimarães recebeu o presente

expediente e encaminhou à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca que, por meio da Informação nº 143/18 (peça 8), encontrou além do Prejulgado nº 25, as seguintes decisões deste Tribunal:

- Acórdão nº 3406/17 – Tribunal Pleno, autos nº 733364/17;
- Acórdão nº 671/18 – Tribunal Pleno, autos nº 57361/16;
- Acórdão nº 895/06 – Tribunal Pleno, autos nº 313208/05;
- Acórdão nº 2879/16 – Primeira Câmara, autos nº 477266/15;

Pelo Despacho nº 409/19 – CGF (peça 10), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que “não se vislumbram impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de Decisão do presente expediente”.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio da Instrução nº 568/20 - CGM (peça 13), preliminarmente advertiu que “Materialmente, os autos são nominados de Consulta, contudo, substancialmente, representam um pedido de rescisão à decisão que consolidou o Prejulgado 25”.

Especificamente quanto à dúvida do Consulente, após fundamentação, a Unidade Técnica opinou pela resposta negativa aos três quesitos da Consulta, nos seguintes moldes:

A resposta encontra-se no item viii, c do Prejulgado:

viii. É vedado(a):

c. A remuneração a título de hora extra aos ocupantes de cargo em comissão e funções de confiança;

Como é vedada a percepção de horas extras o sentido do ponto eletrônico é despiciendo. A princípio não vislumbramos empecilho, contudo, caso haja o ajuizamento de ações judiciais posteriores para se questionar a não percepção de horas extras este controle poderá servir para agasalhar tal pretensão.

Outrossim, o ponto eletrônico pode encontrar guarida no controle interno, tão somente, para a perfectibilidade mínima da jornada. Contudo, sabe-se que há tarefas externas de ocupantes de cargos em comissão que podem não ocorrer com o registro do ponto eletrônico e, neste sentido, a certificação deve ser complementada e referendada pela autoridade superior nomeante, mês a mês caso tenhamos este controle.

b) ou, em outra hipótese legalmente expressa, o acréscimo de horas realizadas além da jornada regular do cargo ou função, poderia ser revertida em banco de horas, com o acréscimo de 50% do tempo, para futuras compensações?

Resposta prejudicada tendo em vista o item anterior, pela impossibilidade da percepção não há que se cogitar em banco de horas, muito menos compensações, trata-se de pergunta recalcitrante ao mérito do prejulgado.

c) por outro lado, em caso de resposta negativa para uma ou outra questão ou para as duas questões anteriores, considerando que, como citado, a lei do Ente não qualifica a sua função de confiança na condição de “dedicação integral”, mas sim o direito expresso de pagamento das horas extras, essa E. Corte apontaria algum procedimento, em seu entendimento, constitucional, para enfrentar o acréscimo de atividades do servidor designado? Diante dessa (s) negativa(s), ainda assim o servidor em referência recairia na aludida vedação constantes no Prejulgado nº 25?

Resposta, sim recairia nas respostas anteriores, pois pagamento de hora extra nominada como “dedicação integral” igualmente trata-se de burla o prejudgado. Tal jeitinho afronta o prejudgado e as normas do direito administrativo e orçamentárias. Recai-se na vedação pois caso haja esta inclusão de verba de dedicação integral trata-se de um *bis in idem* ilegal.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 242/20 - PGC (peça 14), opinou pelo conhecimento da Consulta e ofertou as seguintes respostas aos quesitos apresentados pelo Consultante:

a) o Ente em tese, citado como referência no item anterior, ainda assim estaria impedido de realizar o pagamento de horas extraordinárias aos servidores efetivos, enquanto designados para o exercício de função de confiança e que exercem suas atividades mediante o registro de “ponto eletrônico”?

**Sim, estaria impedido.** Da natureza jurídica das funções de confiança decorre o regime de dedicação integral, o que obsta o pagamento das horas extraordinárias.

b) ou, em outra hipótese legalmente expressa, o acréscimo de horas realizadas além da jornada regular do cargo ou função, poderia ser revertida em banco de horas, com o acréscimo de 50% do tempo, para futuras compensações?

**Não.** Reverter as horas extraordinárias em banco de horas, com ou sem acréscimos, corrompe a natureza da função de confiança e importa enriquecimento ilícito. A prestação do serviço extraordinário é remunerada pela gratificação referente à função exercida, e sua reversão em banco de horas geraria direito patrimonial ao servidor sem qualquer contraprestação adicional em favor da entidade.

c) por outro lado, em caso de resposta negativa para uma ou outra questão ou para as duas questões anteriores, considerando que, como citado, a lei do Ente não qualifica a sua função de confiança na condição de “dedicação integral”, mas sim o direito expresso de pagamento das horas extras, essa E. Corte apontaria algum procedimento, em seu entendimento, constitucional, para enfrentar o acréscimo de atividades do servidor designado? Diante dessa (s) negativa(s), ainda assim o servidor em referência recairia na aludida vedação constantes no Prejulgado nº 25?

Por se tratar de instituto constitucional, normas infraconstitucionais não podem desvirtuar a natureza da função de confiança. Assim sendo, **o acréscimo de atribuições (inclusive com comprometimento do tempo à disposição do serviço público) deve ser remunerado por gratificação compatível com a complexidade da função, e não com pagamento de horas extras.**

(grifados no original)

O Consultante em Petição Intermediária nº 362203/21 (peças 16/17), juntou aos autos esclarecimentos complementares apontando dispositivos da Lei Municipal nº 9.337/2004 do Município de Londrina, a fim de esclarecer que nos termos do dispositivo legal, a função de confiança apenas confere atribuições e responsabilidades a mais ao servidor efetivo e veda o regime de dedicação integral, o que justifica o recebimento de horas extras no período que excede sua jornada de trabalho normal.

Ressaltando que “caso se considere que a designação para função de confiança implica no regime de dedicação integral, a determinação legal em voga,

cairia por terra, ficando totalmente sem efeito” e por fim, enfoca que de acordo com a legislação municipal, a jornada dos ocupantes de função de confiança é fixa, havendo a possibilidade de pagamento das horas extras.

Em decorrência desta manifestação complementar, o então Conselheiro Relator Fernando Augusto Mello Guimarães, pelo Despacho nº 924/22 – GCFAMG (peça 19) determinou a intimação do Prefeito Marcelo Belinati Martins, a fim de apresentar informação acerca da existência de eventuais projetos de lei relacionados a matéria objeto da presente Consulta.

Devidamente intimado (peça 20), o Ente requisitou prorrogação de prazo (peça 23) que lhe foi concedida através do Despacho nº 1073/22 - GCFAMG (peça 25).

O processo foi redistribuído para a minha relatoria (Termo de Redistribuição nº 351/23 - DP, peça 28) que pelo Despacho nº 107/23 – GCFC (peça 32) determinei nova intimação à Municipalidade, a fim de que se manifestasse acerca da documentação faltante, qual seja, projeto de lei relacionados a matéria objeto da presente Consulta.

O Consulente manifestou-se à peça 35, informando que “ainda está em estudo as alterações na legislação municipal no que concerne ao objeto do mencionado processo, cujos estudos estão inconclusos”, ressaltando que:

(...) a Secretaria Municipal de Recursos Humanos da Prefeitura de Londrina, em resposta ao Apontamento Preliminar de Acompanhamento - APA nº 26337/2022, processo CAGE nº 0389/2022, informou, em dezembro/2022, que desde esta data cumpriu rigorosamente a orientação exarada no referido processo, com a imediata interrupção dos pagamentos de horas extras.

É o breve relato.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Primeiramente, em que pese a presente Consulta ter sido recebida e analisada por este Tribunal, com a máxima vênia, entendo que se trata de análise de caso concreto. Explico.

A Consulta está disciplinada nos incisos e parágrafos do art. 311, do Regimento Interno deste Tribunal, que traz como requisitos:

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

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

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

§2º Quando, na hipótese do parágrafo anterior, empresa privada for, direta ou indiretamente, beneficiada, é vedada a resposta à consulta.

§3º O pedido de consulta e a respectiva resposta deverão ser publicados no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

E cotejando o que foi trazido pelo Consulente e os dispositivos regimentais, verifica-se que a Consulta não preenche o requisito do inciso V, pois o objeto da presente Consulta é a análise de um caso concreto.

Dito de outra forma, a resposta aos questionamentos trazidos atenderá uma demanda exclusiva do Consulente, sem aplicação a outros jurisdicionados cuja legislação análoga não necessariamente tratará a licença para trato de assuntos particulares da mesma forma.

O Consulente visa dirimir suposta dúvida inerente ao pagamento das horas extras aos servidores públicos, designados para a função de confiança, ato que é vedado nos termos do item viii, c do Prejulgado nº 25 deste Tribunal e autorizado pela Lei Municipal nº 9.337/2004 do Município de Londrina.

Restou evidente que os questionamentos elencados pelo Consulente se referem à legislação própria que se encontra em contrariedade com o disposto no Prejulgado nº 25 deste Tribunal, não sendo a Consulta a via adequada para a solução deste.

Vale dizer, não cabe a esse Tribunal de Contas prestar assessoria jurídica à Administração Pública, incumbência das Procuradorias. Logo, o não conhecimento do presente procedimento é medida que se impõe.

## 2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo NÃO CONHECIMENTO da presente Consulta por se tratar de caso concreto, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme art. 168, VII do Regimento Interno<sup>1</sup>.

## 3 DA DECISÃO

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

I - NÃO CONHECER da presente Consulta por se tratar de caso concreto;

II - remeter os autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme art. 168, VII do Regimento Interno.

<sup>1</sup> Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)  
(...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 13 de abril de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# INSUMOS AGRÍCOLAS

## AQUISIÇÃO – DAÇÃO EM PAGAMENTO – EXCEDENTES DE PRODUÇÃO

PROCESSO N° : 755884/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO PARANÁ - IAPAR-EMATER  
INTERESSADO : NATALINO AVANCE DE SOUZA  
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

### ACÓRDÃO N° 1313/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná - IAPAR-EMATER. Licitação. Impossibilidade de fixação de preços de insumos agrícolas em proporção a grãos decorrentes do excedente de produção, inclusive no sistema do cooperativismo. Necessidade de regular licitação para obtenção da melhor proposta fixada em moeda corrente, com ampla competitividade entre os potenciais fornecedores. Possibilidade de dação em pagamento dos grãos na compra de insumos permitida de modo excepcional, desde que comprovada a vantagem para o interesse público. A inserção de cláusula prevendo a dação em pagamento como prerrogativa da Administração deve ser precedida de demonstração do gestor de que a opção não implicará em violação à ampla competitividade do certame, do contrário, cabe apenas como opção do credor.

### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta proposta pelo Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná - IAPAR-EMATER (IDR-Paraná), acerca de dúvida quanto a possibilidade de aquisição de insumos com dação de pagamento dos subprodutos da pesquisa, consistente no excedente da produção.

Como anteriormente delineado, argumenta a entidade que a pesquisa exige a disponibilidade de insumos no momento exato de sua necessidade, sob o risco de prejudicar toda uma safra, o que um procedimento licitatório comum não atenderia, tendo em vista os trâmites do processo, que costumam gerar atrasos. Argumenta que a realização da licitação com antecedência poderia solucionar a questão, no entanto, como os preços dos insumos são cotados em dólar e sujeitos à variação cambial, a fixação de preços com antecedência se tornaria inócua. Por outro lado, a atividade de pesquisa tem como subproduto sementes originadas do excedente de produção, que possuiriam valor econômico suficiente para a aquisição dos insumos necessários para a pesquisa a ser efetivada na próxima safra.

Nesse contexto, o representante da entidade formula as seguintes questões:

1. É possível uma instituição Autárquica, com função precípua em seus estatutos, a realização de pesquisa agropecuária: básica e aplicada, prever que produtos agrícolas de safras já colhidas, especialmente Grãos de Milho e/ou Soja, subprodutos de pesquisa (“materiais inservíveis”), sejam utilizados nos Editais de Licitação e Contratos, como forma especial de pagamento total (dação em pagamento) na aquisição de Insumos Agrícolas (fertilizantes, corretivos, herbicidas, fungicidas, entre outros), mediante fundamentação acerca da maior vantajosidade, celeridade, comodidade, bem como a caracterização de prática comum entre os particulares?

1.1 A título de esclarecimento, informa-se que o Edital estabeleceria o quantitativo de todos os Insumos Agrícolas necessários para um determinado campo de pesquisa, até final da Colheita, retirando-os somente na exata medida da necessidade técnica e fixando o valor financeiro em equivalência de quilogramas de grãos de milho e/ou soja. Ao final da colheita, mediante avaliações dos quantitativos de insumos agrícolas utilizados, efetua-se o depósito em equivalentes quilogramas de subproduto para a Contratada. Os contratos seriam firmados pelo período de cada safra ou de 12 meses, podendo ser renovado pelo mesmo período, nos termos da legislação licitatória.

2. Não sendo possível a utilização dos subprodutos da pesquisa, nos Editais e Contratos, como forma especial de pagamento total de Insumos Agrícolas necessários, seria possível, ao menos, para o pagamento parcial?

O Parecer Técnico elaborado por engenheiro agrônomo da entidade foi devidamente acostado aos autos e nele constam potenciais vantagens do modelo pretendido pelo consulente<sup>1</sup>.

Cumpridos os requisitos constantes no art. 311<sup>2</sup> do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, houve o recebimento da presente consulta e foi determinado o encaminhamento à Escola de Gestão Pública (EGP) para fins de instrução, conforme Despacho nº 73/22 - GCNB<sup>3</sup>.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) informou a inexistência de precedentes sobre o tema neste Tribunal de Contas, conforme Informação nº 10/22 – SJB<sup>4</sup>.

O feito então seguiu seu regular trâmite, sendo encaminhado à 1ª Inspeção de Controle Externo (1ª ICE) para instrução.

A unidade técnica promoveu análise acurada do tema e manifestou-se no sentido de que a modalidade de contratação buscada pela entidade consistiria

1 Peça nº 8.

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

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

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

§ 2º Quando, na hipótese do parágrafo anterior, empresa privada for, direta ou indiretamente, beneficiada, é vedada a resposta à consulta.

§ 3º O pedido de consulta e a respectiva resposta deverão ser publicados no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas.

3 Peça nº 10.

4 Peça nº 11.



em uma permuta, que somente é possível entre órgãos da Administração Pública; apontou a ausência de critérios objetivos para a realização das licitações pelo modelo sugerido e o risco de superfaturamento; elencou as disposições legais acerca das contratações públicas que seriam violadas no modelo contratual proposto; destacou a inaplicabilidade das regras do regime do cooperativismo à Autarquia Estadual, que não poderia ingressar nos quadros de uma cooperativa agrícola como cooperado; defendeu a impossibilidade da dação em pagamento, que se restringiria a situações excepcionais, o que não seria observado na modelagem proposta, e sugeriu respostas no sentido da negativa do uso do instituto, conforme Instrução nº 3/22-1ªICE<sup>5</sup>.

Na sequência, em atendimento ao artigo 252-C do RITCE-PR<sup>6</sup>, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) informou que “não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização” em relação à presente consulta<sup>7</sup>.

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) corroborou o opinativo da Inspeção de Controle, apresentou exemplos de leilões realizados pela EMBRAPA para a alienação do excedente de pesquisa como e opinou pela impossibilidade modelo proposto e a IDR-Paraná, conforme Instrução nº 503/22-CGE<sup>8</sup>.

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, opinou pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, discordou parcialmente das unidades técnicas, no sentido de que uma vez fixados os valores dos insumos em moeda corrente, a dação em pagamentos dos grãos decorrentes do excesso de produção da pesquisa técnica é legal, desde que comprovada a vantajosidade ao interesse público, consoante disposto no Parecer nº 20/23 - PGC<sup>9</sup>.

Em breve síntese, é o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Com relação à admissibilidade, embora análise superficial possa levar à conclusão de que o tema trata de caso concreto, o real questionamento trata de questão geral que se apresenta ao IDR-Paraná de modo contínuo, em decorrência de suas atividades, de modo que reitero o exposto no Despacho nº 73/22-GCNB e concluo pela existência dos requisitos previstos no art. 311 do RITCE-PR<sup>10</sup>.

5 Peça nº 13.

6 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

7 Peça nº 17.

8 Peça nº 15.

9 Peça nº 20.

10 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese.

Pontuado isto, a questão de mérito objeto de análise na presente consulta consiste em dúvida com relação à possibilidade de pagamento de aquisição de insumos agrícolas, fertilizantes, corretivos, herbicidas, fungicidas, entre outros, mediante pagamento, por ele conceituado como “modalidade especial”, com o excedente de produção de grãos do instituto gerado em suas atividades de pesquisa.

Contextualiza a questão com a intenção de estabelecer no edital da licitação o quantitativo dos produtos necessários à pesquisa e da transferência do excedente, equivalente em quilogramas, correspondente aos insumos à contratada, em contratos firmados para o prazo de 12 meses e possível prorrogação. Informa que o modelo proposto é utilizado por cooperativas agrícolas do Estado com sucesso e defende a utilização pela entidade.

Argumenta em seu pedido que a compra de insumos agrícolas por meio de regular licitação possui especificidades, com especial atenção à necessidade de entrega dos insumos em datas específicas, sob o risco de comprometimento de toda uma safra, o que poderia até ser equacionado com a realização de licitação com antecedência, mas a prática leva ao risco de oscilação dos preços dos insumos, especialmente decorrentes de variação no câmbio do dólar americano, pelo qual são fixados.

Pontua a entidade que possui dificuldade na realização de licitações para aquisições de insumos, especialmente na prévia fixação de preços, que em razão da variação diária da moeda estrangeira, por vezes implicam em licitações desertas.

Defende assim que a utilização dos subprodutos de pesquisa, consistente no excedente de produção de grãos, como dação em pagamento, que possuiriam valorização comercial também atrelada ao dólar americano e teriam quantitativo suficiente para a compra de todos os insumos necessários às suas atividades de pesquisa, seria medida adequada para saneamento dos problemas existentes.

A par disso, traz disposições legais que podem ser violadas com a prática proposta, mas defende a possibilidade da dação em pagamento dos grãos, como autoriza o artigo 6º, § 1º, da Lei Estadual nº 15.608/2007<sup>11</sup>.

A análise dos questionamentos apresentados, compulsando a argumentação trazida pelas unidades técnicas e os fundamentos apresentado no parecer do Ministério Público de Contas, permite concluir que apenas parte dos questionamentos apresentados pode ser respondida positivamente.

<sup>11</sup> Art. 6º. A alienação de bens da Administração Pública Estadual subordina-se à:

I – existência de interesse público devidamente justificado;

II – prévia avaliação, visando à definição do preço mínimo;

III – autorização legislativa para os bens imóveis, bem como para bens móveis quando envolver alienação de controle societário de economia mista e empresa pública;

IV – licitação na modalidade de concorrência ou leilão público, desde que realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração.

§ 1º. A dação em pagamento pode ser utilizada pela Administração quando motivada a vantagem ao interesse público.

A questão posta pelo consulente perpassa pela necessidade de entrega sem atraso dos insumos agrícolas, sob pena de comprometimento de toda a safra e, conseqüentemente, da atividade finalística da entidade, que se encontra atrelada ao risco de ausência de fornecimento desses insumos, em razão do preço fixado na licitação ser alterado pela flutuação ordinária dos preços no mercado dos insumos, especialmente do mercado cambial, o que levaria ao cumprimento do contrato pelo fornecedor no preço fixado em eventual licitação.

Com o objetivo de superar tais dificuldades propõe um modelo de contratação no qual vincularia os preços dos insumos a um quantitativo de grãos, pois os produtos também possuiriam oscilação de acordo com a variação da moeda estrangeira, o que defende como utilização do instituto da dação em pagamento, em uma espécie especial de contratação.

Como bem delimitado pela inspetoria de controle, o consulente propõe

a celebração de contratos administrativos com Cooperativas Agrícolas cujo objeto englobaria o (i) fornecimento de todos os insumos agrícolas necessários a realização da pesquisa e a (ii) respectiva armazenagem dos grãos, devendo constar nos respectivos editais/contratos que a cobertura dos custos dos materiais adquiridos e da armazenagem de grãos se daria com a entrega de parcela (ou totalidade) da colheita feita pelo IDR-Paraná às Cooperativas contratadas, sendo que os preços praticados seriam aqueles cotados no dia da entrega da colheita, inclusive em relação aos dos insumos adquiridos no decorrer do período.

Primeiramente, tem-se que o modelo buscado pelo gestor, ao prever o atrelamento do quantitativo de insumos agrícolas de modo proporcional a um quantitativo de grãos possuído, em decorrência do excesso de produção, enquadra-se no conceito de permuta, previsto no artigo 533 do Código Civil<sup>12</sup>, como bem definido pela unidade técnica, o qual é explicado por Cristiano Chaves de Farias, Felipe Braga Netto e Nelson Rosendal<sup>13</sup>:

O contrato de troca ou permuta é o negócio jurídico através do qual as partes e obrigam, reciprocamente, a dar uma coisa por outra, não envolvendo dinheiro, as partes envolvidas nesse negócio jurídico são denominadas permutantes ou tradentes. (...)

O objeto da permuta concerne a diferentes bens jurídicos, não envolvendo dinheiro, sob pena de caracterização de compra e venda. (...)

Trata-se de modalidade contratual, cujas obrigações são previamente estabelecidas pelos contratantes acerca dos bens a serem entregues, sem envolvimento de dinheiro.

12 Art. 533. Aplicam-se à troca as disposições referentes à compra e venda, com as seguintes modificações:  
I - salvo disposição em contrário, cada um dos contratantes pagará por metade as despesas com o instrumento da troca;  
II - é anulável a troca de valores desiguais entre ascendentes e descendentes, sem consentimento dos outros descendentes e do cônjuge do alienante.

13 FARIAS, Cristiano de; NETTO, Felipe Braga; ROSENVALD, Nelson. Manual de Direito Civil – Volume Único. 2ª Edição. Salvador: Ed. Juspodvm, 2018, pág. 1193.

A dação em pagamento, por sua vez é modalidade de extinção de uma obrigação, instituto do direito obrigacional que exige a existência de dívida prévia, conforme preveem os artigos 356 e 357 do Código Civil<sup>14</sup> e lecionam os autores supracitados<sup>15</sup>:

A dação em pagamento é uma causa extintiva das obrigações em que o credor consente em receber objeto diverso ao da prestação originariamente pactuada, com efeito liberatório, extinguindo-se a obrigação (art. 356, CC). Trata-se de modalidade de adimplemento indireto.

(...)

Três requisitos simultâneos impõem-se ao aperfeiçoamento da dação:

- a) Pré-existência de um vínculo obrigacional entre as partes (...)
- b) Acordo entre o credor e devedor – a dação em pagamento não poderá ser imposta ao *acipiens*, não sendo ele obrigado a suportar unilateral alteração do plano obrigacional convencionado. (...)
- c) Diversidade entre a prestação devida e a oferecida em substituição (...)

Assim, ao se buscar fixar uma proporção de valor dos insumos agrícolas em equivalência de quilogramas de grãos de milho e/ou soja o instituto não busca uma dação em pagamento, mas sim uma permuta, pois a intenção do consulente seria estabelecer tal obrigatoriedade desde o início do contrato, sem precificar previamente os bens envolvidos na transação, cuja atividade defende como difícil pela oscilação do câmbio da moeda estrangeira. Não se trata, portanto, de mera dação em pagamento, mas de permuta.

Definido o instituto pela sua natureza, tal sistemática representaria violação a vários postulados da legislação que rege as contratações públicas.

De plano, como bem explicitado na instrução, o art. 8<sup>a</sup>, inciso II, alínea b, da Lei Estadual nº 15608/2007<sup>16</sup> restringe a permuta de bens móveis entre órgãos e entidades da Administração Pública, de modo que a pretensão do consulente violaria tal vedação legal.

Além disso, a aquisição dos insumos deve ser precedida da devida licitação, com respeito às normas legais que a regem, com início no adequado planejamento da contratação, definição de riscos da contratação e sua gestão, processo de seleção do fornecedor, contratação e execução contratual. Veja-se que, pela natureza do instituto, mesmo quando admitida, a dação em pagamento seria, em tese, adequada apenas na execução contratual, especificamente na fase de pagamento, o que será melhor detalhado adiante. De outro norte, todas as fases do procedimento devem, mesmo em caso de dação em pagamento, ser realizadas de acordo com

14 Art. 356. O credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida.  
Art. 357. Determinado o preço da coisa dada em pagamento, as relações entre as partes regular-se-ão pelas normas do contrato de compra e venda.

15 *Idem, ibidem*, págs. 811-812.

16 Art. 8<sup>o</sup>. Será dispensada a licitação, nos seguintes casos:

I. [...]

II. De bens móveis para:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;  
b) permuta entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

os preceitos legais, mais especificamente à espécie, a definição do fornecedor em regular disputa entre os interessados e dos preços fixados em moeda corrente.

Assim, não cabe vincular a seleção do fornecimento de insumos ao pagamento de grãos. A Constituição Federal, no seu artigo 37, inciso XXI, consagra a obrigatoriedade de licitação, cujos princípios orientadores constam dos artigos 3º da Lei 8.666/93 e 5º da Lei 14.133/21:

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:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Lei 8.666/93

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Lei 14.133/21

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Dessa forma, o equacionamento dos riscos e a superação das dificuldades encontrados pelo gestor para a realização das compras públicas de que necessita devem ser realizadas com os instrumentos previstos no ordenamento.

No particular, observa-se que os riscos apresentados como motivação para a consulta podem ser devidamente geridos com os instrumentos legais existentes, inclusive o adequado planejamento de compras. O principal risco apresentado pela entidade seria o não fornecimento dos insumos licitados, em razão da variação dos preços pela oscilação do câmbio do dólar americano.

Este risco possui formas de ser equacionado no edital e no contrato, com instrumentos como o adequado planejamento previstos na Lei nº 8666/93 e 14.133/21.

Acerca da oscilação da moeda estrangeira há vários precedentes jurisprudenciais acerca do seu tratamento, no sentido de que, tratando-se de pequena oscilação, o risco é comumente assumido pelo contratado e assimilado na proposta. Já eventual alteração desproporcional no valor do dólar, ocasionada por evento específico, poderá dar causa a um reequilíbrio contratual, como já entendeu o TCU. Os seguintes precedentes demonstram o que foi sintetizado:

A variação da taxa cambial, para mais ou para menos, não pode ser considerada suficiente para, isoladamente, fundamentar a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Para que a variação do câmbio seja considerada um fato apto a ocasionar uma recomposição nos contratos, considerando se tratar de fato previsível deve culminar consequências incalculáveis (consequências cuja previsão não seja possível pelo gestor médio quando da vinculação contratual), fugir à normalidade, ou seja, à flutuação cambial típica do regime de câmbio flutuante e, sobretudo, acarretar onerosidade excessiva no contrato a ponto de ocasionar um rompimento na equação econômico-financeira, nos termos previstos no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 1431/2017, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo )

A variação cambial, em regime de câmbio flutuante, não pode ser considerada suficiente para, isoladamente, embasar a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato com fulcro no art. 65, inciso II, alínea "d", da Lei 8.666/1993. Para que a variação do câmbio possa justificar o pagamento de valores à contratada a título de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, faz-se necessário que ela seja imprevisível ou de consequências incalculáveis. Acórdão 4125/2019 Primeira Câmara, Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Bruno Dantas.

Também é possível ao órgão utilizar-se de instrumentos de garantia, como bem pontuado pela 1ª Inspeção do Controle Externo, há contratos de hedge que protegem os contratos em virtude de oscilações cambiais.

Nesse contexto, a Nova Lei de Licitações trouxe previsões específicas quanto à necessidade de equacionamento dos riscos nas contratações, especificamente o artigo 103:

Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

§ 1º A alocação de riscos de que trata o caput deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.

§ 3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação

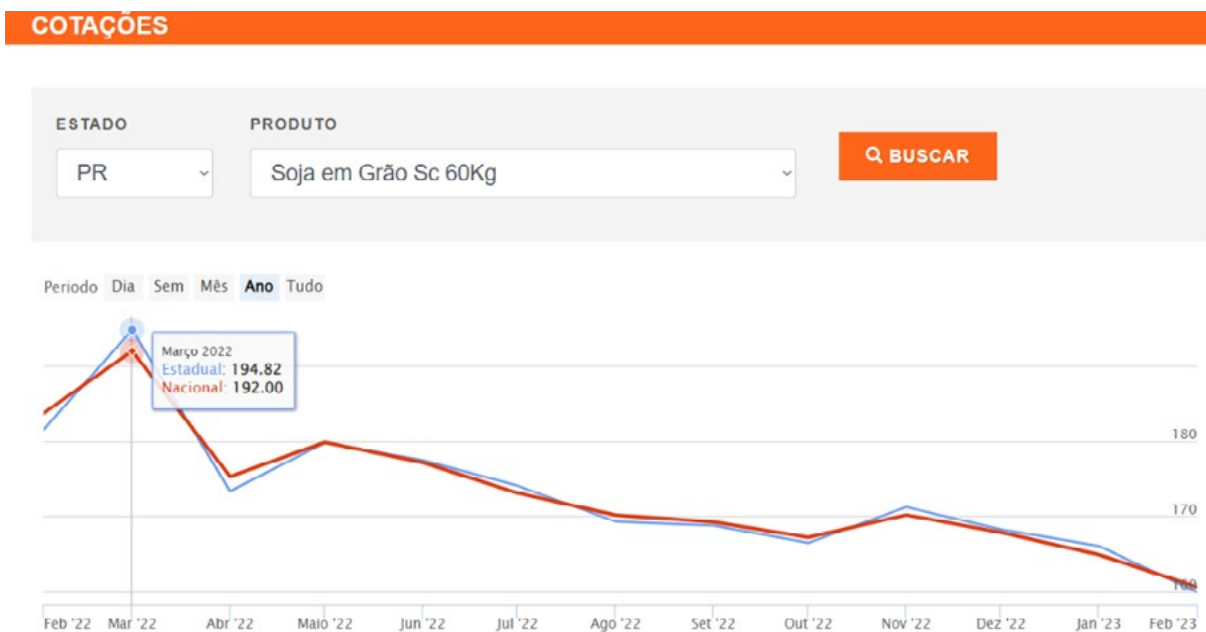
Relevante pontuar que embora a variação cambial impacte de modo semelhante os insumos agrícolas e os grãos produzidos pela entidade, há variáveis como origem da matéria prima e variações do comércio internacional que impactam

apenas os insumos, bem como entressafra, variações de produtividade, condições climáticas, que impactam os grãos, não sendo adequado o estabelecimento, em edital de licitação, de proporção entre os produtos pelo aspecto econômico, apenas com base na variável cambial, conforme defende o consultente.

A título de ilustração, a cartilha da Aprosoja apresenta uma fórmula para a cotação da soja, na qual a variação cambial é apenas uma das variáveis de sua formação<sup>17</sup>, que ainda apresentam variações internas. Nesse contexto, informações obtidas em sites especializados demonstram que os insumos agrícolas tiveram grande oscilação nos anos de 2021 e 2022. No ano de 2021, os insumos acumularam alta superior a 100% na média<sup>18</sup>. Já no primeiro semestre de 2022 houve oscilações, existindo produtos com queda acentuada de preço até altas expressivas, com variações que foram de -18,34% até 33,33%<sup>19</sup>.

Enquanto isso, no ano de 2022 o preço da soja<sup>20</sup> teve queda de 13,36%, passando de R\$ 194,82 em março para R\$ 168,26 a saca de 60 Kg em dezembro, e o do milho<sup>21</sup> teve queda de 19,16%, passando de R\$ 93,68 em março para R\$ 75,73 a saca de 60 Kg em dezembro, conforme os gráficos do portal Agrolink, mídia especializada na área:

Gráfico 1



Fonte: Portal Agrolink.

17 Segundo o documento: O preço da soja a ser pago ao produtor envolve as seguintes variáveis: a Cotação da soja na Bolsa de Chicago (CBOT) com vencimento pré-estabelecido; a Prêmio praticado no porto; a Custos portuários; a Custo com o frete rodoviário; a Câmbio. <http://www.aprosoja.com.br/storage/site/downloads/comunicacao/publicacoes/cartilha-de-comercializacao5671920b9bd93.pdf>. Acesso em 02/02/2023.

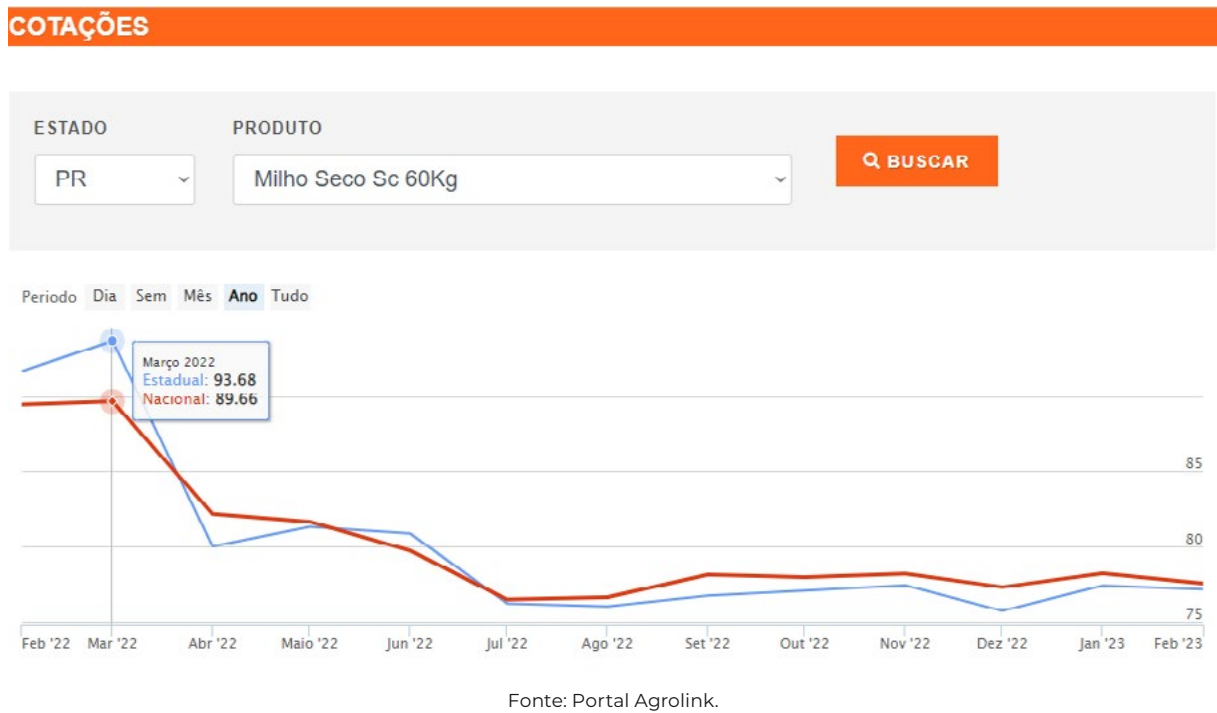
18 <https://www.canalrural.com.br/noticias/precos-dos-insumos-subiram-em-2021/>, Acesso em 02/02/2023.

19 [https://faespsenar.com.br/confira-a-variacao-de-precos-de-produtos-e-insumos-agricolas/#:~:text=Insumos%20agropecu%C3%A1rios&text=Entre%20os%20fertilizantes%2C%20na%20compara%C3%A7%C3%A3o,25%20\(-18%2C34%25\)](https://faespsenar.com.br/confira-a-variacao-de-precos-de-produtos-e-insumos-agricolas/#:~:text=Insumos%20agropecu%C3%A1rios&text=Entre%20os%20fertilizantes%2C%20na%20compara%C3%A7%C3%A3o,25%20(-18%2C34%25).). Acesso em 02/02/2023.

20 <https://www.agrolink.com.br/cotacoes/historico/pr/soja-em-grao-sc-60kg>. Acesso em 02/02/2023.

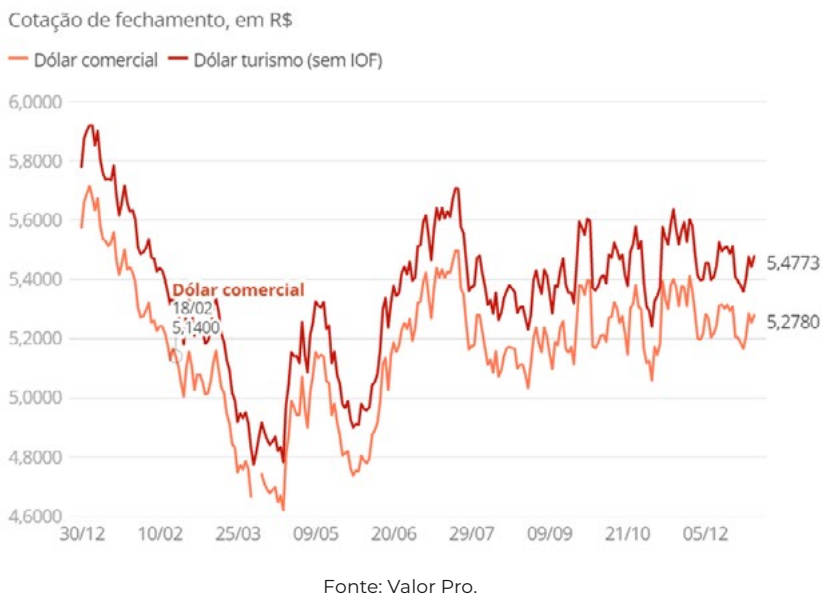
21 <https://www.agrolink.com.br/cotacoes/historico/pr/milho-seco-sc-60kg>. Acesso em 02/02/2023.

Gráfico 2



Já a cotação do dólar, apesar das oscilações, teve variação anual em 2022 com queda de R\$ 5,32%, tendo oscilado durante o ano entre R\$ 4,61 e R\$ 5,71, conforme informações do portal G1<sup>22</sup>:

Gráfico 3 – Variação do dólar em 2022



As informações demonstram que os preços dos insumos e dos grãos não estão diretamente atrelados, embora sofram com a variação da moeda estrangeira, atrelar o fornecimento do valor dos insumos às commodities produzidas em razão das

22 <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/12/29/dolar.ghtml>. Acesso em 02/02/2023.

ACÓRDÃOS



dificuldades decorrentes das variações cambiais representaria desconsiderar todas as demais variáveis que influem na formação dos preços e traria grande risco de aquisição dos insumos para valor distante do menor preço, critério que deve nortear as licitações públicas, consoante preveem os artigos nº 45, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93 e nº 33 da Lei 14.133/21<sup>23</sup>.

De outro norte, a licitação deve promover ampla competitividade entre os interessados, com parcelamento das atividades sempre que possível, de acordo com a finalidade de cada item, conforme preveem os artigos nº 15, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 e 40, inciso V, alínea b, da Lei 14.133/21<sup>24</sup>.

Nesse ínterim, também não seria adequado cumular o fornecimento de insumos agrícolas, que podem ser fornecidos por empresas diversas, com o serviço de armazenamento de grãos, atrelados à necessidade de recebimento do excedente da produção do instituto, conjugação que viola também o postulado do parcelamento e inevitavelmente limitaria a competitividade do certame.

Inaplicável a lógica do cooperativismo, uma vez que cabe a cada produtor rural a livre escolha da entidade que melhor atende seus interesses, enquanto a Administração Pública deve buscar a melhor proposta, ou nos termos da Nova Lei de Licitações<sup>25</sup>, a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, com ampla competitividade fixada em critérios objetivos, o que não se vislumbra no modelo proposto.

Como bem consignado na instrução da 1ª Inspeção de Controle Externo, não há razoabilidade na filiação da entidade pública a uma cooperativa, pois (i) não há motivo excepcional que justifique a sua filiação; (ii) falta de correlação entre as atividades econômica dos cooperados e da Entidade Estatal e, o mais relevante, (iii)

23 Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

I - menor preço;

24 Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: [\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#) [\(Vigência\)](#)

[...]

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

V - atendimento aos princípios:

[...]

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

25 Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

há completa incompatibilidade entre o arcabouço legal aplicado às cooperativas com o regime jurídico de direito público a que se submete o IDR-Paraná.

Com efeito, o artigo 3º da Lei nº 5.764/79 define como cooperativa a união de pessoas para objetivo comum, com a contribuição de bens e serviços para o exercício de uma atividade econômica:

Art. 3º Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro.

Ainda, o artigo 6º, inciso do referido Diploma Legal excepciona a possibilidade de admissão de pessoas jurídicas:

Art. 6º As sociedades cooperativas são consideradas:

(...)

I - singulares, as constituídas pelo número mínimo de 20 (vinte) pessoas físicas, sendo excepcionalmente permitida a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas ou correlatas atividades econômicas das pessoas físicas ou, ainda, aquelas sem fins lucrativos;

Por sua vez, o artigo 2º da Lei Estadual nº 20.121/19 traz as finalidades básicas do IAPAR -EMATER:

Art. 2º O Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná - IAPAR-EMATER tem por finalidades básicas:

I - a promoção do desenvolvimento rural, tecnológico, socioeconômico, político e cultural da família rural e seu meio, em atuação conjunta com a população rural e suas organizações;

II - a pesquisa e a inovação técnico-científicas no meio rural mediante o desenvolvimento e a transferência de tecnologias e a execução de políticas públicas que priorizem a inclusão social e produtiva capazes de promover a competitividade da agricultura e o bem estar do produtor rural e suas famílias;

III - a divulgação, o apoio e a promoção de ações de ensino, pesquisa e extensão voltados ao desenvolvimento de modelos agrícolas sustentáveis baseados nos preceitos da ciência agroecológica;

IV - a coordenação e provimento de soluções de engenharia rural em empreendimentos voltados ao desenvolvimento agropecuário, na infraestrutura logística de estradas rurais e de armazenagem, do abastecimento e segurança alimentar, de classificação de origem vegetal e de energias renováveis;

V - ações coordenadas visando a produção de alimentos saudáveis e de alta qualidade;

VI - a certificação de propriedade rurais produtivas sustentáveis e éticas, com emissão de selo certificador, conforme critérios e a serem definidos pelo próprio Instituto.

De plano, observa-se que a finalidade da cooperativa é a execução de atividade econômica, que não é a finalidade de uma autarquia estadual. Especificamente, o IAPAR-EMATER possui finalidades de desenvolvimento, pesquisa técnica e inovação sua área que, embora tenham valor econômico, esse viés não constitui o objetivo da entidade. Ainda, o cooperativismo prevê a constituição com bens e serviços para a cooperativa, o que não pode ser prestado pela autarquia de modo direto.

Também, não seria possível a compra de insumos ou a venda direta de produtos à cooperativa pela entidade filiada sem o processo de licitação, uma vez que somente pode ser dispensada nos casos expressos previstos em lei. Já o fornecimento de bens por cooperativa somente é possível caso se sagre vencedora do processo de licitação específica para os produtos, respeitadas as normas específicas que regem a participação dessas entidades em certames públicos, como prevê o artigo 16 da Nova Lei de Licitações<sup>26</sup>.

Pontuada a impossibilidade de relacionamento da autarquia com entidades cooperativas como filiada, há necessidade de trazer alguns apontamentos acerca da precificação de compras pela Administração Pública, contextualizados ao tema objeto da consulta.

Pois bem. Por expressa disposição legal, há necessidade de que, mesmo sujeitos a flutuação, os preços dos insumos sejam fixados no edital do certame, mediante adequado processo de planejamento de contratação, em moeda corrente nacional, que estejam balizados nos preços praticados no âmbito da Administração Pública, e, após o pregão com efetiva competitividade, estejam previstos no contrato, nesse sentido temos os seguintes dispositivos legais:

Lei 8.666/93:

Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: [...]

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

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

§1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos

26 Art. 16. Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:  
I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;  
II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;  
III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;  
IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala;

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (sem grifos nos originais).

Lei 14.133/21

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

[...]

II - os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 52 desta Lei;

Dessa forma, a legislação de regência exige que a entidade apresente os preços dos insumos que deseja adquirir no edital de licitação, estabelecidos em moeda corrente, com adequado planejamento, não sendo legal a fixação de modo proporcional aos grãos excedentes de produção. Além disso, o critério de julgamento deverá ser o menor preço, também estabelecido em moeda corrente.

No ponto, há concordância do *Parquet*, quando afirma

Ou seja, o instrumento convocatório da aquisição deverá indicar de maneira precisa seu objeto e os recursos orçamentários necessários à compra. Da mesma forma, os valores dos bens pretendidos deverão ser fixados em moeda corrente nacional.

Não se descuida das dificuldades e desafios que a aplicação das normas de aquisições públicas traz aos gestores, mas o caso em análise possui soluções dentro dos sistemas, o que se observa com a realização de vários pregões por institutos de ensino federais para a aquisição de insumos agrícolas necessários às suas atividades<sup>27</sup>, não sendo adequada a intenção do gestor de se eximir da realização da licitação devida sob o a defesa de incongruência do sistema.

Assim, conclui-se que o modelo contratual proposto pelo IDR-Paraná, no sentido de se utilizar o modelo do cooperativismo e estabelecer uma vinculação proporcional entre o quantitativo de insumos e um quantitativo de grãos decorrente de excesso de produção não encontra respaldo legal, bem como não considera todas as variáveis econômicas que influenciam esses mercados, de modo que o primeiro questionamento deve ser respondido negativamente.

Já quanto à possibilidade de utilização do excedente de produção para pagamento dos insumos, em efetiva dação em pagamento, houve divergência entre as unidades técnicas e o Ministério Público de Contas. Enquanto as primeiras defenderam a impossibilidade, o *Parquet* defendeu ser possível, uma vez delimitado

27 <https://licitacao.ufersa.edu.br/2022/10/26/pregao-eletronico-n-o-38-2022/>  
<https://www.ifsudestemg.edu.br/licitacoes/barbacena/pregao-srp/2021/2021-10-aquisicao-de-materiais-e-insumos-agricolas>  
<https://ifrs.edu.br/sertao/administracao-e-planejamento/licitacoes-e-contratos/pregoes/>

o preço dos insumos em moeda corrente, desde que demonstrada a vantajosidade da medida, em detrimento à regular alienação.

A análise dos fundamentos apresentados e dos precedentes trazidos permite concluir pela excepcional possibilidade de dação em pagamento dos grãos decorrente do excedente de produção da Autarquia para pagamento de insumos agrícolas, no contexto específico apresentado pelo Ministério Público de Contas.

Com efeito, a alienação de bens móveis deve, como regra, ser efetivada por licitação, confirme o que está previsto no art. 17, II, da Lei nº 8.666/93, no art. 76, inciso II, da Lei nº 14.133/21 e 6º, inciso IV, da Lei Estadual nº 15.608/07. Não obstante, a Lei Estadual permite a dação em pagamento de bens móveis, desde que comprovada a vantagem ao interesse público:

Lei 8.666/93:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

[...]

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;
- b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;
- c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;
- d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente;
- e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;
- f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.

Lei 14.133/21

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

[...]

II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

- a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação;
- b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;
- c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;
- d) venda de títulos, observada a legislação pertinente;
- e) venda de bens produzidos ou comercializados por entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;
- f) venda de materiais e equipamentos sem utilização previsível por quem deles dispõe para outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

Lei Estadual nº 15.608/07

Art. 6º A alienação de bens da Administração Pública Estadual subordina-se à:  
I - existência de interesse público devidamente justificado;  
II - prévia avaliação, visando à definição do preço mínimo;  
III - autorização legislativa para os bens imóveis, bem como para bens móveis quando envolver alienação de controle societário de economia mista e empresa pública;  
IV - licitação na modalidade de concorrência ou leilão público, desde que realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração.  
§ 1º A dação em pagamento pode ser utilizada pela Administração quando motivada a vantagem ao interesse público.

Ocorre que, como consignado e fundamentado pelo *Parquet*, é possível que haja vantagem ao interesse público na dação em pagamento dos grãos excedentes de produção e há precedentes jurisprudências que admitem a prática, inclusive com previsão no edital.

Assim, o que não se admite pela legislação é a vinculação dos insumos de modo proporcional aos grãos, sem fixação dos valores dos insumos e dos grãos em moeda corrente, com efetiva competição entre fornecedores na licitação, ou deixando-se o estabelecimento dos preços no momento da execução contratual, hipóteses nas quais além das irregularidades apresentadas, os riscos da flutuação de preços em ambos os produtos seriam integralmente assumidos pela Administração.

Não obstante, uma vez licitados os insumos agrícolas de modo regular e fixados os seus preços em moeda corrente, com ampla competitividade entre empresas interessadas em fornecer os produtos, considerando as especificidades da atividade realizada pelo consulente, é possível que seja verificada situação excepcional apta a justificar a dação em pagamento do excedente de produção, para pagamento dos insumos anteriormente contratados com preços fixados mediante regular processo licitatório, inclusive com previsão no edital de licitação.

Importante consignar que essa sistemática também afastaria o instituto da permuta, uma vez que ambos os produtos teriam avaliação específica e pontual, efetuadas na forma legal e no momento adequado, os insumos pela licitação ordinariamente realizada e os grãos pelo mercado de commodities, ambos precificados em moeda corrente.

Veja-se que a legislação exige que haja vantagem ao interesse público para a dação em pagamento, elemento sobre o qual deve recair a análise do gestor. Destarte, é possível que no momento da liquidação e pagamento dos insumos o preço dos grãos seja atrativo, a justificar a entrega ao fornecedor dos insumos, em comparação com a formulação de um procedimento licitatório para alienação, com os custos a ele inerentes, considerando as atividades necessárias e o risco de oscilação dos preços dos grãos.

Ocorre que a situação deverá ser analisada pontualmente, de acordo com a realidade de mercado no momento, não cabendo, em regra, predefinição. Isso

porque, apesar de possuírem variação de acordo com o câmbio do dólar, como anteriormente tratado, os grãos possuem outras variáveis que podem implicar em variações de preços, como exemplo, a unidade técnica pontuou eventual momento de colheita, em que os preços dos grãos costumam registrar baixa, não sendo adequada a dação em pagamento neste período, por representar claro prejuízo em relação à venda em momento de entressafra.

Pontuado isso, a previsão da dação em pagamento como prerrogativa da administração também é possível. Como apresentado pelo Ministério Público de Contas, há precedentes de uso tanto por esta Corte quanto por órgãos do Poder Judiciário. Contudo, sua prática deve ser precedida de cuidados acerca da efetiva existência de ampla competitividade no certame.

Tomando o exemplo apresentado pelo *Parquet*, a aceitação de veículos usados é prática de mercado e aceita por praticamente 100% das empresas atuantes na atividade, de modo que a previsão da dação em pagamento naquele caso não prejudica a competitividade. No particular, trata-se da consagração do postulado de que as compras da administração pública devem se sujeitar a condições de aquisição e pagamento semelhantes ao setor privado, conforme preveem os artigos 15, inciso III, da Lei 8.666/93 e 40, inciso I, da Lei 14.133/21<sup>28</sup>, o que também pode ser observado no caso.

Como exposto, o procedimento licitatório tem como finalidade a seleção da melhor proposta, com respeito ao princípio da ampla competitividade. Além disso, a regra dos contratos administrativos é que os pagamentos sejam feitos em moeda corrente, consistindo a dação em pagamento a exceção.

Partindo dessas premissas, tem-se que a utilização da dação em pagamento como prerrogativa da entidade pública exige, no momento do planejamento da contratação, demonstração de que há no mercado número de empresas suficiente que aceitem o pagamento dos insumos em grãos. Caso o número de empresas seja limitado, a licitação deve seguir a regra, prever o pagamento em dinheiro e como opção do credor o recebimento em grãos, pois a existência de um número limitado de empresas no certame violaria a ampla competitividade, princípio que prepondera em relação à exceção na forma de pagamento.

Dito de outro modo, a análise da vantajosidade ao interesse público da dação de produtos em pagamento pressupõe e existência de ampla competitividade no certame que originará o contrato, de modo que apenas se existirem empresas suficientes a competir pelos preços dos insumos considerando essa modalidade de

28 Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

pagamento como obrigatória é que ela pode ser inserida no edital do certame como prerrogativa da Administração.

A análise deve ser feita no momento do planejamento de contratação e caso demonstrada a vantajosidade e a existência de ampla competitividade é regular a inserção da dação em pagamento como prerrogativa da administração. Por outro, pode, caso ausentes tais premissas, ser inserida como faculdade do credor, nos exatos termos do artigo 356 do Código Civil<sup>29</sup>.

Assim, conclui-se que embora a dação em pagamento seja medida excepcional, é permitida pela legislação, de modo que a sua utilização no pagamento de insumos agrícolas com excedente de produção por entidade que possui finalidade específica na área pode, em certas hipóteses, ser benéfica, quanto pode, pelas variáveis mercadológicas, não ser adequada, devendo ser adotada de modo específico, sem previsão genérica, apenas quando a vantajosidade para a Administração se confirmar, com a devida justificativa, demonstrada por elementos robustos. A sua previsão como prerrogativa da Administração no edital da licitação é permitida, consiste na adoção de condições de aquisição e pagamento semelhantes ao setor privado e exige demonstração, na etapa de planejamento do certame, de que não haverá violação ao princípio da ampla competitividade da licitação.

## 2.1 VOTO

Ante o exposto, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal de Contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, formulada pelo INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO PARANÁ - IAPAR-EMATER (IDR-Paraná) e, no mérito, pela RESPOSTA nos seguintes termos:

Questionamento: É possível uma instituição Autárquica, com função precípua em seus estatutos, a realização de pesquisa agropecuária: básica e aplicada, prever que produtos agrícolas de safras já colhidas, especialmente Grãos de Milho e/ou Soja, subprodutos de pesquisa ("materiais inservíveis"), sejam utilizados nos Editais de Licitação e Contratos, como forma especial de pagamento total (dação em pagamento) na aquisição de Insumos Agrícolas (fertilizantes, corretivos, herbicidas, fungicidas, entre outros), mediante fundamentação acerca da maior vantajosidade, celeridade, comodidade, bem como a caracterização de prática comum entre os particulares?

A título de esclarecimento, informa-se que o Edital estabeleceria o quantitativo de todos os Insumos Agrícolas necessários para um determinado campo de pesquisa, até final da Colheita, retirando-os somente na exata medida da necessidade técnica e fixando o valor financeiro em equivalência de quilogramas de grãos de milho e/ou soja. Ao final da colheita, mediante avaliações dos quantitativos de insumos agrícolas utilizados, efetua-se o depósito em equivalentes quilogramas de subproduto para a

<sup>29</sup> Art. 356. O credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida.



Contratada. Os contratos seriam firmados pelo período de cada safra ou de 12 meses, podendo ser renovado pelo mesmo período, nos termos da legislação licitatória.

Resposta: Não é regular a vinculação de aquisição de insumos a um quantitativo de grãos decorrentes de excedente de produção por autarquia especializada, inclusive com o uso de cooperativas rurais, uma vez que os valores dos insumos devem ser balizados no preço de mercado, ser fixados em moeda e corrente, como exigem os artigos 5º da Lei nº 8.666/93 e 12, inciso II, da Lei nº 14.133/21, e a seleção do fornecedor deve ser efetuada em regular processo licitatório com atendimento aos princípios que o regem, em especial no tema, a ampla competitividade, em atendimento ao artigo 37, inciso XXI, da CF, artigo 3º da Lei 8.666/93 e artigo 5º da Lei nº 14.133/21.

A dação em pagamento de excedente de produção de entidade técnica para pagamento de fornecedores, dentro da exata natureza jurídica do instituto, é legal, desde que observada a excepcionalidade e demonstrada a vantajosidade ao interesse público, conforme prevê o artigo 6º, § 1º, da Lei Estadual nº 15.608/07.

A demonstração da vantajosidade deverá ser efetivada pontualmente, devendo os preços dos insumos terem sido objeto de previa licitação que garanta a seleção da melhor proposta de fornecimento e cotados em moeda corrente, e os grãos a serem utilizados avaliados de acordo com o mercado, de modo independente e com a devida justificativa, demonstrada por elementos robustos e consideradas as variáveis que podem impactar os preços, inclusive futuras.

A inserção de previsão de dação em pagamento dos grãos excedentes de produção no edital de licitação para compra de insumos como prerrogativa da Administração Pública depende da demonstração de que não haverá prejuízo à ampla competitividade do certame, com a existência de potenciais fornecedores que aceitem essa modalidade de pagamento em número suficiente para a garantia de tal princípio, do contrário, caberá apenas como faculdade do credor, com prevê o artigo nº 356 do Código Civil.

Questionamento: Não sendo possível a utilização dos subprodutos da pesquisa, nos Editais e Contratos, como forma especial de pagamento total de Insumos Agrícolas necessários, seria possível, ao menos, para o pagamento parcial?

Resposta: Respeitados o regramento legal e as premissas consignadas na resposta ao primeiro questionamento, o excedente de produção de grãos pode ser utilizado tanto para pagamento integral como parcial das compras de insumos efetuadas pela entidade pública.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, encaminhem-se os autos à 1ª Inspeção de Controle Externo, à Coordenaria-Geral de Fiscalização e à Coordenadoria de Gestão Estadual, para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, 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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, formulada pelo INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO PARANÁ - IAPAR-EMATER (IDR-Paraná) e, no mérito, RESPONDER nos seguintes termos:

I - Questionamento: É possível uma instituição Autárquica, com função precípua em seus estatutos, a realização de pesquisa agropecuária: básica e aplicada, prever que produtos agrícolas de safras já colhidas, especialmente Grãos de Milho e/ou Soja, subprodutos de pesquisa (“materiais inservíveis”), sejam utilizados nos Editais de Licitação e Contratos, como forma especial de pagamento total (dação em pagamento) na aquisição de Insumos Agrícolas (fertilizantes, corretivos, herbicidas, fungicidas, entre outros), mediante fundamentação acerca da maior vantajosidade, celeridade, comodidade, bem como a caracterização de prática comum entre os particulares?

A título de esclarecimento, informa-se que o Edital estabeleceria o quantitativo de todos os Insumos Agrícolas necessários para um determinado campo de pesquisa, até final da Colheita, retirando-os somente na exata medida da necessidade técnica e fixando o valor financeiro em equivalência de quilogramas de grãos de milho e/ou soja. Ao final da colheita, mediante avaliações dos quantitativos de insumos agrícolas utilizados, efetua-se o depósito em equivalentes quilogramas de subproduto para a Contratada. Os contratos seriam firmados pelo período de cada safra ou de 12 meses, podendo ser renovado pelo mesmo período, nos termos da legislação licitatória;

Resposta: Não é regular a vinculação de aquisição de insumos a um quantitativo de grãos decorrentes de excedente de produção por autarquia especializada, inclusive com o uso de cooperativas rurais, uma vez que os valores dos insumos devem ser balizados no preço de mercado, ser fixados em moeda e corrente, como exigem os artigos 5º da Lei nº 8.666/93 e 12, inciso II, da Lei nº 14.133/21, e a seleção do fornecedor deve ser efetuada em regular processo licitatório com atendimento aos princípios que o regem, em especial no tema, a ampla competitividade, em atendimento ao artigo 37, inciso XXI, da CF, artigo 3º da Lei 8.666/93 e artigo 5º da Lei nº 14.133/21;

A dação em pagamento de excedente de produção de entidade técnica para pagamento de fornecedores, dentro da exata natureza jurídica do instituto, é legal, desde que observada a excepcionalidade e demonstrada a vantajosidade ao interesse público, conforme prevê o artigo 6º, § 1º, da Lei Estadual nº 15.608/07;

A demonstração da vantajosidade deverá ser efetivada pontualmente, devendo os preços dos insumos terem sido objeto de previa licitação que garanta a seleção da melhor proposta de fornecimento e cotados em moeda corrente, e os grãos a serem utilizados avaliados de acordo com o mercado, de modo independente e com a devida justificativa, demonstrada por elementos robustos e consideradas as variáveis que podem impactar os preços, inclusive futuras;

A inserção de previsão de dação em pagamento dos grãos excedentes de produção no edital de licitação para compra de insumos como prerrogativa da Administração Pública depende da demonstração de que não haverá prejuízo à ampla competitividade do certame, com a existência de potenciais fornecedores que aceitem essa modalidade de pagamento em número suficiente para a garantia de tal princípio, do contrário, caberá apenas como faculdade do credor, com prevê o artigo nº 356 do Código Civil;

II - Questionamento: Não sendo possível a utilização dos subprodutos da pesquisa, nos Editais e Contratos, como forma especial de pagamento total de Insumos Agrícolas necessários, seria possível, ao menos, para o pagamento parcial?

Resposta: Respeitados o regramento legal e as premissas consignadas na resposta ao primeiro questionamento, o excedente de produção de grãos pode ser utilizado tanto para pagamento integral como parcial das compras de insumos efetuadas pela entidade pública;

III - Determinar, nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, o encaminhamento dos autos à 1ª Inspeção de Controle Externo, à Coordenaria-Geral de Fiscalização e à Coordenadoria de Gestão Estadual, para ciência e as devidas anotações e, posteriormente, 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 IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 25 de maio de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

**AUGUSTINHO ZUCCHI**  
**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Presidente**

## LICENÇA ESPECIAL CONTAGEM DE TEMPO – VÍNCULO PRIMÁRIO ROMPIMENTO

PROCESSO N° : 414150/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE WENCESLAU BRAZ  
INTERESSADO : ATAHYDE FERREIRA DOS SANTOS JUNIOR  
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

### ACÓRDÃO N° 776/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Contagem de Tempo de Serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial. Somente mediante expressa previsão legal local. Conhecimento da Consulta e resposta.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Wenceslau Braz, representado por Atahyde Ferreira dos Santos Júnior, na qual apresenta o seguinte questionamento:

- a) É legal a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial, uma vez ocorrido a extinção do vínculo primário com a Administração e posteriormente admitida em outro cargo público do mesmo ente?
- b) Teria o servidor direito a soma de tempo de serviço público, após o rompimento do vínculo primário com a administração para posteriormente ser admitido em outro cargo, tendo o interessado trabalhado 2 anos, 9 meses e 15 dias no primeiro cargo, ocorrendo uma lacuna de 24 dias, para posteriormente assumir outro cargo público?
- c) Poderia para fins de concessão de licença especial a soma de tempo prestados ao Município e não no cargo exercido, de forma separados, uma vez que a exoneração do vínculo inicial se fez necessário para tomar posse em outro cargo?

Ao expediente foi anexado o Parecer Jurídico n° 256/2022 expedido pelo Procurador municipal (peça 4), bem como, os documentos relativos ao caso concreto que embasou a formulação da presente Consulta, qual seja, o pagamento de licença especial não usufruída da servidora Rosinei Aparecida Ferreira Furini (peça 5).

Em juízo de admissibilidade, pelo Despacho n° 593/22 - GCFAMG (peça 7), o então Conselheiro Relator Fernando Augusto Mello Guimarães recebeu o presente expediente, destacando que “As questões tratam de caso concreto, mas pode ser abordadas em tese e de forma objetiva, estando precisamente indicadas as dúvidas”.

Seguindo o trâmite regimental, nos termos do §2° do art. 313, do Regimento Interno, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca

da Escola de Gestão Pública, que, na Informação nº 102/22 - SJB (peça 8), indicou decisões com e sem força normativa relacionadas ao questionamento formulado pelo Ente: “Pedido de Contagem de Tempo de Serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial”.

Pelo Despacho nº 679/22 – CGF (peça 10), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que em decorrência da resposta possivelmente adotada na presente Consulta, “há impacto nas regras de análise adotadas pelo sistema analisador de aposentadorias”, requerendo ao fim que, após o julgamento, os autos retornem à Unidade para ciência e eventual adoção de medidas concernentes.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por intermédio da Instrução nº 4467/22 (peça 13), inicialmente advertiu que “é de suma importância destacar que, conforme também citado no r. Despacho nº 593/22 – GCFAMG (peça nº 7), a presente consulta tem origem na ocorrência de um caso concreto”, destacando que:

Efetivamente, consoante o parecer jurídico apresentado pelo consulente bem como os documentos de peça 05, conclui-se que a consulta em comento refere-se a um processo específico de uma servidora do Município de Wenceslau Braz. Apesar disso, as questões apresentadas serão tratadas em abstrato, não se detendo às especificidades do caso.

Especificamente quanto à dúvida do Consulente, após análise fundamentada, a Unidade Técnica entende que “somente poderá ser aproveitado o tempo de serviço em cargos distintos para fins de Licença Especial, caso haja expressa previsão legal no regramento jurídico do ente federativo”. Opinando pela resposta à presente Consulta nos seguintes termos:

01) É legal a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial, uma vez ocorrido a extinção do vínculo primário com a Administração e posteriormente admitida em outro cargo público do mesmo ente?

Resposta: Em razão do princípio da legalidade e da autonomia dos entes federativos, somente será legal aludida contagem se houver expressa previsão legislativa que a permita relativamente a cargos distintos.

02) Teria o servidor direito a soma de tempo de serviço público, após o rompimento do vínculo primário com a administração para posteriormente ser admitido em outro cargo, tendo o interessado trabalhado 2 anos, 9 meses e 15 dias no primeiro cargo, ocorrendo uma lacuna de 24 dias, para posteriormente assumir outro cargo público?

Resposta: O aproveitamento de qualquer tempo prestado à administração pública em vínculo já rompido para fins de Licença Especial somente será possível se houver expressa autorização legal na legislação do ente federativo.

03) Poderia para fins de concessão de licença especial a soma de tempo prestados ao Município e não no cargo exercido, de forma separados, uma vez que a exoneração do vínculo inicial se fez necessário para tomar posse em outro cargo?

Resposta: Somente legislação local poderá definir se o tempo computado para fins de Licença Especial será aquele prestado ao Município ou aquele no mesmo cargo exercido, sendo que a ausência de autorização legislativa implica em vedação para tanto.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 32/23 (peça 15), preliminarmente destaca a abstração necessária à presente análise consultiva. Corroborando com o entendimento da Unidade Técnica, no sentido de que

todas as dúvidas manifestadas pelo consulente remetem à legislação local, que deve estabelecer as hipóteses, requisitos e condições para aquisição do direito à licença especial, bem como quanto à eventual possibilidade de aproveitamento de períodos laborativos anteriores prestados pelo servidor para essa específica finalidade,

ao fim concluiu pela possibilidade de conhecimento da Consulta ofertando 01 (uma) resposta única aos 03 (três) questionamentos apresentados pelo Consulente, qual seja:

compete à legislação local, observada a iniciativa privativa de cada Poder, estabelecer as hipóteses, critérios e efeitos da contagem de tempo de serviço prestado a outras entidades, assim como os requisitos e condições para a concessão de licença especial, visto que se trata de matérias inerentes ao regime jurídico dos servidores públicos.

É o breve relato.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 311 e 312, inciso II, do Regimento Interno<sup>1</sup>, em que pese a formulação das questões apresentadas no presente expediente terem sido baseadas em caso concreto para a sua formulação, as dúvidas foram precisamente indicadas.

No mérito, acompanho os pareceres uniformes da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, ressalvando a abstração com que deve ser tratado o caso concreto em que o Ente se baseou ao formular os questionamentos da presente Consulta, voto pela possibilidade de conhecimento do presente expediente e pela necessidade de previsão legal local quanto a “Contagem de Tempo de Serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial”, em função da autonomia dos Entes Federativos. Vejamos.

<sup>1</sup> Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

Conforme bem destacado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, este Tribunal em apreciação à temas semelhantes votou por unanimidade pela necessidade de expressa autorização legal quanto ao adicional de tempo de serviço, nos termos do Acórdão nº 3332/17 – Tribunal Pleno.

Nessa mesma esteira, corroboro com a Unidade Técnica que destacou o entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina, por intermédio da Decisão nº 1591/2012 dos autos de Consulta, pelo qual decidiu que o aproveitamento do tempo de serviço dar-se-á através de legislação específica local.

Mesmo porque, como bem observado pelo Ministério Público de Contas,

o pacto federativo outorga autonomia administrativa a cada ente federado, inclusive aos Municípios, de sorte que o regime jurídico dos servidores públicos municipais há de ser estabelecido pela legislação local, observado o princípio constitucional da legalidade (art. 37) e a iniciativa privativa de cada Poder

e relacionado ao tema, este Tribunal Pleno, na Consulta nº 383049/21, pelo Acórdão nº 3209/22, conforme destacado pelo d. Ministério Público de Contas (peça 15 – fl. 2/3), que em resumo sustentou:

1. O direito à licença especial demanda expressa previsão legal, vindo a integrar o regime jurídico dos servidores públicos;
  2. O direito à fruição da licença especial pressupõe o atendimento dos requisitos legais que o implementam; todavia, a Administração tem discricionariedade quanto ao tempo para sua concessão;
  3. A possibilidade de conversão pecuniária da licença especial, com o servidor em atividade, depende de expressa previsão legal (lei em sentido formal, de iniciativa privativa no âmbito de cada Poder), porque se trata de norma pertinente ao regime jurídico de servidor público e dela decorrerá aumento de despesa;
- (...)

Portanto, pautado no Princípio da Legalidade, a premissa base da licença especial (ou licença prêmio) é a necessidade de que conste expressamente na legislação regente a sua previsão.

Logo, não havendo previsão legal específica da legislação regente, não há que se falar em contagem de tempo de serviço em cargos distintos para fins de licença especial.

A partir do que tratamos de premissa base e da Carta Magna, entendo que cada Ente é competente para definir suas regras específicas e que devem ser observadas desde que não tolham o servidor em seu direito.

Com relação aos questionamentos propostos na Consulta, concordo com o Ministério Público de Contas, quanto ao não cabimento à este Tribunal, formular/ analisar os termos da lei local sobre o assunto.

Todavia, reforça-se que o Ente tem competência para definir as suas especificidades, desde que, não prejudique o servidor, tampouco impeça ou inviabilize o exercício dos seus direitos.

Por derradeiro, acolho as ponderações contidas na Instrução nº 4467/22 - CGM (peça 13) da Coordenadoria de Gestão Municipal e as ponderações contidas no Parecer nº 32/23 – PGC (peça 15) do Ministério Público de Contas, no sentido de que ressalvando a abstração com que deve ser tratado o caso concreto em que o Ente se baseou ao formular os questionamentos da presente Consulta, voto pela possibilidade de conhecimento do presente expediente e pela necessidade de previsão legal local quanto a “Contagem de Tempo de Serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial”, em função da autonomia dos Entes Federativos.

E por brevidade, reitero as respostas lançadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

## 2.1 VOTO

Em face de todo o exposto, VOTO no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Wenceslau Braz, Sr. Atahyde Ferreira dos Santos Júnior, sobre a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de licença especial, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1) É legal a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial, uma vez ocorrido a extinção do vínculo primário com a Administração e posteriormente admitida em outro cargo público do mesmo ente?

Resposta: Em razão do princípio da legalidade e da autonomia dos entes federativos, somente será legal aludida contagem se houver expressa previsão legislativa que a permita relativamente a cargos distintos.

2) Teria o servidor direito a soma de tempo de serviço público, após o rompimento do vínculo primário com a administração para posteriormente ser admitido em outro cargo, tendo o interessado trabalhado 2 anos, 9 meses e 15 dias no primeiro cargo, ocorrendo uma lacuna de 24 dias, para posteriormente assumir outro cargo público?

Resposta: O aproveitamento de qualquer tempo prestado à administração pública em vínculo já rompido para fins de Licença Especial somente será possível se houver expressa autorização legal na legislação do ente federativo.

3) Poderia para fins de concessão de licença especial a soma de tempo prestados ao Município e não no cargo exercido, de forma separados, uma vez que a exoneração do vínculo inicial se fez necessário para tomar posse em outro cargo?

Resposta: Somente legislação local poderá definir se o tempo computado para fins de Licença Especial será aquele prestado ao Município ou aquele no mesmo



cargo exercido, sendo que a ausência de autorização legislativa implica em vedação para tanto.

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

a) encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º, do Regimento Interno;

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Wenceslau Braz, Sr. Atahyde Ferreira dos Santos Júnior, sobre a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de licença especial, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - É legal a contagem de tempo de serviço em cargos distintos, para fins de Licença Especial, uma vez ocorrido a extinção do vínculo primário com a Administração e posteriormente admitida em outro cargo público do mesmo ente?

Resposta: Em razão do princípio da legalidade e da autonomia dos entes federativos, somente será legal aludida contagem se houver expressa previsão legislativa que a permita relativamente a cargos distintos;

II - Teria o servidor direito a soma de tempo de serviço público, após o rompimento do vínculo primário com a administração para posteriormente ser admitido em outro cargo, tendo o interessado trabalhado 2 anos, 9 meses e 15 dias no primeiro cargo, ocorrendo uma lacuna de 24 dias, para posteriormente assumir outro cargo público?

Resposta: O aproveitamento de qualquer tempo prestado à administração pública em vínculo já rompido para fins de Licença Especial somente será possível se houver expressa autorização legal na legislação do ente federativo;

III - Poderia para fins de concessão de licença especial a soma de tempo prestados ao Município e não no cargo exercido, de forma separados, uma vez que a exoneração do vínculo inicial se fez necessário para tomar posse em outro cargo?

Resposta: Somente legislação local poderá definir se o tempo computado para fins de Licença Especial será aquele prestado ao Município ou aquele no mesmo cargo exercido, sendo que a ausência de autorização legislativa implica em vedação para tanto;

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

a) encaminhar à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º, do Regimento Interno;

b) encerrar o Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 13 de abril de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# LICITAÇÃO

## SUBCOMISSÃO TÉCNICA – COMISSÃO DE LICITAÇÃO

### COMPOSIÇÃO

PROCESSO N° : 155724/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE TUNEIRAS DO OESTE  
INTERESSADO : TAKETOSHI SAKURADA  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO N° 965/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Prefeito Municipal. Licitação. Serviços de Publicidade. Subcomissão Técnica. Composição. Impossibilidade de membros da sociedade civil. 1. Excepcionalmente, comprovada no processo licitatório a impossibilidade de membros da sociedade civil comporem a Subcomissão Técnica na forma prevista no artigo 10, § 1.º da lei nº 12.232/2010, ela poderá ser composta exclusivamente por servidores públicos com conhecimento nas áreas de comunicação, publicidade ou marketing, indicados pela autoridade competente para a realização do certame. 2. Em respeito à segregação de funções prevista no artigo 11, § 1.º da lei nº 12.232/2010, mesmo quando composta exclusivamente por servidores públicos, os membros da Subcomissão Técnica não poderão coincidir com os da Comissão Permanente de Licitação.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito de Tuneiras do Oeste, Sr. Taketoshi Sakurada, questionando a correta interpretação da Lei Federal n. 12.232/10 e da Lei Federal n. 8.666/93, relativamente à composição da Subcomissão Técnica para análise e julgamento das propostas técnicas por ocasião das contratações de agências de publicidade/propaganda.

As dúvidas do consultante foram assim redigidas:

1. Caso eventualmente não haja o comparecimento de interessados para composição da Subcomissão Técnica para análise e julgamento das propostas técnicas de licitação que tenha por objeto a contratação de agência de publicidade, nos termos da Lei n. 12.232/2010, e em sendo aberto prazo de inscrição por diversas vezes através de Chamamento Público, é certo, por analogia de interpretação ao § 10 do art. 10 da norma citada, nomear Comissão Especial com servidores públicos da municipalidade para referida tarefa?
2. Em sendo positiva a resposta, considerando o disposto no § 1º do art. 11 da Lei n. 12.232/2010, é certo que a Comissão Permanente de Licitação possa ser responsável pelo recebimento dos envelopes e condução do certame, ficando a Comissão Especial responsável tão somente pela análise e julgamento das propostas técnicas apresentadas?

O expediente veio instruído com um parecer da Assessoria Jurídica do Município (peça 4), sugerindo que o gestor nomeie:

...Comissão Especial de Licitação para análise e julgamento das propostas técnicas de licitação que tenha objeto de contratação de agência de publicidade (...) desde que formada por servidores públicos diferentes dos que compõem a Comissão Permanente de Licitação...

Pelo Despacho GCNB n. 325/22 (peça 6), o processamento da consulta foi admitido.

Remetidos os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, ela informou (peça 8) ter localizado 03 (três) precedentes sobre o tema, assim ementados:

ACÓRDÃO STP n. 308/12: Consulta. Câmara Municipal de Pato Branco. Licitação e contratação de serviços de publicidade prestados por agências de propaganda. Aplicação da Lei nº 12.232/10. Observância dos ditames constitucionais e legais.

ACÓRDÃO STP n. 344/22: Representação. Lei Federal n. 8.666/1993. Tomada de Preços. Técnica e Preço. Serviço de Publicidade e Propaganda. Insurgências quanto ao/à: julgamento das propostas técnicas; procedimento do recurso administrativo; e observância do Edital pelas concorrentes. Procedência parcial, sem prejuízo à existência, validade e eficácia dos atos praticados. Improriedades: consideração da localização geográfica das empresas e não consideração dos prazos para execução dos trabalhos; previsão em Edital de conceito indefinido; e não previsão de escala métrica clara e objetiva para a apuração das notas das propostas técnicas. Revogação da medida cautelar. Recomendações.

ACÓRDÃO STP n. 2113/17: Representação da Lei nº 8.666/93. Licitação para contratação de serviços de publicidade. Lei nº 12.232/10. Ausência de chamamento público de profissionais para compor a subcomissão técnica. Caracterização de irregularidade. Existência de controvérsia sobre a questão. Razoabilidade na opção. Julgamento pela procedência. Determinação.

Na sequência, a Coordenadoria de Fiscalização Municipal (COFIM) posicionou-se pela possibilidade de que a Subcomissão Técnica seja excepcionalmente composta por servidores públicos, cujos membros não poderão coincidir com os da Comissão Permanente de Licitação (Instrução CGM n. 1749/22 – peça 12).

Por fim, o Ministério Público de Contas acompanhou o posicionamento técnico, com acréscimos pontuais (Parecer PGC n. 184/22 - peça 13).

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os requisitos legais, a consulta comporta apreciação.

Conforme já mencionado, o consulente questiona a interpretação da Lei Federal n. 12.232/10 e da Lei Federal n. 8.666/93 quanto à composição da Subcomissão Técnica para análise e julgamento das propostas técnicas por ocasião das contratações de agências de publicidade/propaganda.

## 2.1 NOMEAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS PARA COMPOR A SUBCOMISSÃO TÉCNICA

A primeira<sup>1</sup> indagação do consultante é quanto à possibilidade de a Subcomissão Técnica ser composta exclusivamente de servidores públicos quando, a despeito de diversos chamamentos, não comparecerem interessados alheios à Administração.

A esse respeito, o § 1.º do art. 10 da Lei n. 12.232/10 assim dispõe (grifo meu):

Art. 10. As licitações previstas nesta Lei serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial, com exceção da análise e julgamento das propostas técnicas.

§ 1.º As propostas técnicas serão analisadas e julgadas por subcomissão técnica, constituída por, pelo menos, 3 (três) membros que sejam formados em comunicação, publicidade ou marketing ou que atuem em uma dessas áreas, sendo que, pelo menos, 1/3 (um terço) deles não poderão manter nenhum vínculo funcional ou contratual, direto ou indireto, com o órgão ou a entidade responsável pela licitação.

Da leitura desse preceito, nota-se que o legislador não vedou a participação de servidores públicos na Subcomissão Técnica. Pelo contrário, o dispositivo pretendeu mesclar sua composição, de modo que, em prestígio à transparência e à gestão pública participativa, o julgamento das propostas técnicas não seja uma atribuição exclusiva da Administração, mas também de particulares.

Além disso, ao introduzir na Subcomissão uma pessoa alheia ao ente licitante, o legislador pretendeu transmitir aos licitantes concorrentes e ao próprio ato uma maior independência e isenção de julgamento.

No entanto, embora a norma seja editada no intuito de disciplinar a maior gama possível de situações, por razões óbvias ela não esgota as especificidades do mundo fenomênico, a exemplo da inexistência de particulares interessados em compor a Subcomissão em questão.

Pois bem. Ainda que a norma em cotejo esmere uma composição público-privada da Subcomissão, vale recordar que, ordinariamente, a Administração Pública detém a atribuição de, por intermédio de seus agentes, representar o interesse público e decidir os processos administrativos.

Isso não bastasse, segundo o art. 22 da LINDB, “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor”.

Reforçando esse raciocínio, a CGM ponderou o seguinte (peça 12, p. 4/5):

Não raras as vezes, a consideração dos obstáculos e das dificuldades reais enfrentadas pelo gestor público poderá levar à relativização de comandos

<sup>1</sup> Caso eventualmente não haja o comparecimento de interessados para composição da Subcomissão Técnica para análise e julgamento das propostas técnicas de licitação que tenha por objeto a contratação de agência de publicidade, nos termos da Lei n. 12.232/2010, e em sendo aberto prazo de inscrição por diversas vezes através de Chamamento Público, é certo, por analogia de interpretação ao § 10 do art. 10 da norma citada, nomear Comissão Especial com servidores públicos da municipalidade para referida tarefa?

normativos, a fim de que reste assegurado o alcance do interesse público em determinado caso concreto, o que não necessariamente resultará na prática de conduta ilícita, haja vista a igual necessidade de observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Não seria razoável e nem proporcional que se impedisse o gestor público de realizar procedimento licitatório para contratação de serviços de publicidade nos casos que em, por circunstâncias alheias a sua vontade, ficou impedido de formar a subcomissão técnica nos termos impostos pela lei de regência.

Ademais, como bem recordou o setor técnico, preservada a obediência aos princípios norteadores da Administração Pública, a observância de normas procedimentais não pode inviabilizar a consecução da finalidade precípua da Lei, no caso, a contratação de serviços de publicidade.

Acresça-se que, segundo o art. 4.º da LINDB, quando a Lei for omissa, o juiz decidirá segundo a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

No caso, embora a Lei tenha disciplinado a composição da Subcomissão Técnica, ela foi omissa quanto à ausência de particulares interessados em compô-la, hiato esse que bem justifica uma solução analógica da questão, até para evitar o engessamento da Administração.

Um excelente parâmetro para a solução analógica é o próprio § 10 do art. 10 da Lei n. 12.232/10, segundo o qual (grifo meu):

§ 10. Nas licitações previstas nesta Lei, quando processadas sob a modalidade de convite, a subcomissão técnica, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e sempre que for comprovadamente impossível o cumprimento do disposto neste artigo, será substituída pela comissão permanente de licitação ou, inexistindo esta, por servidor formalmente designado pela autoridade competente, que deverá possuir conhecimentos na área de comunicação, publicidade ou marketing.

Ainda que esse parágrafo se dirija a licitações pela modalidade convite, realizadas por pequenas unidades administrativas, sua aplicação analógica às licitações em que houver a absoluta impossibilidade de se realizar uma composição público-privada da Subcomissão revela-se bem razoável.

Assim, seja porque a representação do interesse público traduz uma atribuição ordinária dos agentes públicos, seja porque a falibilidade das normas procedimentais não deve inviabilizar o desempenho da atividade administrativa, seja porque a interpretação analógica assim sugere, é razoável que, na absoluta impossibilidade de se realizar uma composição público-privada da Subcomissão, ela seja composta exclusivamente por servidores públicos.

De toda sorte, convém mencionar que um excelente mecanismo para potencializar a participação de membros da sociedade civil na composição da Subcomissão Técnica seria a divulgação permanente de um edital de chamamento de eventuais interessados, e não apenas como providência prévia à abertura de

determinado certame (medida prevista no inc. 1<sup>2</sup> do parágrafo único do art. 79 da nova lei de licitações – Lei Federal n. 14.133/21).

## 2.2 ATRIBUIÇÕES DA SUBCOMISSÃO TÉCNICA

O segundo<sup>3</sup> questionamento do consulente é quanto às atribuições da Subcomissão Técnica, caso ela seja composta exclusivamente por servidores públicos.

Pois bem. Partindo-se da conclusão do item anterior, segundo a qual é excepcionalmente possível que a Subcomissão Técnica seja composta exclusivamente por servidores públicos, há que se observar, como bem destacou o parecer jurídico que instrui esta consulta, que o § 10 do art. 10 da Lei n. 12.232/10 (adotado como parâmetro para a analogia) deve ser compatibilizado com o § 1.º do art. 11 da mesma Lei.

Isso porque, embora o § 10 do art. 10 fale que a Subcomissão será substituída pela Comissão Permanente de Licitação ou por servidor formalmente designado, o § 1.º<sup>4</sup> do art. 11 proíbe que os membros da Subcomissão participem da sessão de recebimento e abertura dos invólucros com as propostas técnicas e de preços.

Nas palavras do i. emitente do Parecer Jurídico (peça 4, p. 2):

Ora, se os membros da subcomissão técnica estão impedidos de participar da sessão de licitação, não há como comporem, simultaneamente a Comissão Permanente de Licitação. A subcomissão técnica não se confundirá com a Comissão Permanente de Licitação.

Assim, embora seja excepcionalmente possível que a Subcomissão seja composta exclusivamente por servidores públicos, seus membros não poderão coincidir com os da Comissão Permanente de Licitação.

Além disso, por força do § 1.º do art. 10 da Lei n. 12.232/10, os integrantes da Subcomissão Técnica devem ser “formados em comunicação, publicidade ou marketing” ou atuantes “em uma dessas áreas”.

Logo, na absoluta impossibilidade de se realizar uma composição público-privada da Subcomissão, uma interpretação analógica e lógico-sistemática da questão revela que, restando comprovado o desinteresse de membros da sociedade civil, é excepcionalmente admissível que a Subcomissão Técnica seja composta exclusivamente por servidores públicos “formados em comunicação, publicidade

2 Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: (...) Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

1 - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

3 2. Em sendo positiva a resposta, considerando o disposto no § 1º do art. 11 da Lei n. 12.232/2010, é certo que a Comissão Permanente de Licitação possa ser responsável pelo recebimento dos envelopes e condução do certame, ficando a Comissão Especial responsável tão somente pela análise e julgamento das propostas técnicas apresentadas?

4 Art. 11...

§ 1º Os integrantes da subcomissão técnica não poderão participar da sessão de recebimento e abertura dos invólucros com as propostas técnicas e de preços.

ou marketing” ou atuantes “em uma dessas áreas”, que não poderão coincidir com os membros da Comissão Permanente de Licitação.

Tratando-se de uma situação que excepciona a regra geral estabelecida na Lei, sua configuração deve estar analiticamente demonstrada no respectivo processo licitatório, notadamente quanto às providências adotadas para convocar os interessados da sociedade civil, sem prejuízo à observância dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente os da publicidade e da impessoalidade, bem como às disposições da Lei n. 12.232/10 e, naquilo que for compatível, ao disposto no Acórdão STP n. 308/12 deste Tribunal que, em sede de consulta, definiu, com força normativa, outras questões igualmente atinentes à Subcomissão Técnica.

Assim, com base em tais fundamentos, nas manifestações da Unidade Técnica e da Assessoria Jurídica do consulente, bem assim no posicionamento ministerial, VOTO para que a presente CONSULTA, formulada pelo Prefeito de Tuneiras do Oeste, Sr. Taketoshi Sakurada, seja respondida nos seguintes termos:

QUESTÃO 1. Caso eventualmente não haja o comparecimento de interessados para composição da Subcomissão Técnica para análise e julgamento das propostas técnicas de licitação que tenha por objeto a contratação de agência de publicidade, nos termos da Lei n. 12.232/2010, e em sendo aberto prazo de inscrição por diversas vezes através de Chamamento Público, é certo, por analogia de interpretação ao § 10 do art. 10 da norma citada, nomear Comissão Especial com servidores públicos da municipalidade para referida tarefa?

RESPOSTA: Excepcionalmente, comprovada no processo licitatório a impossibilidade de membros da sociedade civil comporem a Subcomissão Técnica na forma prevista no artigo 10, § 1.º da lei nº 12.232/2010, ela poderá ser composta exclusivamente por servidores públicos com conhecimento nas áreas de comunicação, publicidade ou marketing, indicados pela autoridade competente para a realização do certame.

QUESTÃO 2. Em sendo positiva a resposta, considerando o disposto no § 1º do art. 11 da Lei n. 12.232/2010, é certo que a Comissão Permanente de Licitação possa ser responsável pelo recebimento dos envelopes e condução do certame, ficando a Comissão Especial responsável tão somente pela análise e julgamento das propostas técnicas apresentadas?

RESPOSTA: Em respeito à segregação de funções prevista no artigo 11, § 1.º da lei nº 12.232/2010, mesmo quando composta exclusivamente por servidores públicos, os membros da Subcomissão Técnica não poderão coincidir com os da Comissão Permanente de Licitação.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da



competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para arquivamento 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 e RESPONDER a presente CONSULTA, formulada pelo Prefeito de Tuneiras do Oeste, Sr. Taketoshi Sakurada, nos seguintes termos:

I - QUESTÃO 1. Caso eventualmente não haja o comparecimento de interessados para composição da Subcomissão Técnica para análise e julgamento das propostas técnicas de licitação que tenha por objeto a contratação de agência de publicidade, nos termos da Lei n. 12.232/2010, e em sendo aberto prazo de inscrição por diversas vezes através de Chamamento Público, é certo, por analogia de interpretação ao § 10 do art. 10 da norma citada, nomear Comissão Especial com servidores públicos da municipalidade para referida tarefa?

RESPOSTA: Excepcionalmente, comprovada no processo licitatório a impossibilidade de membros da sociedade civil comporem a Subcomissão Técnica na forma prevista no artigo 10, § 1.º da lei nº 12.232/2010, ela poderá ser composta exclusivamente por servidores públicos com conhecimento nas áreas de comunicação, publicidade ou marketing, indicados pela autoridade competente para a realização do certame;

II - QUESTÃO 2. Em sendo positiva a resposta, considerando o disposto no § 1º do art. 11 da Lei n. 12.232/2010, é certo que a Comissão Permanente de Licitação possa ser responsável pelo recebimento dos envelopes e condução do certame, ficando a Comissão Especial responsável tão somente pela análise e julgamento das propostas técnicas apresentadas?

RESPOSTA: Em respeito à segregação de funções prevista no artigo 11, § 1.º da lei nº 12.232/2010, mesmo quando composta exclusivamente por servidores públicos, os membros da Subcomissão Técnica não poderão coincidir com os da Comissão Permanente de Licitação;

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 27 de abril de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Presidente**

# LICITAÇÃO COMPARTILHADA

## CONSÓRCIO PÚBLICO – CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO

PROCESSO N° : 731105/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SAUDE COSTA OESTE DO PARANA  
INTERESSADO : VALTER APARECIDO SOUZA CORREIA  
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

### ACÓRDÃO N° 1669/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Consórcios Públicos. Questionamento acerca da possibilidade de realização de licitação compartilhada. Lei n.º 14.133/2021. Possibilidade. Consórcio Público é o órgão gerenciador da licitação compartilhada. Os Consórcios Públicos não estão dispensados de possuir crédito orçamentário disponível para abertura do processo licitatório compartilhado.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta apresentada por Valter Aparecido Souza Correia, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná - CISCOPAR, que questiona acerca dos aspectos da aplicabilidade de licitação compartilhada realizada por Consórcio através da Lei n.º 14.133/2021.

O consulente indaga nos seguintes termos:

1. Tendo expressa previsão em ato constitutivo, é possível a realização de licitação compartilhada por Consórcio Público a luz da Lei nº 14.133/21?
2. Em sendo positiva a indagação anterior, é possível o Consórcio Público gerir apenas o processo licitatório até a fase de homologação e adjudicação, ficando a fase de contrato, empenho, liquidação e pagamento a cargo dos municípios que aderirem a licitação compartilhada?
3. Em sendo a indagação 2 positiva, o Consórcio fica dispensado da obrigação de possuir crédito orçamentário disponível para abertura do processo licitatório compartilhado?

Em ato contínuo, juntou aos autos Parecer Jurídico relativo aos questionamentos (peça 4).

A presente Consulta foi recebida através do Despacho n.º 1061/22 – GCFAMG (peça 6), quando o então Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, encaminhou à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública para informação nos termos do § 2º do art. 313 do Regimento Interno deste Tribunal.

Em manifestação, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública, através da Informação n.º 179/22 (peça 7), apresentou pesquisa de jurisprudência relacionada ao questionamento, conforme: Acórdão n.º 1020/22 –

Tribunal Plano – Processo n.º 162421/19; Acórdão n.º 571/22 – Tribunal Pleno- Processo n.º 407614-21; Acórdão n.º 1624/20 – Tribunal pleno – Processo n.º 821513/16.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, por meio da Instrução n.º 427/23 (peça 18), respondeu as indagações do consulente, informando que:

- (i) Sim, desde que haja expressa previsão em ato constitutivo, é possível a realização de licitação compartilhada por Consórcio Público à luz da Lei n.º 14.133/21;
- (ii) Sim, conforme precedente fixado em consulta com força normativa por esta Egrégia Corte de Contas pode o consórcio público atuar apenas como órgão gerenciador do processo licitatório, cabendo aos entes consorciados a celebração dos contratos dele decorrentes;
- (iii) Os Consórcios Públicos não estão dispensados de possuir crédito orçamentário disponível para abertura do processo licitatório compartilhado, sob pena de violação aos artigos 105, 160 e 150 da lei n.º 14.133/2021.

Por sua vez, pelo Parecer n.º 61/23 – PGC (peça 19), o Ministério Público de Contas, manifestou-se nos mesmos termos da Instrução n.º 427/23 da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 18).

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A dúvida suscitada pelo consulente baseia-se no art. 19<sup>1</sup> do Decreto n.º 6.017/07, que regulamenta a Lei n.º 11.107/05 a qual dispõe sobre as normas gerais de contratação de Consórcios Públicos, bem como art. 181<sup>2</sup> da Lei n.º 14.133/2021.

Tanto a Unidade Técnica como o Ministério Público de Contas esgotaram o tema de forma clara e objetiva.

Da mesma forma, como bem ponderou Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública, ao trazer o Acórdão 571/22 – Tribunal Pleno, o qual menciona quanto,

A expressão “se constituídos para tal fim” fez com que o indagante questionasse a necessidade de o ato constitutivo do consórcio público trazer expressamente a possibilidade de realização de licitação. Ao que parece, a resposta que se impõe é afirmativa”. E ainda, “Na regulamentação federal da citada lei pelo referido decreto, cunhou-se a expressão “licitações compartilhadas”, que intitula seção própria, a hospedar único dispositivo, qual seja, o supracitado artigo 19. E esse dispositivo, a par do que prescreve a lei, cria manifestamente uma condição para a realização de licitações compartilhadas por consórcios públicos, qual seja, que eles tenham sido constituídos justamente para realizá-las.

Ou seja, assiste razão ao posicionamento da Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, que da redação do art. 19 do Decreto n.º 6.017/2007, responsável por regulamentar

1 Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do § 1o do art. 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

2 Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

a lei nº 11.107/2005, “é possível conceber a licitação compartilhada como aquela realizada pelo consórcio público, cujos contratos são firmados diretamente entre os licitantes vencedores e os entes que integram o respectivo consórcio” (peça 18, fl. 3).

Ainda, quanto ao questionamento acerca do cabimento da licitação compartilhada por Consórcio Público pela Lei nº 14.133/21, a Unidade Técnica pontou que tal possibilidade está em sintonia com o art. 5<sup>3</sup> da referida lei quanto aos princípios da eficiência, do planejamento, da eficácia, da segregação de funções, da celeridade e da economicidade. Prosseguiu a unidade informando que a recepção da licitação compartilhada foi recepcionada pela nova lei, em virtude do art. 181<sup>4</sup>, conjugado com a Lei nº 11.107/2005 e art. 19<sup>5</sup> do Decreto nº 6.017/2007, bem como pela aplicação da analogia dos costumes e princípios gerais do direito com base no art. 4<sup>6</sup>, da LINDB.

Em complemento o Ministério Público de Contas, apontou a Lei nº 14.11/2021, “não veda, mas sim, reforça a ideia de cooperativismo entre os entes estatais para a melhoria da aquisição e gestão de compras e contratações públicas” (peça 19, fl. 4).

Desta forma, desde que haja previsão no contrato de consórcio público como finalidade, é possível que a Entidade realize licitações compartilhadas, o que resultará no aperfeiçoamento de procedimentos burocráticos e economia de recursos para os Entes consorciados.

A atuação dos consórcios públicos nas licitações compartilhadas, permite que várias entidades ou órgãos que dele fazem parte, firmem contratos diretamente com os licitantes vencedores, através de uma única compra que, em regra, implica maior economicidade e vantajosidade para a Administração Pública.

No que tange ao questionamento acerca da possibilidade do Consórcio Público gerir apenas o processo licitatório até a fase de homologação e adjudicação, ficando a fase de contrato, empenho, liquidação e pagamento a cargo dos municípios que aderirem a licitação compartilhada a unidade considerou o Acórdão nº 1624/20 – Tribunal Pleno, conforme trecho abaixo (peça 18, fl. 6):

é possível a participação do consórcio público apenas como órgão gerenciador do certame, dada a literalidade do art. 112, §1º, da Lei n. 8.666/93, e o art. 19 do Decreto n. 6.017/07, que atribuem ao consorciado a celebração

3 Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

4 Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

5 Art. 19. Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do § 1º do art. 112 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

6 Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

de contratos derivados das licitações promovidas pelo consórcio. (TCE/PR – Consulta nº 821513/16 – Acórdão nº 1624/20 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral – Sessão: 16/07/2020)

Assim, adotando as cautelas necessárias para a contratação, indo ao encontro do previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o Consórcio Público é o órgão gerenciador da licitação compartilhada, cabendo-lhe a responsabilidade pela condução e gerenciamento dos procedimentos licitatórios.

Por fim, quanto à indagação do consulente referente à obrigatoriedade de que o consórcio deva possuir crédito orçamentário disponível para a abertura do processo compartilhado, a unidade mencionou os arts. 105<sup>7</sup>, 106<sup>8</sup> e 150<sup>9</sup>, da Lei nº 14.133/2021, e concluiu “que os consórcios públicos não estão dispensados da obrigação de possuírem créditos orçamentários disponíveis ao realizarem contratações por meio da realização de certames licitatórios” (peça 18, fl. 7).

Deste modo, por força dos artigos supramencionados pela unidade técnica, a licitação compartilhada pelos Consórcios Públicos, seguem o entendimento que somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem executadas no exercício financeiro em curso.

## 2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO nos seguintes termos:

I - Em resposta aos questionamentos, no sentido:

1 - Tendo expressa previsão em ato constitutivo, é possível a realização de licitação compartilhada por Consórcio Público à luz da Lei nº 14.133/21?

Sim é possível a realização de licitação compartilhada por Consórcio Público à luz da Lei n.º 14.133/21, desde que haja expressa previsão em seus atos constitutivos.

2 - Em sendo positiva a indagação anterior, é possível o Consórcio Público gerir apenas o processo licitatório até a fase de homologação e adjudicação, ficando a fase de contrato, empenho, liquidação e pagamento a cargo dos municípios que aderirem a licitação compartilhada?

Sim, é possível o consórcio público atuar apenas como órgão gerenciador, com amparo técnico e logístico para os seus consorciados, responsabilizando-se pela condução e gerenciamento dos procedimentos licitatórios, cabendo aos entes consorciados a celebração dos contratos dele decorrentes.

7 Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

8 Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:  
(...)

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

9 Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa

3 - Em sendo a indagação 2 positiva, o Consórcio fica dispensado da obrigação de possuir crédito orçamentário disponível para abertura do processo licitatório compartilhado?)

Os Consórcios Públicos não estão dispensados de possuir crédito orçamentário disponível para abertura do processo licitatório compartilhado, sob pena de violação aos artigos 105, 106 e 150 da Lei n.º 14.133/2021.

4 - Com o trânsito em julgado da decisão, determino:

a) o encaminhamento do feito à Escola de Gestão Pública para os registros pertinentes no âmbito de suas atribuições definidas pelo art. 175-D, § 2º, II do Regimento Interno; e

b) na sequência, com fundamento no art. 398, § 1º e art. 168, VII do Regimento Interno, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER e RESPONDER a presente Consulta nos seguintes termos:

I - Tendo expressa previsão em ato constitutivo, é possível a realização de licitação compartilhada por Consórcio Público à luz da Lei n.º 14.133/21?

Sim é possível a realização de licitação compartilhada por Consórcio Público à luz da Lei n.º 14.133/21, desde que haja expressa previsão em seus atos constitutivos;

II - Em sendo positiva a indagação anterior, é possível o Consórcio Público gerir apenas o processo licitatório até a fase de homologação e adjudicação, ficando a fase de contrato, empenho, liquidação e pagamento a cargo dos municípios que aderirem a licitação compartilhada?

Sim, é possível o consórcio público atuar apenas como órgão gerenciador, com amparo técnico e logístico para os seus consorciados, responsabilizando-se pela condução e gerenciamento dos procedimentos licitatórios, cabendo aos entes consorciados a celebração dos contratos dele decorrentes;

III - Em sendo a indagação 2 positiva, o Consórcio fica dispensado da obrigação de possuir crédito orçamentário disponível para abertura do processo licitatório compartilhado?)

Os Consórcios Públicos não estão dispensados de possuir crédito orçamentário disponível para abertura do processo licitatório compartilhado, sob pena de violação aos artigos 105, 106 e 150 da Lei n.º 14.133/2021;

IV - com o trânsito em julgado da decisão, determinar:

a) o encaminhamento do feito à Escola de Gestão Pública para os registros pertinentes no âmbito de sus atribuições definidas pelo art. 175-D, § 2º, II do Regimento Interno; e

b) na sequência, com fundamento no art. 398, § 1º e art. 168, VII do Regimento Interno, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 22 de junho de 2023 – Sessão Virtual nº 11.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**



# MAGISTÉRIO

## PROGRESSÃO FUNCIONAL – FOLHA DE PAGAMENTO FUNDEB

PROCESSO N° : 432929/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE FORMOSA DO OESTE  
INTERESSADO : LUIZ ANTONIO DOMINGOS DE AGUIAR  
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

### ACÓRDÃO N° 964/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Município de Formosa do Oeste. Pelo conhecimento e resposta no seguinte sentido: é possível que o município conceda progressões horizontais e verticais aos profissionais do magistério, ainda que tenha utilizado o percentual de 100% (cem por cento) dos recursos do FUNDEB para adimplir a folha de pagamento dos profissionais da educação, pois na hipótese do município estabelecer critérios mais rigorosos de gasto com pessoal do que o estabelecido pela Lei Complementar n° 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estes não podem ser utilizados para obstar o direito subjetivo do servidor público que preencha todos os requisitos legais para a progressão funcional, mas apenas para nortear a gestão municipal no planejamento e execução orçamentária.

### 1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (RELATOR ORIGINÁRIO)

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Luiz Antônio Domingos de Aguiar, Prefeito do Município de Formosa do Oeste, acerca da possibilidade de conceder progressão vertical e horizontal aos profissionais do magistério do Município, mesmo com a folha de pagamento dos referidos servidores alcançando 100% dos recursos do FUNDEB, diante da vedação contida no artigo 95 da Lei Complementar Municipal n° 09/2011 (Estatuto do Magistério)<sup>1</sup>.

Informou o consulente, em atenção ao previsto no referido dispositivo legal, que, à época, a folha de pagamento do Município estava em 47,85% da receita corrente líquida, e que esta não iria alcançar 51% mesmo se houvesse o aumento da remuneração dos professores em decorrência das progressões.

À peça n° 4, foi anexado parecer da Procuradoria Jurídica tratando do tema.

A consulta foi recebida pelo Despacho n° 629/21- GCNB (peça n° 6), que

<sup>1</sup> Art. 95. Os aumentos na remuneração dos profissionais do magistério em decorrência das progressões vertical por habilitação ou horizontal por avaliação de desempenho serão suspensas quando o percentual da folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) do FUNDEB ou a folha geral de pagamento alcançar o percentual de cinquenta e um por cento da receita corrente líquida do Município.

determinou o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, nos termos do § 2º do art. 313 do Regimento Interno<sup>2</sup>, a fim de verificar se existiam decisões com efeito normativo acerca do tema.

Por meio da Informação nº 78/21 (peça nº 8), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou a existência das seguintes decisões que tangenciam o tema:

- Processo 304137/19 - Acórdão nº 3864/19 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 223512/17 - Acórdão nº 3666/17 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 798116/17 - Acórdão nº 1049/18 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 59117/15 - Acórdão nº 3075/17 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 213938/13 - Acórdão nº 5350/13 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 412130/15 - Acórdão nº 2474/2016 - Tribunal Pleno;
- Protocolo nº 301700/06 - Acórdão nº 1599/06;
- Processo nº 251848/13 - Acórdão nº 7345/14 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 208552/05 - Acórdão nº 292/07 - Tribunal Pleno;
- Processo nº 676797379580/17 - Acórdão nº 2270/18 - Tribunal Pleno.

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao disposto no art. 252-C do Regimento Interno<sup>3</sup>, a unidade informou, no Despacho nº 842/21 (peça nº 12), que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias a ela vinculadas.

Seguindo o trâmite regimental, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 3346/21 (peça nº 13), na qual aduziu que, ocorrida qualquer das situações proibitórias previstas na legislação local, as progressões deveriam ser suspensas. Assim, sugeriu resposta no sentido de estar vedada a concessão de progressões funcionais à carreira do magistério, nos termos do art. 95 da Lei Complementar nº 009/2011 do Município de Formosa do Oeste e do parecer jurídico da entidade. Alertou, ainda, que a Consulta nº 639007/20, julgada com força normativa, aponta para a impossibilidade de aumentos remuneratórios nos termos da Lei Complementar nº 173/2020.

Por outro lado, em sentido diverso, por meio do Parecer nº 218/21 (peça nº 14), de lavra da Ilustre Procuradora-Geral, o Ministério Público de Contas propôs a seguinte resposta à consulta:

2 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).

3 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)

(...) que o artigo 95 da Lei Complementar Municipal nº 09/2011 do município de Formosa do Oeste deve ser aplicado concomitantemente com os dispositivos da LRF acerca dos limites de despesa de pessoal por ocasião do planejamento e execução orçamentária, adotando-se as mesmas metodologias e periodicidade.

Em relação a concessão de progressões funcionais aos profissionais do magistério, quando estes tenham preenchido todos os requisitos previstos em lei, o artigo 95 não pode ser invocado para obstar a concessão da progressão, sob pena de violação ao direito adquirido constitucionalmente assegurado.

Ressalte-se, entretanto, que dada a excepcionalidade do momento vivenciado com a pandemia do covid-19, deve-se observar os preceitos contidos na Lei Complementar nº 173/2020 no tocante a proibição de aumento de despesas até 31/12/2021, bem como as decisões desta Corte de Contas em sede de consulta, especialmente a contida no processo 639007/2020.

Em seguida, em atenção ao Despacho nº 99/22 – GCNB (peça nº 15), o Município de Formosa do Oeste apresentou cópia da Lei Complementar nº 09/2011 e de leis posteriores que a alteraram (peças nº 19-27).

Na sequência, por meio do Acórdão nº 1571/22 – Tribunal Pleno (peça nº 33), nos termos do voto divergente, a consulta restou conhecida, por maioria absoluta de votos, vencido o voto do relator originário, pelo não conhecimento em razão do suposto não atendimento do pressuposto do inciso V do artigo 311 do Regimento Interno, conforme a seguinte ementa:

Consulta. Dúvida na aplicação de dispositivo da legislação municipal, formulada em tese. Suspensão das progressões vertical por habilitação ou horizontal por avaliação de desempenho dos profissionais do magistério do Município, na hipótese de o percentual da folha de pagamento com recursos do FUNDEB ter atingido 100%. Satisfeitas as condições do art. 311, incisos III e V, do Regimento Interno, aliada ao interesse público e ao caráter controvertido da matéria. Divergência para propor seu conhecimento.

Como expressamente consignado no acórdão, considerando que o processo se encontrava na pauta de julgamento da sessão virtual, em que não é possível a votação em questões distintas, na forma do art. 450 do Regimento Interno, tal decisão ficou restrita à apreciação da matéria preliminar, tendo os autos retornado para análise do mérito.

É o relatório.

## **2 DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (RELATOR ORIGINÁRIO)**

De início, reitero que a questão relativa ao conhecimento da consulta se encontra superada, nos termos do Acórdão nº 1571/22 – STP (peça nº 30).

Quanto ao mérito, apesar dos brilhantes argumentos contidos no Parecer nº 218/21 (peça nº 14), da douta Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Dra. Valéria Borba, entendo que, em sede de processo de consulta, a resposta mais

apropriada a ser oferecida ao consulente é aquela que se aproxima da instrução da Coordenadoria de Gestão Municipal.

A Lei Complementar Municipal nº 09/2011, que trata do Plano de Carreira do Magistério, estabelece, em seu artigo 95, inserido no título que trata das responsabilidades financeiras, que:

Art. 95. Os aumentos na remuneração dos profissionais do magistério em decorrência das progressões vertical por habilitação ou horizontal por avaliação de desempenho serão suspensas quando o percentual da folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) do FUNDEB ou a folha geral de pagamento alcançar o percentual de cinquenta e um por cento da receita corrente líquida do Município.

Parágrafo único. Caberá à Comissão de Gestão e Acompanhamento do Plano de Carreira, definida no art. 104, propor alternativas para que o aumento na folha de pagamento dos profissionais do magistério não ultrapasse os percentuais previstos neste artigo.

Observe-se, na linha do que sustenta a Coordenadoria de Gestão Municipal, que a legislação é absolutamente clara no sentido de que, ocorridas quaisquer das situações ali previstas – folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar 85% dos recursos do FUNDEB ou folha geral de pagamento alcançar 51% da receita corrente líquida -, devem ser suspensos os aumentos remuneratórios dos professores em decorrência das progressões.

Embora os diversos apontamentos feitos pelo Ministério Público de Contas sejam bastante pertinentes e tragam reflexões de extrema importância acerca do tema, não vislumbro possibilidade de ofertar resposta ao consulente no sentido de afastar a aplicabilidade do dispositivo legal municipal (ainda que por meio da utilização da técnica de interpretação conforme à Constituição, como poderia se depreender da manifestação ministerial) em processo de consulta, que, em princípio, não é a sede adequada para a realização de controle de constitucionalidade por este Tribunal de Contas.

Ainda que a Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup> e o art. 78 da Lei Orgânica desta Corte de Contas<sup>5</sup> assegurem a competência deste Tribunal para

4 O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

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

§ 1º Em sessão plenária, o Relator do feito exporá o caso, procedendo-se, em seguida, à deliberação sobre a matéria.

§ 2º Proferido o julgamento pelo Tribunal Pleno e publicada a respectiva deliberação, serão os autos devolvidos à Câmara, para apreciar o caso de acordo com a decisão prejudicial.

§ 3º Idêntico incidente poderá ser suscitado por qualquer Conselheiro, Auditor quando em substituição, ou membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em feitos de competência originária do Tribunal Pleno.

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

apreciar a constitucionalidade de leis ou atos normativos do Poder Público, tal atribuição se aplica somente à solução de casos concretos submetidos à análise do Tribunal, de maneira incidental, como questão prejudicial de mérito, não podendo abranger a modalidade de controle por meio de consulta.

Conforme previsto nos arts. 311 e seguintes do Regimento Interno, no processo de consulta, busca-se obter um posicionamento em tese desta Corte de Contas acerca de dúvida, formulada por autoridade legítima, quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal. Quando tomada por quórum qualificado, inclusive, a decisão da consulta tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, nos termos do art. 316.

Note-se, portanto, que o processo de consulta trata de temas em abstrato, de forma desvinculada de casos concretos, de maneira que a análise da constitucionalidade de dispositivos legais, no âmbito desta espécie processual, extrapolaria o escopo específico desse processo.

A obrigatoriedade de que a resposta à consulta constitua apreciação de tese, mesmo quando a dúvida envolver caso concreto, consta, inclusive, da Súmula nº 3 deste Tribunal de Contas, *in verbis*:

As consultas que versarem sobre caso concreto não serão admitidas por este Tribunal, salvo se tratarem de assunto de relevante interesse público, devidamente motivado, situação em que delas se poderá conhecer, desde que satisfeitos todos os requisitos para a sua admissibilidade, constituindo-se a resposta em apreciação de tese, mas não de caso concreto.

Diante desse cenário, parece-me que a presente consulta deve ser respondida no sentido de que, existindo vedação na legislação municipal à concessão de aumentos remuneratórios aos profissionais do magistério em decorrência de progressões funcionais, em determinadas hipóteses, caso a situação descrita na norma reste configurada, deverá ser respeitada a proibição legal.

Ressalva-se, contudo, em atenção aos argumentos trazidos aos autos pelo Ministério Público de Contas, a possibilidade de que, em ação própria, seja questionada a constitucionalidade do dispositivo legal discutido nos presentes autos, devendo ser remetida cópia desta decisão ao Procurador-Geral de Justiça do Município consulente.

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

Existindo vedação na legislação municipal à concessão de aumentos remuneratórios aos profissionais do magistério em decorrência de progressões funcionais, em determinadas hipóteses, caso a situação descrita na norma reste configurada, deverá ser respeitada a proibição legal.

Ressalva-se, contudo, a possibilidade de que, em ação própria, seja questionada a constitucionalidade do dispositivo legal discutido nos presentes autos, devendo ser remetida cópia desta decisão ao Procurador-Geral de Justiça do Município consulente.

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 VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (RELATOR DESIGNADO)**

Trata-se de consulta formulada pelo prefeito do município de Formosa do Oeste, Luiz Antônio Domingos de Aguiar, a fim de verificar: se há a possibilidade de conceder as progressões vertical e horizontal aos profissionais do magistério do município, mesmo estando o percentual da folha de pagamento com recursos do FUNDEB em 100%, ou deve-se manter suspenso conforme o art. 95 da Lei Complementar nº 09/2011.<sup>6</sup>

A Lei Complementar nº 09/2011, do município de Formosa do Oeste, que dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e remuneração dos profissionais do magistério, dispõe em seu art. 95, que:

Art. 95. Os aumentos na remuneração dos profissionais do magistério em decorrência das progressões vertical por habilitação ou horizontal por avaliação de desempenho serão suspensas quando o percentual da folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) do FUNDEB ou a folha geral de pagamento alcançar o percentual de cinquenta e um por cento da receita corrente líquida do Município.

A Coordenadoria de Gestão Municipal apresentou manifestação na Instrução nº 3346/21, acostada na peça nº 13, no sentido de que a Lei Complementar Municipal é clara ao dispor que serão suspensas as progressões, nas hipóteses em que a folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) dos recursos provenientes do FUNDEB ou 51% (cinquenta e um por cento) da receita corrente líquida, de modo que ocorrendo uma destas situações as progressões devem ser suspensas.

Assim, ante a informação de que o município atingiu o percentual de 100% (cem por cento) de utilização dos recursos do FUNDEB, com a folha de pagamento dos profissionais do magistério, opina que o consulente seja orientado a interromper a concessão de progressões funcionais aos profissionais da carreira do magistério,

6 Petição da Consulta, peça nº 03, fl. 02.

nos termos do disposto no art. 95 da Lei Complementar nº 09/2011, do município de Formosa do Oeste.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas do Estado do Paraná apresentou o parecer nº 218/21, juntado à peça nº 14, aduzindo, em síntese, que para a análise da consulta formulada pelo município de Formosa do Oeste, faz-se necessário considerar o art. 95 da Lei Complementar Municipal nº 09/2011 como medida de enrijecimento do controle de despesas de pessoal, bem como limitação de direitos de uma classe específica de servidores públicos, quais sejam: os professores.

Nesse sentido, dispõe que consoante o entendimento consolidado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há óbice para que a lei municipal imponha limites mais restritivos de controle das despesas públicas do que os preceituados pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, argumenta que não há notícia de que o município de Formosa do Oeste tenha editado normas restritivas semelhantes para os demais servidores, o que caracterizaria violação ao princípio da igualdade. Além disso, afirma que a norma municipal configura evidente retrocesso ao preceituado pelo art. 206, IV, da Constituição Federal, que preconiza a valorização dos profissionais da educação, bem como que não seria possível restringir o direito adquirido do servidor público que preenche todos os requisitos para a progressão funcional, com base em aspectos orçamentário-financeiro.

Contudo, o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, em seu voto condutor, dispõe, em síntese, que nos termos do consignado pela Coordenadoria de Gestão Municipal a legislação é absolutamente clara ao vedar progressões da carreira do magistério quando a folha de pagamento alcançar 51% (cinquenta e um por cento) da receita corrente líquida do município ou na hipótese do município atingir o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) dos recursos provenientes do FUNDEB com o pagamento de professores.

Aduz que, em que pese os pertinentes apontamentos feitos pelo Ministério Público de Contas, não é possível ofertar ao consulente resposta no sentido de afastar a aplicação da norma constitucional, no âmbito do processo de consulta, uma vez que este deve tratar de temas em abstrato, de forma desvinculada de casos concretos, sem a possibilidade de análise da constitucionalidade de dispositivos legais.

Sendo assim, o Conselheiro votou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, para que esta fosse respondida nos seguintes termos:

Existindo vedação na legislação municipal à concessão de aumentos remuneratórios aos profissionais do magistério em decorrência de progressões funcionais, em determinadas hipóteses, caso a situação descrita na norma reste configurada, deverá ser respeitada a proibição legal. Ressalva-se, contudo, a possibilidade de que, em ação própria, seja

questionada a constitucionalidade do dispositivo legal discutido nos presentes autos, devendo ser remetida cópia desta decisão ao Procurador-geral de Justiça do Município consulente.

Em que pese o voto apresentado pelo relator, divirjo do posicionamento em relação a orientação no sentido de que, ocorrendo as hipóteses previstas no art. 95 da Lei Complementar nº 09/2011, do município de Formosa do Oeste, deverá ser respeitada a norma legal.

Pois, no presente caso, vislumbra-se que a interpretação proposta pelo relator acarreta inequívoca antinomia entre o disposto nos arts. 43 a 48 da Lei Complementar nº 09/2011 e o disposto no art. 95 do mesmo diploma legal, bem como em relação ao preceituado pelo art. 22, inciso I, da Lei nº 101/2000 e o disposto no art. 95 da Lei Complementar nº 09/2011.

Visto que nos termos do acertadamente consignado pelo Ministério Público de Contas no parecer nº 218/21, consoante o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4426/CE, não há óbice para que o município estabeleça critérios mais rigorosos de gasto com pessoal do que o estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Todavia, os parâmetros de indisponibilidade orçamentária-financeira estabelecidos pela Lei Complementar não podem ser utilizados para tolher o direito subjetivo do servidor público, mas tão somente para nortear o ente público na gestão das despesas públicas.

Assim, uma vez que os arts. 43 a 48 da Lei Complementar nº 09/2011 dispõem que o professor fará jus à progressão horizontal ou vertical, na hipótese de cumprir os requisitos preceituados pela norma, não seria possível afastar o direito subjetivo do servidor que preenche os requisitos para progressão, em razão do percentual da folha de pagamento dos profissionais do magistério ultrapassar 85% (oitenta e cinco por cento) do FUNDEB ou na hipótese da folha geral de pagamento alcançar o percentual de cinquenta e um por cento da receita corrente líquida do Município.

Veja-se que, neste sentido, o art. 22, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, preceitua expressamente a impossibilidade de vedar a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação, quando estes decorrerem de determinação legal, como é o caso da progressão vertical e horizontal dos profissionais do magistério do município de Formosa do Oeste. *In verbis*:

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

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

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



Aliás, sobre o assunto, o Superior Tribunal de Justiça fixou a seguinte tese no Tema Repetitivo nº 1075:

É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000.

Por esse motivo, divirjo do posicionamento apresentado pelo relator, para responder a consulta no sentido de que o art. 95 da Lei Complementar nº 09/2011, deve ser utilizado exclusivamente para nortear a gestão municipal no processo de elaboração e execução orçamentária, mas não para obstar o direito subjetivo dos profissionais do magistério do município de Formosa do Oeste as progressões estabelecidas pela norma.

### 3.1 CONCLUSÃO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Face ao exposto, divirjo do Relator, para propor CONHECER a presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA do questionamento no seguinte sentido: é possível que o município conceda progressões horizontais e verticais aos profissionais do magistério, ainda que tenha utilizado o percentual de 100% (cem por cento) dos recursos do FUNDEB para adimplir a folha de pagamento dos profissionais da educação, pois na hipótese do município estabelecer critérios mais rigorosos de gasto com pessoal do que o estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estes não podem ser utilizados para obstar o direito subjetivo do servidor público que preencha todos os requisitos legais para a progressão funcional, mas apenas para nortear a gestão municipal no planejamento e execução orçamentária.

## 4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por voto de desempate do presidente, em CONHECER a presente Consulta para, no mérito, RESPONDER o questionamento no seguinte sentido:

I - é possível que o município conceda progressões horizontais e verticais aos profissionais do magistério, ainda que tenha utilizado o percentual de 100% (cem por cento) dos recursos do FUNDEB para adimplir a folha de pagamento dos profissionais da educação, pois na hipótese do município estabelecer critérios mais

rigorosos de gasto com pessoal do que o estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estes não podem ser utilizados para obstar o direito subjetivo do servidor público que preencha todos os requisitos legais para a progressão funcional, mas apenas para nortear a gestão municipal no planejamento e execução orçamentária.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Acompanharam a divergência do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Presidente, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES desempatou o julgamento acompanhando o voto da divergência do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

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

Plenário Virtual, 27 de abril de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

**MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**  
**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Presidente**

# OBRA PÚBLICA

## ESCOLA – PROPRIEDADE PARTICULAR – ÁREA DE LITÍGIO

PROCESSO N° : 111352/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICIPIO DE PORTO BARREIRO  
INTERESSADO : EMANOEL VANDERLEI VOLFF  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N° 1165/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Município de Porto Barreiro. Aplicação de verba pública para construção ou reforma de escola em terreno particular cuja posse é objeto de litígio judicial. Áreas de acampamento de trabalhadores rurais sem-terra. Resposta à consulta.

## 1 DO RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre consulta formulada pelo senhor Prefeito do MUNICÍPIO DE PORTO BARREIRO, por meio da qual indaga acerca das seguintes questões:

- a) O município pode investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal em terreno que não seja de sua propriedade a fim de atender direito à educação rural comunitária de crianças acampadas em área de litígio de reintegração de posse?
- b) Em caso de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, que recomendem a construção ou reforma de escola em terreno alheio, localizada em acampamento de trabalhadores rurais sem-terra, área em litígio de reintegração de posse, o município estaria respaldado a realizar tal investimento público?
- c) Em caso de investimento público em terreno alheio, nas condições apontadas no item “b” retro, haverá irregularidade nas contas públicas?
- d) A desapropriação de área dentro de terreno em litígio de reintegração de posse a fim de construir escola seria possível, mesmo considerando a insegurança jurídica proveniente do não trânsito em julgado de eventuais processos de retomada da terra?

Conforme justifica o gestor, muitos municípios paranaenses possuem em seu território áreas de acampamento de trabalhadores rurais sem-terra. Essas áreas, regra geral, encontram-se em litígio de reintegração de posse. Ocorre que muitos litígios se estendem por décadas o que leva a uma estabilização das famílias nesses locais, vinculando os entes públicos à prestação de serviços de suas competências.

Uma das principais demandas de serviço público refere -se ao direito pleno à educação, com conforto, qualidade e segurança, dentro da comunidade. O desatendimento dessas demandas, não raro, trazem ao administrador público um sem-número de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta,

propostos pelo Ministério Público, reivindicando, para o administrador público, respaldo técnico e normativo para o cumprimento das disposições administrativas.

Contudo, questiona acerca da segurança jurídica diante do contido no art. 1.255 do Código Civil: “aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização”.

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Jurídica da municipalidade (peça n.º 4), com manifestação em sentido contrário à possibilidade de se dispender numerário proveniente do tesouro municipal em terreno cuja propriedade não seja do próprio município, sob o preço de estar caracterizada aplicação de verba pública em área irregular.

Presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa<sup>1</sup>, conheci da consulta conforme Despacho n.º 210/22-GCDA.

Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que foram encontradas decisões com força normativa relacionadas em parte ao tema específico submetido à apreciação - Ac n.º 1001/20-TP, Ac n.º 2192/19-TP e Ac n.º 1730/18-TP - e outras que, embora sem força normativa, podem auxiliar na resposta ao tema proposto - Ac n.º 474/09-TP e Resolução n.º 1921/04. Desse modo, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução e ao Ministério Público de Contas para parecer.

A unidade técnica pronunciou-se nos termos abaixo (peça n.º 14):

... pelo que se infere do questionamento articulado na presente consulta, o poder público almeja a ocupação precária de área particular, objeto litígio judicial, para construção ou reforma de escola, o que obviamente não é permitido. Tal conduta igualmente constituiria turbação ou esbulho possessório sujeito à reintegração de posse.

... ausentes as hipóteses legais de intervenção do Estado na propriedade do particular<sup>2</sup>, o Município não pode ocupar precariamente área privada, ainda que com a louvável finalidade de investimento em construção ou reforma de escola municipal.

Ademais, a realização de investimentos públicos em área privada ocupada de forma precária pelo poder público, representaria sérios riscos de dano ao erário, haja vista a probabilidade de retomada da área pelo seu legítimo proprietário.

[...]

As Recomendações Administrativas expedidas pelo Ministério Público Estadual, conforme a própria terminologia sugere, não possuem força cogente, competindo ao gestor público, dentro de sua discricionariedade administrativa, escolher o caminho que melhor atenda ao interesse público,

- 1 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar n.º 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese.
- 2 Limitação administrativa, servidão administrativa, requisição administrativa, ocupação temporária, tombamento e desapropriação.

dentro das possibilidades permitidas pelo ordenamento jurídico.

Por sua vez, os Termos de Ajustamento de Conduta, embora possuam natureza de título executivo extrajudicial nos termos do que estabelece o artigo 5º, § 6º lei n.º 7.347/1985, apenas se perfectibilizam pelo acordo de vontades entre ambas as partes envolvidas, razão pela qual o gestor público não é obrigado a firmar o documento caso a medida a ser adotada não seja condizente com as regras postas no ordenamento jurídico.

Assim, em sintonia com a resposta constante no primeiro questionamento, ausentes as hipóteses legais de intervenção do Estado na propriedade privada, o Município não pode ocupar de forma precária área particular, ainda que com a finalidade de investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal.

[...]

Havendo ocupação de área privada pelo poder público sem respaldo em lei, ainda que sob o pretexto de construção ou reforma de unidade escolar, haverá irregularidade das contas públicas em razão da ofensa ao princípio da legalidade.

[...]

O fato de existir insegurança jurídica proveniente da ausência de trânsito em julgado de eventuais processos de retomada de terra não impede o ajuizamento do processo de desapropriação, uma vez que neste se discute o direito de propriedade e não o direito de posse sobre o bem a ser desapropriado.

Todavia, conforme acertadamente destacado pelo parecer técnico que instrui a presente consulta, compete ao gestor público ponderar acerca da conveniência da medida, uma vez que, desapropriada a área e construída a obra pública, enormes prejuízos poderiam incidir sobre o erário em caso de superveniência de ordem de desocupação, por conta do esvaziamento precoce do objeto.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, enalteceu o trabalho realizado pela Procuradoria Municipal e sugeriu sejam endossadas as respostas apresentadas pelo órgão (peça n.º 15).

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cabe registrar a relevância do assunto contemplado na consulta, revestindo-se de relevante interesse público, de forma a merecer o enfrentamento pelo Tribunal de Contas e cujo posicionamento certamente servirá de diretriz para todos os jurisdicionados do Estado do Paraná.

Verifico que o objeto da dúvida foi suficientemente analisado na instrução processual e no parecer jurídico da procuradoria do ente interessado, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e sinalizada.

A consulta reporta-se à possibilidade ou não de se investir verba pública em construção ou reforma de escola municipal situada em acampamento de trabalhadores rurais, cujo terreno não pertence ao Município.

Compreende-se a preocupação da parte consulente em razão da atuação do Ministério Público local visando impelir o representante do Poder Executivo a agir em determinado sentido à luz do direito básico à educação.

Na mão contrária vem o justo receio de posterior responsabilização do gestor pelo emprego de dinheiro público de maneira temerária, anunciadamente infrutífera ou contrária aos termos da lei.

Destaco que após percuciente estudo da situação descortinada foram convergentes os entendimentos da Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM e da procuradoria de Porto Barreiro.

Para solução do aparente conflito entre a responsabilidade na administração do patrimônio público e o dever dos municípios de fornecer serviço público de educação comunitário de qualidade cabe tecer as seguintes considerações.

A realização de obra pública em terreno particular passando por litígio de reintegração de posse oferece grande potencial de causar prejuízo ao Erário, diante da real possibilidade de os bens, verbas ou investimentos provenientes do Tesouro Municipal serem incorporados ao patrimônio particular.

O administrador público, no caso o senhor Prefeito Municipal, é quem detém a prerrogativa de avaliar como cumprir da melhor forma o princípio da Eficiência Administrativa e sopesar qual das políticas públicas ao seu alcance atenderá aos anseios dos administrados.

Nesse aspecto, oportuna a colocação do douto advogado do município em seu opinativo:

... em muitos casos, existem alternativas administrativas que embora não comportem a citada construção/reforma em terreno alheio, não acarretam no descumprimento do dever de prestação adequado e eficiente do serviço de educação. Essas ferramentas, tais como realocação de alunos, disponibilização novas vagas em transporte escolar e outras, estão à disposição do gestor público, e só por ele devem ser eleitas. A redistribuição e realocação de alunos assentados não acarreta, necessariamente, uma urbanização do ensino, sobretudo quando o município for de pequeno porte, de caráter essencialmente rural e comunitário. Tanto é assim, que muitos dos municípios de pequeno porte oferecem, tanto em escolas rurais como as localizadas na sede, apenas o ensino primário, sendo que o aluno, mesmo assentado, será obrigado a dirigir-se à sede do município ou a outro local que ofereça a continuidade do ensino após o ensino primário, afastando-se, mesmo que de forma pendular, da comunidade assentada.

Embora o Ministério Público encontre no artigo 127, *caput*, do texto constitucional, reconhecimento como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, os pareceres por ele emitidos e instrumentos jurídicos a seu dispor não detém força cogente.

Nessa ordem de ideias, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.

## 2.1 VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento e resposta à presente consulta nos seguintes termos:

a) O município pode investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal em terreno que não seja de sua propriedade a fim de atender direito à educação rural comunitária de crianças acampadas em área de litígio de reintegração de posse?

Resposta: Não. O direcionamento de verba pública para construção, reforma ou melhoramento de imóvel em propriedade particular, a qualquer título, corresponde, nos termos do artigo 1.255 do Código Civil Brasileiro, a facilitar a indevida incorporação ao patrimônio particular de bem ou verbas provenientes do Tesouro Municipal, o que pode ser classificado como ato de improbidade administrativa que gera prejuízo ao erário, nos termos do inciso I, do artigo 10 da Lei nº 8.429/92 - Lei de Improbidade Administrativa.

b) Em caso de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, que recomendem a construção ou reforma de escola em terreno alheio, localizada em acampamento de trabalhadores rurais sem-terra, área em litígio de reintegração de posse, o município estaria respaldado a realizar tal investimento público?

Resposta: Não. O objetivo da Recomendação Administrativa e do Termo de Ajustamento de Conduta é persuadir o gestor público a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos. Apesar disso, embora reflita a posição do Ministério Público, não se pode afirmar que, do ponto de vista legal, esses instrumentos gozem dos mesmos efeitos de uma sentença judicial transitada em julgado - sobretudo a imutabilidade e efeito *erga omnes* - ou possuam força normativa.

No máximo os instrumentos como o TAC vinculam as partes que o firmaram, não estendendo seus efeitos a outras pessoas ou órgãos. Nessa linha, nada impede que outros órgãos judiciais ou de controle tenham concepção diversa da estipulada nos citados instrumentos e venham exercer seu poder/dever de buscar a responsabilização do ente público e de seu gestor através de competente processo de ressarcimento ao erário.

c) Em caso de investimento público em terreno alheio, nas condições apontadas no item “b” retro, haverá irregularidade nas contas públicas?

Resposta: Uma vez caracterizada aplicação de verbas públicas de forma irregular e ofensa ao princípio da Legalidade, haverá reprovação das contas do gestor.

d) A desapropriação de área dentro de terreno em litígio de reintegração de posse a fim de construir escola seria possível, mesmo considerando a insegurança

jurídica proveniente do não trânsito em julgado de eventuais processos de retomada da terra?

Resposta: Não há segurança jurídica na aquisição de área, mesmo pelo instrumento da desapropriação, quando localizada em área maior que se encontre ainda em litígio de reintegração de posse. Não tendo sido concretizado o assentamento das famílias acampadas pelo INCRA e, sobretudo, não tendo havido posicionamento irreversível do Poder Judiciário sobre a causa, nenhuma intervenção na propriedade que resulte de injeção de verba pública será viável e incontestável, visto que sequer a posse se encontra pacificada.

Ademais, em muitos dos processos de disputa de terras há firmado interesse da União na área, o que, em tese, inviabilizaria a fixação do interesse de outro ente público na desapropriação.

Por fim, o risco de sobrevir uma ordem de desocupação, com eventual desapropriação e construção de obra pública já realizada, levaria a enormes prejuízos aos cofres públicos e responsabilização do gestor público pela inviabilização e esvaziamento precoce do projeto.

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

### 3 VOTO DIVERGENTE (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Porto Barreiro, a fim de verificar:

a possibilidade de se investir verba pública na construção ou na reforma de escola municipal situada em acampamento de trabalhadores rurais, terreno não pertencente ao município, portanto, tudo sob o ponto de vista da segurança jurídica, sobretudo quando confrontado com o contido no artigo 1.255 do Código Civil Brasileiro, que reproduzo a seguir: “Art. 1.255. Aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização.”<sup>3</sup>

Sustenta que muitos municípios paranaenses possuem em seu território áreas de acampamento de trabalhadores rurais sem-terra e que essas áreas usualmente encontram-se em litígio. Diz que com a finalidade de atender os direitos fundamentais dos indivíduos que residem no assentamento, em especial no que tange ao direito fundamental à educação, o Ministério Público propôs diversas recomendações administrativas e termos de ajustamento de conduta ao administrador.

Assim, pugna que o Tribunal de Contas do Paraná sane os seguintes questionamentos:

<sup>3</sup> Petição da Consulta, peça n.º 03, fl. 02.



- a) O município pode investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal em terreno que não seja de sua propriedade a fim de atender direito à educação rural comunitária de crianças acampadas em área de litígio de reintegração de posse?
- b) Em caso de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, que recomendem a construção ou reforma de escola em terreno alheio, localizada em acampamento de trabalhadores rurais sem-terra, área em litígio de reintegração de posse, o município estaria respaldado a realizar tal investimento público?
- c) Em caso de investimento público em terreno alheio, nas condições apontadas no item “b” retro, haverá irregularidade nas contas públicas?
- d) A desapropriação de área dentro de terreno em litígio de reintegração de posse a fim de construir escola seria possível, mesmo considerando a insegurança jurídica proveniente do não trânsito em julgado de eventuais processos de retomada da terra?

O Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, em seu voto condutor, dispõe que a realização de obra pública em terreno particular sobre o qual pende decisão de reintegração de posse oferece grande potencial de causar prejuízo ao erário, tendo em vista a possibilidade real de que os bens, verbas e investimento provenientes do Tesouro Municipal sejam incorporados ao patrimônio do particular.<sup>4</sup>

4 O Conselheiro votou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, para que esta fosse respondida nos seguintes termos:

a) O município pode investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal em terreno que não seja de sua propriedade a fim de atender direito à educação rural comunitária de crianças acampadas em área de litígio de reintegração de posse?

Resposta: Não. O direcionamento de verba pública para construção, reforma ou melhoramento de imóvel em propriedade particular, a qualquer título, corresponde, nos termos do artigo 1.255 do Código Civil Brasileiro, a facilitar a indevida incorporação ao patrimônio particular de bem ou verbas provenientes do Tesouro Municipal, o que pode ser classificado como ato de improbidade administrativa que gera prejuízo ao erário, nos termos do inciso I, do artigo 10 da Lei nº 8.429/92 - Lei de improbidade Administrativa.

b) Em caso de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, que recomendem a construção ou reforma de escola em terreno alheio, localizada em acampamento de trabalhadores rurais sem-terra, área em litígio de reintegração de posse, o município estaria respaldado a realizar tal investimento público?

Resposta: Não. O objetivo da Recomendação Administrativa e do Termo de Ajustamento de Conduta é persuadir o gestor público a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos. Apesar disso, embora reflita a posição do Ministério Público, não se pode afirmar que, do ponto de vista legal, esses instrumentos gozem dos mesmos efeitos de uma sentença judicial transitada em julgado - sobretudo a imutabilidade e efeito erga omnes - ou possuam força normativa. No máximo os instrumentos como o TAC vinculam as partes que o firmaram, não estendendo seus efeitos a outras pessoas ou órgãos. Nessa linha, nada impede que outros órgãos judiciais ou de controle tenham concepção diversa da estipulada nos citados instrumentos e venham exercer seu poder/dever de buscar a responsabilização do ente público e de seu gestor através de competente processo de ressarcimento ao erário.

c) Em caso de investimento público em terreno alheio, nas condições apontadas no item “b” retro, haverá irregularidade nas contas públicas? Resposta: Uma vez caracterizada aplicação de verbas públicas de forma irregular e ofensa ao princípio da Legalidade, haverá reprovação das contas do gestor.

d) A desapropriação de área dentro de terreno em litígio de reintegração de posse a fim de construir escola seria possível, mesmo considerando a insegurança jurídica proveniente do não trânsito em julgado de eventuais processos de retomada da terra? Resposta: Não há segurança jurídica na aquisição de área, mesmo pelo instrumento da desapropriação, quando localizada em área maior que se encontre ainda em litígio de reintegração de posse. Não tendo sido concretizado o assentamento das famílias acampadas pelo INCRA e, sobretudo, não tendo havido posicionamento irrecorrível do Poder Judiciário sobre a causa, nenhuma intervenção na propriedade que resulte de injeção de verba pública será viável e incontestável, visto que sequer a posse se encontra pacificada. Ademais, em muitos dos processos de disputa de terras há firmado interesse da União na área, o que, em tese, inviabilizaria a fixação do interesse de outro ente público na desapropriação. Por fim, o risco de sobrevir uma ordem de desocupação, com eventual desapropriação e construção de obra pública já realizada, levaria a enormes prejuízos aos cofres públicos e responsabilização do gestor público pela inviabilização e esvaziamento precoce do projeto. Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, encerrem-se os autos, nos termos do art. 398 do RI.

Todavia, em que pese o voto apresentado pelo relator, divirjo do posicionamento quanto a impossibilidade de investimento público para a construção ou reforma de escola, a fim de atender as crianças e adolescentes residentes em área de litígio de reintegração de posse.

Uma vez que, diversamente do aduzido, à luz do ordenamento jurídico pátrio não há óbice para que a verba pública seja direcionada à construção ou reforma de escola, ainda que em terreno particular, desde que, nos termos do preceituado pela Lei 4.320/64 e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, exista programa de governo e previsão orçamentária.

Neste sentido, a título exemplificativo, é importante recordar que usualmente a administração pública realiza a locação de imóveis particulares, que a fim de atender as necessidades da atividade a ser desempenhada necessitam de reformas substanciais, que ocorrem às expensas da administração pública, sem que tais atos sejam precocemente caracterizados como aptos a ocasionar prejuízo ao erário.

Do mesmo modo, na hipótese de se demonstrar mais econômica, nada impede que o Município conceda subvenção social para a prestação de serviços educacionais no âmbito do assentamento, com fundamento no art. 16 da Lei n.º 4.320/64.

Aliás, não olvidando da discricionariedade que possui o administrador para a escolha das políticas públicas que serão realizadas em sua gestão, cumpre mencionar que o art. 227 da Constituição Federal consagrou o princípio da Prioridade Absoluta, por meio do qual, consoante o disposto no art. 4º da Lei n.º 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, é dever do poder público assegurar com absoluta prioridade o direito das crianças e dos adolescentes à educação, sendo que a garantia da prioridade compreende, dentre outras coisas: “preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas”.<sup>5</sup>

Frise-se, ainda, que a educação é direito fundamental, preceituado pelo art. 205 da Constituição Federal. E conforme o disposto no art. 5º da Lei n.º 9.394/1996 – Lei de diretrizes e bases da educação nacional:

O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo.

Portanto, é evidente a necessidade de atuação da administração pública no sentido de garantir, com absoluta prioridade, às crianças e adolescentes a efetividade do direito à educação, nos termos do disposto no art. 227 da Constituição Federal, não sendo possível que o Município se abstenha de efetivar o direito à educação

5 Art. 4º, alínea “c”, da Lei n.º 8.069/90.

das crianças residentes em ocupação, sob o pretexto de que não pode facilitar a incorporação indevida de verbas do Tesouro Municipal ao patrimônio de particular.

### 3.1 CONCLUSÃO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Face ao exposto, divirjo do Relator, para propor CONHECER a presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA do questionamento nos seguintes termos:

a) O município pode investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal em terreno que não seja de sua propriedade a fim de atender direito à educação rural comunitária de crianças acampadas em área de litígio de reintegração de posse?

Resposta: Sim. À luz do ordenamento jurídico pátrio, é possível que o Município invista dinheiro público na construção ou reforma de escola municipal em propriedade particular, desde que o investimento esteja integrado a um programa de governo e exista previsão orçamentária, com fundamento nas disposições da Lei 4.320/64 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Além disso, na hipótese de se demonstrar mais vantajosa, não há óbice para que o Município institua subvenção social para a prestação dos serviços educacionais no âmbito do assentamento, com fundamento no disposto no art. 16 da Lei 4.320/64.

b) Em caso de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, que recomendem a construção ou reforma de escola em terreno alheio, localizada em acampamento de trabalhadores rurais sem-terra, área em litígio de reintegração de posse, o município estaria respaldado a realizar tal investimento público?

Resposta: Sim, desde que exista programa de governo e previsão orçamentária, com fundamento no preconizado nas disposições da Lei 4.320/64 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

c) Em caso de investimento público em terreno alheio, nas condições apontadas no item “b” retro, haverá irregularidade nas contas públicas?

Resposta: O mero investimento de recursos públicos para a construção ou reforma de escola em terreno particular não conduzirá a irregularidade das contas, quando for respaldado por programa de governo e previsão orçamentária, nos termos do disposto na Lei 4.320/64 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

d) A desapropriação de área dentro de terreno em litígio de reintegração de posse a fim de construir escola seria possível, mesmo considerando a insegurança jurídica proveniente do não trânsito em julgado de eventuais processos de retomada da terra?

Sim, desde que presente os requisitos legais estabelecidos pela Lei nº 3.365/41, uma vez que a existência de litígio não impede, por si só, a realização de desapropriação pela administração pública.

## 4 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 maioria absoluta, em conhecer e responder à presente consulta nos seguintes termos:

I - O município pode investir dinheiro público em construção ou reforma de escola municipal em terreno que não seja de sua propriedade a fim de atender direito à educação rural comunitária de crianças acampadas em área de litígio de reintegração de posse?

Resposta: Não. O direcionamento de verba pública para construção, reforma ou melhoramento de imóvel em propriedade particular, a qualquer título, corresponde, nos termos do artigo 1.255 do Código Civil Brasileiro, a facilitar a indevida incorporação ao patrimônio particular de bem ou verbas provenientes do Tesouro Municipal, o que pode ser classificado como ato de improbidade administrativa que gera prejuízo ao erário, nos termos do inciso I, do artigo 10 da Lei n.º 8.429/92 - Lei de improbidade Administrativa;

II - Em caso de Recomendações Administrativas e Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, que recomendem a construção ou reforma de escola em terreno alheio, localizada em acampamento de trabalhadores rurais sem-terra, área em litígio de reintegração de posse, o município estaria respaldado a realizar tal investimento público?

Resposta: Não. O objetivo da Recomendação Administrativa e do Termo de Ajustamento de Conduta é persuadir o gestor público a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos. Apesar disso, embora reflita a posição do Ministério Público, não se pode afirmar que, do ponto de vista legal, esses instrumentos gozem dos mesmos efeitos de uma sentença judicial transitada em julgado - sobretudo a imutabilidade e efeito erga omnes - ou possuam força normativa;

No máximo os instrumentos como o TAC vinculam as partes que o firmaram, não estendendo seus efeitos a outras pessoas ou órgãos. Nessa linha, nada impede que outros órgãos judiciais ou de controle tenham concepção diversa da estipulada nos citados instrumentos e venham exercer seu poder/dever de buscar a responsabilização do ente público e de seu gestor através de competente processo de ressarcimento ao erário;

III - Em caso de investimento público em terreno alheio, nas condições apontadas no item “b” retro, haverá irregularidade nas contas públicas?

Resposta: Uma vez caracterizada aplicação de verbas públicas de forma irregular e ofensa ao princípio da Legalidade, haverá reprovação das contas do gestor;

IV - A desapropriação de área dentro de terreno em litígio de reintegração de posse a fim de construir escola seria possível, mesmo considerando a insegurança jurídica proveniente do não trânsito em julgado de eventuais processos de retomada da terra?

Resposta: Não há segurança jurídica na aquisição de área, mesmo pelo instrumento da desapropriação, quando localizada em área maior que se encontre ainda em litígio de reintegração de posse. Não tendo sido concretizado o assentamento das famílias acampadas pelo INCRA e, sobretudo, não tendo havido posicionamento irrecorrível do Poder Judiciário sobre a causa, nenhuma intervenção na propriedade que resulte de injeção de verba pública será viável e incontestável, visto que sequer a posse se encontra pacificada;

Ademais, em muitos dos processos de disputa de terras há firmado interesse da União na área, o que, em tese, inviabilizaria a fixação do interesse de outro ente público na desapropriação;

Por fim, o risco de sobrevir uma ordem de desocupação, com eventual desapropriação e construção de obra pública já realizada, levaria a enormes prejuízos aos cofres públicos e responsabilização do gestor público pela inviabilização e esvaziamento precoce do projeto;

V - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

b) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO (voto vencedor).

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA votou conforme proposta de voto divergente, sendo acompanhado pelo Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO (voto vencido).

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

Plenário Virtual, 11 de maio de 2023 – Sessão Virtual nº 8.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Presidente**

## OPERAÇÃO DE CRÉDITO CARACTERIZAÇÃO – PARCELAMENTO

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

### ACÓRDÃO N° 1285/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Perguntas que ilustram situações hipotéticas capazes de caracterizar operação de crédito. Artigo 29 da LRF. Não configuração de operação de crédito.

#### 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 posicionou:

1. 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.

2. Se este recurso, não tiver origem orçamentária de financiamento ou endividamento público, não caracteriza.
3. 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.
4. 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 arrazoadado. 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 juízo atingido pelo 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.

Após julgamento do feito por meio do v. Acórdão n.º 2946/21-STP (peça n.º 24), o Ministério Público de Contas ofertou Embargos de Declaração (peça n.º 27), a partir dos quais foi acolhida preliminar de nulidade do *decisum* em comento e, por consequência, reaberta a fase instrutória.

Com isso, a unidade técnica repisou a manifestação contida na Informação n.º 611/20 (vide Instrução n.º 3551/22, peça n.º 39).

Por fim, o *Parquet*, em seu Parecer n.º 292/22-PGC (peça n.º 40), manifestou-se no sentido de que o contrato de compra e venda à vista ou a prazo, por si só, não se equipara a nenhuma das espécies de operação de crédito definidas no § 1º do art. 29 da LRF, bem como não se enquadra como “outras operações assemelhadas”, pois inexistente o elemento subjetivo necessário para caracterização da operação de crédito, qual seja, vontade de contratual de obtenção de crédito de terceiro.

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.

Preliminarmente, destaco a mudança de entendimento deste Relator a partir do bem embasado e aprofundado posicionamento oferecido pelo *Parquet* de Contas em sede de Embargos de Declaração.

Assim, após detido exame do feito, corroboro integralmente as conclusões vertidas pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas, o que motiva a apresentação de resposta à presente consulta nos termos doravante discorridos.

Para tanto, destaco que todas as perguntas formuladas seguem exatamente a mesma linha de raciocínio, de modo que a resposta abaixo tem aplicabilidade indistinta aos itens 1, 2, 3 e 4:

Não, o simples parcelamento não configura automática e obrigatoriamente uma relação jurídica de operação de crédito.

As operações de crédito, para serem assim compreendidas, podem derivar do que preconiza expressamente o artigo 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da leitura do qual se extrai que operação de crédito se traduz em um 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.

Mais adiante, o §1º abre tal rol e traz como hipóteses de equiparação à figura da 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.

Assim, como bem pontuou o Ministério Público de Contas, isto não significa dizer que o artigo 29, III, da LRF autorize considerar como operação de crédito qualquer operação que envolva a antecipação de recursos no tempo, pois o preciso significado da expressão “outras operações assemelhadas” é o de que as operações de crédito podem aparecer sob outra roupagem jurídica, mas os elementos constituidores de uma operação como tal, necessariamente, deverão estar presentes para que se possam aplicar os limites, vedações e condições previstos na LRF.

Para tanto devem estar presentes os seguintes aspectos, enumerados no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional<sup>1</sup>:

- 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.

<sup>1</sup> Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. – 13ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2022.



Diante do exposto, VOTO por conhecer a consulta, para, no mérito, esboçar resposta no sentido de que:

Não, o simples parcelamento não configura automática e obrigatoriamente uma relação jurídica de operação de crédito.

As operações de crédito, para serem assim compreendidas, podem derivar do que preconiza expressamente o artigo 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da leitura do qual se extrai que operação de crédito se traduz em um 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.

Mais adiante, o §1º abre tal rol e traz como hipóteses de equiparação à figura da 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.

Assim, como bem pontuou o Ministério Público de Contas, isto não significa dizer que o artigo 29, III, da LRF autorize considerar como operação de crédito qualquer operação que envolva a antecipação de recursos no tempo, pois o preciso significado da expressão “outras operações assemelhadas” é o de que as operações de crédito podem aparecer sob outra roupagem jurídica, mas os elementos constituidores de uma operação como tal, necessariamente, deverão estar presentes para que se possam aplicar os limites, vedações e condições previstos na LRF.

Para tanto devem estar presentes os seguintes aspectos, enumerados no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

- 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.

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 presente consulta, para, no mérito, responder no sentido de que:

I - Não, o simples parcelamento não configura automática e obrigatoriamente uma relação jurídica de operação de crédito;

As operações de crédito, para serem assim compreendidas, podem derivar do que preconiza expressamente o artigo 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da leitura do qual se extrai que operação de crédito se traduz em um 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;

Mais adiante, o §1º abre tal rol e traz como hipóteses de equiparação à figura da 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;

Assim, como bem pontuou o Ministério Público de Contas, isto não significa dizer que o artigo 29, III, da LRF autorize considerar como operação de crédito qualquer operação que envolva a antecipação de recursos no tempo, pois o preciso significado da expressão “outras operações assemelhadas” é o de que as operações de crédito podem aparecer sob outra roupagem jurídica, mas os elementos constituidores de uma operação como tal, necessariamente, deverão estar presentes para que se possam aplicar os limites, vedações e condições previstos na LRF;

Para tanto devem estar presentes os seguintes aspectos, enumerados no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

a) 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;

b) 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

c) 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;

II - após o trânsito em julgado da decisão, remeter os 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 IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

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

Plenário Virtual, 25 de maio de 2023 – Sessão Virtual nº 9.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Presidente**

# REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NOVA LEGISLAÇÃO – EDIÇÃO – APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA

PROCESSO N° : 372792/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE  
TUNAS DO PARANÁ  
INTERESSADO : EVERSON FARIAS BATISTA, MARCO ANTONIO BALDAO  
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

## ACÓRDÃO N° 1467/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** CONSULTA. Regime Próprio de Previdência Social do Município de Tunas do Paraná. Instruções CGM, CAGE e Parecer MPC com respostas aos questionamentos. Pelo Conhecimento e Resposta.

### 1 DO RELATÓRIO

Os presentes autos tratam de Processo de Consulta, protocolado pelo Regime Próprio de Previdência Social do Município de Tunas do Paraná, nas quais são apresentados os cinco questionamentos abaixo transcritos:

- (i) É possível a Edição de Nova Legislação Previdenciária Municipal que contemple aposentadoria voluntária por idade, fixando proventos calculados de forma proporcional ao tempo de contribuição, devendo fixar tempo mínimo de contribuição, bem como prever aposentadoria por idade e tempo de contribuição com direitos de proventos integrais, calculados na forma da lei, com critérios mais vantajosos em vista aos estabelecidos aos servidores da União?
- (ii) A vedação de que trata o § 4º do artigo 40 da CF/88 aplica-se ao disposto no § 3º do mesmo artigo?
- (iii) É dever da Nova Legislação Previdenciária Municipal referendar o artigo 35 da Emenda Constitucional 103/2019 no âmbito do município?
- (iv) É possível nesse momento, a aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais, se é constitucional, em considerando novo texto do art. 40, § 1º, inciso III, da CF/88?
- (v) Os pedidos de aposentadoria, realizados após dois anos da homologação da Emenda Constitucional 103/2019, podem ser contemplados em âmbito Municipal pelos dispositivos legal estabelecidos pelas EC 41/2003 e EC 47/2005, ou onde não foi promulgada nova Lei Previdenciária Municipal devem seguir estritamente a EC 103/2019?

O Parecer Jurídico sobre a consulta, subscrito pelo Dr. Édipo Damasceno de Almeida, inscrito na OAB/PR sob nº 63.748, foi juntado à peça 04, atendendo, ao menos formalmente, o disposto no art. 311 do Regimento Interno deste Tribunal.

Nos termos do Despacho nº. 709/22 (peça 07), o expediente foi recebido e encaminhado, por este Relator, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) para instrução, nos termos do art. 313 do Regimento Interno.

Sobre o tema, a unidade de jurisprudência, por intermédio da Informação nº. 98/22 (peça 09), esclareceu que não foram encontrados julgados sobre o tema. Não obstante, indicou outros julgados que poderiam auxiliar na instrução processual e emissão do voto.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por intermédio do Despacho nº 879/22 (peça 11), remeteu os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), nos termos do art. 252-C do Regimento Interno.

A CGF, em seu Despacho nº. 741/22 (peça 12), sugeriu que “(...) antes da decisão, além da CGM, também a CAGE e a COSIF sejam chamadas a se manifestar nos autos, considerando eventuais impactos nas análises dos requerimentos de análise técnica e nos sistemas analisadores deste Tribunal.”

Em nova manifestação, a CGM, em sua Instrução 4930/22 (peça 13), apresentou seu entendimento técnico sobre os questionamentos contidos na peça exordial.

O Douto Ministério Público de Contas (MPC), em seu Parecer nº 12/23 (peça 18), corroborou com a instrução da CGM.

Por intermédio do Despacho nº 26/23 - GCAZ (peça 19), seguindo a sugestão da Coordenadoria de Gestão Municipal, determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) e para Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização (COSIF), para manifestação.

A CAGE, em sua Instrução nº 6415/23 (peça 20), avaliou os questionamentos propostos, respondendo-os, conforme entendimento fundamentado.

A COSIF, por intermédio da Informação nº 104/23 (peça 21), esclareceu que que:

- (i) Em relação aos impactos no SIAP - Sistema Integrado de Atos de Pessoa, cumpre informar que o sistema está preparado para receber o cadastro de benefícios nos termos propostos pelas unidades técnicas, não sendo necessária nenhuma modificação.”
- (ii) “No tocante à análise, o sistema já contempla as regras para análise das aposentadorias tratadas nessa Consulta, tanto as antigas (item 5) quanto aquelas advindas da reforma (itens 1 e 4).

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Atendidos os requisitos do art. 311 do Regimento Interno, ratifico o recebimento da Consulta, para respondê-la em tese.

É importante, de forma preliminar, destacar que a Emenda Constitucional nº 103/2019, objetivou a redução do déficit da previdência social, tanto do Regime Geral quanto do Regime Próprio dos Servidores Federais.

Para os Regimes Próprios, a citada emenda trouxe alterações constitucionais aplicáveis a todos os entes, além de outras alterações facultativas, aplicáveis caso

os Estados, Distrito Federal e Municípios optem por implementá-las em suas legislações.

Nos termos do art. 167, XIII da Constituição Federal, impede a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento pelos respectivos Regimes Próprios de Previdência Social.

Feito o suscinto introdutório, passemos a análise dos questionamentos trazidos pelo consulente.

Primeiro questionamento: É possível a Edição de Nova Legislação Previdenciária Municipal que contemple aposentadoria voluntária por idade, fixando proventos calculados de forma proporcional ao tempo de contribuição, devendo fixar tempo mínimo de contribuição, bem como prever aposentadoria por idade e tempo de contribuição com direitos de proventos integrais, calculados na forma da lei, com critérios mais vantajosos em vista aos estabelecidos aos servidores da União?

A Coordenadoria de Gestão Municipal e o Ministério Público de Contas entenderam que:

Portanto, diante do exposto, entende-se que é possível que o ente federativo discipline aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, podendo adotar critérios de cálculo mais vantajosos que os estabelecido para os servidores da União, desde que respeitados os limites do Art. 40 § 2º da CRFB/88.

Entende-se também ser possível a concessão de aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais desde que disposto na legislação local ou nos termos do Anexo II da PORTARIA/MTP N° 1.467/2022, caso o ente federativo não tenha promovido adequação legislativa após a EC 103/2019, nos termos do art. 4 § 9º da EC 103/19.

Apesar da vasta fundamentação formulada pela unidade técnica e parquet de Contas, entendo pertinente destacar que a concessão de aposentadoria com proventos integrais tornou-se excepcionalidade após as diversas emendas constitucionais ocorridas durante as últimas décadas, não sendo mais possível a criação de tais hipóteses, salvo excepcionais casos de direito adquirido que devem ser analisados frente ao entendimento do Supremo Tribunal Federal e disposições normativas já existentes, dentro da adequada hermenêutica das normas.

Esse, aliás, é o entendimento trazido pela CAGE à peça 20, conforme trecho abaixo transcrito:

I. É vedada a instituição, em legislação municipal, de benefício de aposentadoria, permanente ou de transição, cujo requisito de elegibilidade seja apenas a idade, ressalvada a aposentadoria compulsória.”

“II. Observada a obrigatoriedade de instituição do regime de previdência complementar e o direito de opção dos servidores que tenham ingressado

antes de sua instituição, enquanto não editada a Lei Complementar à que se refere o art. 40, § 22, inciso X da Constituição Federal, aos municípios que realizarem a reforma do plano de benefícios é conferida ampla autonomia para estabelecer a forma – e a fórmula – de cálculo dos proventos de aposentadoria, devendo preservar a uniformidade de tratamento no tocante aos benefícios permanentes, admitida a distinção em relação aos benefícios de transição.

Segundo questionamento: A vedação de que trata o § 4º do artigo 40 da CF/88 aplica-se ao disposto no § 3º do mesmo artigo?

A Coordenadoria de Gestão Municipal e o Ministério Público de Contas entenderam que:

Resposta: A regra do Art. 40 § 4º não implica em vedação ao § 3º da CRFB/88, e sim em complementação, estabelecendo a igualdade de tratamento a todos os filiados do respectivo RPPS, ressalvadas as exceções já previstas no texto constitucional.

Destaco que a resposta para o questionamento se encontra nas próprias regras de hermenêutica das normas constitucionais.

Nesse sentido, a interpretação a ser dada aos parágrafos §3º e 4º do art. 40 da Constituição Federal deve ser sistêmica.

Terceiro questionamento: É dever da Nova Legislação Previdenciária Municipal referendar o artigo 35 da Emenda Constitucional 103/2019 no âmbito do município?

A Coordenadoria de Gestão Municipal e o Ministério Público de Contas entenderam que:

Resposta: A alínea “b” do inciso I e o inciso II do Art. 35 da EC 103/2019 possuem aplicabilidade imediata, independentemente de ser referendado pelo ente federativo. Em relação a alínea “a” do inciso I e os incisos III e IV do art. 35 da EC 103/2019, não há obrigatoriedade expressa de se referendar, porém, caso opte por fazê-lo, deverá ser em sua integralidade.

Quarto questionamento: É possível nesse momento, a aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais, se é constitucional, em considerando novo texto do art. 40, § 1º, inciso III, da CF/88?

Resposta: Sim. É possível a concessão de aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais desde que disposto na legislação local ou nos termos do Anexo II da PORTARIA/MTP N° 1.467/2022 caso o ente federativo não tenha promovido adequação legislativa após a EC 103/2019, nos termos do art. 4 § 9º da EC 103/19.

Quinto questionamento: Os pedidos de aposentadoria, realizados após dois anos da homologação da Emenda Constitucional 103/2019, podem ser contemplados em âmbito Municipal pelos dispositivos legal estabelecidos pelas EC 41/2003 e EC 47/2005, ou onde não foi promulgada nova Lei Previdenciária Municipal devem seguir estritamente a EC 103/2019?

Resposta: Nos municípios onde não houve alteração legislativa nos termos da EC 103/2019, deve-se adotar as regras previstas no Anexo II da PORTARIA/MTP N° 1.467/2022. Contudo, caso o servidor tenha preenchido os requisitos para se aposentar em regra vigente antes da EC 103/19, pode se aposentar com base em tal norma após a EC 103/19.

Ressalto que a segunda parte da questão já foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>, sendo fixada a teoria do “*Tempus Regit Actum*”, ou seja, para aqueles que já possuíam os requisitos para aposentadoria antes da emenda em análise, é possível optar pela aposentadoria nos termos da norma vigente no momento em que completou tal direito.

Avaliados os questionamentos, de forma fundamentada, e indicadas as respostas, passo ao voto.

## 2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

01) É possível a Edição de Nova Legislação Previdenciária Municipal que contemple aposentadoria voluntária por idade, fixando proventos calculados de forma proporcional ao tempo de contribuição, devendo fixar tempo mínimo de contribuição, bem como prever aposentadoria por idade e tempo de contribuição com direitos de proventos integrais, calculados na forma da lei, com critérios mais vantajosos em vista aos estabelecidos aos servidores da União?

Resposta: Sim. É possível que o ente federativo discipline aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, podendo adotar critérios de cálculo mais vantajosos que os estabelecido para os servidores da União, desde que respeitados os limites do Art. 40 § 2º da CRFB/88. Porém, não é possível, de acordo com o novo texto constitucional, a instituição de aposentadoria cujos requisitos de elegibilidade não contemplem tempo de contribuição, ou seja, não é possível a instituição de aposentadoria exclusivamente por idade, ressalvada a aposentadoria compulsória;

02) A vedação de que trata o § 4º do artigo 40 da CF/88 aplica-se ao disposto no § 3º do mesmo artigo?

Resposta: A regra do Art. 40 § 4º não implica em vedação ao § 3º da CRFB/88, e sim em complementação, estabelecendo a igualdade de tratamento a todos os filiados do respectivo RPPS, ressalvadas as exceções já previstas no texto constitucional;

03) É dever da Nova Legislação Previdenciária Municipal referendar o artigo 35 da Emenda Constitucional 103/2019, no âmbito do município?

<sup>1</sup> (RE 871957 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 26/04/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 06-05-2016 PUBLIC 09-05-2016.



Resposta: A alínea “b” do inciso I e o inciso II do Art. 35 da EC 103/2019, possuem aplicabilidade imediata, independentemente de ser referendado pelo ente federativo. Em relação a alínea “a” do inciso I e os incisos III e IV do art. 35 da EC 103/2019, não há obrigatoriedade expressa de se referendar, porém, caso opte por fazê-lo, deverá ser em sua integralidade;

04) É possível nesse momento, a aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais, se é constitucional, em considerando novo texto do art. 40, § 1º, inciso III, da CF/88?

Resposta: Sim. É possível a concessão de aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais, desde que disposto na legislação local ou nos termos do Anexo II da PORTARIA/MTP N° 1.467/2022, caso o ente federativo não tenha promovido adequação legislativa após a EC 103/2019, nos termos do art. 4 § 9º da EC 103/19. Por outro lado, conforme exposto no item 2.1, não há viabilidade jurídica para instituição, pelo município, de benefício de aposentadoria cujo critério seja apenas a idade, ressalvada a aposentadoria compulsória;

05) Os pedidos de aposentadoria, realizados após dois anos da homologação da Emenda Constitucional 103/2019, podem ser contemplados em âmbito Municipal pelos dispositivos legal estabelecidos pelas EC 41/2003 e EC 47/2005, ou onde não foi promulgada nova Lei Previdenciária Municipal devem seguir estritamente a EC 103/2019?

Resposta: Nos municípios onde não houve alteração legislativa nos termos da EC 103/2019, deve-se adotar as regras previstas no Anexo II da PORTARIA/MTP N° 1.467/2022. Contudo, caso o servidor tenha preenchido os requisitos para se aposentar em regra vigente antes da EC 103/19, pode se aposentar com base em tal norma;

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes 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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

I - É possível a Edição de Nova Legislação Previdenciária Municipal que contemple aposentadoria voluntária por idade, fixando proventos calculados de forma proporcional ao tempo de contribuição, devendo fixar tempo mínimo de contribuição, bem como prever aposentadoria por idade e tempo de contribuição com direitos de proventos integrais, calculados na forma da lei, com critérios mais vantajosos em vista aos estabelecidos aos servidores da União?

Resposta: Sim. É possível que o ente federativo discipline aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, podendo adotar critérios de cálculo mais vantajosos que os estabelecido para os servidores da União, desde que respeitados os limites do Art. 40 § 2º da CRFB/88. Porém, não é possível, de acordo com o novo texto constitucional, a instituição de aposentadoria cujos requisitos de elegibilidade não contemplem tempo de contribuição, ou seja, não é possível a instituição de aposentadoria exclusivamente por idade, ressalvada a aposentadoria compulsória;

II - A vedação de que trata o § 4º do artigo 40 da CF/88 aplica-se ao disposto no § 3º do mesmo artigo?

Resposta: A regra do Art. 40 § 4º não implica em vedação ao § 3º da CRFB/88, e sim em complementação, estabelecendo a igualdade de tratamento a todos os filiados do respectivo RPPS, ressalvadas as exceções já previstas no texto constitucional;

III - É dever da Nova Legislação Previdenciária Municipal referendar o artigo 35 da Emenda Constitucional 103/2019, no âmbito do município?

Resposta: A alínea “b” do inciso I e o inciso II do Art. 35 da EC 103/2019, possuem aplicabilidade imediata, independentemente de ser referendado pelo ente federativo. Em relação a alínea “a” do inciso I e os incisos III e IV do art. 35 da EC 103/2019, não há obrigatoriedade expressa de se referendar, porém, caso opte por fazê-lo, deverá ser em sua integralidade;

IV - É possível nesse momento, a aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais, se é constitucional, em considerando novo texto do art. 40, § 1º, inciso III, da CF/88?

Resposta: Sim. É possível a concessão de aposentadoria voluntária por idade com proventos proporcionais, desde que disposto na legislação local ou nos termos do Anexo II da PORTARIA/MTP N° 1.467/2022, caso o ente federativo não tenha promovido adequação legislativa após a EC 103/2019, nos termos do art. 4 § 9º da EC 103/19. Por outro lado, conforme exposto no item 2.1, não há viabilidade jurídica para instituição, pelo município, de benefício de aposentadoria cujo critério seja apenas a idade, ressalvada a aposentadoria compulsória;

V - Os pedidos de aposentadoria, realizados após dois anos da homologação da Emenda Constitucional 103/2019, podem ser contemplados em âmbito Municipal pelos dispositivos legal estabelecidos pelas EC 41/2003 e EC 47/2005, ou onde não foi promulgada nova Lei Previdenciária Municipal devem seguir estritamente a EC 103/2019?

Resposta: Nos municípios onde não houve alteração legislativa nos termos da EC 103/2019, deve-se adotar as regras previstas no Anexo II da PORTARIA/MTP N° 1.467/2022. Contudo, caso o servidor tenha preenchido os requisitos para se

aposentar em regra vigente antes da EC 103/19, pode se aposentar com base em tal norma;

VI - determinar, nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa destes 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 IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

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

Plenário Virtual, 7 de junho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

**AUGUSTINHO ZUCCHI**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

## VERBAS TRANSITÓRIAS INCORPORAÇÃO – APOSENTADORIA – PARÂMETROS

PROCESSO N° : 93617/22  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : AUTARQUIA MUN. DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERV. PUB. DO MUNICÍPIO DE CAMBÉ  
 INTERESSADO : ANDREIA CRISTINA DA SILVA  
 RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO N° 788/23 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria. Possibilidade, desde que observada a obrigatoriedade de incidência de contribuição previdenciária, além da incorporação se dar de maneira proporcional ao tempo de contribuição e da necessidade de previsão legal (lei em sentido estrito) editada ao tempo do ato de inativação. Inexistência de conflito com a redação dada pelo art. 39, §9º, da Constituição da República pela Emenda Constitucional 103/2019.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Autarquia Municipal de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Cambé, por intermédio de sua Diretora Presidente, em que indaga esta Corte de Contas:

- 1) O entendimento deste Tribunal de Contas, em tese, é que quando do ato de aposentadoria, tais verbas transitórias, que incidiram contribuição previdenciária - poderão ser incorporadas legalmente?
- 2) A “previsão legal” mencionada por este Tribunal de Contas, se refere à Lei Municipal com dispositivo que permite expressamente tais incorporações NO ATO DE APOSENTADORIA?
- 3) Em tese, a possibilidade de tais incorporações, não conflitaria diretamente com a redação dada no §9º do art. 39 da Constituição Federal?

Por meio do Despacho n° 215/22, peça 6, a consulta foi recebida, com encaminhamento à Secretaria de Jurisprudência e Biblioteca, que prestou a Informação 36/22, peça 8, apresentando julgados que norteiam o tema consultado.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal que, após dar ciência do expediente à Coordenadoria Geral de Fiscalização, emitiu Instrução n° 2116/22, peça 23, solicitando a intimação do Consulente para que apresentasse parecer jurídico enfrentando integralmente o tema objeto da consulta.

Determinada a intimação por meio do Despacho 620/22, o Consulente apresentou novo parecer jurídico, nas peças 18/19.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução 2670/22, peça 20, pelo conhecimento da Consulta e resposta nos seguintes termos:

1) O entendimento deste Tribunal de Contas, em tese, é que quando do ato de aposentadoria, tais verbas transitórias, que incidiram contribuição previdenciária - poderão ser incorporadas legalmente?

Resposta: Sim. Segundo entendimento fixado no acórdão nº 3155/14 – Tribunal Pleno é permitida a incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria do servidor público desde que comprovada a existência de previsão em lei em sentido estrito (princípio da reserva legal), existência de recolhimento de contribuição previdenciária sobre essas verbas (princípio contributivo), e existência de proporcionalidade entre as verbas transitórias incorporadas e o tempo de contribuição.

2) A “previsão legal” mencionada por este Tribunal de Contas, se refere à Lei Municipal com dispositivo que permite expressamente tais incorporações NO ATO DE APOSENTADORIA?

Resposta: Sim, a previsão legal mencionada por esta Corte de Contas se refere à lei local (estadual ou municipal, conforme o caso) que esteja vigente ao tempo do ato de aposentadoria e que expressamente preveja a possibilidade de incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria. Ademais, na linha do que estabelece o acórdão nº 3155/14 – Tribunal Pleno, imperiosa a demonstração do recolhimento de contribuição previdenciária sobre as verbas transitórias incorporadas (princípio contributivo) e a existência de proporcionalidade entre essas verbas e o tempo de contribuição.

3) Em tese, a possibilidade de tais incorporações, não conflitaria diretamente com a redação dada no §9º do art. 39 da Constituição Federal?

Resposta: A possibilidade das incorporações não conflita com a redação dada pelo artigo 39, §9º da Constituição Federal, uma vez que este dispositivo trata do regime remuneração dos servidores públicos da ativa e não do regime previdenciário a eles aplicável.

Por fim, o Ministério Público de Contas manifestou-se, mediante Parecer nº 13/23, peça 21, convergindo com a unidade técnica, pela possibilidade de incorporação das verbas transitórias aos proventos de inatividade, desde que respeitado o princípio da reserva legal, ou seja, lei em sentido estrito, emitida pelo ente federal competente, definindo quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo, fixada a proporcionalidade em razão do tempo em que houve incidência de contribuição previdenciária.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A Consulente apresentou questionamentos sobre o entendimento desse Tribunal sobre a incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria, a obrigatoriedade de incidência de contribuição previdenciária sobre tais valores, necessidade de previsão legal e, em especial, se haveria conflito com a redação dada pelo art. 39, §9º, da Constituição da República pela Emenda Constitucional 103/2019.

Conforme bem explanado nos pareceres instrutórios, o Tribunal de Contas se debruçou sobre essa matéria por meio do Prejulgado nº 7, quando, por meio do Acórdão nº 3154/14, do Tribunal Pleno, pacificou seu entendimento no sentido de que verbas de caráter transitório podem ser incorporadas aos proventos de

aposentadorias, desde que haja previsão legal autorizando sua inclusão (lei em sentido estrito), a incorporação se faça de maneira proporcional ao tempo de contribuição, bem como que sobre tais verbas tenham incidido contribuição previdenciária.

O Item (ii), do Acórdão 3155/14 – Pleno, assim fixou:

(ii) fixar, neste Prejulgado, as premissas postas no item 3.2 da conclusão do Parecer n. 13928/12 da Diretoria Jurídica, as quais terão aplicabilidade, no que couber, a todos os jurisdicionados: - pela necessidade de edição de lei no sentido estrito, tratando da forma de incorporação de verbas aos proventos, em decorrência do princípio da reserva legal, pelo Ente Estadual ou Municipal, definindo quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitórias, se for o caso, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária;

Dessa maneira, pontuou a Coordenadoria de Gestão Municipal que

compete a cada Ente Estadual ou Municipal editar lei em sentido estrito definindo quais verbas de caráter transitório podem vir a compor a remuneração do servidor público para efeitos de percepção de proventos de aposentadoria sempre observados, obviamente, a proporcionalidade e o princípio contributivo.

Na mesma esteira, advertiu o Ministério Público de Contas:

(...) Importante notar que, a partir do julgado, a possibilidade das referidas incorporações está subordinada à competência para definir, via processo legislativo de cada ente municipal ou estadual, quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitória e eventual incidência de contribuição previdenciária.

Na sequência, partindo desse pressuposto, a Consulente indaga se a previsão legal de incorporação aos proventos de aposentadoria deve estar vigente no momento do ato de inativação.

Novamente, tanto a unidade técnica quanto o Ministério Público de Contas convergiram no entendimento de que, conforme estabelecido no Prejulgado 7, revisado pelo Acórdão 3155/14 – Pleno, em sintonia com entendimento do Supremo Tribunal Federal, é necessário que, ao tempo da edição do ato de aposentadoria, exista lei em sentido estrito editada pelo respectivo ente (municipal ou estadual), prevendo a forma de incorporação das verbas transitórias aos proventos de aposentadoria, em observância ao princípio do “*tempus regit actum*”, que norteia o arcabouço jurídico em matéria previdenciária.

Nesse sentido, destacou o Ministério Público de Contas que:

Conforme jurisprudência já analisada pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 20 - Instrução nº 2670/22), especialmente a decisão constante no Acórdão nº 941/22 (Ato de Inativação – Processo nº 720196/18 – Primeira Câmara – Relator Auditor Thiago Barbosa Cordeiro – Sessão: 20/04/2022), há clara necessidade de previsão legal anterior ao ato de aposentadoria, isso porque o instrumento deve identificar as verbas que

compõem a remuneração e a proporcionalidade de incidência das verbas de natureza transitória, a fim de que a incorporação referida não só tenha efeitos, mas que também possam ser passíveis de contribuição por parte do servidor público - atendendo assim a jurisprudência do STF, que deixa claro a não incidência do princípio da solidariedade e o primado do caráter contributivo:

RE 593068 Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO Julgamento: 11/10/2018 Publicação: 22/03/2019 Ementa: Direito previdenciário. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Regime próprio dos Servidores públicos. Não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria. 1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade. 2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”. Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria. 3. Ademais, a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial. 4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo. 5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercussão geral a seguinte tese: “Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade.” 6. Provimento parcial do recurso extraordinário, para determinar a restituição das parcelas não prescritas.

Por fim, quanto ao possível conflito desse entendimento com a nova redação dada pelo §9º, do art. 39, da Constituição da República pela Emenda Constitucional 103/2019, dado seu caráter didático, transcrevo as bem lançadas ponderações trazidas pela Coordenadoria de Gestão Municipal:

A possibilidade das incorporações não conflita com a redação dada pelo artigo 39, §9º da Constituição Federal, uma vez que este dispositivo trata da remuneração dos servidores públicos ainda em atividade:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide ADI nº 2.135)

§9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)”

O comando normativo supramencionado vem tratado no artigo 39 da Constituição Federal, responsável por disciplinar especificamente os padrões de vencimento e demais componentes do sistema remuneratório aplicado aos servidores públicos, e não no seu artigo 40, este sim responsável por veicular normas destinadas a disciplinar o regime próprio da previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos.

Assim, quando a norma constitucional veda a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo obviamente está a se referir aos servidores públicos em atividade. Caso a intenção do legislador

constituente derivado fosse a de vedar a incorporação de vantagens de caráter temporário aos proventos de aposentadoria certamente teria feito inserir norma semelhante ao artigo 40 da Constituição Federal.

E, ao final, adverte:

Por fim, há que se destacar que a vedação do artigo 39, §9º da Constituição Federal não se aplica às parcelas já efetivas até a entrada em vigor da EC nº 103/2019:

Art. 13 da EC nº 103/2019: Não se aplica o disposto no § 9º do art. 39 da Constituição Federal a parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

De acordo com as regras postas no acórdão nº 3155/14, apenas se admite a incorporação de vantagens transitórias quando demonstrada a incidência contribuição previdenciária sobre a parcela e a proporcionalidade ao tempo de contribuição, razão pela qual não há qualquer prejuízo nem ao servidor e nem ao poder público, pois o princípio contributivo e retributivo é atendido.

Na mesma esteira, posiciona-se o Ministério Público de Contas, asseverando que

a vedação prevista no art. 39, § 9º, da CRFB/1988 é destinada a servidores da ativa, e não àqueles que estão sob efeitos do regime previdenciário. Importante destacar ainda que essa vedação se deu pela EC 103/2019, cujos efeitos só passaram a surtir com a data de entrada em vigor da referida emenda, nos termos do seu art. 13.

Sendo assim, acompanho integralmente os opinativos técnicos para o fim de propor que as indagações da Consulente sejam respondidas, tal qual sugerido pela Instrução nº 2670/22, da Coordenadoria de Gestão Municipal, corroborada pela manifestação ministerial.

Em face do exposto VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça da presente consulta e responda aos questionamentos da seguinte forma:

1) O entendimento deste Tribunal de Contas, em tese, é que quando do ato de aposentadoria, tais verbas transitórias, que incidiram contribuição previdenciária poderão ser incorporadas legalmente?

Resposta: Sim. Segundo entendimento fixado no Acórdão nº 3155/14 – Tribunal Pleno é permitida a incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria do servidor público desde que comprovada a existência de previsão em lei em sentido estrito (princípio da reserva legal), existência de recolhimento de contribuição previdenciária sobre essas verbas (princípio contributivo), e existência de proporcionalidade entre as verbas transitórias incorporadas e o tempo de contribuição.

2) A “previsão legal” mencionada por este Tribunal de Contas, se refere à Lei Municipal com dispositivo que permite expressamente tais incorporações NO ATO DE APOSENTADORIA?



Resposta: Sim. A previsão legal mencionada por esta Corte de Contas se refere à lei local (estadual ou municipal, conforme o caso) que esteja vigente ao tempo do ato de aposentadoria e que expressamente preveja a possibilidade de incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria.

Ademais, na linha do que estabelece o acórdão nº 3155/14 – Tribunal Pleno, imperiosa a demonstração do recolhimento de contribuição previdenciária sobre as verbas transitórias incorporadas (princípio contributivo) e a existência de proporcionalidade entre essas verbas e o tempo de contribuição.

3) Em tese, a possibilidade de tais incorporações, não conflitaria diretamente com a redação dada no §9º do art. 39 da Constituição Federal?

Resposta: Não. A possibilidade das incorporações não conflita com a redação dada pelo artigo 39, §9º da Constituição Federal, uma vez que este dispositivo trata do regime remuneração dos servidores públicos da ativa e não do regime previdenciário a eles aplicável.

Encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e à Escola de Gestão Pública para as providências pertinentes, ficando, desde logo, autorizado o posterior encerramento e arquivamento do feito junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer da presente consulta e responder aos questionamentos da seguinte forma:

I - O entendimento deste Tribunal de Contas, em tese, é que quando do ato de aposentadoria, tais verbas transitórias, que incidiram contribuição previdenciária poderão ser incorporadas legalmente?

Resposta: Sim. Segundo entendimento fixado no Acórdão nº 3155/14 – Tribunal Pleno é permitida a incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria do servidor público desde que comprovada a existência de previsão em lei em sentido estrito (princípio da reserva legal), existência de recolhimento de contribuição previdenciária sobre essas verbas (princípio contributivo), e existência de proporcionalidade entre as verbas transitórias incorporadas e o tempo de contribuição;

II - A “previsão legal” mencionada por este Tribunal de Contas, se refere à Lei Municipal com dispositivo que permite expressamente tais incorporações NO ATO DE APOSENTADORIA?

Resposta: Sim. A previsão legal mencionada por esta Corte de Contas se refere à lei local (estadual ou municipal, conforme o caso) que esteja vigente ao tempo do

ato de aposentadoria e que expressamente preveja a possibilidade de incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria;

Ademais, na linha do que estabelece o acórdão nº 3155/14 – Tribunal Pleno, imperiosa a demonstração do recolhimento de contribuição previdenciária sobre as verbas transitórias incorporadas (princípio contributivo) e a existência de proporcionalidade entre essas verbas e o tempo de contribuição;

III - Em tese, a possibilidade de tais incorporações, não conflitaria diretamente com a redação dada no §9º do art. 39 da Constituição Federal?

Resposta: Não. A possibilidade das incorporações não conflita com a redação dada pelo artigo 39, §9º da Constituição Federal, uma vez que este dispositivo trata do regime remuneração dos servidores públicos da ativa e não do regime previdenciário a eles aplicável;

IV - encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e à Escola de Gestão Pública para as providências pertinentes, ficando, desde logo, autorizado o posterior encerramento e arquivamento do feito junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

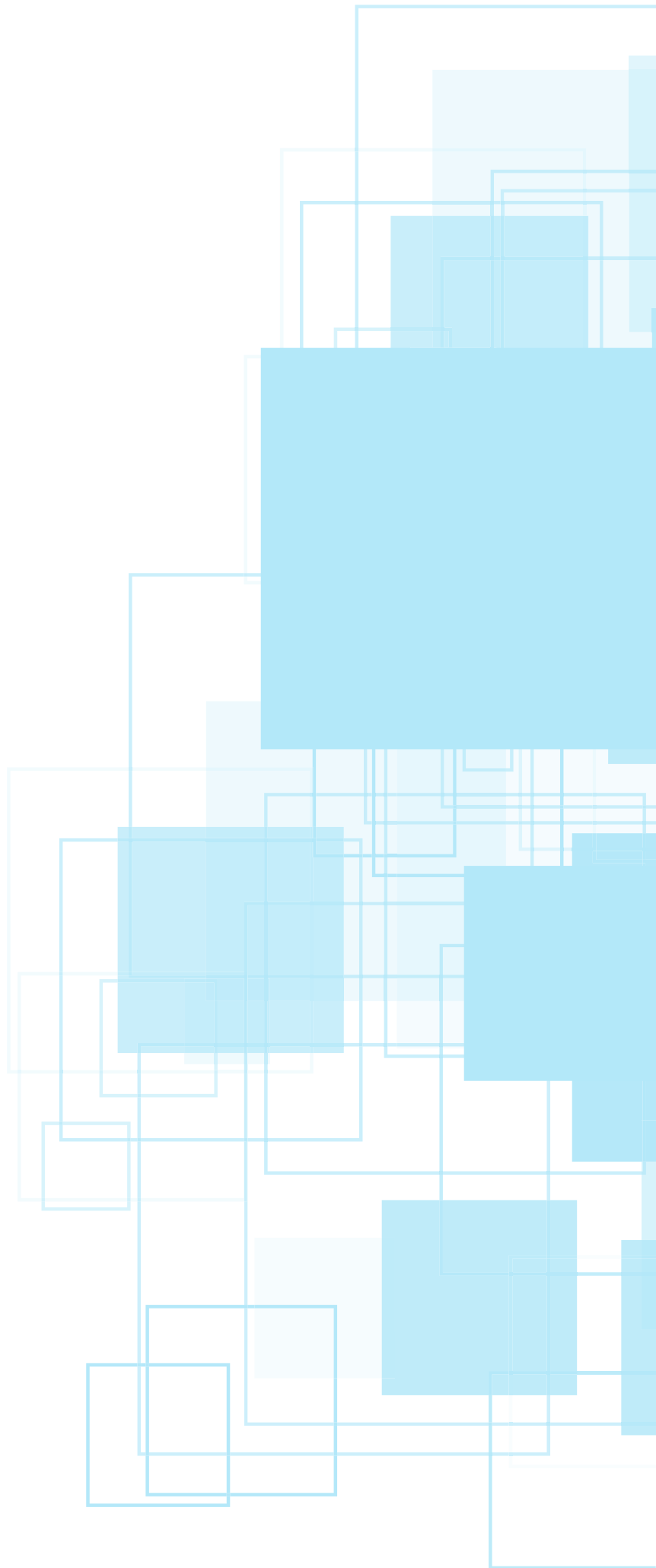
Plenário Virtual, 13 de abril de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**



# LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

## 1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

### 1.1 LEI COMPLEMENTAR

<p><a href="#">Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 28 de jun. 2023 – Edição extra</p>	<p>Altera a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, para manter os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de Municípios com redução populacional aferida em censo demográfico, aplicando redutor financeiro sobre eventuais ganhos, na forma e no prazo que especifica; e altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).</p>
--	--

### 1.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p><a href="#">Lei nº 14.609, de 20 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 21 de jun. 2023</p>	<p>Institui o Dia Nacional do Plantio Direto.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.608, de 20 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 21 de jun. 2023</p>	<p>Confere ao Município de Cerro Azul, no Estado do Paraná, o título de Capital Nacional da Ponkan.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.607, de 20 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 21 de jun. 2023</p>	<p>Institui o Dia Nacional da Doença de Huntington.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.606, de 20 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 21 de jun. 2023</p>	<p>Institui o mês de abril como o Mês da Conscientização da Doença de Parkinson e estabelece como seu símbolo a tulipa vermelha.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.605, de 20 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 21 de jun. 2023</p>	<p>Institui o Dia Nacional da Pessoa com Surdocegueira.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.602, de 20 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 21 de jun. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, para dispor sobre as condições de repouso dos profissionais de enfermagem durante o horário de trabalho.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 20 de jun. 2023</p>	<p>Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023.</p>

<p><a href="#">Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 20 de jun. 2023</p>	<p>Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.599, de 19 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 20 de jun. 2023</p>	<p>Posterga a exigência do exame toxicológico periódico para obtenção e renovação da Carteira Nacional de Habilitação; e altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), a Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, para dispor sobre seguro de cargas, e a Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007, para dispor sobre a carreira de Analista de Infraestrutura e o cargo isolado de Especialista em Infraestrutura Sênior.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.598, de 14 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 15 de jun. 2023</p>	<p>Dispõe sobre a realização de exames em gestantes.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 15 de jun. 2023</p>	<p>Institui a Lei Geral do Esporte.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.596, de 14 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 15 de jun. 2023</p>	<p>Dispõe sobre regras de preços de transferência relativas ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.973, de 13 de maio de 2014, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e revoga dispositivos das Leis nºs 3.470, de 28 de novembro de 1958, 4.131, de 3 de setembro de 1962, 4.506, de 30 de novembro de 1964, 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.715, de 17 de setembro de 2012, 12.766, de 27 de dezembro de 2012, e 14.286, de 29 de dezembro de 2021, e do Decreto-Lei nº 1.730, de 17 de dezembro de 1979.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.595, de 2 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 6 de jun. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, de forma a regulamentar prazos e condições para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), e a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.594, de 2 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 5 de jun. 2023</p>	<p>Institui o Dia Nacional dos Agentes de Trânsito.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.593, de 2 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no DOU de 5 de jun. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 13.693, de 10 de julho de 2018, para instituir a Semana Nacional da Informação, Capacitação e Pesquisa sobre Doenças Raras e alterar a denominação do Dia Nacional de Doenças Raras.</p>

<p><a href="#">Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023</a> Publicada no DOU de 30 de maio 2023 - Edição extra</p>	<p>Altera a Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, que instituiu o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse); reduz a 0% (zero por cento) as alíquotas da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes sobre as receitas decorrentes da atividade de transporte aéreo regular de passageiros; reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre operações realizadas com óleo diesel, biodiesel e gás liquefeito de petróleo; suspende o pagamento da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre operações de petróleo efetuadas por refinarias para produção de combustíveis; altera as Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003, para excluir o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) da base de cálculo dos créditos da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins; e as Leis nºs 13.483, de 21 de setembro de 2017, e 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e os Decretos-Lei nºs 9.853, de 13 de setembro de 1946, e 8.621, de 10 de janeiro de 1946; revoga dispositivos da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, e das Medidas Provisórias nºs 1.157, de 1º de janeiro de 2023, 1.159, de 12 de janeiro de 2023, e 1.163, de 28 de fevereiro de 2023; e dá outras providências</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.590, de 24 de maio de 2023</a> Publicada no DOU de 25 de maio 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, e a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.583, de 16 de maio de 2023</a> Publicada no DOU de 17 de maio 2023</p>	<p>Dispõe sobre a difusão por órgãos públicos dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, especialmente os que tratam de mulheres, crianças, adolescentes e idosos.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.579, de 10 de maio de 2023</a> Publicada no DOU de 11 de maio 2023</p>	<p>Institui o Dia Nacional do Desporto Escolar.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.572, de 8 de maio de 2023</a> Publicada no DOU de 9 de maio 2023</p>	<p>Institui a Política Nacional de Saúde Bucal no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para incluir a saúde bucal no campo de atuação do SUS.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.568, de 4 de maio de 2023</a> Publicada no DOU de 5 de maio 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, a fim de possibilitar que recursos do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) sejam utilizados para estimular a participação de artistas locais e regionais em projetos de instituições públicas de educação básica e de entidades sem fins lucrativos e para incluir a música regional entre os segmentos atendidos por doações e patrocínios à produção cultural.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.566, de 4 de maio de 2023</a> Publicada no DOU de 5 de maio 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, para estabelecer regras de aplicação do fator de conversão da retribuição básica.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.565, de 4 de maio de 2023</a> Publicada no DOU de 5 de maio 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, para modificar a Tabela de Taxas de Serviços Metrológicos.</p>

<a href="#">Lei nº 14.564, de 4 de maio de 2023</a> Publicada no DOU de 4 de maio 2023 – Edição extra	Altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para prorrogar a faculdade de dedução do imposto sobre a renda dos valores correspondentes a doações e patrocínios em prol de ações e serviços do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD).
<a href="#">Lei nº 14.562, de 26 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 27 abr. 2023	Altera o art. 311 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para criminalizar a conduta de quem adultera sinal identificador de veículo não categorizado como automotor.
<a href="#">Lei nº 14.560, de 26 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 27 abr. 2023	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para inserir, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, aquela realizada com atividades curriculares complementares.
<a href="#">Lei nº 14.556, de 25 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 26 abr. 2023	Institui a campanha Janeiro Branco, dedicada à promoção da saúde mental.
<a href="#">Lei nº 14.554, de 20 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 24 abr. 2023	Altera as Leis nºs 13.999, de 18 de maio de 2020, 14.166, de 10 de junho de 2021, 11.540, de 12 de novembro de 2007, e 14.042, de 19 de agosto de 2020, para flexibilizar e aprimorar as condições de contratação e de renegociação das operações do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), ampliar o prazo para a renegociação extraordinária de débitos no âmbito do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), facilitar o fomento à ciência e tecnologia e aprimorar o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac); e revoga dispositivos das Leis nºs 14.115, de 29 de dezembro de 2020, 14.161, de 2 de junho de 2021, e 14.257, de 1º de dezembro de 2021.
<a href="#">Lei nº 14.553, de 20 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 24 abr. 2023	Altera os arts. 39 e 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto da Igualdade Racial), para determinar procedimentos e critérios de coleta de informações relativas à distribuição dos segmentos étnicos e raciais no mercado de trabalho.
<a href="#">Lei nº 14.552, de 20 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 24 abr. 2023	Inscreve o nome de Zilda Arns Neumann no Livro dos Heróis e Heroínas da Pátria.
<a href="#">Lei nº 14.551, de 20 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 24 abr. 2023	Confere ao Município de Cruz Machado, no Estado do Paraná, o título de Capital Nacional da Erva-Mate Sombreada.
<a href="#">Lei nº 14.550, de 19 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 20 abr. 2023	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre as medidas protetivas de urgência e estabelecer que a causa ou a motivação dos atos de violência e a condição do ofensor ou da ofendida não excluem a aplicação da Lei.
<a href="#">Lei nº 14.549, de 13 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 14 abr. 2023	Institui a Semana Nacional do Uso Consciente da Água.
<a href="#">Lei nº 14.548, de 13 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 14 abr. 2023	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para compatibilizá-la com a Lei nº 12.127, de 17 de dezembro de 2009, que criou o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, e com a Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019, que instituiu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e criou o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas.
<a href="#">Lei nº 14.547, de 13 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 14 abr. 2023	Altera a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014, para ampliar o prazo de vigência do crédito presumido e do regime de consolidação.

<a href="#">Lei nº 14.546, de 4 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 5 abr. 2023	Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei de Saneamento Básico), para estabelecer medidas de prevenção a desperdícios, de aproveitamento das águas de chuva e de reúso não potável das águas cinzas.
<a href="#">Lei nº 14.545, de 4 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 5 abr. 2023	Institui o Dia Nacional da Mulher Empresária.
<a href="#">Lei nº 14.544, de 4 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 5 abr. 2023	Dispõe sobre a gestão e a operacionalização dos pedidos das indenizações previstas no art. 3º da Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, com vistas a assegurar a sua continuidade; e altera a Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020.
<a href="#">Lei nº 14.543, de 3 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 4 abr. 2023	Institui a Semana Nacional de Conscientização sobre a Depressão, a ser celebrada anualmente na semana que compreender o dia 10 de outubro.
<a href="#">Lei nº 14.542, de 3 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 4 abr. 2023	Altera a Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018, para dispor sobre a prioridade no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine).
<a href="#">Lei nº 14.541, de 3 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 4 abr. 2023	Dispõe sobre a criação e o funcionamento ininterrupto de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.
<a href="#">Lei nº 14.540, de 3 de abril de 2023</a> Publicada no DOU de 4 abr. 2023	Institui o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal.

### 1.3 DECRETOS

<a href="#">Decreto nº 11.587, de 29 de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 30 jun. 2023	Altera o Decreto nº 10.819, de 27 de setembro de 2021, que regulamenta o disposto na Lei Complementar nº 178 [que estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal], de 13 de janeiro de 2021, e no art. 2º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.
<a href="#">Decreto nº 11.586, de 28 de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 29 jun. 2023	Regulamenta a concessão de créditos de instalação aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA e a liquidação e a renegociação das dívidas relativas aos créditos de instalação concedidos no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013.
<a href="#">Decreto nº 11.585, de 28 de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 29 jun. 2023	Regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária.
<a href="#">Decreto nº 11.584, de 28 de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 29 jun. 2023	Institui o Programa Mais Alimentos.
<a href="#">Decreto nº 11.574, de 20 de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 21 jun. 2023	Altera o Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.
<a href="#">Decreto nº 11.567, de 19 de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 20 jun. 2023	Altera o Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, e dispõe sobre os mutirões para a repactuação de dívidas para a prevenção e o tratamento do superendividamento por dívidas de consumo.



<a href="#">Decreto nº 11.566, de 16 de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 16 jun. 2023 – Edição extra	Regulamenta a Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023, para disciplinar a gestão dos benefícios financeiros do Programa Bolsa Família e a administração de seus pagamentos.
<a href="#">Decreto nº 11.564, de 13 de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 14 jun. 2023	Altera o Decreto nº 10.425, de 16 de julho de 2020, que dispõe sobre o Conselho de Participação em Fundos Garantidores de Risco de Crédito para Micro, Pequenas e Médias Empresas e sobre o Conselho de Participação em Operações de Crédito Educativo.
<a href="#">Decreto nº 11.563, de 13 de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 14 jun. 2023	Regulamenta a Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022, para estabelecer competências ao Banco Central do Brasil.
<a href="#">Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 13 jun. 2023	Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.
<a href="#">Decreto nº 11.555, de 7 de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 7 jun. 2023 – Edição extra	Altera o Decreto nº 5.090, de 20 de maio de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.858, de 13 de abril de 2004, e institui o Programa Farmácia Popular do Brasil.
<a href="#">Decreto nº 11.549, de 5 de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 6 jun. 2023	Altera o Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima.
<a href="#">Decreto nº 11.545, de 5 de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 5 jun. 2023 – Edição extra	Dispõe sobre o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Receita Federal do Brasil e sobre a base de cálculo de que tratam o § 1º e o § 4º do art. 6º da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.
<a href="#">Decreto nº 11.543, de 1º de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 2 jun. 2023	Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar propostas de revisão da regulação do segmento fechado de previdência complementar.
<a href="#">Decreto nº 11.544, de 1º de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 2 jun. 2023	Dispõe sobre a produção e a divulgação das estatísticas oficiais do comércio exterior brasileiro.
<a href="#">Decreto nº 11.541, de 1º de junho de 2023</a> Publicado no DOU de 1º jun. 2023 – Edição extra	Altera o Decreto nº 10.881, de 2 de dezembro de 2021, que regulamenta o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, instituído pela Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021.
<a href="#">Decreto nº 11.540, de 31 de maio de 2023</a> Publicado no DOU de 1º jun. 2023	Altera o Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, que regulamenta a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.
<a href="#">Decreto nº 11.539, de 31 de maio de 2023</a> Publicado no DOU de 1º jun. 2023	Dispõe sobre a qualificação de empreendimento público federal do setor rodoviário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.
<a href="#">Decreto nº 11.535, de 19 de maio de 2023</a> Publicado no DOU de 22 maio 2023	Institui o Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Políticas Públicas de Juventude.
<a href="#">Decreto nº 11.532, de 16 de maio de 2023</a> Publicado no DOU de 17 maio 2023	Institui o Comitê de Finanças Sustentáveis Soberanas.



<p><a href="#">Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 17 maio 2023</p>	<p>Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 17 maio 2023</p>	<p>Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.528, de 16 de maio de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 17 maio 2023</p>	<p>Institui o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.527, de 16 de maio de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 17 maio 2023</p>	<p>Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.526, de 12 de maio de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 15 maio 2023</p>	<p>Altera o Decreto nº 11.249, de 9 de novembro de 2022, que dispõe sobre o procedimento de oferta de créditos líquidos e certos decorrentes de decisão judicial transitada em julgado, nos termos do disposto no § 11 do art. 100 da Constituição.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.525, de 11 de maio de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 12 maio 2023</p>	<p>Regulamenta a Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.519, de 5 de maio de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 8 maio 2023</p>	<p>Promulga o Tratado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Confederação Suíça sobre a Transferência de Pessoas Condenadas, firmado em Brasília, em 23 de novembro de 2015.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.517, de 4 de maio de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 5 maio 2023</p>	<p>Dispõe sobre a antecipação do abono anual devido aos segurados e aos dependentes da Previdência Social no ano de 2023.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.515, de 2 de maio de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 3 maio 2023</p>	<p>Revoga o Decreto nº 9.731, de 16 de março de 2019.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.514, de 1º de maio de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 1º maio 2023 – Edição extra</p>	<p>Institui Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração de proposta de Plano Nacional de Igualdade Salarial e Laboral entre Mulheres e Homens.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.513, de 1º de maio de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 1º maio 2023 – Edição extra</p>	<p>Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar proposta de regulamentação das atividades de prestação de serviços, transporte de bens, transporte de pessoas e outras atividades executadas por intermédio de plataformas tecnológicas.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.509, de 28 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 28 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Institui o Conselho Nacional de Política Indigenista.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.499, de 25 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 26 abr. 2023</p>	<p>Altera o Decreto nº 9.888, de 27 de junho de 2019, para dispor sobre a alteração da composição do Comitê da Política Nacional de Biocombustíveis - Comitê RenovaBio e redefinir a data para comprovação de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.498, de 25 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 26 abr. 2023</p>	<p>Altera o Decreto nº 8.874, de 11 de outubro de 2016, para dispor sobre incentivo ao financiamento de projetos de infraestrutura com benefícios ambientais e sociais.</p>

<p><a href="#">Decreto nº 11.496, de 19 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 20 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho, a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, a Comissão Tripartite Paritária Permanente, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e o Fórum Nacional de Microcrédito.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.495, de 18 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 19 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Institui o Conselho da Federação.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.494, de 17 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 18 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Institui o Comitê Interministerial para a Eliminação da Tuberculose e de Outras Doenças Determinadas Socialmente - CIEDS.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.491, de 12 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 13 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Promulga a Convenção sobre o Crime Cibernético, firmada pela República Federativa do Brasil, em Budapeste, em 23 de novembro de 2001.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.484, de 6 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 6 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre as diretrizes para a evolução do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre e para garantir a disponibilidade de espectro de radiofrequências para a sua implantação.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.483, de 6 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 6 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa - CNDPI.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.482, de 6 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 6 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.480, de 6 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 6 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.479, de 6 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 6 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o direito à profissionalização de adolescentes e jovens por meio de programas de aprendizagem profissional.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.478, de 6 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 6 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Exclui empresas do Programa Nacional de Desestatização e revoga a qualificação de empresas e ativos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.476, de 6 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 6 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos, instituído pela Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023, e dispõe sobre o funcionamento do Grupo Gestor do PAA e do Comitê de Assessoramento do Grupo Gestor do PAA.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.474, de 6 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 6 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia.</p>

<p><a href="#">Decreto nº 11.469, de 5 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 5 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Institui Grupo de Trabalho Interministerial para propor políticas de prevenção e enfrentamento da violência nas escolas.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 5 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e a alteração do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, e do Decreto nº 10.430, de 20 de julho de 2020.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 5 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.464, de 3 de abril de 2023</a></p> <p>Publicado no DOU de 3 abr. 2023 – Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre o Grupo Executivo do Complexo Econômico-Industrial da Saúde.</p>

## 2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

### 2.1 LEIS COMPLEMENTARES

<p><a href="#">Lei Complementar n. 255 de 17 de abril de 2023</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 17 abr. 2023</p>	<p>Altera, na forma que especifica, a redação do § 1º do art. 105, do parágrafo único do art. 111, do § 2º do art. 115 e do inciso IX e do § 4º do art. 134, da Lei Complementar nº 85, de 27 de dezembro de 1999 - Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Paraná.</p>
<p><a href="#">Lei Complementar n. 254 de 17 de abril de 2023</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 17 abr. 2023</p>	<p>Altera a redação do § 5º do art. 115 da Lei Complementar nº 85, de 27 de dezembro de 1999 - Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Paraná e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei Complementar n. 253 de 17 de abril de 2023</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 17 abr. 2023</p>	<p>Altera as redações do § 1º do art. 81 e do § 1º do art. 160, ambos da Lei Complementar nº 85, de 27 de dezembro de 1999 - Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Paraná, e dá outras providências.</p>

### 2.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p><a href="#">Lei n. 21.530 de 30 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 30 jun. 2023</p>	<p>Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 17.044, de 30 de dezembro de 2011, que dispõe sobre Taxa de Fiscalização e Serviço da Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Paraná.</p>
<p><a href="#">Lei n. 21.529 de 28 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 28 jun. 2023</p>	<p>Altera a Lei nº 13.400, de 21 de dezembro de 2001, que dispõe que as instituições bancárias e outras especificadas, deverão providenciar medidas para efetivar, em tempo razoável, atendimento a seus usuários.</p>
<p><a href="#">Lei n. 21.527 de 19 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 19 jun. 2023</p>	<p>Institui o Dia Estadual de Conscientização sobre as Doenças Oculares Raras.</p>
<p><a href="#">Lei n. 21.526 de 19 de junho de 2023</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 19 jun. 2023</p>	<p>Institui a Semana de Conscientização e Prevenção sobre os males causados pelo uso intenso de celulares, tablets e computadores por bebês e crianças.</p>

<a href="#">Lei n. 21.520 de 19 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 19 jun. 2023	Altera a Lei nº 16.239, de 29 de setembro de 2009, que estabelece normas para criação de ambientes de uso coletivo livres de produtos fumígenos, conforme especifica.
<a href="#">Lei n. 21.519 de 19 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 19 jun. 2023	Dispõe sobre o reconhecimento das Batalhas Culturais de Rima enquanto patrimônio cultural imaterial no Estado do Paraná e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 21.507 de 13 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 13 jun. 2023	Institui o mês de Conscientização, Valorização e Defesa das Pessoas com Nanismo, a ser celebrado anualmente no mês de outubro.
<a href="#">Lei n. 21.505 de 1º de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 1º jun. 2023	Altera as Leis nº 17.425, de 18 de dezembro de 2012, nº 17.504, de 11 de janeiro de 2013, nº 21.352, de 1º de janeiro de 2023, e nº 21.430, de 19 de abril de 2023.
<a href="#">Lei n. 21.494 de 30 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 30 maio 2023	Institui a Semana de Conscientização e de Incentivo à Educação Não Violenta no âmbito do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.493 de 30 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 30 maio 2023	Dispõe sobre a contratação, por tempo determinado, de cinco assistentes jurídicos para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.490 de 24 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 24 maio 2023	Altera a Lei nº 20.656, de 3 de agosto de 2021, que estabelece normas gerais e procedimentos especiais sobre atos e processos administrativos que não tenham disciplina legal específica, no âmbito do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.489 de 23 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2023	Reajusta as tabelas de vencimentos dos cargos e das funções dos servidores do Quadro de Pessoal do Poder Judiciário do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.488 de 23 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2023	Concede a revisão geral às remunerações, proventos e pensões dos servidores efetivos e comissionados da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, bem como aos inativos e pensionistas.
<a href="#">Lei n. 21.487 de 23 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2023	Dispõe, conforme especifica, sobre os vencimentos dos servidores do Ministério Público do Estado do Paraná, e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 21.486 de 23 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2023	Dispõe sobre os valores dos vencimentos básicos dos servidores ativos e inativos do quadro efetivo, da remuneração dos cargos em comissão, das gratificações, do auxílio-alimentação, do auxílio-creche e do auxílio-saúde no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em observância ao inciso X do art. 37 da Constituição Federal.
<a href="#">Lei n. 21.485 de 23 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2023	Cria e transforma cargos em comissão, acrescenta e altera dispositivos da Lei nº 15.854, de 16 de junho de 2008, Lei nº 17.423, de 18 de dezembro de 2012, Lei nº 19.573, de 2 de julho de 2018, e Lei nº 19.762, de 17 de dezembro de 2018.
<a href="#">Lei n. 21.484 de 17 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 17 maio 2023	Assegura o direito das mulheres de terem como acompanhante, uma pessoa de sua livre escolha, nas consultas e exames em geral nos estabelecimentos públicos e privados de saúde no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.483 de 17 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 17 maio 2023	Institui o apadrinhamento de espaços públicos no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.461 de 8 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 8 maio 2023	Dispõe sobre a comunicação de nascimentos sem identificação de paternidade à Defensoria Pública do Estado do Paraná.



<a href="#">Lei n. 21.457 de 8 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 8 maio 2023	Acrescenta o parágrafo único no art. 1º da Lei nº 18.419, de 7 de janeiro de 2015, que estabelece o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.456 de 8 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 8 maio 2023	Institui o Dia do Guia de Turismo a ser celebrado anualmente em 10 de maio.
<a href="#">Lei n. 21.455 de 8 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 8 maio 2023	Altera a Lei nº 21.082, de 1º de junho de 2022, que trata dos cargos da estrutura administrativa das Comissões Permanentes e Blocos Temáticos da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e cria cargos em comissão para a Liderança da Bancada Feminina.
<a href="#">Lei n. 21.454 de 3 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 3 maio 2023	Dispõe sobre parâmetros de incentivo ao uso de hidrogênio renovável no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.435 de 25 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 25 abr. 2023	Institui a Semana de Conscientização sobre a Osteopatia a ser realizada anualmente na quarta semana do mês de junho.
<a href="#">Lei n. 21.434 de 25 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 25 abr. 2023	Dispõe sobre o abono de falta dos estudantes e profissionais da educação e a reposição e/ou a compensação de conteúdo escolar aos estudantes da rede pública estadual de ensino convocados para participarem de seleções estaduais e nacionais e/ou competições desportivas oficiais homologadas pelas Confederações e Federações dos Esportes Olímpico e Paraolímpico.
<a href="#">Lei n. 21.433 de 19 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 19 abr. 2023	Institui o Roteiro Turístico da Imigração Japonesa no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.432 de 19 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 19 abr. 2023	Institui a semana estadual de incentivo ao cuidado da saúde mental e prevenção do suicídio da pessoa com Transtorno do Espectro Autista e familiares - Lei Amy Lee, a ser realizada na semana que compreender o dia 3 de janeiro.
<a href="#">Lei n. 21.430 de 19 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 19 abr. 2023	Cria o Conselho Estadual dos Povos Indígenas do Paraná e altera a Lei nº 17.425, de 18 de dezembro de 2012, que cria o Conselho Estadual de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.405 de 14 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 14 abr. 2023	Institui o Sistema Esportivo Estadual e o Fundo Estadual do Esporte e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 21.404 de 13 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 13 abr. 2023	Institui, no âmbito do Departamento de Polícia Penal do Estado do Paraná, o Conselho da Polícia Penal e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 21.403 de 12 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 12 abr. 2023	Altera a Lei nº 19.701, de 20 de novembro de 2018, que dispõe sobre a violência obstétrica, sobre direitos da gestante e da parturiente e revoga a Lei nº 19.207, de 1º de novembro de 2017, que trata da implantação de medidas de informação e proteção à gestante e à parturiente contra a violência obstétrica.
<a href="#">Lei n. 21.402 de 11 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 11 abr. 2023	Dispõe sobre a campanha Morte Zero no Trânsito no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.401 de 11 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 11 abr. 2023	Altera o § 1º do art. 1º da Lei nº 19.293, de 13 de dezembro de 2017, que isenta o doador de sangue ou de medula óssea do pagamento de inscrição em concursos públicos e processos seletivos realizados no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.400 de 11 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 11 abr. 2023	Autoriza o transporte de animais domésticos de pequeno porte no serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal comercial de passageiros no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.399 de 11 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 11 abr. 2023	Institui a campanha permanente de combate à importunação sexual no transporte rodoviário intermunicipal comercial de passageiros no Estado do Paraná.

<a href="#">Lei n. 21.398 de 10 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 10 abr. 2023	Altera o art. 3º da Lei nº 20.107, de 19 de dezembro de 2019, que autoriza o Poder Executivo a estadualizar a rodovia que liga a PR-364 ao Município de Rebouças e a Rodovia Jacó Schutz, que liga a PR-218 à BR-376, no Município de Paranavaí.
<a href="#">Lei n. 21.393 de 10 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 10 abr. 2023	Institui a Semana de Conscientização sobre a Importância da Liberdade de Imprensa para a Democracia, a ser comemorada na primeira semana do mês de abril.
<a href="#">Lei n. 21.388 de 5 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 5 abr. 2023	Altera as leis que especifica e dá outras providências.

## 2.3 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 2.663, de 30 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 30 jun. 2023	Dispõe sobre o Sistema Estadual de Comunicação – SICOM.
<a href="#">Decreto n. 2.662, de 30 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 30 jun. 2023	Acresce os incisos IX, X, XI, XII e XIII ao art. 2º e altera o art. 3º do Decreto nº 1.398, de 12 de abril de 2023 [que institui o Comitê Intersetorial de Prevenção, Monitoramento e Segurança em Escolas].
<a href="#">Decreto n. 2.658, de 29 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 29 jun. 2023	Homologa o Estatuto do Serviço Social Autônomo VIAJE PARANÁ, bem como o Plano de Cargos e Salários.
<a href="#">Decreto n. 2.641, de 29 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 29 jun. 2023	Institui e regulamenta o Plano Paraná Mais Cidades III – PPMC III.
<a href="#">Decreto n. 2.636, de 29 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 29 jun. 2023	Acresce parágrafo único ao art. 2º do Decreto nº 5.283, de 29 de julho de 2020, que regulamenta o estágio nos Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, incluindo as Instituições Estaduais de Ensino Superior.
<a href="#">Decreto n. 2.634, de 28 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 28 jun. 2023	Altera o Decreto nº 6.262, de 20 de fevereiro de 2017.
<a href="#">Decreto n. 2.557, de 20 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 20 jun. 2023	Regulamenta a Lei nº 17.194, de 21 de junho de 2012 que autoriza o Poder Executivo Estadual a conceder subvenção para execução de ações do Programa Casa Fácil PR e outros Programas Habitacionais de Interesse Social desenvolvidos pela Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR, e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 2.556, de 20 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 20 jun. 2023	Altera dispositivos do Anexo Único do Decreto nº 5.381, de 24 de outubro de 2016 – Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança.
<a href="#">Decreto n. 2.517, de 15 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 15 jun. 2023	Determina a assunção da cobrança da dívida ativa ajuizada do Departamento de Trânsito do Paraná - Detran/PR pela Procuradoria-Geral do Estado - PGE.
<a href="#">Decreto n. 2.488, de 14 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 14 jun. 2023	Introduz alterações ao Decreto nº 6.434, de 16 de março de 2017, que dispõe sobre o Programa Paraná Competitivo, e disciplina os procedimentos para enquadramento.
<a href="#">Decreto n. 2.434, de 7 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 7 jun. 2023	Regulamenta a Lei nº 21.323, de 20 de dezembro de 2022 – Programa Educa Juntos.
<a href="#">Decreto n. 2.434, de 7 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 7 jun. 2023	Dispõe sobre a regulamentação da modalidade lotérica de Apostas por Quotas Fixas.



<p><a href="#">Decreto n. 2.433, de 7 de junho de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 7 jun. 2023</p>	<p>Regulamenta o Conselho Superior de Assistência Hospitalar dos Hospitais Universitários do Estado do Paraná e da Secretaria de Estado da Saúde – SESA.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.294, de 31 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 31 maio 2023</p>	<p>Introduz alteração no Decreto nº 9.810, de 14 de dezembro de 2021, que 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.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.294, de 31 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 31 maio 2023</p>	<p>Introduz alteração no Decreto nº 9.810, de 14 de dezembro de 2021, que 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.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.201, de 25 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 25 maio 2023</p>	<p>Dispõe sobre os indicadores de melhoria de resultados de aprendizagem e de aumento de equidade para a aplicação no Índice de Qualidade da Educação Paranaense – IQEP, utilizado no cálculo do Índice de Participação dos Municípios – IPM na cota-parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, de que trata o inciso III, do art. 1º, da Lei Complementar nº 249, de 23 de agosto de 2022, e na Lei Estadual nº 21.359, de 05 de janeiro de 2023.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.165, de 23 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2023</p>	<p>Aprova o Regulamento da Casa Civil.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.077, de 18 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 18 maio 2023</p>	<p>Dispõe sobre a criação da Comenda Embaixadores da Inovação – Paraná, Mecenas da Inovação – Paraná, a concessão do diploma Inova Paraná e institui Comissão Avaliadora para concessão das comendas e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.076, de 18 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 18 maio 2023</p>	<p>Institui, no âmbito do Poder Executivo, Comissão Interinstitucional com o objetivo de analisar e debater sobre o acesso de advogados ao sistema E-protocolo Digital e à transparência dos processos administrativos do Poder Executivo.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 2.029, de 15 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 15 maio 2023</p>	<p>Institui no âmbito do Poder Executivo do Estado do Paraná, através da Casa Civil, o Grupo Interinstitucional de Trabalho para Implementação da Política Antimanicomial do Poder Judiciário do Estado do Paraná.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 1.991, de 12 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 12 maio 2023</p>	<p>Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 3.874, de 16 de junho de 1981, e ao Decreto nº 11.869, de 11 de agosto de 2014, e no Decreto nº 11.984, de 16 de agosto de 2022.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 1.974, de 12 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 12 maio 2023</p>	<p>Dispõe sobre a vigência dos saldos orçamentários e das dotações previstas na Lei nº 21.347, de 23 de dezembro de 2022, conforme especifica.</p>
<p><a href="#">Decreto n. 1.887, de 10 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 10 maio 2023</p>	<p>Regulamenta, no âmbito do Estado do Paraná, o disposto à Lei Federal nº 14.282, de 28 de dezembro de 2021, para exercício da profissão de despachante documentalista de veículos terrestres vinculado ao Departamento de Trânsito do Paraná - DETRAN.</p>



<a href="#">Decreto n. 1.858, de 9 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 9 maio 2023	Revoga o Decreto nº 4.530, de 17 de abril de 2020.
<a href="#">Decreto n. 1.849, de 8 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 8 maio 2023	Regulamenta a utilização dos espaços esportivos de responsabilidade da Paraná Esporte e da Secretaria de Estado do Esporte, e denomina o complexo formado pela sede da Paraná Esporte e pelo Ginásio Esportivo Almeida como Complexo Esportivo Rei Pelé.
<a href="#">Decreto n. 1.710, de 4 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 4 maio 2023	Retifica o Decreto nº 475, de 10 de fevereiro de 2023.
<a href="#">Decreto n. 1.676, de 2 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 2 maio 2023	Institui brasão do Conselho Penitenciário do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 1.675, de 2 de maio de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 2 maio 2023	Dispõe sobre a atualização do regulamento para concessão de placas particulares de identificação dos veículos oficiais destinados a serviços de natureza reservada.
<a href="#">Decreto n. 1.622, de 26 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 26 abr. 2023	Determina a assunção da representação judicial da Adapar - Agência de Defesa Agropecuária do Paraná pela Procuradoria-Geral do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 1.621, de 26 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 26 abr. 2023	Altera a vigência do Decreto 7.986, de 28 de junho de 2021, que institui Grupo de Trabalho responsável pela elaboração de minuta de Decreto que regulamentará a Declaração Estadual de Direitos de Liberdade Econômica, em atenção à Lei nº 20.436, de 17 de dezembro de 2020.
<a href="#">Decreto n. 1.599, de 24 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 24 abr. 2023	Altera o Decreto nº 2.569, de 30 de agosto de 2019, que dispõe sobre a criação do Conselho de Ação Solidária – CAS.
<a href="#">Decreto n. 1.598, de 24 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 24 abr. 2023	Institui o Selo Solidário para incentivar empresas e organizações da sociedade civil no fomento à solidariedade no âmbito do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 1.417, de 14 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 14 abr. 2023	Promove alterações no Decreto nº 2.432, de 15 de agosto de 2019, que cria o Comitê Permanente de Desburocratização, vinculado à Casa Civil.
<a href="#">Decreto n. 1.412, de 13 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 13 abr. 2023	Altera o Decreto nº 3.828, de 19 de novembro de 2008, que dispõe sobre a gratificação pelo exercício de encargos especiais, concedida a ocupantes de cargos da parte permanente do quadro de pessoal, dos órgãos do Poder Executivo.
<a href="#">Decreto n. 1.398, de 12 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 12 abr. 2023	Institui o Comitê Intersetorial de Prevenção, Monitoramento e Segurança em Escolas.
<a href="#">Decreto n. 1.350, de 11 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 11 abr. 2023	Regulamenta o disposto na Lei nº 20.541, de 20 de abril de 2021 e nos arts. 128, 208 e 285 da Lei nº 6.174, de 16 de novembro de 1970, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.
<a href="#">Decreto n. 1.343, de 11 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 11 abr. 2023	Regulamenta o Fundo de Inovação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Paraná – FIME/PR, instituído pela Lei nº 19.480, de 30 de abril de 2018 e dá outras providências.

<a href="#">Decreto n. 1.212, de 4 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 4 abr. 2023	Promove alterações nos Decretos n <sup>os</sup> Decreto n <sup>o</sup> 2.834, de 22 de abril de 2004, Decreto n <sup>o</sup> 8.743, de 12 de novembro de 2010, Decreto n <sup>o</sup> 4.646, de 21 de maio de 2012, Decreto n <sup>o</sup> 11.679, de 12 de novembro de 2018 e Decreto n <sup>o</sup> 9.712, de 6 de dezembro de 2021.
<a href="#">Decreto n. 1.140, de 3 de abril de 2023</a> Publicada no D.O.E. de 3 abr. 2023	Altera o Decreto n <sup>o</sup> 9.128, de 15 de outubro de 2013, que regulamenta o Sistema de Telecomunicações do Paraná-STP.

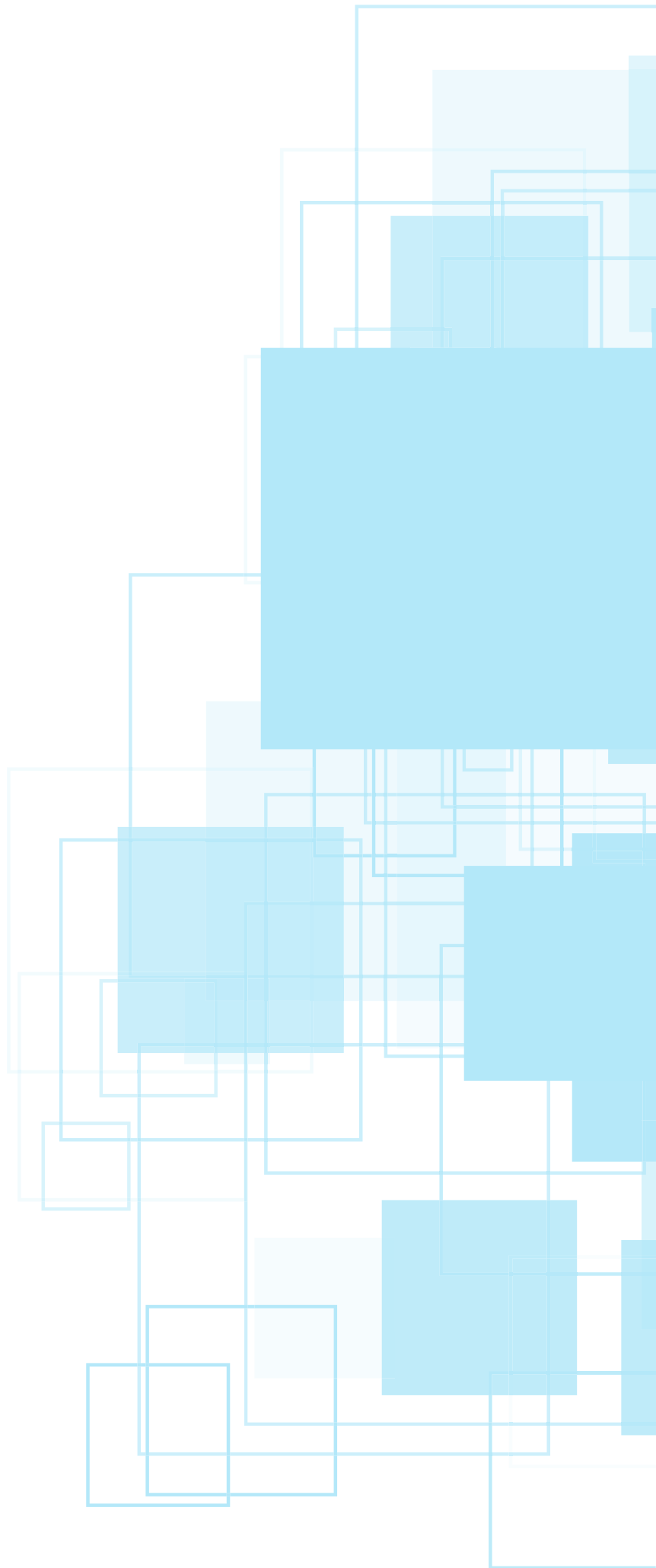
### 3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

#### 3.1 RESOLUÇÕES

<a href="#">Resolução n. 103, de 31 de maio de 2023</a> Publicada no D.E.T.C. de 5 jun. 2023	Institui o Código de Ética, em anexo, relativo aos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
<a href="#">Resolução n. 102, de 18 de maio de 2023</a> Publicada no D.E.T.C. de 23 maio 2023	Dispõe sobre a implantação dos novos valores de subsídio para os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
<a href="#">Resolução n. 101, de 3 de maio de 2023</a> Publicada no D.E.T.C. de 9 maio 2023	Dispõe sobre o controle e a fiscalização referente às etapas de planejamento e licitação das Concessões Administrativas e Patrocinadas (denominadas Parcerias Público-Privadas - PPP) e das Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

#### 3.2 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

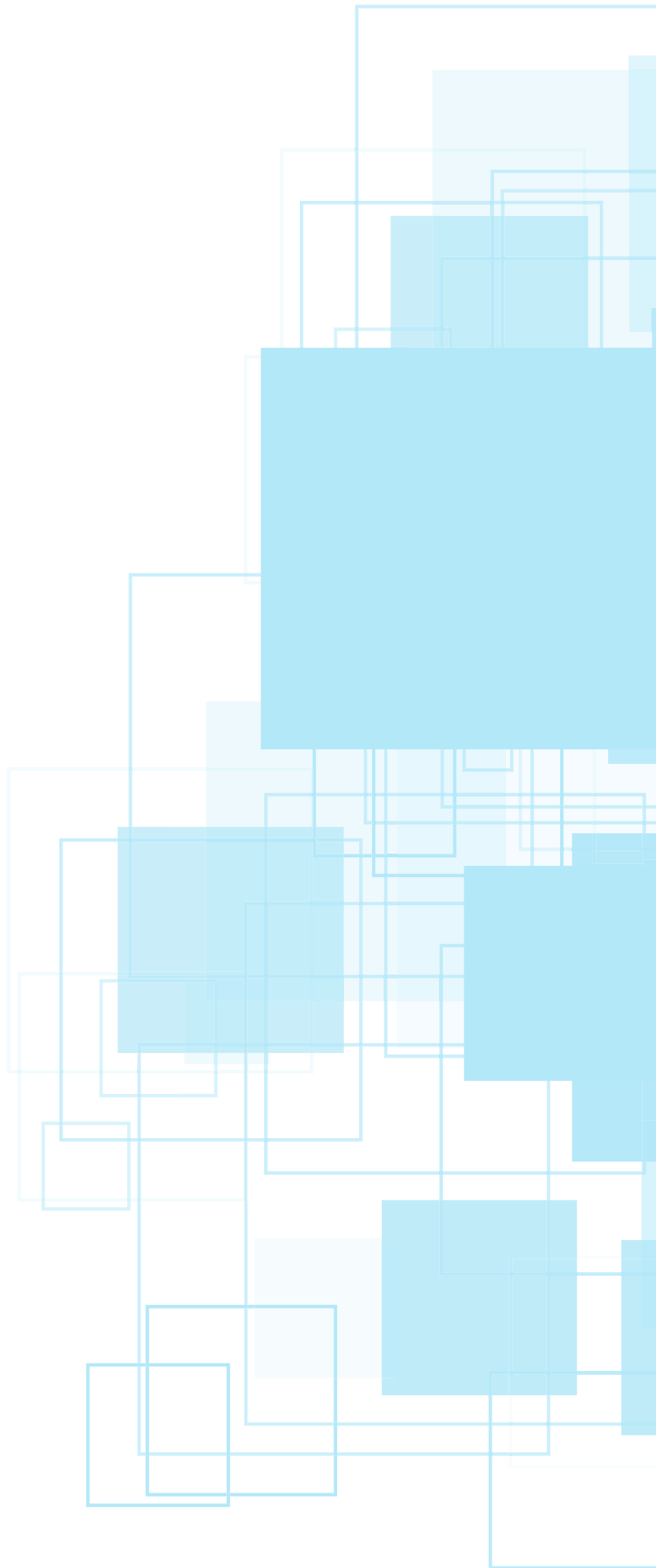
<a href="#">Instrução de Serviço n. 166, de 27 de junho de 2023</a> Publicada no D.E.T.C. de 27 jun. 2023.	Dispõe sobre a delegação de competência para elaboração e assinatura de despachos de mero expediente de que trata o § 1 <sup>o</sup> do artigo 32 do Regimento Interno deste Tribunal. (GSRVF)
<a href="#">Instrução de Serviço n. 165, de 7 de junho de 2023</a> Publicada no D.E.T.C. de 13 jun. 2023.	Dispõe sobre a delegação às Unidades Administrativas deste Tribunal, dos despachos iniciais de citação ou de intimação para o exercício do primeiro contraditório e de diligências, e dá outras providências. (GAJMAN)
<a href="#">Instrução de Serviço n. 164, de 23 de maio de 2023</a> Publicada no D.E.T.C. de 25 maio 2023.	Dispõe sobre a delegação às unidades administrativas deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná dos despachos iniciais de citação ou intimação para o exercício do contraditório e para realização de diligências, e dá outras providências. (GAMH)
<a href="#">Instrução de Serviço n. 163, de 16 de maio de 2023</a> Publicada no D.E.T.C. de 18 maio 2023.	Dispõe sobre a delegação às Unidades Administrativas deste Tribunal, dos despachos iniciais de citação ou de intimação para o exercício do primeiro contraditório e de diligências, e dá outras providências. (GCAZ)





## LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCEPR “VIAJuris”: [VIAJuris](#)
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: [Boletim de Jurisprudência](#)
- Pesquisas Prontas – PP: [Pesquisas Prontas](#)
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: [Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas](#)
- Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>



# NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCEPR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCEPR: [conselho.editorial@tce.pr.gov.br](mailto:conselho.editorial@tce.pr.gov.br) (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

## 1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCEPR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCEPR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período.

## 2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCEPR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCEPR, a quem compete:

- a) proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico;
- b) a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;

- c) o controle de qualidade do material editado;
- d) a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

### 3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.

Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

**Autor(es):** Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

A revista se reserva o direito de efetuar alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical nos trabalhos, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Nos artigos, observar as seguintes normas:

**Tamanho:** a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas simples, sem pontos.

**Título do trabalho:** o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

**Resumo em português:** deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

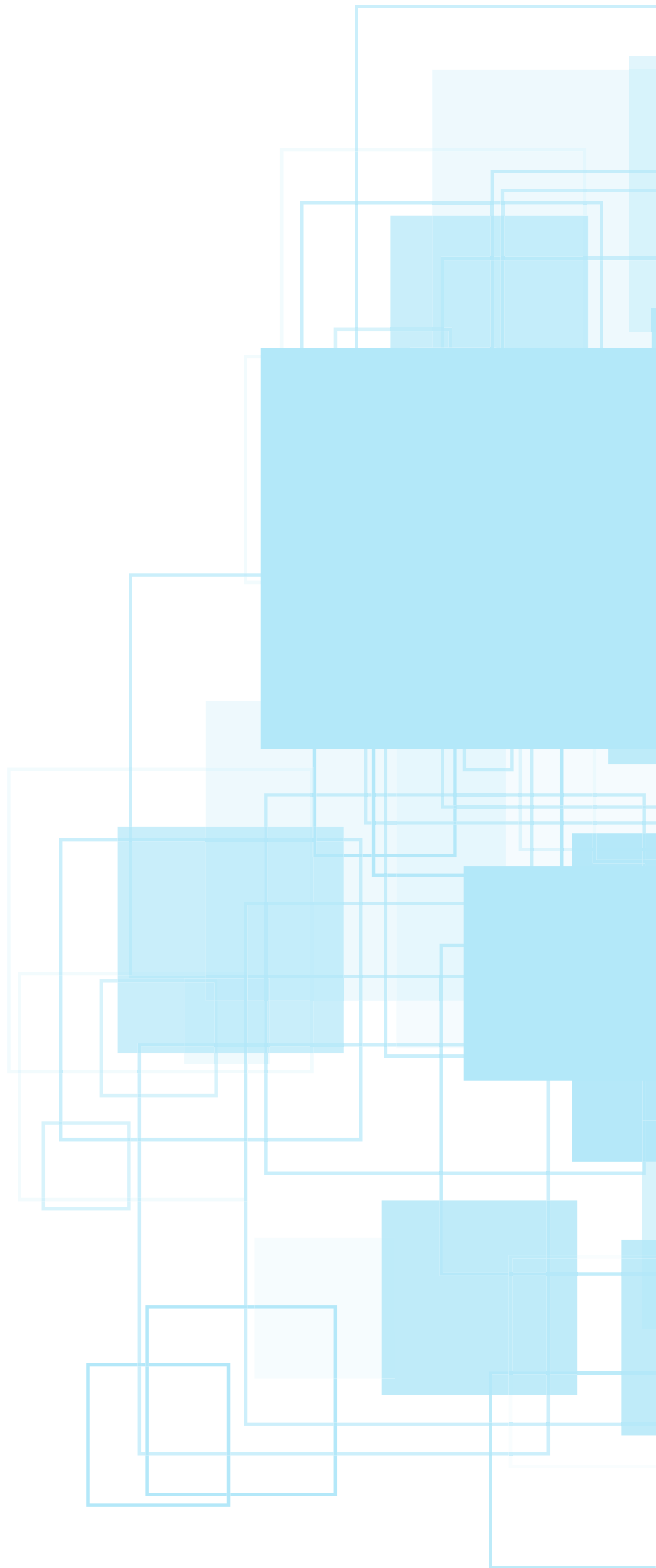
**Agradecimentos:** agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

**Notas:** notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

**Referências:** NBR 6023/2018. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

**Recomendações:** recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: artigos científicos (NBR 6022/2018), elaboração de referências (NBR 6023/2018), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/2019) resumo (NBR 6028/2021) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).







**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ