

ISSN 2675-6765



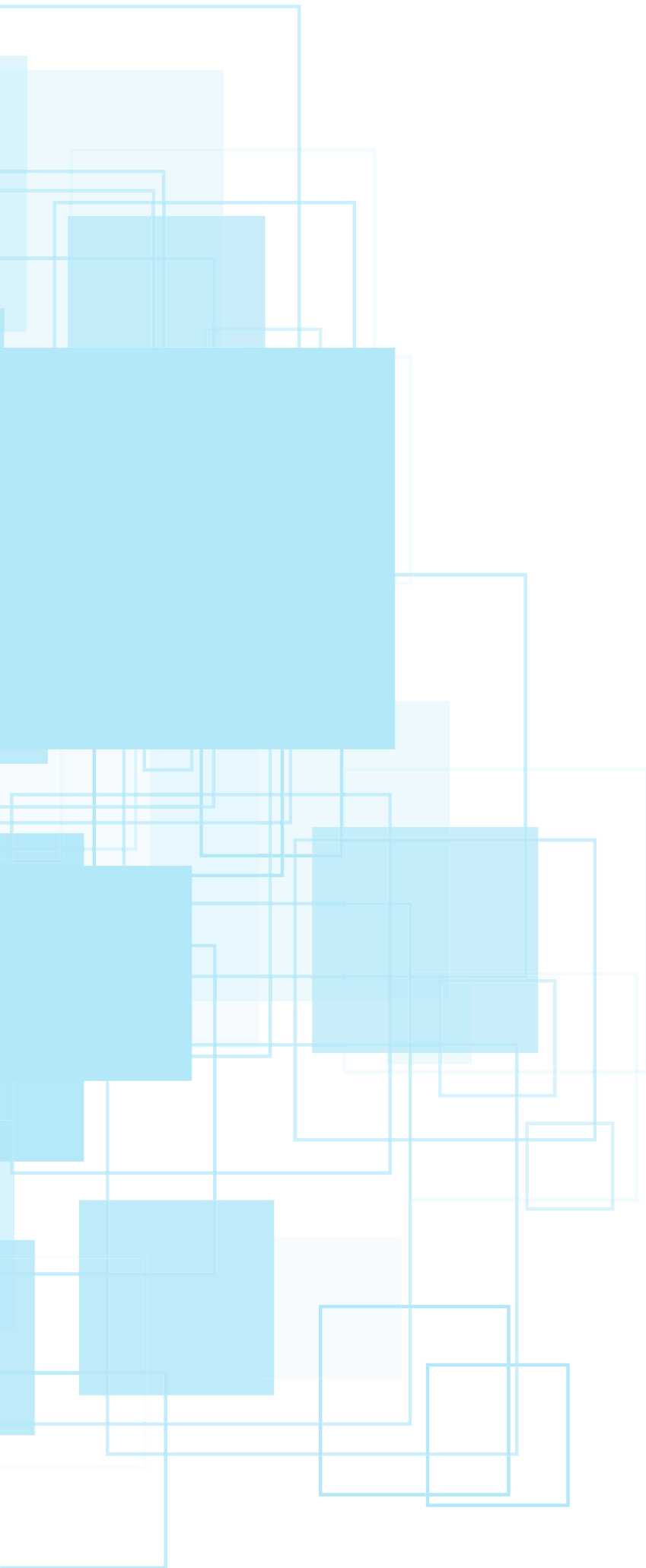
TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

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

NÚMERO 31
JANEIRO/MARÇO 2021

www.revista.tce.pr.gov.br



REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português e espanhol

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

ISSN: 2675-6765

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

CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

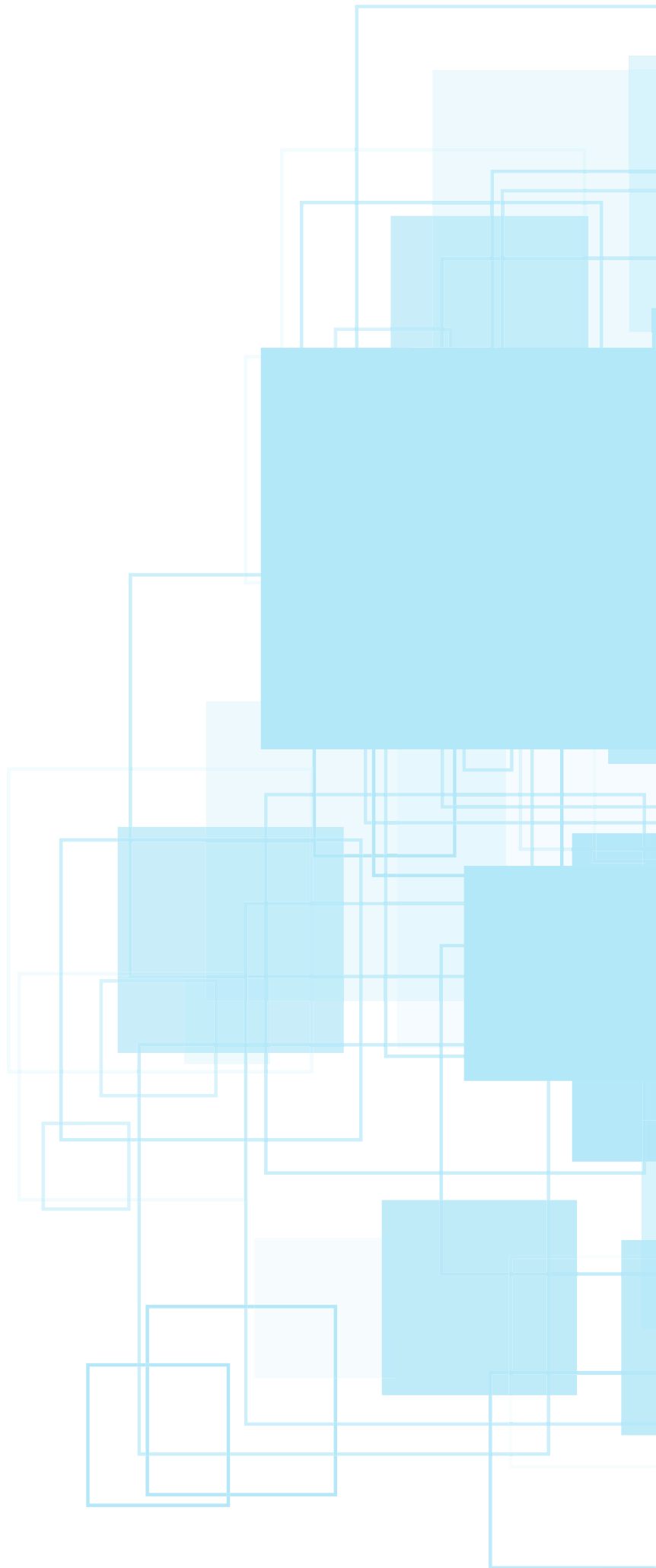
Conselho Editorial

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

Presidente
Secretária

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

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



SUMÁRIO

EDITORIAL	8	
ARTIGOS	10	
Análise da dependência de transferências correntes de municípios paranaenses para o pagamento de despesas com pessoal no exercício de 2019	10	
Camila Ribeiro Felix; Cristiane Stumpf Garske; Everton Paulo Folletto; Patrícia Mendes Bottamedi		
Impactos da Lei nº 13.979/2020 nas licitações	28	
Carlos Volchan de Carvalho; João Ricardo Ferreira de Lima; Leonardo Evangelista de Souza Zambonini; Lucas Barsanti Placco; Odecir Luz da Rosa		
LDO como instrumento de planejamento orçamentário municipal em tempos de pandemia	38	
Felipe Vilson Vidi; Jaime Lins e Mello Neves; Gabriel de Vasconcelos Rosa; Marcos Tadeu Dela Puente D’alpino; Murilo Mayer Pils Machado		
O consensualismo como estratégia de resolução de conflitos pelo controle externo	64	
Gustavo Ribeiro Dortas; Marcelo Lopes; Nayara do Amaral Carpes; Wilmar da Costa Martins Junior		
O compliance e a influência ética e moral no comportamento de servidores públicos municipais do Paraná	88	
Eduardo Nalin Colosi; Jhessica Tamara Kremer; Willian Maycon dos Santos		
ACÓRDÃOS	112	
Admissão de pessoal	112	
Estado de calamidade pública – Lei Complementar nº 173/20		112
(TCE-PR, Proc. nº 513224/20 , Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/02/21, DETC 2484 – 23/02/21)		
Contribuição patronal	128	
Terço de férias – Regime próprio de previdência social – Devolução		128
(TCE-PR, Proc. nº 110499/20 , Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/03/21, DETC 2488 – 08/03/21)		
Lei complementar nº 173/20	133	
Recomposição inflacionária – Anuênio – Quinquênio – Concessão		133
(TCE-PR, Proc. nº 447230/20 , Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/02/21, DETC 2488 – 01/03/21)		
Lei nº 8.666/93, artigo 87, III	140	
Penalidades – Abrangência		140
(TCE-PR, Proc. nº 445040/19 , Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 17/12/20, DETC 2458 – 18/01/21)		

Licença maternidade	150
Cargo em comissão – Substituição temporária.....	150
(TCE-PR, Proc. nº 31124/20 , Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 17/12/20, DETC 2457 – 15/01/21)	
Licitação	154
Microempresas e empresas de pequeno porte – Reserva de cota – Percentual	154
(TCE-PR, Proc. nº 114494/20 , Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 04/03/21, DETC 2497 – 12/03/21)	
Remuneração	160
Poder Executivo – Poder Legislativo – Cargos similares	160
(TCE-PR, Proc. nº 471742/20 , Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 10/03/21, DETC 2500 – 17/03/21)	
Saldo em caixa	174
Poder Legislativo – Devolução – Poder Executivo – Antecipação – Coronavírus.....	174
(TCE-PR, Proc. nº 202792/20 , Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/02/21, DETC 2488 – 01/03/21)	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	178
LINKS DE INTERESSE	188
NORMAS EDITORIAIS	190



EDITORIAL

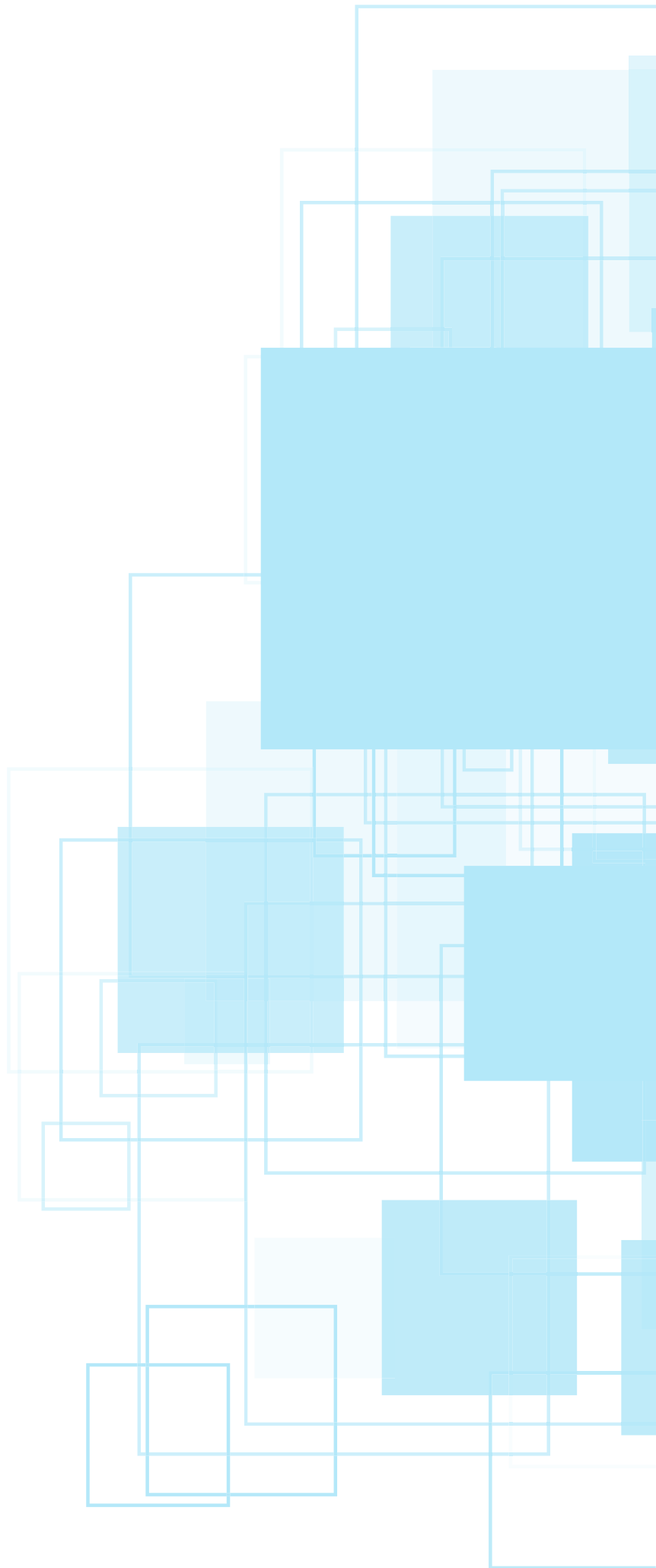
A 31ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná segue realizando a missão de discutir as melhores práticas de gestão pública e de controle externo, especialmente controle interno, contabilidade, transferências voluntárias, verbas indenizatórias, regimes de previdência, terceirização e capacitação de servidores.

Nesta edição, traremos os resultados dos estudos realizados por nossos servidores no MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo (FAE), que abordaram várias áreas de atuação do TCEPR e apresentaram a contínua evolução dos estudos técnicos para as funções desempenhadas por este Tribunal. Primeiramente, apresentamos um breve estudo acerca dos impactos da lei n.º 13.979/2020 nas licitações. No decorrer desta revista, verificamos minuciosas pesquisas acerca do orçamento público, especialmente voltadas à dependência de transferências correntes para pagamento de despesas com pessoal, assim como a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias no planejamento das finanças do Município. Por fim, observamos o diálogo entre *compliance*, ética e moral no comportamento de servidores públicos no Estado do Paraná.

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

Boa leitura a todos.

FÁBIO CAMARGO
Conselheiro Presidente



ARTIGO

ANÁLISE DA DEPENDÊNCIA DE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES DE MUNICÍPIOS PARANAENSES PARA O PAGAMENTO DE DESPESAS COM PESSOAL NO EXERCÍCIO DE 2019

Camila Ribeiro Felix¹

Especialista em Contabilidade Aplicada ao Setor Público e Responsabilidade Fiscal – FAEL
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

Cristiane Stumpf Garske²

Graduada em Ciências Contábeis – UFSM
Especialista em Direito Constitucional – ANHANGUERA
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

Everton Paulo Folletto³

Graduado em Administração – UFFS
Graduado em Ciências Contábeis – Unochapecó
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
MBA em Gestão Pública – UNOPAR
Analista de Controle – TCEPR

Patrícia Mendes Bottamedi⁴

Graduada em Ciências Contábeis – UFPR
MBA em Auditoria Integral – UFPR
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

RESUMO

Grande parte dos municípios paranaenses possui um pequeno número de habitantes e como consequência raramente conseguem gerar receita própria suficiente para cobrir as principais despesas de manutenção de sua estrutura administrativa básica, das quais se destacam as com pessoal. Neste contexto, este artigo objetiva analisar a relação entre o tamanho populacional e a dependência dos municípios paranaenses, no tocante às transferências correntes, para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais. Para isso, foram obtidas as informações necessárias junto ao TCEPR e ao IBGE, referentes ao exercício de 2019, e realizada a análise dos dados por meio de planilhas eletrônicas. Para esta análise, os municípios do Paraná foram divididos em quatro grupos, por critério populacional, e estudados de forma mais

1 Contato: camila.felix@tce.pr.gov.br

2 Contato: cristiane.garske@tce.pr.gov.br

3 Contato: everton.folletto@tce.pr.gov.br

4 Contato: patricia.bottamedi@tce.pr.gov.br

aprofundada após a seleção de amostra estratificada proporcional, com o auxílio de índices criados pelos autores. Os resultados da pesquisa, além de demonstrarem que a grande maioria dos municípios necessitam das transferências correntes para arcar com suas despesas com pessoal, confirmaram a tese levantada, restado comprovado que, regra geral, o grau de dependência dos municípios paranaenses quanto às transferências correntes para pagamento com despesas de pessoal e encargos sociais é inversamente proporcional ao seu tamanho populacional, ou seja, quanto menor o número de habitantes de um município, maior será sua dependência das transferências recebidas dos demais entes.

PALAVRAS-CHAVE

Municípios paranaenses. Transferências Correntes. Despesas com Pessoal. Grau de Dependência.

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), os municípios foram alçados a entes federativos autônomos, tendo o texto constitucional estabelecido competências privativas e participação direta na repartição das receitas tributárias. Além disso, a redação original da CF/88, em seu art. 18, § 4º, definiu que as regras para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios seriam estabelecidas por Lei Complementar Estadual. Por meio da Lei Complementar nº 56, de 18 de fevereiro de 1991, o estado do Paraná regulamentou a matéria, dispondo como único requisito o número de habitantes e de eleitores na respectiva área territorial do município a ser criado.

A partir desse cenário, até meados da década de 90, houve grande incremento no número de municípios, sem a preocupação com a viabilidade destes em se manterem com recursos próprios, contando principalmente com as transferências recebidas de outros entes para arcar com suas despesas próprias. Conforme Zorzanello (2013), no período de 1988 a 1996, foram criados 81 municípios no Estado do Paraná. Destes, apenas dois possuíam população superior a 20 mil habitantes. Atualmente, o Estado é constituído por 399 municípios, sendo que 306 possuem menos de 20 mil habitantes.

Dada a pouca capacidade de gerar receitas próprias, tendo em vista o pequeno número de habitantes da maioria dos municípios do Estado do Paraná e a reduzida competência tributária de arrecadar, definida no texto constitucional, grande parte dos municípios não possuem receita suficiente para cobrir ao menos suas despesas com pessoal, dependendo das transferências recebidas dos outros entes para manter sua estrutura administrativa básica.

Nesse contexto, o objetivo geral deste artigo é analisar a relação entre o tamanho populacional e a dependência dos municípios paranaenses no tocante às transferências correntes para pagamento de despesas de pessoal.

Quanto aos objetivos específicos, são esses verificar a representatividade das transferências correntes no total das receitas correntes dos municípios paranaenses, averiguar o grau de dependência das transferências correntes para pagamento das despesas de pessoal e comparar a representatividade e o grau de dependência das transferências correntes com o tamanho do município, considerando o tamanho de sua população.

O presente estudo justifica-se pela necessidade de analisar a viabilidade econômica dos municípios em se manter com recursos próprios, visto que uma parcela relevante das emancipações ocorreu sem essa preocupação, e verificar seu grau de dependência dos demais entes.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 RECEITA PÚBLICA: CONCEITOS BÁSICOS E TRANSFERÊNCIAS CORRENTES

No âmbito da contabilidade pública, a NBC TSP Estrutura Conceitual (2016) define receita como aumentos na situação patrimonial líquida da entidade, desde que não tenham se originado de contribuições dos proprietários.

O Manual Técnico de Orçamento - MTO (2020) optou em segregar as receitas públicas em sentido amplo e estrito. Receitas públicas amplas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e em extraorçamentárias, quando representam apenas entradas compensatórias. Em sentido estrito, são públicas apenas as receitas orçamentárias.

No mesmo sentido do MTO (2020), o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (2018) divide as receitas públicas em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos, e ingressos extraorçamentários, quando são entradas somente compensatórias.

A Lei 4.320/1964, em seu artigo 11⁵, classifica a receita pública em duas categorias econômicas: correntes e de capital (BRASIL, 1964). O MCASP explica que a diferença entre as duas categorias está no fato das receitas de capital, no geral, não gerarem efeitos sobre o patrimônio líquido do ente, o que acontece quando se trata de receitas correntes. O manual também apresenta classificações com relação à origem, espécie, desdobramentos para identificação de peculiaridades da receita e tipo.

5 Lei nº 4.320/64. "Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente."

Neste artigo o estudo será restrito à classificação das receitas correntes por origem, que se subdivide em: impostos, taxas e contribuições de melhoria; contribuições; patrimonial; agropecuária; industrial; de serviços; transferências correntes e outras receitas correntes.

A forma de arrecadação mais conhecida popularmente, devido também a sua maior contribuição para os cofres públicos, é a receita de impostos, a qual é classificada dentro de impostos, taxas e contribuições de melhoria. O Código Tributário Nacional, no art.16⁶, define impostos como uma espécie de tributo cuja obrigação independe de contraprestação direta por parte do Estado. São impostos de competência municipal, segundo o art. 156⁷ da Constituição, o IPTU, ITBI e ISSQN, tributos incidentes sobre propriedade, sobre transmissão de bens imóveis e sobre serviços, respectivamente.

As transferências correntes, que serão utilizadas como critério de avaliação neste estudo, são os recursos recebidos de outras entidades, públicas ou privadas, utilizados para atender despesas com manutenção ou funcionamento de atividades, sem correspondência direta em bens ou serviços ao ente que fez o repasse (MCASP, 2018). As transferências podem ser voluntárias, constitucionais ou legais.

Dentre exemplos de transferências correntes municipais está o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), previsto na CF, art. 159⁸, inciso I, alínea b. Esse fundo é composto de 22,5% (vinte e dois vírgula cinco por cento) do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ambos tributos de competência da União (BRASIL, 1988). O coeficiente utilizado para a distribuição do fundo entre os municípios utiliza o critério populacional e está previsto no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) e no Decreto-Lei nº 1.881/81.

Outras duas fontes de transferências correntes relevantes para os municípios são a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias - ICMS e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, ambos de competência estadual. Trata-se de parcelas das receitas estaduais, que por exigência constitucional (CF/88, art. 158⁹, incisos III e IV), são repassadas aos municípios no percentual de 25%, no caso da arrecadação do ICMS, e de 50%, com relação ao IPVA (BRASIL, 1988).

6 Código Tributário Nacional. "Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte."

7 Constituição Federal de 1988. "Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar."

8 Constituição Federal de 1988. "Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (...) b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios."

9 Constituição Federal de 1988. "Art. 158. Pertencem aos Municípios: (...) II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; III - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação."

Conforme previsto na Lei Complementar nº 63/1990, art. 2º¹⁰, o valor referente à cota-parte do IPVA é distribuído aos municípios de forma proporcional ao número de veículos licenciados. Já a cota-parte do ICMS é dividida entre os municípios com base em diversos critérios estipulados no artigo 3º¹¹ da mesma Lei, que leva em consideração, entre outros, o valor adicionado nas operações relativas ao ICMS em cada município (BRASIL, 1990).

As doações recebidas pela Administração Pública efetuadas por pessoas físicas são outra forma de transferência corrente citada no MCASP (2018).

Percebe-se, portanto, que transferências correntes são receitas provenientes de outras entidades, não sendo arrecadadas diretamente pelo ente receptor.

2.2 DESPESA PÚBLICA: CONCEITOS BÁSICOS E DESPESAS DE PESSOAL

A despesa pública, definida pela NBC TSP Estrutura Conceitual (2016)

como a diminuição na situação patrimonial líquida da entidade, desde que não oriunda de distribuições aos proprietários, é dividida em despesas orçamentárias, que são aquelas que dependem de autorização legislativa para sua efetivação, segundo Paludo (2013), ou extraorçamentárias, conceituadas no MCASP (2018) como aquelas que não constam na lei orçamentária anual, tais como saídas de numerários decorrentes de depósitos, pagamentos de restos a pagar, entre outros.

No âmbito das despesas orçamentárias, o artigo 11¹² da Lei nº 4.320/1964 as classificou em duas categorias econômicas: correntes e de capital (BRASIL, 1964). Conforme definição do MCASP (2018), as despesas correntes caracterizam-se por não contribuírem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Já as despesas de capital são aquelas diretamente ligadas à formação ou aquisição de um bem de capital.

Ainda, na Lei nº 4.320/1964, conforme determinado em seu artigo 15¹³, as despesas constantes da Lei Orçamentária deverão ser discriminadas, no mínimo, por elementos, sendo estes despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução de seus fins (BRASIL, 1964).

10 Lei Complementar nº 63/1990. "Art. 2º 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados no território de cada Município serão imediatamente creditados a este, através do próprio documento de arrecadação, no montante em que esta estiver sendo realizada."

11 Lei Complementar nº 63/1990. "Art. 3º 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão creditados, pelos Estados, aos respectivos Municípios, conforme os seguintes critérios:
I- 3/4 (três quartos), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
II- até 1/4 (um quarto), de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal."

12 Cf. nota 1, item 2.1.

13 Lei nº 4.320/1964. "Art. 15 - Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos."

As despesas com pessoal, objeto de estudo neste artigo, classificam-se na categoria econômica de "despesa corrente", constante do elemento de despesa com pessoal. Para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), são consideradas despesas com pessoal, conforme seu artigo 18¹⁴, o somatório dos gastos do ente com os servidores ativos, inativos e pensionistas, mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, considerando quaisquer vantagens remuneratórias, assim como os encargos sociais e contribuições previdenciárias recolhidos pelo ente (BRASIL, 2000).

Em caso de terceirização de serviços, o § 1º do artigo supracitado determina que os valores de contratos de terceirização de mão-de-obra referentes à substituição de servidores e empregados públicos deverão ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". Segundo o MCASP (2018), despesas que se enquadram nesse parágrafo deverão ser computadas para fins dos limites com despesa total com pessoal previstos no artigo 19¹⁵ da LRF.

No âmbito do Estado do Paraná, tal entendimento é corroborado pelo Acórdão nº 3110/18 - Tribunal Pleno¹⁶ TCEPR, no qual foi determinado que o Município de Dois Vizinhos adequasse seus procedimentos para que as contratações terceirizadas de mão-de-obra para a prestação de serviços de saúde em substituição à prestação direta fossem contabilizadas conforme classificação outras despesas de pessoal .

Quando a terceirização ocorre em atividades meio, o entendimento do TCEPR, estabelecido no Acórdão nº 1476/19 -Tribunal Pleno¹⁷, sobre a possibilidade e a forma de computar esses gastos, é de que não compõe o cálculo da despesa total com pessoal casos em que cargos ou empregos públicos sejam extintos e as atividades até então desempenhadas por profissionais efetivos forem passíveis de terceirização (contratação por processo licitatório), pois os contratos administrativos correspondentes dessa contratação não integraram o conceito de substituição de servidores/empregados.

A discussão sobre a correta contabilização dos gastos com terceirização se mostra muito relevante tendo em vista que os entes federativos têm suas despesas

14 Lei nº 101/2000. "Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

15 Lei nº 101/2000. "Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento)."

16 Acórdão nº 3110/18 <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2018/11/pdf/00332519.pdf>>

17 Acórdão nº 1476/19 -Tribunal Pleno.

com pessoal limitadas pelo já citado artigo 19¹⁸ da LRF, não podendo exceder a 50% da receita corrente líquida para a União, 60% para os Estados e 60% para os municípios.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS COLETA DOS DADOS E ESTRATIFICAÇÃO DA AMOSTRA DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS

A metodologia de um trabalho é a forma ordenada com que os diferentes processos devem ser conduzidos para alcançar determinado fim ou objetivo (LONGARAY; BEUREN, 2012). Já a especificação do método utilizado na pesquisa, segundo Marconi e Lakatos (2010), responde a questões como, com quem, onde, quanto de uma pesquisa.

Inicialmente, por meio do processo nº 46.494-0/20¹⁹, foi solicitada informação junto ao TCEPR para a coleta dos dados - Receita Corrente, Transferências Correntes e Despesas com Pessoal - de todos os municípios paranaenses no exercício de 2019. Além disso, junto ao site do IBGE (2019), foi apurada a população projetada de cada município para o mesmo ano.

Coletados os dados, primeiro foi realizada uma análise geral e, para isso, optou-se por separar os 399 municípios paranaenses em quatro grupos, segundo critério populacional que consta do quadro a seguir. A finalidade desta análise foi demonstrar qual o grau de distanciamento em cada grupo por meio do desvio padrão de médias calculadas.

Quadro 1 – Quadro-resumo das divisões dos municípios por grupo

Grupo	População
Grupo 1	Municípios com até 10 mil habitantes
Grupo 2	Municípios acima de 10 mil, mas abaixo de 20 mil habitantes
Grupo 3	Municípios acima de 20 mil, mas abaixo de 50 mil habitantes
Grupo 4	Municípios acima de 50 mil habitantes

Fonte: autores (2020)

Depois, para analisar alguns municípios de maneira pormenorizada, optou-se por utilizar a amostra estratificada proporcional, a qual, segundo Martins e Fonseca (2011), divide uma população heterogênea em subpopulações mais ou menos homogêneas, proporcionando aos indivíduos a mesma probabilidade de ser selecionado.

Ainda, com a intenção de deixar a subpopulação mais homogênea, calculou-se o grau de dependência de transferências correntes em relação à receita total, a fim de

18 Cf. nota 16, item 2.2.

19 Pedido de acesso à informação solicitado pelos autores para o TCEPR, em 23/07/2020.

eliminar os indivíduos que possuísem um desvio padrão maior ou menor que 0,05 do seu subgrupo, os chamados *outliers*. Segundo o Dicionário de Cambridge (2020), *outlier* pode ser entendido como "a person, thing, or fact that is very different from other people, things, or facts, so that it cannot be used to draw general conclusions."²⁰

O quadro a seguir demonstra qual a população de cada grupo, qual a média de dependência, seu desvio padrão e o número de indivíduos eliminados e restantes de cada grupo (*outliers*).

Tabela 1 – Dados da Amostragem

Denominação	População (em município)	Média - Grau de dependência do Grupo (em decimais)	Amostra dentro do desvio padrão em relação à média (em decimais)	Indivíduos eliminados (em municípios)	Municípios restantes no Grupo (em municípios)
Grupo 1	202	0,86	Entre 0,81 e 0,91	99	103
Grupo 2	104	0,80	Entre 0,75 e 0,85	54	50
Grupo 3	57	0,70	Entre 0,65 e 0,75	33	24
Grupo 4	36	0,59	Entre 0,54 e 0,64	18	18

Fonte: autores (2020)

Após a eliminação dos municípios não enquadrados dentro do desvio padrão e com o auxílio de planilhas eletrônicas, foram selecionados para compor a amostra, na proporção de dez por cento, aleatoriamente, os municípios demonstrados no Apêndice A deste artigo.

Por fim, com os dados coletados, obteve-se, além da já citada dependência das transferências correntes em relação à receita corrente total, a relação entre a receita própria e a despesa com pessoal. O quadro a seguir demonstra como se chegou nos índices utilizados para as análises.

Quadro 2 – Quadro-resumo dos índices

Índice	Fórmula
Receita Corrente Própria	Receita Corrente Total (-) Transferências Correntes
Grau de próprios financiamento com recursos	Receita Corrente Própria / Receita Corrente Total
Grau de Dependência	Transferências Correntes / Receita Corrente Total
Grau de Dependência de recursos externos para o pagamento com despesa de pessoal	(Despesa total com pessoal e encargos sociais (-) Receita Corrente Própria) / Despesa total com pessoal e encargos sociais

Fonte: autores (2020)

20 "uma pessoa, coisa ou fato que é muito diferente de outras pessoas, coisas ou fatos, de modo que não podem ser utilizadas para se chegar a conclusões gerais" (tradução nossa).

4 DESENVOLVIMENTO: DISCUSSÃO DOS RESULTADOS – BREVE ANÁLISE GERAL DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ E ANÁLISE ESTRATIFICADA DA AMOSTRA

A análise dos dados foi segregada em análise geral, que considera os 399 municípios paranaenses, e análise da amostra, com os 40 municípios apresentados no Apêndice A deste trabalho. Ainda, na verificação amostral, o estudo comparou os resultados dentro do mesmo grupo e depois entre os quatro grupos.

4.1 ANÁLISE GERAL DOS DADOS DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Inicialmente, ao calcular as fórmulas exposta no Quadro 2 (Quadro- resumo dos índices) apurou-se que apenas 11 dos 399 municípios paranaenses (menos de 3% do total) conseguiriam, no exercício de 2019, arcar com suas despesas de pessoal sem necessitar da ajuda de transferências correntes. Esses municípios estão divididos em: dois do Grupo 1 - Entre Rios do Oeste e Pato Bragado - representando 0,99% do total do grupo; Itaipulândia como o único integrante do Grupo 2, perfazendo uma representatividade de 0,96% do grupo; Santa Terezinha de Itaipu, Santa Helena, Matinhos e Guaratuba no Grupo 3 (7,02% do total de seu grupo); e, por fim, totalizando 11,11% do Grupo 4 os municípios de Pinhais, Paranaguá, Maringá e Curitiba.

Das informações apresentadas faz-se necessário comentar que os municípios citados foram considerados *outliers*, pois o grau de dependência dos mesmos é baixo quando comparados a municípios do mesmo grupo. Além disso, da análise fria desses dados é possível dizer que quanto maior o município maior a probabilidade de o mesmo conseguir pagar suas despesas com pessoal sem depender de recursos externos à municipalidade, pois 11,11% dos municípios com mais de 50 mil habitantes conseguiram esse feito contra apenas 0,99% de municípios com população inferior a 10 mil habitantes.

Prosseguindo com o estudo dos dados em geral, conforme informações coletadas, a população média das cidades paranaenses era de 28.656 habitantes no ano de 2019. A receita corrente média, no mesmo ano, de aproximadamente R\$ 101 milhões, sendo que, também em média, cerca de R\$ 60 milhões derivaram de transferências correntes, seja do Estado do Paraná ou da União. A *contrário sensu*, observa-se que apenas cerca de R\$ 41 milhões foram receitas arrecadadas pelos próprios municípios. Por fim, as despesas médias com pessoal e encargos sociais representaram aproximadamente R\$ 53 milhões.

As médias citadas são influenciadas pelo Grupo 4 que, apesar de ser composto por apenas 36 municípios (cerca de 9% do total), arrecadou 62,44% das receitas correntes totais (R\$ 25 bilhões de R\$ 40 bilhões). A média arrecadada por cada um dos municípios do grupo foi de aproximadamente R\$ 700 milhões, valor que corresponde cem vezes à média do total. Além disso, em média, esses municípios arrecadaram diretamente R\$ 355 milhões cada, o que representa dez vezes a

quantidade arrecadada, em média, por cada município do Grupo 3 e quase noventa e nove vezes por cada um do Grupo 1.

Ainda, se por um lado, os municípios maiores gastam mais com despesas de pessoal e encargos sociais, por outro, eles conseguem suportar a maior parte dessas despesas com recursos próprios. O quadro abaixo demonstra as situações relatadas.

Tabela 2 – Média das receitas correntes totais e transferências correntes arrecadadas, despesas com pessoal e encargos sociais empenhado e grau de dependência, segregado por grupo, dos municípios paranaenses

Grupo	Nº de municípios	População IBGE 2019 (estimada)	Receitas Correntes Arrecadadas	Receitas - Transferências Correntes Arrecadadas	Receitas Arrecadadas diretamente	Despesas de Pessoal e Encargos Sociais Empenhado	Grau de dependência
1	202	5173	23.060.543,59	59.752.334,35	3.634.768,28	12.028.443,27	0,86
2	104	13.903.	46.640.410,41	36.543.727,67	10.096.682,74	24.119.983,93	0,80
3	57	30.443	98.479.458,13	65.905.656,46	32.573.801,67	51.814.237,33	0,70
4	36	200.219	698.473.104,32	343.333.463,79	355.139.640,52	371.717.694,76	0,59
Todos	399	62.434,37	100.920.284,10	59.752.334,35	100.361.223,30	53.316.973,45	0,79

Fonte: autores (2020)

A tabela apresentada abaixo demonstra o desvio padrão das receitas correntes totais e das transferências correntes arrecadadas, despesas com pessoal e encargos sociais empenhado e grau de dependência das entidades, referente aos 399 municípios paranaenses, divididos em Grupos de 1 a 4, com finalidade de analisar qual a variabilidade de dados dentro de cada grupo.

Tabela 3 – Desvio Padrão dos dados de cada grupo em relação à média

Grupo	População IBGE 2019	Receitas Correntes Arrecadadas	Receitas de Transferências Correntes Arrecadadas	Despesas de Pessoal e Encargos Sociais Empenhado Líq.	Grau de dependência
1	39,46%	28,87%	22,25%	26,67%	9,39%
2	19,09%	30,14%	23,39%	23,97%	11,18%
3	25,48%	32,64%	22,68%	28,51%	16,54%
4	159,48%	196,88%	148,36%	183,12%	16,52%

Fonte: autores (2020)

Considerando o apresentado, é possível observar que ocorre uma maior variabilidade de receitas e transferências arrecadadas, assim como com despesas de pessoal, nos maiores municípios do Estado, justamente devido à variabilidade de aglomeração de pessoas e de receitas nessas localidades. Enquanto no Grupo 4, o menor Município do grupo, Palmas, possuía 50.986 habitantes e arrecadou cerca de R\$ 115 milhões de receitas correntes em 2019, Curitiba, o maior, abrigava aproximadamente 2 milhões de pessoas e arrecadou mais de R\$ 8 bilhões de receita corrente no total (cerca de setenta e três vezes o que Palmas arrecadou).

Por outro lado, nos municípios menores (Grupo 1 a 3) observa-se que há menor variabilidade nos dados. Essa situação indica que esses municípios tendem a possuir receitas correntes, de transferência, despesas com pessoal e grau de dependência mais homogêneos entre si.

No que se refere ao grau de dependência dos municípios às transferências, não se observou grandes diferenças de variabilidade dentro do Grupo 4 quando comparados aos demais grupos de municípios, provavelmente devido ao grau de dependência ser um índice que usa dois dados do mesmo município, tornando mais proporcional a comparação. Por isso, optou-se por utilizar o grau de dependência como parâmetro para exclusão de *outliers*.

4.2 ANÁLISE DOS DADOS POR GRUPOS

Como já mencionado, com o objetivo de obter dados mais uniformes, excluindo outliers estratificou-se os municípios desprezando aqueles que possuíam dependência atípica em relação à média dos grupos, observando a proporção da quantidade de municípios por grupo. Com isso, calcularam-se as medidas de dispersão para observar o comportamento dos dados de maneira a analisar a relação entre o tamanho populacional e a dependência de transferências correntes para o pagamento de despesas com pessoal.

O menor Município do Grupo 1 em números de habitantes é o de Jardim Olinda que segundo dados do IBGE possuía uma população de 1.331 habitantes em 2019. As receitas arrecadadas diretamente pelo Ente somam cerca de R\$ 1,7 milhões, representam 11,57% do total e as transferências correntes totalizam R\$ 13,38 milhões, perfazendo um total de 88,43%. Suas despesas com pessoal atingiram quase R\$ 8 milhões no exercício em análise, ou seja, para conseguir arcar com suas despesas com pessoal, Jardim Olinda precisou de cerca de R\$ 6,3 milhões advindos de transferências correntes, o que demonstra que 78,02% das despesas de pessoal do Ente foram pagas com receitas não arrecadadas pelo próprio.

Por sua vez, Verê, o maior Município do Grupo 1 com 7.257 habitantes arrecadou diretamente R\$ 4,37 milhões e recebeu R\$ 25,5 milhões por meio de transferências (85,38% do total arrecadado). O Município gastou em despesas com pessoal R\$ 14,7 milhões, portanto R\$ 10,33 milhões de transferências correntes foram utilizadas para pagar pessoal, o que representa 70,28% desse tipo de despesa.

No Grupo 2 em média 61,62% das despesas com pessoal foram pagas com recursos de transferências correntes. O maior Município do grupo, Capanema (19.124 habitantes), teve 58,30% de suas despesas com pessoal arcadas por recursos arrecadados indiretamente. Por outro lado, Barracão (10.275 habitantes - menor Município do Grupo 2), teve 55,69% das despesas com despesas de pessoal suportadas por transferências. Isso pode ser explicado devido ao fato de o menor Município do Grupo 2 ter uma das melhores arrecadações de receita corrente própria do seu

grupo, cerca de 22,33%, perdendo apenas para Turvo (13.215 habitantes) com 23,85% e Matelândia (17.943 habitantes) com 23,62%.

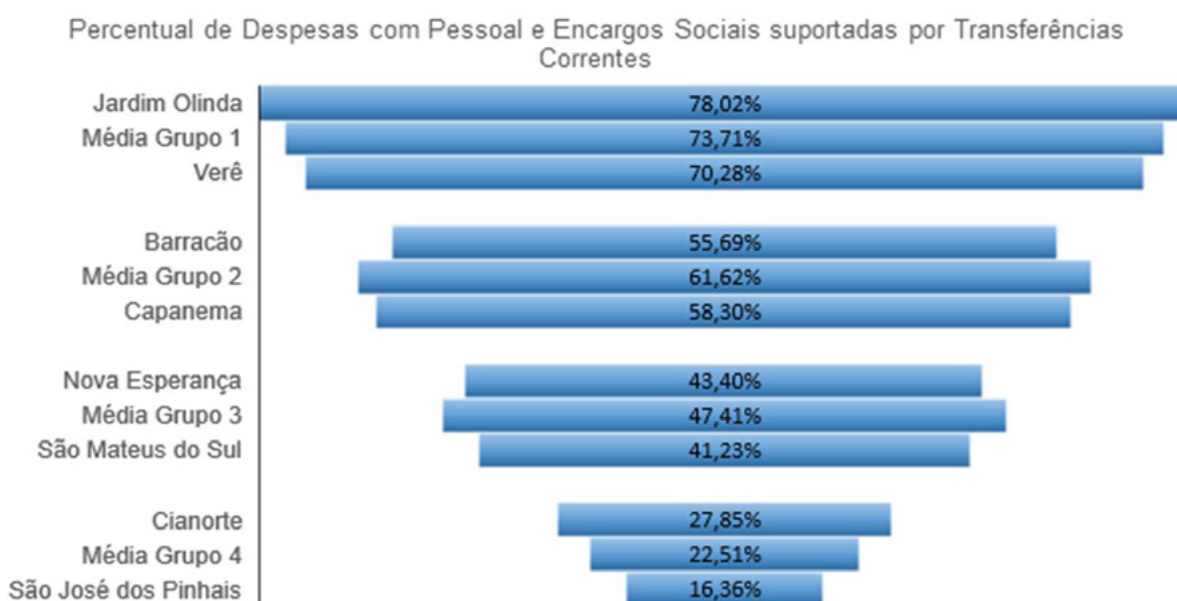
No Grupo 3, Nova Esperança (27.904 habitantes), menor Município, semelhante ao que ocorre no Grupo 2, é o que tem a melhor proporção entre arrecadação própria e receita total (34,65%), o que faz com que seu grau de dependência (65,35%) seja o menor de seu grupo (média de 70%). Ainda assim, Nova Esperança precisou de cerca de R\$ 20 milhões, advindos de transferências, para pagamento de despesas com pessoal, o que representa 43,40% do total de cerca de R\$ 46,4 milhões gastos com essa despesa.

Já São Mateus do Sul (46.261 habitantes), maior Ente do Grupo 3, precisou de R\$ 28 milhões de receitas não arrecadadas diretamente para arcar suas despesas com pessoal, ou seja, do total, 41,23% foram pagos com recursos de transferências. O grau de dependência de São Mateus do Sul foi de 68,59% em 2019.

Quanto ao Grupo 4, Cianorte (82.620 habitantes), menor Município do grupo, precisou de 27,85% advindos de transferências para arcar com despesas de pessoal e São José dos Pinhais (323.340 habitantes), o maior, necessitou de 16,36% das transferências recebidas para fazer frente a esse mesmo tipo de despesa. Além disso, para Cianorte as transferências correntes representam 59,36% do total arrecadado, enquanto o percentual de São José dos Pinhais foi de 53,96%.

O gráfico abaixo foi confeccionado para demonstrar qual percentual de despesas com pessoal foi suportado por transferências correntes, mostrando dados do maior e menor município de cada grupo da amostra, em número de habitantes, bem como a média do grupo.

Gráfico 1 – Quantidade de Transferências Correntes necessária para arcar com Despesas com Pessoal e Encargo Sociais, com dados do menor município do grupo, média do grupo e maior município do grupo (em percentual)



Fonte: autores (2020)

O gráfico deixa claro outra predisposição: quanto maior o município, menor a dependência de transferências correntes para arcar as despesas com pessoal, apesar de a dependência ainda existir. Essa verificação de diferenças entre os grupos será efetuada no próximo tópico.

4.3 ANÁLISE DOS DADOS ENTRE OS GRUPOS

Outra análise importante é feita por meio da comparação entre as médias dos grupos da amostra, para verificar uma possível correlação entre o tamanho do município e seu grau de dependência de transferências correntes para pagamento de despesas. A tabela a seguir apresenta as médias calculadas da amostra selecionada.

Tabela 4 – Média das receitas correntes totais e transferências correntes arrecadadas, despesas com pessoal e grau de dependência, segregado por grupo, da amostra selecionada de municípios paranaenses

Grupo	Média de População IBGE 2019 (estimada)	Média de Receitas Correntes Arrecadadas	Média de Receitas de Transferências Correntes Arrecadadas	Média do grau de dependência	Média de Receitas arrecadadas diretamente pelo ente	Média de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais Empenhado	Média de relação entre receita própria e despesa com pessoal
1	4.524	22.314.815,39	19.265.833,91	0,86	3.048.981,49	11.665.016,98	0,73
2	14.529	49.245.441,08	39.194.328,71	0,80	10.051.112,37	25.593.736,73	0,62
3	36.415	95.600.644,22	67.984.132,88	0,71	27.616.511,34	52.209.429,69	0,47
4	150.257	513.473.650,08	288.799.623,73	0,58	224.674.026,35	281.213.717,99	0,22
Média dos grupos	51.431	170.158.638,69	103.810.980,80	0,74	66.347.657,89	92.670.475,35	0,49

Fonte: autores (2020)

Conforme os dados coletados, a população média da amostra selecionada, entre os quatro grupos, foi de 51.431 habitantes no ano analisado. As receitas correntes média, de aproximadamente R\$ 170 milhões, sendo que dessas, também em média, cerca de R\$ 104 milhões se referiam a receitas de transferências correntes, seja do Estado do Paraná ou da União. A participação média das transferências correntes em relação às receitas correntes foi de 0,74, indicando que, em média, 74% das receitas correntes derivaram de transferências de outros entes federativos nos municípios da amostra.

Verificou-se, também, que os municípios menores tendem a depender mais de repasses interfederativos. Nos municípios com população inferior a dez mil habitantes (Grupo 1), em média 86% das receitas provieram de transferências, enquanto naqueles de população superior a cinquenta mil habitantes em média 58% das receitas correntes derivaram de repasses. Participação notadamente inferior.

Essa situação tende a ocorrer devido ao fato de que centros maiores possuem estruturas maiores de arrecadação, com equipes de fiscalização, além de rede de serviços maiores, o que impulsiona a arrecadação de impostos próprios dos municípios, como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que incide sobre a prestação de serviços, e o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), incidente sobre a propriedade, que pertence integralmente aos municípios.

É possível perceber que todos os grupos de municípios dependem de transferências para custear sua estrutura de pessoal. Essa situação se acentua nos municípios menores, em que se observa a necessidade de utilização de transferências corrente para o financiamento de, em média, 73,70% das despesas com pessoal. Nos municípios com população entre dez e vinte mil habitantes, por sua vez, foram empregues 61,62% desse tipo de receita para arcar com despesas com pessoal. Nos municípios com mais de cinquenta mil habitantes, as transferências possuem menor importância, já que nesses municípios custearam 47,41% das despesas com pessoal. Por fim, nos municípios do Grupo 4 a carência de recursos externos para pagar despesas com pessoal foi de 22,51%, percentual notadamente inferior ao dos demais grupos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios, principalmente os menores, possuem baixa capacidade de arrecadação de recursos para cobrir suas despesas devido à reduzida competência tributária para arrecadar, dependendo financeiramente dos estados e da União, por intermédio de transferências correntes, para arcar com suas despesas.

Considerando esse cenário, este trabalho teve como objetivo geral a análise da relação entre o tamanho populacional e a dependência dos municípios paranaenses para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, no exercício de 2019. De forma mais específica, buscou-se verificar a representatividade das transferências correntes no total das receitas correntes de cada município, assim como averiguar o grau de dependência dessas transferências para pagamento das despesas de pessoal, considerando o tamanho de sua população.

Para tanto, primeiro efetuou-se uma breve explanação sobre receitas e despesas em geral, por meio de legislações, normas contábeis, MTO (2020) e MCASP (2018), aprofundando os conceitos essenciais à análise: transferências correntes e despesas com pessoal e encargos sociais. Em seguida, as informações necessárias para o estudo foram levantadas junto ao TCEPR (processo de informação) e ao site do IBGE, referentes ao exercício de 2019. Por fim, analisou-se os dados coletados com o auxílio de planilhas eletrônicas, e para isso criou-se índices fundamentais para a pesquisa. Para o estudo, os 399 municípios foram segregados em 4 grupos, por critério populacional, e, a fim de aprofundar a análise, 40 municípios foram selecionados por meio de uma amostra estratificada proporcional.

Ao analisar as médias entre os 399 municípios constatou-se que a receita corrente própria foi de, em média, R\$ 41 milhões, enquanto as despesas médias com pessoal foram cerca de R\$ 53 milhões, ou seja, se somarmos as receitas correntes próprias de todos os municípios paranaenses concluiremos que não haveria recursos suficiente para suprir as despesas com pessoal. Verificando os resultados individuais, apenas 11 municípios arrecadaram diretamente valores suficientes para cobrir suas despesas com pessoal, ou seja, 2,76% dos 399 municípios.

Quando os municípios foram divididos por critérios populacionais, percebeu-se a tendência de os grupos com maior população dependerem menos de transferências correntes, pois, enquanto no Grupo 1 (até 10 mil habitantes) a média do grau de dependência foi de 0,86, no Grupo 4 (acima de 50 mil habitantes) esse índice foi de 0,59. Também constatou-se que houve maior variabilidade de resultados entre os entes do Grupo 4, onde municípios tiveram até quase 197% de desvio padrão da média dos índices utilizados, enquanto nos grupos 1, 2 e 3 o maior percentual não chegou a 33%, indicando que municípios menores são mais homogêneos que os maiores no que se refere à arrecadação e gastos, justamente devido à maior complexidade dos municípios do Grupo 4 no tocante a formas de arrecadação de receitas próprias.

Do estudo da amostra, concluiu-se que existe uma predisposição de municípios menores verificada em dois dos quatro grupos necessitarem mais de recursos externos, mesmo dentro de um mesmo grupo analisado e em todos os grupos os maiores municípios obtiveram grau de dependência inferior ao da média dos demais.

Ainda, a tendência observada inicialmente pode ser confirmada por meio de médias dos grupos do percentual de despesas com pessoal suportadas por transferências correntes em confronto com a média populacional, que são, respectivamente: 73,71% no Grupo 1, com 4.524 habitantes; 61,62% no Grupo 2, com 14.529 habitantes; 47,41% no Grupo 3, com 36.415 habitantes; e 22,51% no Grupo 4, com 150.257 habitantes. Essa situação consegue ser explicada devido ao fato de centros maiores possuírem maior estrutura, com maiores redes de serviços, o que alavanca a arrecadação do ISSQN, e possuem maior número de residências, o que favorece o recolhimento de IPTU.

A partir da análise dos dados, seja dos dados gerais ou da amostra selecionada, apurou-se que o grau de dependência das transferências correntes notadamente varia no sentido oposto ao da população municipal, de modo que é possível se observar que municípios menores tendem a depender mais de repasses para custear suas despesas com pessoal. Nesse sentido, também se verifica que os municípios menos populosos possuem menor capacidade arrecadatória, tendo em vista que as transferências correntes representam a maior proporção dentro das receitas correntes (86%, Grupo 1; 80%, Grupo 2; 71%, Grupo 3; 58%, Grupo 4).

Ressalta-se que para o estudo não foram computadas como despesas com pessoal aquelas referentes aos terceirizados e à contratação de sociedades civis para prestação de serviços públicos. Isto é, a dependência tende a ser ainda maior do aqui apresentado, tendo em vista que nos últimos anos vêm aumentando sobremaneira a utilização do instituto da terceirização de funcionários e a contratação de organizações do terceiro setor para prestação de serviços públicos. Isso ocorre especialmente em atividades meio da administração, no caso das terceirizações, e em atividades fim, como na saúde e na educação, no caso das organizações sociais. Essa contratação pode

acontecer por diversos motivos, sendo que um deles, inclusive, é a desconsideração como despesas com pessoal para fins da apuração do cumprimento de limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal por alguns órgãos de fiscalização.

Do exposto, percebe-se que existe uma relação inversamente proporcional entre o tamanho populacional e a dependência dos municípios às transferências correntes da União e do Estado para o pagamento de despesas com pessoal. A conclusão do estudo confirma o exposto na introdução de que, devido à reduzida competência para arrecadar, muitos municípios não possuem receita suficiente para cobrir suas despesas com pessoal, e que essa situação se agrava em municípios menores.

Os resultados alcançados demonstram a preocupante realidade paranaense, onde a maioria dos municípios (mais de 97%) não conseguem gerar renda suficiente para cobrir suas despesas. Importante lembrar que, independentemente do tamanho, a existência de uma cidade gera custos para a manutenção de sua estrutura administrativa, tais como servidores, agente políticos da prefeitura e câmara municipal, entre outros, custos esses que talvez seriam melhores aproveitados e suportados por uma população maior.

Ainda assim, deve-se levar em consideração outros fatores, como a possibilidade de a população de lugares afastados serem muitas vezes marginalizadas pelos administradores públicos de municípios maiores, fazendo com que busquem a emancipação para obterem autonomia administrativa por meio de eleições de prefeitos e vereadores locais.

Observa-se que este artigo se limitou a analisar a dependência financeira de municípios para arcar com suas despesas de pessoal e encargos sociais de modo geral. Por isso, sugere-se que o tema seja analisado com outros enfoques, como, por exemplo, um estudo de despesas com pessoal em estruturas administrativas obrigatórias mínimas, tais como a Prefeitura Municipal e a Câmara de Vereadores, que só existem devido ao fato da região ter sido emancipada, já que centros educacionais, de saúde e de segurança pública seriam custos já existentes, mesmo que os municípios se fundissem.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, A. **Uma introdução às ciências das finanças**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. **Cambridge Dictionary**. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/outlier>>. Acesso em: 10 out. 2020

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LONGARAY, A. A.; BEUREN, I. M. Caracterização da pesquisa em contabilidade. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 21-45.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Gilberto de Andrade; FONSECA, Jairo Simon. **Curso de Estatística**. 6.ed. São Paula: Atlas, 2011.

PALUDO, A. V. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ZORZANELO, L. B. **Emancipação de municípios pós Constituição de 1988 - O caso de Goioxim/PR**. Revista Geonorte, 4(12), 1534-1550, 2013. Recuperado de <https://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/revista-geonorte/article/view/1251>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucaocompilado.htm>. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. Código Tributário Nacional - Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 16 out. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp63.htm>. Acesso em: 10 out. 2020.

PARANÁ. Lei Complementar nº 56, de 18 de fevereiro de 1991. Dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, PR, 20 fev. 1991. Disponível em <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=>>>

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> . Acesso em: 06 out. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm>. Acesso em: 07 out. 2020.

CVM. Comissão de Valores Mobiliários. **Deliberação nº 539/2008**. Aprova o Pronunciamento Conceitual Básico do CPC que dispõe sobre a Estrutura Conceitual para a Elaboração e Apresentação das Demonstrações Contábeis. Publicada no DOU de 17.03.08. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/deliberacoes/deli0500/deli539.html>>. Acesso em: 14 out. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades@ 2019**. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/1S5>>. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 8ª Edição. Brasília, 2018. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:3148_4>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. 14ª versão, ed. 2020. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao14.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2020.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. **NBC TSP Estrutura Conceitual**. Publicada no DOU de 04.10.16. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSPEC.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2020.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão nº 1476/19**. Tribunal Pleno. Consulta. Terceirização de atividades "meio". Prévio procedimento licitatório. Possibilidade. Súmula 331 TST. Artigo 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Relator: Conselheiro Fábio de Souza Camargo. Curitiba, 29 mai. 2019. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2019/6/pdf/00337271.pdf>>. Acesso em 07 out. 2020.

ARTIGO

IMPACTOS DA LEI Nº 13.979/2020 NAS LICITAÇÕES

Carlos Volchan de Carvalho¹

Graduado em Direito – UNIBRASIL
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Assessor Jurídico – MPCPR

João Ricardo Ferreira de Lima²

Graduado em Ciências Contábeis – UFPR
MBA em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal – Uninter
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

Leonardo Evangelista de Souza Zambonini³

Graduado em Direito – USP
Especialista em Direito Civil e Empresarial – IBMEC/Damásio
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

Lucas Barsanti Placco⁴

Graduado em Administração – FGV/EAESP
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

Odecir Luz da Rosa⁵

Graduado em Ciências Contábeis – FESP
MBA em Gestão Pública – Faculdades OPET
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

RESUMO

O objetivo deste artigo foi apresentar, de forma breve, os impactos da Lei Federal nº 13.979/2020 sobre as contratações públicas. Buscou-se identificar, por meio de pesquisas a normativas, jurisprudências, notícias e doutrinas, o que a referida lei influencia no processo de planejamento, na modalidade de licitação pregão, e por fim, nas contratações diretas emergenciais. Como conclusão, depreende-se a necessidade de cautela e estrita observância às normas que regem a Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE

Lei Federal nº 13.979/2020. Licitação. Planejamento. Pregão. Contratação Direta.

- 1 Contato: carlos.carvalho@tce.pr.gov.br
- 2 Contato: joao.lima@tce.pr.gov.br
- 3 Contato: leonardo.zambonini@tce.pr.gov.br
- 4 Contato: lucas.placco@tce.pr.gov.br
- 5 Contato: odecir@tce.pr.gov.br

1 INTRODUÇÃO

Por meio do presente trabalho, pretende-se sintetizar os principais reflexos da Lei Federal nº 13.979/2020, promulgada como medida de enfrentamento às contingências negativas trazidas pela pandemia da COVID-19, sobre os procedimentos licitatórios, à consideração de que o referido marco regulatório, em conjunto com a Medida Provisória nº 926/2020, modificou substancialmente, de forma emergencial, as regras afetas ao tema em contexto de normalidade.

Cabe destacar que a edição dos referidos diplomas normativos se mostra de extrema importância, uma vez que o enfrentamento da pandemia exige a adoção de medidas mais céleres, muitas vezes exigindo providências imediatas e urgentes por parte da Administração Pública.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho, em seu artigo "Efeitos Jurídicos da Crise sobre as Contratações Administrativas"⁶, informa que os institutos jurídicos tradicionais do direito administrativo seriam insuficientes para atender a complexidade da situação fática e a dimensão supraindividual das dificuldades relacionadas ao enfrentamento da COVID-19. Sob esse prisma foi editada a Lei nº 13.979/2020, a fim de possibilitar aos gestores públicos a adoção de medidas mais céleres para o enfrentamento da emergência de saúde pública.

Para tanto, analisar-se-á o tema à luz de dois principais pontos, a saber, dos impactos no planejamento das contratações e alterações na modalidade mais utilizada atualmente para aquisição de bens em geral, o pregão, com promoção de celeridade que, no limite, atinge à dispensa de licitação.

2 SOBRE A FASE DE PLANEJAMENTO À LUZ DAS MEDIDAS EMERGENCIAIS

Ao Estado faz-se afeto o dever de prestar serviços adequados ao tratamento das necessidades da população, obrigação que se reflete de forma solidária sobre todos os entes federados, segundo a estrutura delineada pelo artigo 23 da Constituição Federal.

Nesse contexto, demanda-se à Administração Pública a promoção de políticas cuja execução requer uma relação complexa de ações e atividades, organizadas à luz do fim que se pretende atingir, ou seja, o interesse público.

Naturalmente, contratar com atores idôneos e adquirir os insumos e os bens necessários para atender a esse mister são de fundamental importância.

Contudo, em geral, não se franqueia à Administração a possibilidade de negociar livremente, de forma pessoal, como se permite aos particulares. É necessário que ela observe regras objetivas, erigidas, a fim de que a contratação pública seja celebrada

⁶ Disponível em: <https://www.justen.com.br/pdfs/IE157/IE%20-%20MJJF%20-%20200318-Crise.pdf>. (Justen Filho, M.). Acesso em 10/11/2020.

conforme a qualidade da proposta ofertada, e não segundo as características personalíssimas dos proponentes. Essas normas são previstas, majoritariamente, pela Lei nº 8.666/93 e pela Lei nº 10.520/02.

Talvez a maior condicionante dos contratos administrativos seja o dever de que sejam precedidos de um processo formal e impessoal de escolha do correspondente fornecedor, o que, no mais das vezes, é feito por meio de licitação, em suas diversas modalidades. De seu turno, talvez a fase mais importante desse processo seja a etapa de planejamento, por meio da qual, se levada a bom termo, evitam-se vícios como superfaturamentos e desperdícios.

Em geral, o planejamento é feito em quatro etapas cronologicamente dispostas: elaboração de estudos preliminares; avaliação do pedido de aquisição do bem ou serviço demandado, e da justificativa que lhe seja subjacente; elaboração de projeto básico ou termo de referência; e, finalmente, definição do valor do objeto que se pretende contratar.

Sucedem que a Medida Provisória nº 926/20, por meio de seus artigos 4º-C e 4º-D, simplificou o planejamento ao dispensar os estudos preliminares para bens e serviços comuns, assim limitando a etapa de gerenciamento de riscos, então relegada apenas à fase de execução do contrato.

Por elucidativo, confira-se:

Art. 4º-C Para as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns.

Art. 4º-D O gerenciamento de riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato. (BRASIL, 2020).

Ademais disso, é possível que o termo de referência ou projeto básico sejam apresentados de forma simplificada quando a contratação disser com bens, serviços e insumos relativos às atividades de enfrentamento da pandemia, a teor do subsequente artigo 4º-E:

Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (BRASIL, 2020).

Finalmente, também é permitida a contratação de fornecedores cuja inidoneidade tenha sido assentada ou cujos direitos, para contratar com a Administração Pública, estejam suspensos. É possível, ainda, que a contratação ocorra, em caráter excepcional, perante particulares sobre os quais pese alguma espécie de irregularidade fiscal ou trabalhista.

Com efeito, veja-se, Incluído pela Medida Provisória (926/2020):

Art. 4º § 3º - Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.

Art. 4º-F Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição. (BRASIL, 2020).

Conclui-se, portanto, que a fase de planejamento foi fortemente influenciada, mesmo relativizada, pelas normas excepcionais de tratamento à crise sanitária que assola o país, o que, entretanto, em hipótese alguma, é motivo para que as contratações sejam celebradas à margem do interesse público que lhes deve informar.

3 DO PREGÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA EMERGENCIAL

Como se disse no tópico anterior, as contratações públicas, em regra, devem ser precedidas por licitação, processo que visa à seleção da proposta mais vantajosa à Administração, em suas múltiplas modalidades.

Uma dessas modalidades é o pregão, símbolo de celeridade e eficiência nas contratações públicas, tanto mais quando realizado eletronicamente, em âmbito virtual, em que as partes interessadas se relacionam à distância.

Importa destacar, como corroboração à eficiência desta modalidade licitatória, que o Decreto nº 10.024/2019 tornou obrigatória a adoção do pregão eletrônico para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, por parte dos órgãos da administração pública federal, direta, autárquica, fundacional e de fundos especiais, excetuadas as sociedades de economia mista e empresas públicas, dada a existência de regimes licitatório próprio introduzido pela Lei das Estatais.

Outra inovação importante introduzida pelo citado Decreto e que dialoga com o tema objeto do presente trabalho, foi à previsão do Estudo Técnico Preliminar como peça essencial da instrução dos processos de contratação viabilizado por meio do pregão.

Trata-se de documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação da pretendida pela administração pública, cujos termos servirão de base ao termo de referência.

Pois bem, em virtude da pandemia, o pregão, tanto presencial quanto eletrônico, sofreu algumas modificações dadas pelo artigo 4º-G da Medida Provisória nº 926/20, tudo a fim de agilizar ainda mais o respectivo processo quando a contratação dissesse com atividades relacionadas ao combate da crise causada pelo coronavírus.

Confira-se o teor do dispositivo:

Art. 4º-G Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade.

§1º Quando o prazo original de que trata o caput for número ímpar, este será arredondado para o número inteiro antecedente.

§ 2º Os recursos dos procedimentos licitatórios somente terão efeito devolutivo.

§ 3º Fica dispensada a realização de audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para as licitações de que trata o caput. (BRASIL, 2020).

Percebe-se que a primeira mudança, de cunho temporal, diz com os prazos do pregão, então reduzidos à metade à hipótese de que a contratação se relacione com bens e serviços necessários ao enfrentamento da pandemia.

Nota-se, também, que se retiraram dos recursos eventualmente interpostos contra as decisões de condução do certame efeito suspensivos, ademais de dispensar-se a promoção de audiências públicas para celebração de negócios de maior expressão econômica.

Todo esse contexto bem demonstra o intuito de tornar o pregão, uma modalidade licitatória, repita-se, das mais céleres, ainda mais rápida e menos burocrática, o que dá a dimensão da crise a que o país foi submetido.

Por fim, é mister salientar que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem agido no sentido de se evitar que compras não essenciais sejam realizadas durante o período da pandemia.

Isso pode ser visto em recente notícia publicada no sítio eletrônico do TCE- PR⁷, em que, após o recebimento de Apontamentos Preliminares de Acompanhamento (APA), quatro municípios do Estado do Paraná tomaram a decisão de cancelar pregões que tinham como objeto a aquisição de produtos relacionados a eventos esportivos e culturais, como, por exemplo, troféus, medalhas e uniformes.

Tais apontamentos foram realizados pela Coordenadoria de Acompanhamentos de Atos de Gestão (CAGE), Unidade Técnica dessa Egrégia Corte de Contas. Como resultado, considerou-se que as licitações estavam sendo realizadas em tempo inoportuno, uma vez que, devido ao atual momento de calamidade pública, todas as atividades escolares foram suspensas.

Por conseguinte, em virtude dessa orientação, os municípios de Cianorte, Pontal do Paraná, Santa Mariana e Tibagi decidiram pela suspensão dos procedimentos licitatórios.

⁷ <https://coronavirus.tce.pr.gov.br/TCEPR-age-e-4-municipios-cancelam-compras-nao-essenciais-durante-a-pandemia/>. Acesso em 11/11/2020.

Diante disso, nota-se a importância da atuação do Controle Externo no sentido de se evitar que sejam realizados os procedimentos licitatórios, até mesmo os mais céleres, como no caso do referido pregão, para eventuais aquisições de serviços e/ou produtos que não sejam prioridades para o combate à pandemia do COVID-19.

Destarte, é importante ressaltar que, em tempos de calamidade pública, em que os recursos estão escassos, a utilização do pregão nos moldes da Lei nº 13.979/20 deve ser racionalizada e devidamente direcionada ao enfrentamento da emergência em saúde pública.

4 DA CONTRATAÇÃO DIRETA EMERGENCIAL

A busca pela celeridade e eficiência também introduziu na Lei nº 13.979/20 a possibilidade de que a aquisição de bens, serviços e insumos relacionados à área da saúde, destinados ao enfrentamento da emergência sanitária, o sejam à míngua de licitação, hipótese em que, naturalmente, a celebração do negócio será mais célere do que o mais simplificado procedimento de pregão.

O artigo 4º do diploma legal estabelece que a licitação seja dispensável nos seguintes casos:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

§ 3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido. (BRASIL, 2020).

Como previsto no § 1º do transcrito artigo 4º, trata-se de norma de vigência temporária, vinculada à permanência do estado de emergência oriundo do coronavírus.

Pondere-se, entretanto, não haver impedimento contra a possibilidade de que as alterações trazidas em caráter emergencial e provisório permaneçam após a pandemia, à hipótese de que tragam bons frutos na gestão dos recursos públicos.

Além disso, é importante observar que a contratação deve guardar relação com o enfrentamento da pandemia gerada pelo COVID-19, bem como se tratar de

situação emergencial. Valendo-se, novamente, das palavras de Marçal Justen Filho⁸, verifica-se que a contratação deve atender aos seguintes requisitos:

A Lei exige a pertinência da contratação com o atendimento da "emergência de saúde pública". Essa questão envolve dois desdobramentos. O primeiro se relaciona com o vínculo de pertinência entre a contratação e o atendimento, ainda que indireto, das necessidades relativas à pandemia. A hipótese normativa não abrange contratações que versem sobre satisfação de necessidades de outra ordem. O segundo se refere à questão da "emergência". A regra legal consagrou uma presunção absoluta de urgência na formalização da contratação. Não é preciso evidenciar o risco produzido pela demora na formalização da licitação. No entanto, afigura-se que alguma espécie de emergência deve existir para autorizar a dispensa. Um exemplo permite compreender a questão. O dispositivo legal não autoriza a dispensa de licitação para situação em que o efetivo fornecimento dos serviços ou produtos esteja previsto para ser executado em doze meses. Essa contratação não será adequada para enfrentar a emergência.

[...]

A contratação direta fundada no art. 40 da Lei 13.979 deve ser antecedida e acompanhada das providências destinadas a evidenciar a sua compatibilidade com os princípios norteadores da atividade administrativa. As características do caso concreto influenciam as soluções específicas a serem implementadas. Como regra geral, a Administração deverá adotar todas as cautelas para obter a contratação mais vantajosa possível, inclusive promovendo cotações de preços e produtos entre diversos fornecedores, mediante o uso dos recursos eletrônicos. Não se exige a aquisição do produto com o menor preço, se existirem justificativas para selecionar fornecedor diverso.

Mas é indispensável à formalização da contratação, com a indicação dos motivos que fundamentaram a escolha realizada. (JUSTEN FILHO, 2020, p.3-4).

Além do requisito de natureza temporal, a contratação direta deverá obedecer a pressupostos de ordem material e procedimental.

Sobre o aspecto material, o objeto a ser contratado deverá ser qualificado como bem, serviços ou insumos, o que afasta a possibilidade de aplicação deste regime especial no tocante a obras, cuja contratação deverá ser fundamentada no artigo 24, IV, da Lei de Licitações.

Outro ponto necessário de ser realçado é de que a dispensa criada pela Lei nº 13.979/20 não é limitada aos órgãos e entidade da área de saúde.

Valemo-nos, neste sentido, do seguinte exemplo extraído do artigo "A Dispensa de Licitação para Contratações no Enfretamento ao Coronavírus"⁹

[...] Primeiramente, devemos lembrar que órgãos estranhos à área sanitária podem vir a contratar bens e serviços relacionados diretamente ao combate do coronavírus. Isso se sucederia, por exemplo, caso uma unidade administrativa da área de infraestrutura adquirisse álcool gel, termômetros e testes de infecção do vírus, tudo com o intuito de ofertar um ambiente de

8 <https://www.justen.com.br/pdfs/IE157/IE%20-%20MJF%20-%20200318-Crise.pdf>. (Justen Filho, M.) Acesso em: 10/11/2020.

9 http://www.licitacaoecontrato.com.br/artigo_detalhe.html (Autores: Gabriela Pércio, Rafael Sérgio de Oliveira e Ronny Charles Lopes de Torres). Acesso em 10.11.2020.

trabalho de menor transmissibilidade do vírus para o seu público interno e externo. Além disso, esses órgãos e entidades estranhos à matéria sanitária necessitarão recorrer à dispensa em foco para se adaptarem a eventuais posturas relacionadas diretamente ao enfrentamento da COVID-19 (como o isolamento social, por exemplo). (PÉRCIO; OLIVEIRA; TORRES, 2020).

Na dimensão procedimental, tal qual já referenciado no que tange à modalidade pregão, dispensa-se a elaboração de estudos preliminares para bens e serviços comuns; a avaliação de riscos desloca-se para a fase de execução contratual; faculta-se a dispensa de estimativa de preço quando devidamente justificada; se aceita a apresentação de projeto básico simplificado; e, quando houver limitação de fornecedores, admite-se a desobrigação de juntada de documentos de habilitação, salvo aqueles relativos à regularidade trabalhista e de observância ao art. 7º, inc. XXXIII do texto constitucional.

No que tange a contratação de obras, o que, em uma leitura literal da norma, poderia levar a uma interpretação de que não seria possível, uma vez que o art. 4º da Lei nº 13.979/20 não faz menção expressa a essa hipótese, Marçal Justen Filho, em seu artigo "Efeitos Jurídicos da Crise sobre as Contratações Administrativas"¹⁰, defende a possibilidade de estender a contratação para além do mero serviço de engenharia, compreendendo também a hipótese de obras, conforme se depreende da leitura do trecho transcrito a seguir:

Mas o dispositivo abarca inclusive obras públicas, de natureza definitiva. A alusão a "aquisição de serviços" abrange inclusive os serviços de engenharia. Caberia negar a viabilidade de contratação de "obras de engenharia". Ainda que se possa reputar que o direito brasileiro diferencia usualmente os conceitos de "obra" e "serviço de engenharia", não é cabível invocar uma interpretação literal em vista da finalidade buscada pelo dispositivo. Deve-se admitir que é cabível a contratação da construção de instalações hospitalares indispensáveis ao tratamento dos doentes, a serem executadas em período de tempo muito reduzido. Não é admissível invocar uma distinção formal e abstrata para impedir a adoção pelo Estado de providências materiais necessárias a assegurar a preservação da saúde e da vida humana. (JUSTEN FILHO, 2020, p.3-4).

Finalmente, é de suma importância destacar algumas orientações trazidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná a seus jurisdicionados, a respeito da dispensa de licitação prevista na Lei Federal nº 13.979 de 2020¹¹:

- I) A dispensa prevista na referida lei não se confunde com as hipóteses de dispensa previstas no artigo 24 da Lei 8.666/1993. "Nesse caso a dispensa de licitação deverá recair apenas sobre "bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento de saúde pública [...]";
- II) Salienta-se que caso a entidade já detiver contratos em vigor, que possam atender às necessidades do enfrentamento à pandemia, as requisições de itens devem ser feitas do fornecedor já contratado, sob eventual pena de

¹⁰ <https://www.justen.com.br/pdfs/IE157/IE%20-%20MJE%20-%20200318-Crise.pdf>. (Justen Filho, M.). Acesso em 10/11/2020.

¹¹ <http://www.coronavirus.tce.pr.gov.br/licitacoes-e-contratos/>. Acesso em 11/11/2020.

abertura do processo de dispensa resultar em possível burla à licitação e contrato em vigor;

III) A dispensa de licitação deve ser formalizada em um procedimento administrativo simplificado, cabendo ao gestor documentar a contratação direta por meio de um processo pautado no que dispõe os artigos 26 e 38 da Lei 8.666/1993, no que for aplicável. Destaca-se que a Lei 13.979/20 obriga a administração deixar disponível, em sítio oficial, o "respectivo processo de contratação ou aquisição". (TCEPR, 2020).

Nessa toada, nota-se, mais uma vez, a importância da orientação dos órgãos de Controle Externo, neste caso, o TCEPR, para que os gestores públicos de boa fé realizem as suas respectivas contratações diretas de modo a não infringir as normativas e, principalmente, não gerarem prejuízos ao Erário público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, conclui-se que as reações normativas à crise sanitária causada pelo coronavírus, no âmbito do Direito Administrativo, foram no sentido de tentar dar maior celeridade às contratações públicas, restringindo-se prazos e relativizando-se fases, inclusive com subtração total de processos licitatórios.

Essas mudanças, de cunho relevante e inovador, são reflexos da gravidade da pandemia aos olhos do legislador, que tentou conferir aos gestores públicos meios para atuar nesse contexto contingencial.

De todo modo, é importante salientar que toda essa flexibilização não retirou às autoridades o dever de agirem de forma proba e cuidadosa no trato dos recursos públicos, tudo mais acentuado à luz dos bens jurídicos postos sob risco pelo novo vírus, ou seja, a saúde e a vida das pessoas.

De mais a mais, é importante uma atuação responsável, à consideração de que o novo sistema, mais simples e célere, poderá representar ganhos de produtividade para a Administração Pública de tal monta que eventualmente seja adotado como o novo padrão para as contratações, desde que, é claro, os benefícios de seu uso superem os riscos advindos da maior liberdade concedida aos gestores do erário.

Suplica-se, então, a todos que lidam com recursos e bens públicos, cautela e estrita observância às normas afetas à Administração Pública, notadamente aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, à margem dos quais, a rigor, nenhum controle se sustenta.

REFERÊNCIAS

BRASIL. LEI Nº 14.035, DE 11 DE AGOSTO DE 2020. Dispõe sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO DO**

BRASIL, Brasília, 12 ago.2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.035-de-11-de-agosto-de-2020-271717691>. Acesso em: 11 nov. 2020.

JUSTEN FILHO, M. **Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações administrativas**. Disponível em: <https://www.justen.com.br/pdfs/IE157/IE%20-%20MJF%20-%20200318-Crise.pdf>. Acesso em: 10 de nov. 2020.

PÉRCIO, G.; OLIVEIRA, R. S. De TORRES, R. C. L. De. **Licitação e Contrato**. Disponível em: http://www.licitacaocontrato.com.br/artigo_detalhe.html. Acesso em: 10 nov. 2020.

TCEPR. 2020. **INFOTEC-PR: CORONAVÍRUS**. Disponível em: <http://www.coronavirus.tce.pr.gov.br/licitacoes-e-contratos/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

ARTIGO

LDO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL EM TEMPOS DE PANDEMIA

Felipe Vilson Vidi¹

Graduado em Ciências Econômicas – UFSC
MBA em Gestão Pública com Ênfase em Controle Externo – FAE
Aluno visitante do "Master in International Management" – IAE (Toulouse)
Analista de Controle – TCEPR

Jaime Lins e Mello Neves²

Graduado em Ciências Contábeis – UFPE
MBA em Planejamento Tributário – UFPE
MBA em Gestão Pública com Ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

Gabriel de Vasconcelos Rosa³

Graduado em Ciências Contábeis – UFF
MBA em Gestão Pública com Ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

Marcos Tadeu Dela Puente D'Alpino⁴

Graduado em Odontologia – USP
Graduado em Direito – Mackenzie
MBA em Gestão Pública com Ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

Murilo Mayer Pils Machado⁵

Graduado em Engenharia Civil – POLI-USP
MBA em Gestão Pública com Ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

RESUMO

Momentos de crise geram a necessidade de adaptações sistêmicas. Não é diferente com o orçamento público, e a crise ocasionada pelo novo Coronavírus teve grande impacto na sustentabilidade econômica e financeira do Estado. Isso porque, em determinados momentos, o Estado passa a desempenhar suas atividades com maior ênfase nas ações de cunho social, reduzindo tributos, e injetando dinheiro no mercado, por exemplo. Neste sentido, os autores optaram por buscar soluções já existentes, avaliando o ferramental constante na Legislação, principalmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e destacando a importância do planejamento

1 Contato: felipe.vidi@tce.pr.gov.br
2 Contato: jaimeneves@tce.pr.gov.br
3 Contato: gabriel.rosa@tce.pr.gov.br
4 Contato: marcos.dalpino@tce.pr.gov.br
5 Contato: murilo.machado@tce.pr.gov.br

integrado em todas as fases do Orçamento Público. Foram realizadas pesquisas, principalmente, no sentido de se obter informações a respeito de boas práticas implantadas em entidades da Administração Pública no Brasil, soluções propostas pelos entes interessados, como aqueles representantes das entidades que contratam com a Administração e entidades de Controle Social e das normas do direito público atinentes ao tema, sempre tentando demonstrar de maneira clara as limitações a que os gestores públicos estão sujeitos, visando o equilíbrio fiscal, econômico e financeiro da Administração Pública. Diante dos resultados, chegou-se à conclusão que a modernização e melhoria do desempenho da máquina pública é a principal arma que pode ser utilizada pelos entes públicos como saída da crise fiscal. Isso somente pode ser realizado com a utilização de ferramentas de tecnologia da informação e da capacitação dos servidores. Constatou-se, ainda, se tratar de um momento oportuno para a realização de renegociações da dívida pública, aumentando o prazo de pagamento e reduzindo os juros, uma vez que os juros de longo prazo estão significativamente menores neste momento.

PALAVRAS-CHAVE

Coronavírus. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Orçamento Público. Desequilíbrio Orçamentário.

1 INTRODUÇÃO

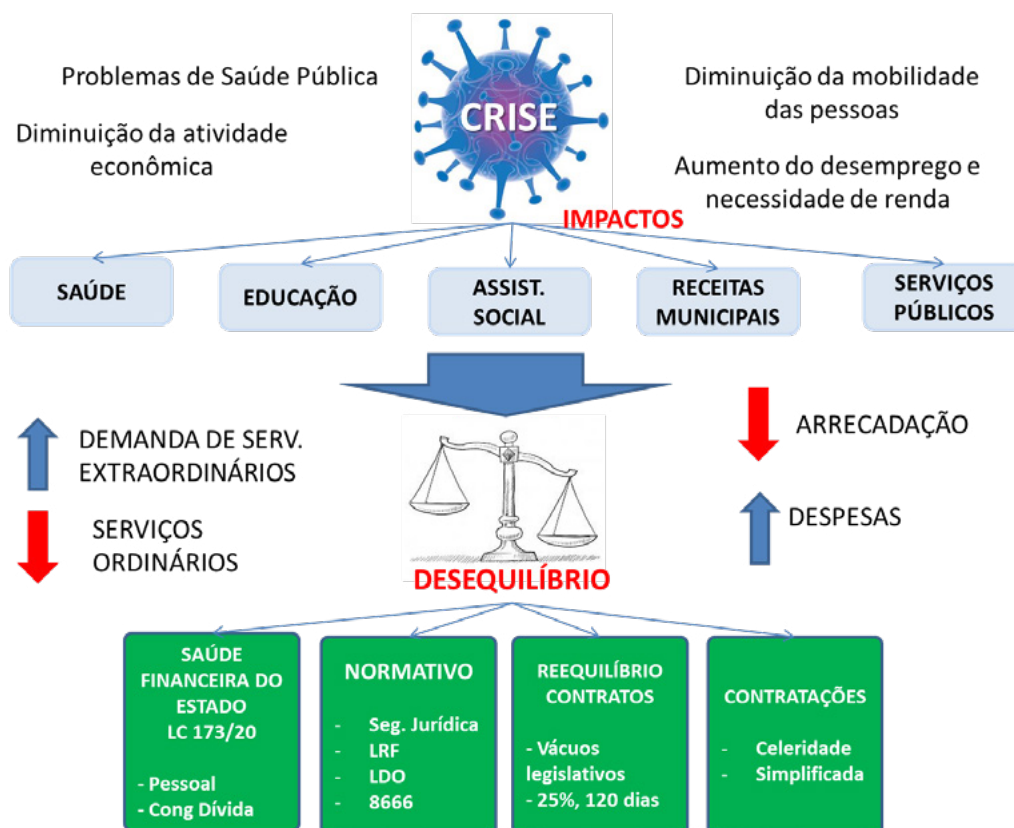
A crise ocasionada pelo Coronavírus é sem precedentes na história recente, de caráter epidemiologia sanitário, a pandemia se alastrou pelos continentes e atingiu o Brasil e seus impactos não se restringiram apenas a área da saúde, mas afetou a atividade econômica, nossos sistema de educação, bem como as finanças do estado.

E neste cenário tão adverso e atípico é que os gestores públicos se defrontaram, caso tais desafios não sejam bem enfrentados pela administração pública, a crise do Covid-19 poderá originar numa das maiores crises fiscais do estado brasileiro. E nesta seara de ajeitar as melancias no andar da carruagem é que presenciamos a pressão da sociedade por ações emergências de enfrentamento à Covid⁶, as quais muitas vezes se deparam com um marco legal insuficiente, bem como instrumentos de gestão pública não adequados à situação.

Todo este cenário pandêmico tem gerado desequilíbrios nas finanças dos estados, em decorrência da prestação de serviços extraordinários, aumento das despesas, seja por meio de benefícios assistenciais de complemento a renda, social, na contra mão da queda da arrecadação com a diminuição da atividade econômica, agravada pela desoneração tributária de setores produtivos chaves.

6 Do inglês, Coronavirus Disease, que significa doença do coronavírus.

Figura 01



Fonte: autores (2020).

Assim, este trabalho busca trazer alguns pontos de reflexão no debate do reequilíbrio das contas públicas, a fim de manter a sustentabilidade econômica financeira do estado. E nesta discussão traremos à tona a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como ferramenta auxiliadora neste momento de crise a qual o estado atravessa.

Nossa contribuição visará demonstrar a importância da LDO, não apenas como um rito de uma exigência proveniente da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mas realmente como uma ferramenta efetiva que auxiliará a administração pública no equilíbrio das contas e na tomada de decisões.

Inicialmente abordaremos a importância da LDO e suas possibilidades de aplicação frente aos impactos decorrentes da pandemia. Posteriormente apresentaremos ferramentas que possibilitem o aumento das receitas do estado, bem como que limitem o aumento das despesas estatais. Toda esta discussão a respeito da LDO tendo como cenário sua aplicação, bem como exemplos, nas ações de enfrentamento à pandemia visando o equilíbrio fiscal, econômico e financeiro da administração pública.

O objetivo geral é abordar, de forma simplificada, a importância do planejamento para a gestão das contas públicas, de modo a se estabelecer um nível sustentável de gastos e arrecadação.

Os objetivos específicos são:

- a) demonstrar que a o gestor público possui diversos instrumentos que são capazes de tornar o planejamento da gestão orçamentária e financeira efetivo, sendo os principais constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- b) abordar de maneira detalhada os principais instrumentos estabelecidos na LDO a fim de demonstrar a importância de cada um deles no planejamento da gestão pública;
- c) estimular a reflexão e propor soluções para os agentes públicos face as dificuldades enfrentadas em períodos de crises econômicas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 LDO: INOVAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é uma inovação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Ela é um importante instrumento de planejamento, principalmente no que diz respeito ao estabelecimento de prioridades para o exercício subsequente, à fixação de metas, à gestão dos riscos a que está sujeito o orçamento e ao controle das despesas. A CF/88 determinou o conteúdo mínimo que a LDO deveria possuir em seu art. 165, § 2º.⁷

ACF/88 incluiu também como matéria a ser tratada na LDO a autorização específica para os aumentos de despesa com pessoal, quando não se tratarem empresas públicas ou sociedades de economia mista, conforme o art. 169, § 1º da CF/88 determina.⁸

"A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o instrumento norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Ela seleciona os programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotações da LOA correspondente".⁹

A LDO é o "elo" entre o Plano Plurianual (PPA) e a LOA, orientando a condução dos gastos públicos, principalmente em momentos de frustração de arrecadação, define os principais parâmetros que devem nortear a elaboração orçamento, e seleciona, dentre os programas do PPA, quais terão prioridade no orçamento do exercício seguinte.¹⁰

7 "Art. 165. § 2º. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento."

8 "Art. 169. § 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

9 PALUDO, Augustinho. **Orçamento Público, AFO e LRF. Teoria e Questões**. São Paulo: Editora Forense, 2017, 412 p.

10 "A LDO também se materializa numa lei ordinária de iniciativa privativa do chefe do poder executivo. É um instrumento de planejamento e o 'elo' entre PPA e LOA. Ela antecipa e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos, bem como os parâmetros que devem nortear a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício subsequente, além, é claro, de selecionar, entre os programas do Plano Plurianual, quais terão prioridade na programação e execução do orçamento anual subsequente. PALUDO, Augustinho. **Orçamento Público, AFO e LRF. Teoria e Questões**.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que aumentou consideravelmente o conteúdo da LDO, estabeleceu em seu art. 4º que a LDO disporá sobre matérias como: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas. Além disso, deve integrar a LDO, segundo LRF, o Anexo de Metas Fiscais, o Anexo de Riscos Fiscais.¹¹

Na LRF o processo de planejamento foi considerado fundamental para a Administração Pública, uma vez que os instrumentos de planejamento - PPA, a LDO e LOA deixaram de ser simples instrumentos elaborados para cumprimento de disposições legais e passaram a produzir efeitos reais no acompanhamento da gestão. Trata-se de uma lei voltada para auxiliar o governante a gerir os recursos públicos dentro de um marco de regras claras e precisas, aplicada a todos os gestores e a todas as tarefas de governo relativas à gestão da receita e da despesa pública, ao endividamento e à gestão do patrimônio público.¹²

A LDO permite o conhecimento dos números relevantes do orçamento do ano seguinte e assim podem ser definidas as regras para a gestão responsável dos recursos. Ela representa um valioso instrumento de explicitação sistematizada das

11 "Art. 4º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
I – disporá também sobre:
a) Equilíbrio entre receitas e despesas;
b) Critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
c) (VETADO);
d) (VETADO);
e) Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
f) Demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
II – (VETADO);
III – (VETADO);
§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.
§ 2º O Anexo, conterá, ainda:
I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-os com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
IV – avaliação da situação financeira e atuarial:
a) Dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
b) Dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.
§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente."

12 THOMÉ, Valéria Simenov. **Instrumentos de Planejamento e a Nova Lei de Finanças Públicas**. TCC (especialização) – Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012: Senado Federal.

políticas e prioridades de curto prazo do Governo, indicando setores, programas e ações que irão receber ênfase no exercício seguinte.

Nesse sentido, os Gestores Públicos podem antecipar, junto com seus colaboradores, riscos e oportunidades para conduzir de forma sustentável as contas públicas e cumprirem fielmente o planejamento estratégico de suas gestões.

2.2 PLANEJAMENTO: PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

Como dito anteriormente, a LDO é o "elo" entre o PPA e a LOA. É na LDO que o gestor público irá sinalizar para a população, quais serão as metas e as prioridades do próximo exercício financeiro. Isso permite uma maior transparência no que diz respeito às prioridades de alocação de recursos da gestão, possibilitando ao sistema de controle (Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Controle Social, etc.) avaliar a coerência dos programas efetivamente priorizados na execução do orçamento com a sinalização das prioridades estabelecida na LDO.¹³

O Manual Técnico do Orçamento para 2020, do Ministério da Economia (MTO 2020) esclarece também que a LDO possui atribuições que vão além da orientação para a elaboração de LOA, sendo responsável por definir as metas e prioridades da administração pública, dispor sobre as alterações da legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.¹⁴

Segundo o MTO 2020, a elaboração da LDO tem como objetivos coletar subsídios para a elaboração da LOA, dar transparência à política fiscal do governo, estabelecer os parâmetros para a tomada de decisão sobre as regras e metas fiscais, estimular a participação dos demais órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.¹⁵

Ainda, acrescentou que foram estabelecidos os seguintes objetivos para seu processo de elaboração: coletar subsídios para o aprimoramento do processo orçamentário; estimular a participação dos órgãos e unidades do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal na elaboração das regras; registrar, no SIOF, o histórico da dinâmica das regras orçamentárias; consolidar informações técnicas

13 "A LDO propicia a integração entre o PPA e o orçamento anual, pois, além de fornecer orientação para a elaboração dos orçamentos anuais, tem por finalidade destacar da programação plurianual as prioridades e as metas a serem executadas em cada orçamento anual. Representa, portanto, uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas". CREPALDI, Silvío Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público: Planejamento, elaboração e controle**. – 1. ed. - São Paulo: Saraiva, 2013.

14 "A LDO foi instituída pela Constituição Federal de 1988, com faculdades que vão além da orientação para elaboração da lei orçamentária anual, quais sejam: expressar metas e prioridades da administração pública federal, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento". BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico do Orçamento – MTO 2020**. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>. Acesso em: 13 set. 2020.

15 "Foram estabelecidos os seguintes objetivos para seu processo de elaboração: coletar subsídios para o aprimoramento do processo orçamentário; estimular a participação dos órgãos e unidades do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal na elaboração das regras; registrar, no SIOF, o histórico da dinâmica das regras orçamentárias; consolidar informações técnicas para dar transparência à política fiscal; e estabelecer parâmetros para a tomada de decisão sobre as regras e metas fiscais". **Manual Técnico do Orçamento 2020**.

para dar transparência à política fiscal; e estabelecer parâmetros para a tomada de decisão sobre as regras e metas fiscais.

Podemos citar o exemplo da LDO para o exercício de 2020 do Estado do Paraná, aprovada pela Lei Estadual nº 19.883 de 09 de julho de 2019. Buscamos encontrar na LDO do Estado diversos itens de planejamento que são mandamentos constitucionais e da LRF, tais como, disposição sobre despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientações para a elaboração da LOA; disposição sobre as alterações na legislação tributária; autorização específica na LDO para a concessão de vantagens, aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, etc. (art. 169, § 1º, II da CF); etc.

No que diz respeito ao planejamento das despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, elas foram estimadas em quadros de despesas no Anexos de Metas Fiscais, mas não há maiores detalhes dessas despesas de capital e sua relação com as metas e prioridades da gestão.

Quanto às orientações para elaboração da LOA de 2020, a LDO esclarece os limites da Receita Geral do Tesouro Estadual aos quais orçamentos dos Poderes do Estado deverão obedecer. Estabelece o limite orçamentário da Defensoria Pública do Paraná. Define a prioridade de fixação das despesas com recursos do Tesouro, para os Órgãos do Poder Executivo e com recursos da Administração Indireta. Estabelece o montante mínimo da Reserva de Contingência.

Em relação às disposições sobre as alterações na legislação tributária, na LDO para o exercício de 2020 constam somente considerações gerais sobre algumas condições para futuras mudanças na legislação tributária, muito em linha com o que já consta na LRF. Não há comentários sobre as alterações ocorridas no último exercício e que afetarão as estimativas da arrecadação tributária.

Já em relação ao estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, a LDO estabelece quais serão as prioridades nos financiamentos concedidos. Temos como exemplos a redução das desigualdades sociais e regionais, a geração de emprego e renda, a preservação e melhoria do meio ambiente, etc.

No que diz respeito à autorização específica na LDO para a concessão de vantagens, aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, não encontramos na LDO para o exercício de 2020 nenhuma autorização específica para a concessão de vantagens ou qualquer outro aumento de despesa com pessoal.

Sobre os critérios e as formas de limitação de empenho, na LDO para o exercício de 2020 são estabelecidos de forma geral, não adicionando muito ao que diz a LRF sobre limitar os empenhos de forma proporcional à frustração verificada e esperada.

No que diz respeito às normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e as condições

e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas, não encontramos em nenhuma parte da LDO o tratamento desses itens de planejamento.

Já em relação às metas de resultado primário, nominal e da dívida consolidada líquida, a LDO detalha essas metas no Anexo de Metas Fiscais, detalhando também as projeções para os exercícios de 2021 e 2022, e as premissas utilizadas em relação a variação do PIB, inflação, taxa de juros e câmbio. A LDO ainda esclarece para quais finalidades serão contratadas operações de crédito ou serão alienados ativos do Estado.

Finalizando o exemplo da LDO do Estado do Paraná para o exercício de 2020, analisamos também como essa lei tratou os riscos fiscais, com a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, e as indicações das providências a serem tomadas caso se concretizem.

Os riscos fiscais foram divididos em riscos orçamentários e passivos contingentes na LDO. Os riscos orçamentários compreendem os riscos referentes aos valores contemplados na Lei Orçamentária. Dizem respeito à possibilidade de as receitas e as despesas presumidas à época do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA não se efetivarem durante o exercício financeiro. Os passivos contingentes são dívidas potenciais que podem ser ocasionadas por diversos fatores, que ainda não foram reconhecidas pelo ente como dívida justamente pelo seu resultado incerto.

Dentre os passivos contingentes, destacam-se os decorrentes de demandas judiciais, de operações de aval e garantias concedidas pelo Estado e de assunção de passivos.

Os passivos contingentes foram classificados segundo a probabilidade de ocorrência em: risco provável, risco possível, risco remoto e risco remoto-precatório. Segundo a informação constante do Anexo de Riscos Fiscais, os riscos prováveis já estão inclusos na estimativa da despesa. Isso faz com que esse risco esteja abrangido pelo orçamento.

Em relação às operações de aval e garantia concedidas, o Anexo de Riscos Fiscais detalha que as operações se referem a dívidas de duas empresas controladas pelo Estado, no valor total de R\$ 487.915.380,58 (quatrocentos e oitenta e sete milhões, novecentos e quinze mil, trezentos e oitenta reais e cinquenta e oito centavos). No entanto, não são informadas as providências que serão tomadas caso os riscos se concretizem.

No quadro de demais riscos fiscais passivos, onde está enquadrado o risco da frustração de arrecadação, não há valor estimado para esse risco, nem a indicação de providências a serem tomadas caso os riscos se concretizem. Esse fato é importante, visto que o ano de 2020, exercício de cobertura da LDO, foi marcado pela Pandemia da COVID-19, que impôs a vários países do mundo a necessidade de se estabelecer políticas de distanciamento social, com consequências significativas na atividade econômica,

impactando a receita das empresas, a arrecadação da União e dos entes federativos brasileiros, entre eles o Estado do Paraná. Não se pode dizer que era possível prever tais consequências quando a LDO para o exercício de 2020 foi elaborada. No entanto, também não se pode dizer que não havia nenhum risco de frustração de arrecadação.

Além disso, os outros riscos do quadro demais riscos fiscais passivos, quais sejam, restituição de tributos a maior, discrepância de projeções e outros riscos fiscais não tiveram seu valor estimado, nem tiveram a indicação das providências a serem tomadas caso os riscos se concretizem, como determina a LRF.

2.3 FORMA DE REDUÇÃO DA DESPESA E SUA HIPÓTESE DE APLICAÇÃO

Verifica-se no conjunto das legislações contidas na Constituição Federal de 1988, na Lei Nº 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro) e na Lei Complementar Nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ficou com a importante atribuição de estipular a forma de limitação de empenho, conforme se verifica no art. 9º da LRF.¹⁶ Sendo assim, se houver frustração da receita estimada no orçamento, deverá ser estabelecida limitação de empenho e movimentação financeira, com objetivo de atingir os resultados previstos na LDO e impedir a assunção de compromissos sem respaldo financeiro, o que acarretaria uma busca de socorro no mercado financeiro por meio de empréstimos, situação que implica em encargos elevados.

O sistema legal indicou o roteiro para efetivar redução de despesa em caso de frustração de receita. A cada passagem de período referente a um bimestre caso não haja o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (este anexo é contido na LDO) então como consequência disso os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, a redução de despesa necessária para o cumprimento das metas estipuladas dentro do prazo de trinta dias subsequentes ao da detecção desse descompasso entre receita prevista e despesa fixada.

E se a arrecadação melhorar? Caso ocorra uma recuperação da receita prevista, ainda que de forma parcial, então a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados ocorrerá de forma proporcional às reduções efetivadas. Esse

16 "Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias."

mecanismo visa manter o equilíbrio entre receita e despesa, que é um princípio orçamentário relevante na composição do planejamento. Contudo, essa limitação de empenho, que é o instrumento legal para promover a redução de despesa, não pode ser efetivada indistintamente sobre qualquer tipo de despesa. A LRF determina que não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

É possível questionar o fato de os encargos relativos ao serviço da dívida ser uma das exceções, pois este tipo de despesa não promove investimentos necessários para promover o desenvolvimento nacional nem custeia o funcionamento das despesas correntes diretamente ligados ao atendimento das demandas da sociedade. Por outro lado, não se deve estimular a inadimplência do governo com seus credores e assim desincentivar os investidores privados. Nessa via, é possível observar que a LDO deve estruturar dois pilares para a promoção da redução de despesa: anexo de metas fiscais e regras para limitação do empenho. Um pilar foi diretamente conectado ao outro, pois são as metas fiscais que promovem o cenário para ensejar a limitação de empenho, tendo em vista que o não cumprimento das metas é que leva à necessidade de redução da despesa.

Cabe destacar que em decorrência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 2.238-5, o § 3º do Art. 9º da LRF¹⁷ perdeu sua aplicabilidade, pois o parágrafo foi julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por vício material¹⁸. O entendimento é que não cabe ao Poder Executivo fazer a limitação dos valores financeiros dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público mesmo no caso de descumprimento do prazo para adoção da medida por ato próprio. Tal conduta poderia ensejar invasão de competência e conflitos entre órgãos independentes. Dessa maneira, dos Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público devem promover por ato próprio a redução de despesa, pois não são isentos do mandamento legal.

Diante deste cenário legal que oferece o instrumento para redução da despesa (limitação de empenho) e a métrica para se chegar em sua hipótese de aplicação (não cumprimento das metas estipuladas no Anexo de Metas Fiscais inclusa na LDO)

17 "Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)"

18 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 2.238

Data de Protocolo: 04/07/2000

Número de Origem: 51549

Publicação Decisão do Tribunal Pleno: 08/08/2007

é preciso refletir como esse cenário pode influenciar numa situação de calamidade pública imprevista como a crise provocada pela pandemia do coronavírus. Nessa via, a LRF oferece o caminho no caso de ocorrência de uma situação de calamidade.¹⁹ É possível observar então que o inciso II do Art. 65 dispensa a necessidade de limitação de empenho no caso de decretação de calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo. Constata-se que o próprio diploma legal se encarregou de isentar a Administração Pública da necessidade de redução de despesa em casos de força maior, tal instrumento foi projetado com a finalidade de atender as necessidades imediatas da população²⁰.

Por todo o exposto, é de extrema importância que na vigência do estado de calamidade pública, Estados e Municípios demonstrem observância e adequação de suas execuções orçamentárias às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos demais dispositivos constitucionais e legais.

Dessa forma, conduzindo suas decisões embasadas na excepcionalidade alcançada para realização de despesas no estrito cumprimento das ações direcionadas ao combate da pandemia do COVID-19 é preciso tomar uma conduta de alerta. A flexibilização voluntária no cumprimento das determinações legais sem justificativa direcionada para o efetivo combate ao problema gerado na saúde pública pode levar o administrador público a incorrer em descumprimento de dever legal, o que implicaria ainda, dependendo da situação fática, até mesmo crime de responsabilidade.

2.4 A BUSCA PELO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO POR MEIO DO AUMENTO DE RECEITAS

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte, fixando o montante de recursos que o governo pretende economizar e disciplinando o equilíbrio entre as receitas e as despesas, fato estabelecido na Constituição Federal. A previsão de que tais aspectos constem na LDO demonstra a igualdade de tratamento entre receitas e despesas, isso é, possuem igual importância na busca pelo equilíbrio orçamentário. É nesse contexto que serão tratadas as receitas públicas, com exemplos de boas práticas, inclusive mediante detalhamento das fontes de receita ao longo do texto.

19 "Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - **serão dispensados** o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º. Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição. (grifo nosso)"

20 "A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), através do seu artigo 65, considera a calamidade pública ou os estados de defesa ou de sítio circunstâncias excepcionais que permitem afastar temporariamente algumas das suas exigências, sobretudo as limitações para os gastos e endividamento. Para tanto, este estado não basta ser decretado pelo Poder Executivo, devendo ser formalmente reconhecido pela respectiva Casa Legislativa. Afinal, vidas são mais importantes do que metas fiscais, e disso ninguém tem dúvidas." (ABRAHAM, Marcus)

Nesse sentido, a LRF trouxe diversas inovações positivas ao direito público, uma vez que o artigo 11²¹ dispõe que sobre a necessidade de não apenas prever o quantitativo de tributos a serem arrecadados como também da efetiva arrecadação dos tributos. Além disso, a mesma Lei demonstra a importância da efetiva arrecadação quando estabelece que, caso o ente não faça a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência, não poderá receber transferências voluntárias.

Já no que diz respeito à Renúncia de Receitas, a LRF demanda que, para concessão ou ampliação de benefício que ocasione renúncia de receita, deve haver estimativa do impacto orçamentário financeiro detalhado. Além disso, a renúncia deve estar acompanhada de medidas de compensação, por meio de aumento de receita, com elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Ainda sobre a Renúncia de Receitas, há, inclusive, um princípio tributário constitucional que tem forte correlação com a proibição e impedimento da Renúncia de Receitas como simples mecanismo de auxílio a indivíduos determinados. Trata-se do princípio da igualdade (Art. 150, inciso II, CF/88²²), que veda o privilégio e a discriminação entre os sujeitos passivos. É de se ressaltar que a ausência de cobrança de tributos já criados por parte do gestor, que configure renúncia ilegítima de receita pode ser enquadrada como improbidade administrativa, de modo que Ministérios Públicos têm agido no intuito de punir tais ações²³.

Mencionados os principais tópicos em relação à renúncia ilegítima de receita, serão tratados temas relacionados às principais fontes de receita pública. Dentre elas, destaca-se a efetiva cobrança da dívida ativa²⁴. Isso porque apenas uma pequena parcela dos débitos com os entes públicos é efetivamente paga²⁵. Neste

21 "Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos."

22 "Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;"

23 <https://mppr.mp.br/2020/04/22523,11/MPPR-propoe-acao-de-improbidade-contra-ex-prefeito-de-Barra-do-Jacare-que-causou-prejuizo-ao-erario-por-nao-cobrar-dividas-de-IPTU.html> Publicado em 17/04/2020 Consultado em 20/09/2020.

24 Inscrição definida no art. 201 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5172/1966) – "Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular."

25 "Conforme os dados divulgados, o valor referente ao estoque de dívida ativa pode ter atingido em 2014 a cifra de R\$ 241,52 bilhões, enquanto que a receita dos créditos tributários e não tributários, no mesmo período, pode ter alcançado o valor de R\$ 6,97 bilhões. Isso significa que, para a maioria dos Municípios, o estoque de dívida ativa representa 35 vezes o valor arrecadado dessa receita. Se comparado o estoque da dívida ativa com a receita orçamentária, em 2011 e 2012, corresponderia a cerca de 48% e 50%, respectivamente, da receita realizada nesses exercícios. Esse número pode ainda ser maior, uma vez que nem todos os Municípios encaminham as informações fiscais ao Tesouro." (DE JESUS, Thalyta Cedro Alves, ROCHA, Wesley).

sentido, o Procedimento nº 021112 do Manual do SIAFI²⁶ tem por objetivo disciplinar a contabilização dos créditos inscritos em Dívida Ativa, bem como o respectivo ajuste para perdas, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Tal procedimento define Dívida Ativa, como aquela que abrange os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apuradas, por não terem sido efetivamente recebidos nas datas apuradas. Essa definição é aplicável a todos os entes da Administração Pública, não apenas ao Governo Federal.

Dessa forma, embora os entes públicos tenham prerrogativas jurídicas em face dos particulares, ampliando as possibilidades de cobrança, há probabilidade de que diversos créditos não se realizem. Isso ocorre por baixa de valores por cancelamento, valores inscritos que não foram recebidos em horizonte de tempo razoável, e valores questionados judicialmente, por exemplo.

Como uma parcela relevante dos créditos não se realiza, a Contabilidade deve ajustar os valores com significativa probabilidade de não realização a valor razoável nas demonstrações contábeis, ajuste esse em conta redutora do ativo que esteja mensurado acima do valor provável de realização, em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Sobre esse aspecto, ressalta-se que tais receitas advindas da Dívida Ativa são classificadas como Receitas Correntes, de modo que, caso os entes públicos não realizem a avaliação supracitada dos créditos inscritos em dívida ativa, as dívidas públicas, a previsão dos valores será inflada nas Receitas Correntes, quando da execução dos Balanços Orçamentários, de modo que os valores sejam frustrados na efetiva arrecadação, refletindo em rombo nas demonstrações contábeis e, portanto, nas contas públicas.

São apresentados a seguir alguns dos motivos²⁷ pelos quais os recursos líquidos e certos, inscritos em Dívida Ativa, não são cobrados com a frequência e necessidade de obrigação que deveriam:

- a) número insuficiente de profissionais;
- b) recursos humanos sem a adequada capacitação;
- c) Indisponibilidade de recursos tecnológicos, com falhas na emissão da Certidão da Dívida Ativa e dados não confiáveis;

26 Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

27 "Nesse sentido, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) ressalta a importância de que o Município busque esses recursos que são líquidos e certos, mas que na maioria não são cobrados com a frequência e necessidade de obrigação que deveriam. Entre os motivos para não efetuarem a cobrança, destacam-se:
1. problemas de estrutura física e falta de recursos humanos capacitados com conhecimento teórico e prático;
2. falta de recursos tecnológicos – falhas na emissão da Certidão da Dívida Ativa (CDA) e inconfiabilidade dos dados;
3. falhas na fiscalização executada pelas administrações;
4. desgaste político;
5. dificuldades na localização de contribuinte devedor;
6. dificuldade em localizar bens que satisfaçam o crédito público e o aspecto econômico da sociedade local" (DE JESUS, Thalyta Cedro Alves, ROCHA, Wesley.)

- d) fiscalização deficiente pelas administrações;
- e) desgaste político com as cobranças;
- f) dificuldade em localizar o contribuinte devedor;
- g) dificuldade em localizar bens que satisfaçam o crédito público e o aspecto econômico da sociedade local.

Ainda em relação à dívida ativa, o art. 25 da Lei nº 12767, de 27 de dezembro de 2012 incluiu os títulos da dívida ativa da União, dos Estados, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas como sujeitos a protesto, aumentando a possibilidade de cobrança de tais débitos.²⁸

Outros aspectos da Receita Pública serão tratados de maneira detalhada e prática no âmbito municipal, em função da disparidade entre as formas que os municípios arrecadam impostos, tarifas, e taxas, por exemplo²⁹. Para tal, serão dispostas nesse artigo as principais fontes de receita municipais, que são o IPTU e o ISS, além da contribuição de melhoria, por essa ser muitas vezes ignorada.

No caso específico do IPTU, a igualdade entre os indivíduos permite a existência de alíquotas diferentes em razão do uso e da localização do imóvel. Porém, isso não deve ser usado como artifício para privilegiar determinados cidadãos, de modo que os critérios devem estar estabelecidos de maneira clara e objetiva. O art. 32 do Código Tributário Nacional - CTN³⁰ estabelece seu fato gerador, enquanto o art. 33 define a base de cálculo do imposto, que será sobre o valor venal do imóvel³¹, definido de acordo com normas técnicas reconhecidas. Para tal, a Prefeitura deve manter cadastro atualizado³² de todos os imóveis com seus respectivos valores venais.

Tal atualização deve ser contínua, de modo que a cobrança esteja dentro dos princípios de isonomia tributária, evitando a renúncia ilegítima de receitas.³³

28 Art. 25. A Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 1º Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas."

29 Dividindo os Municípios em três faixas, função da quantidade de habitantes, apenas em municípios acima de 50.000 habitantes é que os impostos são a principal fonte de receita, segundo dados inseridos no Sistema de Informações Municipais – SIM-AM do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para o ano de 2019. No caso dos municípios com menos de 5.000 habitantes, a principal fonte de receita dentre os impostos, por sua vez, é o Imposto de Renda Retido na Fonte, o que representa um indício que não há fiscalização que garanta efetiva arrecadação dos demais impostos, como ISS e IPTU, principais fontes de Receita nos Municípios com mais de 50.000 habitantes.

30 "Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município."

31 "Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel."

32 Cadastro de todos os imóveis localizados em determinado município, com descrição das características físicas, incluindo uso e ocupação do solo.

33 "Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

Uma das formas de atualização é o recadastramento imobiliário, utilizando-se do geoprocessamento, com enfoque fiscal e tributário. Portanto, é inegável que a ausência de recadastramento imobiliário, com atualização constante causa prejuízo aos cofres públicos. Há, inclusive, municípios utilizando *drones* para o recadastramento imobiliário, que geraram aumento em cerca de 100% do total arrecadado com o IPTU³⁴. O uso de tais equipamentos representa uma boa prática, pois tem custo reduzido em relação ao ganho potencial de arrecadação, com recuperação dos valores dispendidos já no exercício seguinte ao recadastramento.

Importante mencionar ainda que a atualização do cadastro imobiliário também gera impacto positivo na arrecadação do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos – ITBI, previsto no Código Tributário Nacional, uma vez que a base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos³⁵.

Ainda em relação à atualização do cadastro imobiliário, cabe destacar que tal mecanismo não deve ser ignorado em tempos de queda na arrecadação, uma vez que, trata-se justiça tributária, uma vez que o imposto é proporcional à capacidade contributiva. Além disso, a atualização do cadastro é imprescindível para que o valor venal utilizado pelos municípios como base de cálculo do IPTU seja condizente com os valores venais efetivamente praticados, o que pode ser caracterizado como adequado cumprimento da Lei.

Já o ISS é o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, incide sobre a prestação de serviços³⁶. Nesse sentido, devem ser criados mecanismos de controle da arrecadação em função da significância do tributo em relação às receitas municipais. Uma boa prática de arrecadação desse imposto é o uso de inteligência artificial.³⁷

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu §1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança."

34 <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/atualizacao-dados-maior-arrecadacao-iptu-cidades-drones/#:~:text=Os%20drones%20de%20uso%20profissional,Imposto%20sobre%20Propriedade%20Territorial%20Urbana%20.> (Por Rosana Felix em 23/11/2019, Consulta em 16/09/2020).

35 SEÇÃO III - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos Art. 38. A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.

36 Conforme disposto na Lei Complementar nº 116/2013.

Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

37 <https://www.e-gestaopublica.com.br/fiscalizacao-do-iss/#:~:text=Um%20pouco%20sobre%20fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20ISS&text=No%20ano%20de%202016%2C%20de,%2C6%25%20do%20valor%20total.> (Por Sabrina Hanich, Publicado em 07/06/2018, Consulta em 20/09/2020).

"O primeiro passo, no caso da fiscalização do ISS seria realizar a integração de diversas fontes de dados

Um sistema pode analisar, de maneira automatizada, os dados dos contribuintes, realizando a confrontação entre os diversos sistemas disponíveis, inclusive de outros entes federativos, descobrindo padrões, e também pode analisar o histórico do contribuinte, comparando com outros de perfil semelhante.

Em relação ao ISS, é de se ressaltar a recente atualização no marco normativo, com o sancionamento de Lei Complementar nº 175, de 23 de Setembro de 2020, que, por meio de mudanças à Lei Complementar nº 116/2013, de 31 de julho de 2003, regula o recolhimento do ISS pelo município do consumidor do serviço, e não da empresa que presta tal serviço, com mudança gradativa, até 2023³⁸, para uma série de serviços. Neste sentido, os municípios devem se organizar de modo a garantir o cumprimento da Lei, adequando seus sistemas, conscientizando os contribuintes e capacitando seu pessoal, evitando, novamente, a renúncia ilegítima de receitas.

Além dos citados, que são os mais relevantes, os mesmos mecanismos, sejam eles a capacitação e o uso de sistemas de tecnologia de informação, por exemplo, adequados às necessidades municipais, devem ser utilizados para que os outros impostos, taxas, tarifas e a contribuição de melhoria sejam efetivamente arrecadados.

Por fim, é de se ressaltar que a não cobrança da impostos, taxas, tarifas e dívidas, além de implicar a falta ingresso de receita pública ao erário, acaba por estimular o surgimento de novos inadimplentes, em decorrência, especialmente, da inércia do poder público, que acaba por gerar a cultura de impunidade. Outros elementos³⁹, como o conhecimento da norma e a avaliação se os benefícios de cumprir a norma superam os custos também influenciam na decisão entre recolher ou não os impostos devidos, demonstrando a importância da ação, e não da omissão dos gestores públicos. Assim, os gestores públicos devem ter como missão o equilíbrio orçamentário, aumentando a arrecadação de recursos públicos, possibilitando o atendimento às demandas da população, reduzindo a sonegação e a inadimplência.

acessíveis às prefeituras, como por exemplo, dados do sistema de gestão tributária, da receita federal, do simples nacional, das juntas comerciais, das diversas fontes governamentais abertas, de redes sociais, dos conselhos profissionais. A partir disso é possível realizar cruzamentos entre os dados e descobrir padrões até então desconhecidos. "...

"Outra possibilidade é usar os dados históricos das emissões de nota fiscal eletrônica e da arrecadação de ISS para identificar se existem contribuintes que estão arrecadando abaixo do estimado, comparando-os com o seu próprio histórico e com contribuintes com perfis semelhantes."

38 [https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/24/nova-lei-altera-recolhimento-do-iss-para-municipio-onde-servico-e-prestado#:~:text=O%20presidente%20Jair%20Bolsonaro%20sancionou,prestador%20do%20servi%C3%A7o%20\(origem\)%20](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/24/nova-lei-altera-recolhimento-do-iss-para-municipio-onde-servico-e-prestado#:~:text=O%20presidente%20Jair%20Bolsonaro%20sancionou,prestador%20do%20servi%C3%A7o%20(origem)%20). (Por Agência Senado, publicado em 24/09/2020, Consulta em 03/10/2020).

39 Incentive framework to comply with regulations – Pág. 3: "A regulatee has certain reasons to respond positive or negative on regulation. The responses to regulation are summarised in the so-called Table of eleven, a broadly accepted and used list of reasons for non-compliance In the Netherlands."

2.5 INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DO GOVERNO FRENTE À PANDEMIA: COMO OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PODERIAM TER SIDO EFETIVADOS PARA O COMBATE À PANDEMIA

Os impactos nas finanças dos estados em decorrência das ações de enfrentamento realizadas frente à Covid-19 não se encerram no exercício de 2020. De acordo com o IBGE⁴⁰, O Produto Interno Bruto (PIB) do país encolheu 9,7% no segundo trimestre de 2020, na comparação com o trimestre anterior, que já tivera queda de 2,5% em relação ao trimestre anterior, respectivamente. Tais resultados fizeram com que o PIB retornasse ao mesmo patamar do final de 2009, auge da crise global causada pelas quebras na econômica americana.

Segundo estimativas do Ministério da Economia⁴¹, somente em 2022 o nível de atividades econômicas retornará aos níveis pré pandemia. Assim, pode-se projetar, com razoável segurança, que os montantes a serem arrecadados pelos entes da federação nos exercícios de 2020, 2021 e 2022 dificilmente serão o mesmo do exercício de 2019. Tal fato sinaliza que caso a administração pública não adote medidas que visem o equilíbrio das contas, teremos três exercícios de déficit fiscal, com crescente aumento do endividamento público, além do risco de paralização de serviços públicos, bem como do não pagamento de obrigações correntes, como folha salarial, fornecedores, etc.

Assim, neste capítulo tentaremos trazer contribuições de medidas as quais os gestores públicos podem adotar a fim de minimizar ou mesmo equalizar esta equação de equilíbrio e sustentabilidade econômica financeira dos estados. Apresentaremos boas práticas adotadas por administrações neste período pandêmico, além de trazer luz a pontos importantes de reflexões. Infelizmente, pela limitação dos objetivos e escopo do trabalho, bem como pela própria complexidade das matérias, não aprofundamos a discussão nos referidos pontos, mas sim, pincelaremos para que em seus grupos de trabalho, bem como despertar interesse de trabalhos futuros de outros autores.

De forma simplória, as finanças do estado estão pautadas no tripé: despesas, receitas e endividamento. Para os entes que possuem Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) há o acréscimo da perspectiva atuarial.

Nos capítulos iniciais abordamos vários aspectos de otimização da geração de receitas com base em boas práticas e orientações da LDO. No decorrer do trabalho, abordamos pontos relevantes que possam fazer com que as despesas públicas sejam mais eficientes, bem como medidas que contingência e frustração de arrecadação na perspectiva da LDO.

40 Fonte: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28720-pib-tem-queda-recorde-de-9-7-no-2-trimestre-auge-do-isolamento-social>. Acesso em: 31/10/2020.

41 Fonte: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/13/ministerio-da-economia-estima-retomada-aos-niveis-pre-pandemia-em-2022.ghtml>. Acesso em 30/10/2020.

Assim prossigamos de forma ampliada o debate. As despesas com os contratos firmados pela administração pública com seus fornecedores têm grande participação no total das despesas realizadas. Neste cenário de pandemia, muitos serviços extraordinários, isto é, não demandado pelos cidadãos até então, ou pelo menos com a mesma intensidade e volume, foram requisitados. Consequentemente, houve incremento nos gastos extraordinários, muitos realizados de forma emergencial e com alta pressão nos insumos de enfrentamento à pandemia, exemplo os casos de luvas, álcool e respiradores.

Entretanto, muitos contratos ordinários da administração pública tiveram suas atividades afetadas pelas ações de contingenciamento do vírus. Como exemplo, podemos citar os contratos de transporte escolar, os serviços de limpeza, conservação, manutenção e limpeza, os serviços de locação de frota, merenda escolar, etc. Muitos destes serviços foram total ou parcialmente paralisados e uma revisão de contrato, a fim de reequilibrar as despesas de operação ora não realizada é crucial para que não haja apropriação sem justa causa, isto é, sem prestação de serviço, bem como onerar ainda mais as finanças públicas em serviços contratados não realizados.

Uma ação orientadora central do ente federativo é importante para que todas as unidades do órgão estejam alinhadas nas ações de revisões contratuais. A exemplo, o Governo Federal emanou recomendações relativas aos contratos de prestação de serviços terceirizados que sofreram impactos pela Covid-19.⁴²

42 "Os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, considerando a classificação da situação mundial do novo coronavírus (COVID-19) como pandemia, deverão seguir as seguintes recomendações:

7º - É facultada a negociação com a empresa prestadora de serviços, visando às seguintes medidas:

- (i) antecipação de férias, concessão de férias individuais ou decretação de férias coletivas;
- (ii) fixação de regime de jornada de trabalho em turnos alternados de revezamento;
- (iii) execução de trabalho remoto ou de teletrabalho para as atividades compatíveis com este instituto e desde que justificado, sem concessão do vale transporte, observadas as disposições da CLT;
- (iv) redução da jornada de trabalho com a criação de banco de horas para posterior compensação das horas não trabalhadas.

8º - Não havendo tempo hábil para formalização de termo aditivo ao contrato, considerando o risco iminente à saúde pública proveniente da pandemia, o órgão ou entidade deverá proceder os ajustes necessários e anexar posteriormente a devida justificativa ao processo que embasa a formalização do termo aditivo.

* Suspensão ou redução - Nota Técnica nº 66/2018 - Delog/Seges/MP. Alerta-se que o vale alimentação e o vale transporte têm natureza indenizatória. Portanto, os órgãos e entidades devem observar nos casos de suspensão da prestação dos serviços, o paradigma a seguir:

a) Os dispositivos da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), via de regra, dispõem que a empresa conceda auxílio-alimentação aos seus empregados apenas nos dias efetivamente trabalhados. Dito de outro modo, se o empregado não labora em dias considerados de "ponto facultativo" ou de "recesso" de servidores públicos, não há, a priori, que se falar no pagamento dessas rubricas, mas sim o seu desconto nas faturas a serem pagas pela administração.

a.1) Deve-se ressaltar que os prestadores de serviços terceirizados colocados em trabalho remoto ou que estejam em escalas de revezamento deverão ter a manutenção do auxílio-alimentação assegurada, já que o serviço não sofrerá solução de continuidade.

a.2) Já no caso de suspensão do contrato de trabalho, o recomenda-se, assim, que o órgão ou a entidade tome ciência da CCT aplicável ao caso concreto, procedendo a eventuais negociações com a categoria, se julgar pertinente.

b) Em relação ao vale-transporte, cabe destacar que este benefício cobre despesas de deslocamento efetivo do empregado. Por conseguinte, não havendo esse deslocamento - trajeto da sua residência para o trabalho e vice-versa - não há que se falar em pagamento dessa rubrica, o que por via reflexa enseja o desconto desse pagamento nas faturas a serem liquidadas pela Administração."

Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/combate-ao-covid-19/recomendacoes-covid-19-contratos-de-prestacao-de-servicos-terceirizados>. Acesso em: 07/11/2020.

Como se pode inferir da leitura das recomendações, o Governo Federal adotou orientações visando o equilíbrio entre a manutenção dos contratos, dos empregos e redução das despesas contratuais. Por outro lado, outros entes adotaram medidas mais restritiva de revisões e até mesmo suspensão e cancelamento de contratos. Um destes foi a prefeitura de Porto Alegre, abalada pela crise financeira em suas contas e estimando um rombo orçamentário de R\$ 1 bilhão de reais, a municipalidade suspendeu contratos e orientou⁴³ empresas e entidades sociais a buscarem socorro federal, mediante a adesão ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda instituído pela Medida Provisória (MP) 936, do governo federal.

De acordo com o prefeito Nelson Marchezan Jr: *"Há um esforço para conter a grave crise provocada pela queda na receita e ao mesmo tempo atender ao aumento na demanda por serviços sociais e de saúde à população que perdeu a renda"*.

A fala do prefeito retrata a realidade da maioria dos gestores públicos, por isso é importante adotar medidas de contingência de despesas, por meio da revisão dos contratos afetados pela pandemia. Ademais, também se recomenda criação de força tarefa na análise das planilhas de custos dos top 10 contratos do ente, os quais possuem grande participação das despesas contratuais totais, mesmo não sendo afetados diretamente pela pandemia.

A crise deve servir para revermos despesas desnecessárias, avaliar se há contratos superfaturados ou mesmo serviços que possam ser reduzidos, suspensos. O que não é aceitável é uma ação omissa e negligente do gestor público.

Tais ações podem acarretar paralizações futuras de serviços por falta de recursos públicos, muitas destes desperdiçados em contratos paralisados no período de interrupção dos serviços com o pagamento de totalidade do valor contratual sem questionamentos por parte da administração pública.

Outra ação que visa à redução das despesas é a renegociação de dívidas, no que concerne o chamado serviço da dívida, composto pelos juros, encargos e amortização. Com foco na União, Estados e grandes municípios com acesso a recursos de financiamento interno e externo, a renegociação de dívidas objetiva alterar o perfil do endividamento do ente, seja na renegociação de taxas de juros e prazo ou mesmo na contratação de créditos com menores taxas de juros e prazos maiores a fim de quitar dívidas de alto custo, contraídas em época de elevadas taxas de juros e prazo curtos. Assim, o serviço da dívida reduzirá e os dispêndios anuais com esta rubrica serão menores, além do ente ter aproveitado a janela de oportunidade da menor taxas de juros da história do país, alterando dívidas de alto custo por de menores.

43 Fonte: <https://guaiba.com.br/2020/04/17/prefeitura-de-porto-alegre-suspende-contratos-e-orienta-empresas-e-entidades-a-buscarem-socorro-federal/>. Acesso em 07/11/2020.

Além das taxas de juros, há também o Tempo Médio de Maturidade (ATM – *Average Time Maturity*) da Dívida, caso o ente tenha um baixo tempo médio de vencimento da dívida, isto significa que num curto tempo terá que desembolsar maiores quantias em comparação com outro ente que tem um tempo médio de vencimento maior. Neste tempo de queda da arrecadação, reduzir despesas obrigatórias como o serviço da dívida é crucial para dar um folego às finanças.

Mas caso o ente tenha capacidade de endividamento, a contração de crédito a um baixo custo, principalmente os de organismos internacionais, os quais estão a apresentar nos últimos anos taxas de juros real negativa, em algumas situações, pode ser visto como uma boa alternativa a depender de estudos de viabilidade mais aprofundados.

Em entrevista⁴⁴, o ex-economista-chefe do FMI, Olivier Blanchard, que, em tempos de juros baixos ou negativos, os países se endividem para fazer investimentos públicos e estimulem o mercado de trabalho de modo a promover o crescimento econômico. Isto não é novidade no pensamento econômico, após a crise de 1929 o governo norte-americano instituiu o *New Deal*, programa governamental de investimentos públicos visando incentivar a retomada econômica do país. O modelo econômico keynesiano também fora aplicado no Plano *Marshall* na recuperação econômica europeia pós segunda grande guerra.

Assim, é interessante que os entes analisem a viabilidade de contração de dívidas de baixo custo, de longo prazo e em moeda estrangeira. Visto que a tendência é o aumento dos juros no longo prazo e valorização da moeda nacional frente as estrangeiras, além da possibilidade de investimentos em infraestrutura e vetores dinamizadores de desenvolvimento tecnológico, educacional, econômico e de geração de emprego e renda. Mas claro, a simples contratação de crédito sem a aplicação correta ou mesmo sem uma profunda análise de viabilidade da capacidade de endividamento do ente, podem acarretar a piora do quadro econômico, fiscal da entidade.

Cabe ressaltar, que os planos econômicos keynesianos aplicados com sucesso, os quais não prejudicaram a sustentabilidade e endividamento das finanças públicas, puderam desfrutar de aumento da arrecadação em decorrência da retomada econômica, da renda e dos empregos.

Por fim, os estados mais do que nunca precisarão modernizar e melhorar o desempenho da máquina pública. Tal necessidade fora agravada pela diminuição dos recursos disponíveis e maior demanda por serviços públicos, parte ocasionada pela migração de cidadãos que perderam renda, os quais anteriormente utilizavam serviços de saúde e educação privados, sem contar os agressivos das demandas específicas da pandemia. Assim, os desafios na gestão de recursos, em especial o

44 Fonte: Artigo. "Veremos juros baixos por dez anos", diz economista Olivier Blanchard, Revista Exame. Publicado em: 27/02/2020 às 05h30. Alterado em: 11/03/2020 às 07h32. <https://exame.com/revista-exame/juros-baixos-por-dez-anos/>, Acesso em: 07/11/2020.

humano, incentivando a inovação, padronização de processos, gestão eficiente dos recursos serão de grande valia, na famosa ideia de "fazer mais com menos".

Afinal, os temas abordados neste tópico são contemplados na LDO, e como toda situação extraordinária, na qual estamos a viver, também requer ações extraordinárias, não se restringe apenas na concepção de algo grandioso, mas sim, de algo que seja aderente e efetivo frente aos atuais desafios. Por isso, a LDO no debate tecnocrata e mesmo dos agentes políticos precisa ser ampliada suas possibilidades já previstas pelos legisladores, muitas vezes subutilizadas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram demonstrados ao longo do texto os principais aspectos da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, que é o instrumento norteador da Lei Orçamentária Anual - LOA, selecionando quais programas do Plano Plurianual devem ser contemplados com dotações da LOA correspondente, destacando sua mutação ao longo do tempo, principalmente com a edição de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que aumentou significativamente o conteúdo da LDO, estabelecendo matérias de que devem, obrigatoriamente, constar em referida Lei.

Dessa forma, a elaboração da LDO passou a demandar dos gestores um planejamento global e integrado, já que seu conteúdo passou a produzir efeitos reais e significativos no acompanhamento da gestão econômica e financeira dos recursos, antecipando riscos e oportunidades, com a finalidade de promover a saúde das contas governamentais, uma vez que possibilitou ao gestor planejar e definir previamente as medidas de correção dos desvios ao planejamento.

Uma vez que já se encontrava editada a LDO para o ano de 2020 do Estado do Paraná, a mesma foi analisada sob uma ótica crítica, identificando critérios cujos requisitos legais de elaboração foram atendidos, assim como critérios que, apesar de atendidos, carecem de maiores detalhes e informações, como a relação entre as despesas de capital com as metas e prioridades da gestão. Ponto relevante em relação à análise da LDO em questão é que não foi estimado valor para o risco de frustração de arrecadação, o que demonstra falha de planejamento, uma vez que é um fato cuja probabilidade de ocorrência é diferente e distante de zero, de forma que, ainda que não fosse possível prever as consequências da crise causada pelo COVID-19 à época da elaboração do orçamento, o risco de frustração de receitas certamente existia.

Passando para o tema redução de despesa, o marco legal apresenta roteiro para efetivação da redução de despesa em caso de frustração de receita, com a avaliação bimestral do cumprimento das metas, destacando quais despesas não podem sofrer limitação de empenho, assim como quais ações podem ser tomadas em caso de recuperação das receitas previstas.

A equipe considerou relevante o fato que os encargos do serviço da dívida não poderem sofrer limitações de empenho, estando, entretanto, de acordo com as medidas tomadas, uma vez que a limitação de empenho de tais encargos em caso de frustração de receita estimularia a inadimplência do governo com seus credores, aumentando o risco aos investidores privados. Destacamos também que, em virtude da ADIN 2.238-5, o § 3º do Art. 9º da LRF perdeu sua aplicabilidade, de modo que não cabe ao Poder Executivo fazer a limitação dos valores financeiros dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público mesmo no caso de descumprimento do prazo para adoção da medida por ato próprio.

Entretanto, o legislador sabiamente dispensou a necessidade de limitação de empenho no caso de calamidade pública reconhecida pelo Poder Legislativo, possibilitando que o governo atenda às necessidades imediatas da população.

Entende essa equipe, entretanto, que a flexibilização voluntária no cumprimento das determinações legais sem justificativa direcionada para o efetivo combate ao problema gerado na saúde pública pode levar o administrador público a incorrer em descumprimento de dever legal, o que implicaria ainda, dependendo da situação fática, até mesmo crime de responsabilidade.

No que tange ao aumento de receitas, são diversas as ferramentas disponíveis aos gestores, e a não cobrança de dívidas existentes vem sendo, inclusive, objeto de questionamentos e responsabilizações, uma vez que a renúncia de receitas deve ser acompanhada de medidas de compensação. Isto é, a ausência de cobrança de tributos já existentes por parte do gestor, que configure renúncia ilegítima de receita pode ser enquadrada como improbidade administrativa.

É diante da necessidade de aumento das receitas que foi apresentada também a necessidade da efetiva cobrança da dívida ativa, uma vez que apenas uma pequena parcela dos débitos com os entes públicos é efetivamente paga, mesmo diante das prerrogativas jurídicas da Administração Pública em face dos particulares. Alguns dos principais motivos foram elencados no texto. Diante disso, destaca-se ainda a necessidade da Contabilidade ajustar os valores em função da probabilidade de realização, ajustando nas demonstrações contábeis, de forma que os valores não inflam as previsões para as receitas correntes.

Identificou-se que os mecanismos mais eficazes de aumento de receitas são a capacitação e o uso de sistemas de tecnologia de informação, que podem ser ferramentas importantes para acabar com a cultura de impunidade ainda em vigor no Brasil, e que muito prejudicam o equilíbrio orçamentário.

Diante do exposto, foi abordada a importância do planejamento para a gestão das contas públicas, de modo a se estabelecer um nível sustentável de gastos e arrecadação, tendo sido demonstrados os instrumentos capazes de tornar o planejamento efetivo.

Também foi demonstrado aos gestores públicos a importância de utilizar os instrumentos como ferramentas de planejamento de suas ações, e que tais instrumentos se tornam ainda mais relevantes em períodos de crises econômicas.

Por fim, foram realizadas considerações sobre quais ações poderiam ter sido tomadas especificamente no que se refere ao combate à pandemia. Isso porque foi grande o impacto nas finanças públicas, de modo que se identificou que, caso a administração pública não adote medidas que visem o equilíbrio das contas, teremos três exercícios de déficit fiscal, com crescente aumento do endividamento público.

Ademais, no cenário pandêmico o papel do Estado tem alterações. A demanda por serviços se alterou drasticamente. Conseqüentemente, houve incremento nos gastos extraordinários, muitos realizados de forma emergencial e com alta pressão nos insumos de enfrentamento à pandemia, como aquisições de luvas, álcool e respiradores.

Não ocorreram apenas acréscimos em custos e demandas de modo que é essencial que a Administração Pública realize a revisão dos contratos de serviços não prestados, evitando apropriação sem prestação de serviço. Dessa forma, essa equipe considera essencial a criação de forças tarefa para análise de planilhas de custos dos contratos dos entes públicos, mesmo que não afetados diretamente pela pandemia. Com isso, podem ser revistas, inclusive, despesas desnecessárias.

Uma última medida, aplicável à Administração Pública, é a renegociação de dívidas, aumentando o Tempo Médio de Maturidade da Dívida, se aproveitando também das massivas reduções nas taxas de juros.

Ressalta-se, por fim, que todas as medidas apresentadas neste trabalho contribuem para a melhoria do controle da Administração. Entretanto, devem ser envidados esforços no sentido de manter constante modernização e melhoria do desempenho da máquina pública.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Coronavírus e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em <<http://genjuridico.com.br/2020/03/23/coronavirus-lei-de-responsabilidade-fiscal/>>. Acesso em 10 de setembro de 2020.

BARROS, Alexandre. **PIB tem queda recorde de 9,7% no 2º trimestre, auge do isolamento social**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28720-pib-tem-queda-recorde-de-9-7-no-2-trimestre-auge-do-isolamento-social>. Publicado em 01/09/2020. Acesso em: 31/10/2020.

DE JESUS, Thalyta Cedro Alves, ROCHA, Wesley. **Dívida Ativa: Exame do Crescimento do Estoque Da Dívida Ativa Nos Municípios E As Alternativas Para Sua Redução**. Confederação Nacional dos Municípios. <<https://www.cnm>

org.br/cms/biblioteca_antiga/D%C3%ADvida%20Ativa%20-%20Exame%20do%20crescimento%20e%20alternativas%20para%20a%20sua%20redu%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 20/09/2020.

FACULDADE DE AGRONOMIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Manual de referências bibliográficas**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/agronomia/manualcap1.htm>>. Acesso em: 20 de ago. 2002.

FELIX, Rosana. **Recorrendo à tecnologia, prefeituras criam pente fino para ninguém escapar do IPTU**, Gazeta do Povo. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/atualizacao-dados-maior-arrecadacao-iptu-cidades-drones/#:~:text=Os%20drones%20de%20uso%20profissional,Imposto%20sobre%20Propriedade%20Territorial%20Urbana%20>>. Publicado em 23/11/2019, Acesso em 16/09/2020.

FLACH, Natália. **"Veremos juros baixos por dez anos", diz economista Olivier Blanchard**. <https://exame.com/revista-exame/juros-baixos-por-dez-anos/>. Alterado em 11/03/2020. Acesso em 07/11/2020.

HANICH, Sabrina. **A inteligência artificial como braço direito dos municípios na fiscalização do ISS**. E-Gestão Pública Disponível em: <<https://www.e-gestaopublica.com.br/fiscalizacao-do-iss/#:~:text=Um%20pouco%20sobre%20fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20ISS&text=No%20ano%20de%202016%2C%20de,%2C6%25%20do%20valor%20total>>. Publicado em 07/06/2018, Acesso em 20/09/2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ **MPPR propõe ação de improbidade contra ex-prefeito de Barra do Jacaré que causou prejuízo ao erário por não cobrar dívidas de IPTU**. Disponível em <<https://mppr.mp.br/2020/04/22523,11/MPPR-propoe-acao-de-improbidade-contrax-prefeito-de-Barra-do-Jacare-que-causou-prejuizo-ao-erario-por-nao-cobrar-dividas-de-IPTU.html>>. Publicado em 17/04/2020 Acesso em 20/09/2020.

OTTA, Lu Aiko, GRANER, Fábio. **Ministério da Economia estima retomada aos níveis pré-pandemia em 2022**. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/13/ministerio-da-economia-estima-retomada-aos-niveis-pre-pandemia-em-2022.ghtml>. Publicado em 13/05/2020. Acesso em: 30/10/2020.

PONT, Ricardo. **Prefeitura de Porto Alegre suspende contratos e orienta empresas e entidades a buscarem socorro federal**. <https://guaiba.com.br/2020/04/17/prefeitura-de-porto-alegre-suspende-contratos-e-orienta-empresas-e-entidades-a-buscarem-socorro-federal/>. Publicado em 17/04/2020. Acesso em 07/11/2020.

Recomendações COVID-19 - Contratos de prestação de serviços terceirizados Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/combate-ao-covid-19/>

[recomendacoes-covid-19-contratos-de-prestacao-de-servicos-terceirizados](#).

Atualizado em 25/08/2020. Acesso em: 07/11/2020

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995. 210p.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho 2003**. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp116.htm>.

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm>.

PARANÁ. **Lei nº 19.883 de 09 de julho de 2019 (LDO Exercício 2020)**. Curitiba, PR: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 2020. Disponível em: <<https://www.assembleia.pr.leg.br/legislacao/leis-orcamentarias>>. Acessado em: 29/09/2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 175, de 23 de setembro 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp175.htm>.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico do Orçamento – MTO 2020**. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>>. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual do SIAFI Procedimento 021112 – Dívida Ativa da União**. Disponível em: <https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1603&catid=755&Itemid=376>. Acesso em: 20/09/2020.

THOMÉ, Valéria Simenov. **Instrumentos de Planejamento e a Nova Lei de Finanças Públicas**. TCC (especialização) – Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012: Senado Federal.

VAN DER SCHRAAF, A.A. Angelique, ROESSEN, Annemiek, ***Incentive framework to comply with regulations***. Inspectorate General of the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Netherlands.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público: Planejamento, elaboração e controle**. – 1. ed. - São Paulo: Saraiva, 2013.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento Público, AFO e LRF. Teoria e Questões**. São Paulo: Editora Forense, 2017, 412 p.

ARTIGO

O CONSENSUALISMO COMO ESTRATÉGIA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PELO CONTROLE EXTERNO

Gustavo Ribeiro Dortas¹

Graduado em Ciências Contábeis – UFS
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

Marcelo Lopes²

Graduado em Ciências Contábeis – UEL
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

Nayara do Amaral Carpes³

Graduada em Direito – UFES
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Pós-graduanda em Direito Digital – PUC/PR
Analista de Controle – TCEPR

Wilmar da Costa Martins Junior⁴

Graduado em Direito – UNIPLAC
Especialista em Direito Processual – ESMESC/UNIDAVI
Especialista em Direito Tributário – ANHANGUERA-UNIDERP
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE
Analista de Controle – TCEPR

RESUMO

O objetivo do artigo é promover uma análise da utilização do consensualismo como estratégia de resolução de conflitos pelos órgãos de controle externo. Trata-se de uma pesquisa realizada junto aos Tribunais de Contas do país com intuito de identificar a existência de tal estratégia, bem como suas diferentes formas de implementação e operacionalização. A coleta de dados ocorreu por meio de envio de formulário eletrônico aos Tribunais de Contas. A análise das respostas foi a principal técnica adotada para organização do material coletado. Identificou-se que o consensualismo ainda é estratégia de prevenção e correção pouco utilizada pelos Tribunais. Entretanto, os Tribunais que já utilizam citada estratégia apontam diversos benefícios e vantagens quando comparada ao tradicional papel sancionador das Cortes de Contas.

1 Contato: gustavo.dortas@tce.pr.gov.br

2 Contato: mlopes@tce.pr.gov.br

3 Contato: nayara.carpes@tce.pr.gov.br

4 Contato: wilmar.martins@tce.pr.gov.br

PALAVRAS-CHAVES

Consensualismo. Controle externo. Tribunais de Contas. Estratégia.

ABSTRACT

The objective of the article is to promote an analysis of the use of consensualism as a conflict resolution strategy by the state external control agencies. It is a survey carried out with the Courts of Account of the country in order to identify the existence of such strategy, as well as its different forms of implementation and operationalization. The data collection took place by sending an electronic form to the Courts of Accounts. The analysis of the answers was the main technique adopted to organize the collected material. It was identified that consensus is still a strategy of prevention and correction little used by the Courts. However, the Courts that already use this strategy point out several benefits and advantages when compared to the traditional sanctioning role of the Courts of Auditors.

KEYWORDS

Consensualism. External control. Courts of Accounts. Strategy.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública está submetida a um regime jurídico administrativo especial, que a coloca numa posição privilegiada nas suas relações jurídicas. As atividades desenvolvidas em seu âmbito são, em última instância, realizadas em prol do bem comum e dentro dos limites legais.

As transformações de ordem econômica, social e política ocorridas no fim do século XIX e início do século XX, ampliaram o rol de atuação do Estado para fazer frente às novas demandas da sociedade. A necessidade de satisfazer os interesses coletivos conferiu a Administração Pública certas prerrogativas e privilégios nas suas relações jurídico-administrativas, limitando o exercício dos direitos individuais em prol do bem comum.

Porém, essa supremacia encontra contraponto na indisponibilidade do interesse público, pois seus agentes devem proceder nos limites estipulados pela lei que autoriza ou determina sua atuação.

Esse contexto é marcado por um forte viés sancionatório nos processos envolvendo a Administração Pública Brasileira, lamentavelmente reconhecida pelos altos custos processuais e extensos prazos para conclusão dos pleitos.

Nessa esteira, surge a necessidade de buscar novas estratégias de resolução de conflitos, notadamente àquelas que promovam instrumentos de consensualismo, em linha com o processo de transformação da Administração Pública no século XXI.

A partir do supramencionado, a quebra de paradigma inicia sua influência na atuação das Cortes de Contas, com o início do uso do consensualismo entre

controlador e controlado, no sentido de solucionar uma situação irregular de uma maneira bilateral.

Foi neste cenário que, recentemente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) passou por diversas alterações⁵ para estimular o caminho da justiça negocial nos processos, sejam eles na esfera administrativa, controladora ou judicial.

Segundo MOTTA (2019), essas mudanças fomentam a participação mais proativa do Controle Externo, indicando passos para que a Administração Pública possa chegar a um resultado justo, restaurando a ordem violada da forma mais equilibrada possível, tanto em função dos impactos para o interesse individual, como também diante, sobretudo, dos interesses gerais, evitando-se soluções excessivas ou que imponham ônus demasiados.

Outrossim, FERRAZ (2020) acredita que os instrumentos de consensualismo permitem um diálogo institucionalizado entre o poder público e particulares, bem como entre os diversos atores do aparato administrativo, caracterizando um novo estilo de administração, participativo, concertado e flexível.

Por se tratar de uma inovação no campo de atuação dos Tribunais de Contas, o presente trabalho possui como objetivo tecer uma análise de como o consensualismo é usado como estratégia de resolução de conflitos dentro dos Órgãos de Controle Externo.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 CONTROLE CONSENSUAL

O controle se trata da função básica de qualquer gestão. Nesse sentido, quando lidamos com a função estatal, o controle pode ser definido como a atividade administrativa que se materializa em uma efetiva fiscalização que se dará sob os servidores, órgãos, poderes que deverão estar em consonância com a Magna Carta, as leis, os atos normativos infralegais e os princípios gerais do direito.

A partir do supramencionado, o controle Administrativo busca seu fundamento na nossa Constituição Federal de 1988 e se baseia na diretriz preconizada pelo Estado Democrático de Direito, na qual disserta que não apenas a população como um todo, o Estado comumente precisará estar em convergência a lei.

A ideia central está baseada na premissa de que os recursos públicos financeiros e patrimoniais não pertencem ao agente público, senão à coletividade, ao povo. Segundo tal direcionamento, não resta dúvida de que toda atuação estatal poderá ser fiscalizada para que não haja desvio de legalidade e moralidade, assim como haja maior asseguração para que o estado alcance o resultado almejado em busca do bem comum.

5 Lei nº 13.655/18, conhecida como a *nova LINDB*.

Temos então na melhor doutrina que quando tratamos de Administração Pública, "controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro". (Maria Sylvia di Pietro, 2014).

Com base na classificação doutrinária de Celso Antonio Bandeira de Mello (2015, p. 930), o controle externo se contrapõe do controle interno, pois aquele se dá quando é exercido por um ente que não integra a mesma estrutura organizacional do órgão fiscalizado. A doutrina nos ensina que a expressão "mesma estrutura organizacional" como "mesmo Poder". Logo, se o Poder Legislativo estiver efetuando a fiscalização da conduta administrativa do poder executivo, ou o Tribunal de Contas estiver fiscalizando a conduta administrativa do poder Judiciário, e vice e versa, estaremos diante do Controle Externo.

De maneira específica como exemplificação, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná não pertence a nenhum dos poderes clássicos da estrutura do Estado, ele é tido como um órgão autônomo. E a Corte de Contas exerce o controle sobre todos os demais poderes, seja o poder executivo, no âmbito estadual com o governador do estado do Paraná e os prefeitos de cada município, seja o legislativo, com os deputados estaduais e os vereadores, seja o judiciário.

A competência de tais órgãos de controle encontram seu fundamento direto no texto constitucional, no artigo 71 e em seus regimentos internos, no qual nos explicita que as Cortes de contas formarão um órgão técnico e multidisciplinar, composto por profissionais de diversas áreas, tais como, jurídica, contábil, econômica, da administração, dentre outras que irão auxiliar os parlamentares, e por isso estão embutidos como auxiliares no controle legislativo, com a fiscalização para verificação da legalidade, da economicidade, da legitimidade e da efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, cujos principais instrumentos são auditorias, levantamento, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos.

Conforme supramencionado, a Administração Pública tem inclinado sua atuação a tomadas de decisões de maneira consensual entre as partes envolvidas, seja ela cidadão, empresa privada, jurisdicionado, entre outros; sob essa baila, dentre do campo de fiscalização cria-se o controle externo consensual. Nesse sentido, a noção da administração pública sancionatória tem sido muito questionada ao longo dos anos e têm-se aberto espaço para o consensualismo como estratégia para resolução de conflitos entre controlador e controlado.

O controle externo Consensual, também chamado de Controle Externo Autocompositivo ou soft power se diferencia do controle externo sancionatório tradicional (hard power, controle externo sanção), uma vez que ao evidenciar uma irregularidade, ao invés de aplicar uma sanção, o controlador afasta sua função sancionatória e consente junto ao gestor a maneira como ele irá regularizar a

situação, fazendo uso de sua competência pedagógico-orientadora; se utiliza da persuasão, da atração, da orientação e do convencimento (FERREIRA JUNIOR, 2015). Sendo assim, lê-se:

Quanto ao modo como o controle é exercido, pode ser classificado em consensual, também denominado de soft power, que, pela competência pedagógico-orientadora, se utiliza da persuasão, da atração, da orientação e do convencimento, ou em imperativo, também conhecida por hard power, que lança mão da coerção, intimidação e punição. (FERREIRA JUNIOR, 2015, pag. 95)

Em consonância com o exposto, a doutrina nos ensina que a receptividade do consensualismo pelos órgãos de controle se dá de duas formas: da maneira endógena e exógena. Senão, vejamos:

A receptividade da consensualidade pelos órgãos de controle da própria Administração Pública, e para os fins aqui defendidos, dos Tribunais de Contas, se manifesta de duas formas. A primeira forma de receptividade é a endógena (homônima), mediante a incorporação e desenvolvimento de métodos e processos de fiscalização e controle consensual dos Tribunais de Contas sobre a Administração Pública, bem como mediante a sujeição desses Tribunais, nos conflitos afetos à defesa de suas competências institucionais, aos métodos processuais de resolução pacífica de conflitos.

(...)

A outra forma de receptividade da consensualidade pelos Tribunais de Contas é a consensualidade exógena (heterônoma), refletida pela fiscalização desses Tribunais sobre o cumprimento dos métodos de solução pacífica por parte de seus jurisdicionados, induzindo, assim, o fortalecimento da consensualidade na Administração Pública, quando legal e eficiente seu cabimento.

Nessa dicotomia – consensualismo versus sanção – há diferentes soluções quanto aos encaminhamentos dados pelos Órgãos de Controle. Sendo assim, restará demonstrado que em alguns Tribunais, a violação à norma enseja, necessariamente, a aplicação de sanções quando presentes os requisitos; enquanto outras Cortes de Contas procederam com estratégia adversa para solucionar conflitos ao utilizar instrumento e procedimentos do consensualismo.

2.2 INSTRUMENTOS DO CONTROLE CONSENSUAL

A doutrina (NASCIMBENI, RAMIRES, 2018) nos explica que de acordo com as disposições normativas teríamos três instrumentos de consensualismo, qual sejam: a emissão de termos de alerta, com fulcro no artigo 59, parágrafo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; a Emissão de Notas de Auditoria, artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar Federal n. 75/1993; e o Termo de Ajustamento de Gestão.

O Termo de Ajustamento de Gestão ainda é o instrumento de consensualismo mais discutido pela doutrina e mais utilizado como processo pelas Cortes de Contas. O Tribunal de Contas pioneiro na previsão do TAG em seu foi o Tribunal de Contas do

Goiás, todavia atualmente tal instrumento já possui previsão nos órgãos de controle externo do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia (TCE), Ceará, Espírito Santo, Goiás (TCE e TCM), Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará (TCM), Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro (TCE), Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. Para definirmos, temos que:

Implementa-se um acordo de vontades entre controlador e controlado, por meio do qual o último se compromete a cumprir a lei, a alcançar o objetivo da política pública; em troca, fica suspenso o andamento de processo que lhe poderia resultar em penalidade. (BARROSO FILHO, 2015, p. 392).

Os Termos de Ajustamento de Gestão tratam-se, portanto, de instrumentos processuais dentro do consensualismo pelos quais se constrói uma solução concreta a uma dada irregularidade gerencial ou governamental, com respectiva mitigação do poder sancionador dos Tribunais de Contas, se cumpridas as condições, metas e estipulações voltadas à concreção dessa solução (NASCIMBENI, RAMIRES, 2018). Portanto, é uma das estratégias de consensualismo para resolução de conflitos.

A partir de uma inédita tese de doutorado, Luciano Ferraz (2003) cria uma doutrina, posteriormente seguida pelos demais estudiosos que, por força do artigo 71, inciso V, da Magna Carta, os Tribunais de Contas poderiam adotar os Termos de Ajustamento de Gestão. Comumente cada órgão de Controle regulamenta seus instrumentos de consensualismo e seu TAG de uma maneira diferente. Sendo assim, o desafio do nosso estudo será identificar os "lugares comuns", ideias e pensamentos aceitos de forma consensual, integrantes da situação comunicacional que possibilitam o início do diálogo com embate de argumentos. Percebe-se que se trata de mecanismo de controle consensual desenvolvido para além do âmbito estrito da legalidade e dos procedimentos organizacionais rígidos, da legalidade formal (ARAUJO, ALVES, 2012).

Por fim, definiu-se consensualismo na Administração Pública como estratégia de negociação por meio da qual as partes envolvidas na relação administrativa controvertida, mediante concessões recíprocas, consentem em comum acordo para a resolução de conflitos.

2.3 PLANO DE AÇÃO

O plano de ação é ferramenta essencial destinada a formalizar as ações que serão tomadas com vistas à correção dos conflitos identificados durante a auditoria. Conforme VIEIRA, (2019, p. 372) o plano de ação é documento apresentado pelo gestor (auditado) ao órgão de controle, destinado a formalizar, de modo descritivo, as ações que serão tomadas com vistas à correção dos problemas (achados) identificados durante a auditoria".

No contexto de uma auditoria operacional, no qual o que se busca é o alcance de um padrão ótimo de gestão por meio da implementação de recomendações,

permite-se um nível maior de transigência em relação às tarefas e prazos apresentados no Plano de Ação.

O mesmo não ocorre com os planos de ação apresentados para correção de irregularidades. Nestas situações, depara-se, frequentemente, com situações de inconformidades que exigem procedimentos mais persuasivos por parte do controlador, visto que o objetivo é retornar a um padrão de regularidade da forma mais célere possível.

Note-se que no primeiro caso busca-se a melhoria dos padrões e no segundo, busca-se o retorno à regularidade.

Diferentemente do plano de ação, que visa ao atendimento de um padrão ótimo de gestão por meio de recomendações com maior grau de flexibilização e de negociação entre controlador e controlado, o termo de ajuste tem por objeto o descumprimento de normas que regulamentam sua conduta, que deverá ser corrigida, restaurando-se os padrões de conformidade esperados, por meio de ações proativas do gestor e dos agentes designados, dentro de um prazo razoável. Substitui-se, num primeiro momento, a aplicação imediata da sanção. O nível de transigência, neste caso, é menor, requerendo procedimentos mais persuasivos. (VIEIRA, 2019, P. 375)

Em qualquer dos casos, é por meio do Plano de Ação que se identificam as atividades a serem realizadas, os responsáveis pela realização de cada tarefa, os prazos de realização de cada entrega, os custos envolvidos no processo, os indicadores de acompanhamento, dentre outros elementos necessários ao atingimento dos melhores resultados possíveis.

Também é por meio do acompanhamento do desenrolar do Plano de Ação que o órgão controlador pode estabelecer estratégias de monitoramento a fim de verificar o cumprimento do acordo firmado.

Desta forma, tem-se como de fundamental importância a participação do órgão controlador na elaboração e/ou avaliação do Plano de Ação de modo que os dados nele inseridos sejam coerentes com a complexidade do objetivo que se pretende atingir.

Outro instrumento importante para consecução dos objetivos do consensualismo é a realização de audiências para negociação dos termos dos acordos.

2.4 AUDIÊNCIAS

O princípio da oralidade é fundamental, inafastável, quando se fala em solução consensual de controvérsias, pois aproxima os contendores, quebra as resistências e facilita a compreensão dos diversos pontos de vista.

A oralidade é a forma mais antiga de se estabelecer a comunicação entre as pessoas. Sendo assim, tendo em vista a vida em sociedade, a oralidade é peça chave para que se estabeleçam as relações, sendo largamente utilizada

para estabelecer discussões, trocar informações e também para resolver conflitos de interesses. Neste âmbito, a oralidade é introduzida na seara processual como técnica adequada para solucionar os conflitos oriundos do meio social. (RUIZ e ROSSANEIS).

Ao se falar na atuação dos Tribunais de Contas vale sempre ressaltar que sua atividade de controle está balizada pelo princípio da juridicidade. Isso significa dizer que, em face das competências próprias dos órgãos controlados, as decisões de seus gestores agregam uma insofismável carga de legitimidade em face da organização jurídico-política do Estado Brasileiro, indicada na Constituição da República, as quais jamais podem ser substituídas pela vontade do órgão controlador.

Com base nesse alicerce doutrinário, passou-se a defender o entendimento de acordo com o qual não há que se falar mais na existência de uma discricionariedade administrativa absoluta, pautada pelos conceitos de conveniência e oportunidade. Afirma-se que existiriam graus de vinculação da atividade Administrativa à juridicidade - os quais seriam impulsionados pelas doutrinas da judicialização da política, pelas diretrizes axiológicas do Neoconstitucionalismo, pela doutrina da Eficácia das Normas Constitucionais e, para o que aqui importa, pela teoria dos princípios. [...]

Trata-se, pois, da denominada Reserva da Administração, assim conceituada por Arícia Fernandes Corrêa como exercício da função administrativa em seu conteúdo essencial e concreto, a englobar tantos atos administrativos unilaterais (formais ou materiais) quanto bilaterais, bem como procedimentos administrativos que não poderiam ser substituídos nem pelo legislador, tampouco pelo órgão jurisdicional. (MARQUES NETO e FREITAS, 2019, p. 24-25).

A atuação do órgão controlador está limitada, portanto, pelas balizas estabelecidas no ordenamento jurídico-político, no sentido de averiguar a colmatação das decisões tomadas pelo controlado ao interesse público primário, vedada a imposição da vontade desse órgão controlador.

Enquanto o controlador age no sentido de garantir que a atuação do controlado se aproxime, o máximo possível, da concretização dos objetivos de sua existência, o segundo deve perseguir exatamente esses objetivos.

Todavia, o controlador, normalmente, interpreta esses objetivos *in abstracto*, ou seja, a partir dos postulados jurídico-normativos norteadores e busca aproximar-se da realidade, conhecendo-a, para avaliar a acurácia da atuação do controlado. O controlado, por outro lado, a partir da realidade, das necessidades experimentadas no seu espaço de atuação, busca aplicar as soluções apresentadas pelos postulados, colocados à disposição no sistema jurídico-normativo, para satisfazer o interesse público.

Em conclusão aos comentários aos arts. 20 e 21 da Lei nº 13.655/2018, temos que se trata de artigos que pretendem contribuir para que as decisões sejam permeadas por um viés da realidade. Que considerem os efeitos que serão produzidos a após a sua prolação. No atual quadrante do Direito Público brasileiro, "o papel não aceita mais tudo". A decisão alheia à realidade não produz mais um ato jurídico lícito, nem, muito menos, justo. (MARQUES NETO e FREITAS, 2019, p. 51).

Há, portanto, uma certa assimetria de informações entre controlador e controlado quanto à realidade dos fatos e o contexto que envolve determinada situação a exigir do controlador um autocontrole no tocante à sua atuação e à tomada das suas decisões em face do controlado. Esse autocontrole consiste em decidir, apenas e tão somente, quando essa assimetria de informações estiver de tal maneira mitigada que eventual equívoco na tomada de decisão se torne irrelevante frente às possíveis consequências maléficas dessa mesma decisão.

Tem-se, então, a inafastável necessidade de aproximar a realidade fática vivenciada pelo controlado do ideal trazido pelos postulados jurídico-normativos. O paradoxo, é que, em maior ou menor extensão, esse ideal, na visão do controlador, decorre natural e obviamente da interpretação que ele mesmo confere aos postulados.

A aproximação entre o órgão controlador e o controlado tem o condão de propiciar essa interação absolutamente necessária para estreitar ou expurgar a assimetria de informações, culminando numa maior efetividade na atuação do poder público em sentido amplo, qual seja a satisfação do interesse público.

A oitiva do controlado por meio da fria e insensível manifestação "no papel" não é suficiente para colocar, imaginariamente, o controlador no contexto fático experimentado pelo controlado, ou, para que o controlado possa compreender os pormenores das convicções que formam o ideal vislumbrado pelo controlador. Há necessidade de estabelecer esse contato pessoal dos representantes de ambos os lados para que possam compreender-se mutuamente, adentrar nas vísceras da situação em debate e aparar as arestas que impedem ou dificultam a conclusão quanto a melhor solução do caso concreto, sem invasão das competências alheias.

A realização de audiências conciliatórias com a participação pessoal dos contendores é uma realidade presente e crescente no sistema judicial, vislumbrada com uma medida eficiente de resolução efetiva dos conflitos há bastante tempo, que vem sendo ampliada e, nas últimas décadas, para todos os tipos de processo.

Mas longe de só promover a celeridade, a finalidade buscada com o estímulo e incentivo da conciliação, mediação e outros métodos de solução consensual é o de permitir a justa composição da lide, por meio da construção participada da melhor solução encontrada pelas próprias partes. [...]

O referido dispositivo apresenta mecanismos de solução consensual dos litígios, privilegiando a conciliação, a mediação e a negociação entre as partes, visando a solução amigável para o litígio e estabelecendo que o juiz deverá realizar audiência para a conciliação entre as partes antes de se apresentar a defesa do Réu, em ações que tratam dos quais direitos as partes podem dispor. (MEGALE, 2018, p. 169).

O Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015 – institui a obrigatoriedade da audiência de conciliação nas lides judiciais civis, a qual somente será dispensada se ambos os contendores expressamente a recusarem ou se o objeto não comportar composição entre as partes. Há várias outras normas no ordenamento jurídico

brasileiro que incentivam e até condicionam a validade de procedimentos a um contanto pessoal prévio dos contendores, tais como, a autocomposição, a mediação, os juizados especiais, as comissões de conciliação prévia, etc.

No sistema de controle externo da administração pública, tendo em vista o dever de se perseguir incessantemente a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade da atuação estatal, há ainda a necessidade de se oportunizar aos destinatários da atuação pública conhecer e se manifestar quanto às medidas e ações planejadas ou propostas para o enfretamento das mazelas cuja solução se busca. Isso pode, ou até deve, ocorrer a partir da interação dialógica entre controlador e controlado com a participação da sociedade. (MEGALE, 2018, p. 171 e 175)

2.4.1 Audiências públicas

Há, ainda, conforme anunciado acima, a necessidade e possibilidade de admitir a sociedade como partícipe desse processo para absorver e ponderar, dentro do contexto do problema apresentado e da solução proposta, sobre a sua expectativa enquanto destinatário e beneficiário último da atuação do controlado e do controlador. Por outro lado, o controlado e o controlador tem a oportunidade de compartilhar as dificuldades enfrentadas por ambos, legitimando em maior grau a definição das ações que comporão o acordo.

Hodiernamente a Administração Pública tem sido incentivada a adotar mecanismos de consensualidade, até mesmo na formação de atos administrativos, tornando-a mais democrática no sentido de permitir a participação da sociedade de forma a propiciar o atingimento de melhores resultados qualitativos proporcionado pela participação dos cidadãos na construção de decisões mais alinhadas aos interesses da comunidade, ou seja, do destinatário da atuação estatal. (MEGALE, 2018, p. 171).

Com relação à Administração Pública, a mediação servirá como o mecanismo para aproximar os responsáveis pelos diferentes órgãos e entidades, conduzindo-os à harmonização das respectivas políticas públicas e ao atendimento do interesse comum de melhor gerir o dinheiro público (ALMEIDA, 2003, p. 45). (MEGALE, 2018, p. 173).

Nesse sentido, aliás, no sistema judiciário vem se ampliando a participação da sociedade na solução dos conflitos por meio dos chamados *amicus curiae*. Inicialmente presente nas ações de controle objetivo de constitucionalidade e nas ações coletivas, atualmente está previsto, inclusive, em contendas individuais conforme previsão do Art. 138 Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015. É uma maneira de trazer especialistas e conhecedores de determinada matéria ou situação para colaborar com o Estado e as partes na busca da solução mais justa possível ao caso concreto.

Nesse sentido, o novo Código de Processo Civil resgata, no âmbito do Direito Processual, a perspectiva de que necessidade de fomentar a consensualidade para

uma atuação voltada para a eficiência e economicidade dos recursos públicos. (MEGALE, 2018, p. 171 e 175)

No cenário do direito público, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000 –, em diversas passagens, estabelece como requisito de validade dos atos e procedimentos a oportunidade de manifestação da sociedade por meio de audiências públicas. Outras diversas leis de cunho regulatório – agências reguladoras – e a própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto Lei nº 4.657/1942 na redação da pela Lei nº 13.655/2018 –, em seus artigos 26 e 29 determinam ou incentivam a participação da sociedade por meio de audiências ou consultas públicas nas contendas administrativas.

[...] percebem-se os desafios para aplicação da nova lei processual civil os procedimentos de competência dos Tribunais de Contas, contudo é interessante ressaltar a semelhança entre os objetivos fundamentais buscados pelo novo código e aqueles já adotados pelos tribunais administrativos desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/200), como elaborado adiante. [...]

Isto posto, fica claro o objetivo adotado pelos tribunais administrativos de empregar soluções não litigiosas aos procedimentos de sua competência, priorizando, assim como o novo código, a participação dos envolvidos na construção de uma resolução de mérito efetiva e, principalmente, não coercitiva. (PRADO e SILVA, 2018, p. 188 e 190)

Os princípios e objetivos almeçados pela nova codificação processual civil estão alinhados com aqueles previstos na legislação de direito público mais moderna, já aplicados em algum grau pelos órgãos administrativos, no sentido de evitar a litigiosidade excessiva, simplificar os atos conferindo maior efetividade na atuação estatal e/ou jurisdicional, além de buscar oferecer segurança jurídica a todos os atores. (PRADO e SILVA, 2018, p. 191).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para realizar o presente trabalho, foi feita uma ampla pesquisa bibliográfica acerca do tema, e a partir dessa foi elaborado um questionário que foi encaminhado aos 33 Tribunais de Contas do Brasil.

O questionário foi elaborado utilizando-se a ferramenta Microsoft Forms, de forma semiestruturada, com questões fechadas de múltipla escolha e também questões dissertativas e foi encaminhado aos Tribunais de Contas, primeiramente, em grupo de mensagens dos Secretários de Fiscalização dos Tribunais e posteriormente, por meio de solicitações realizadas nas Ouvidorias dos Tribunais durante o mês de outubro de 2020.

Dado o objetivo do presente artigo, que se dedica a verificar a adoção de instrumentos de consensualismo como estratégia de prevenção ou correção de situações indesejadas no controle externo, as questões foram elaboradas de modo a identificar os elementos integrantes dessa estratégia.

Primeiramente foi apresentado o conceito de consensualismo em contraposição à utilização do poder sancionatório dos Tribunais de Contas.

Posteriormente, foram elaboradas questões destinadas a identificar:

- a) os Tribunais que adotam estratégias consensuais;
- b) os objetos ou achados de auditoria passíveis de solução negociada;
- c) os instrumentos utilizados na resolução consensual das situações irregulares;
- d) os atos normativos que possibilitam a utilização de estratégias de consensualismo;
- e) os legitimados a apresentar proposta de solução negociada;
- f) a forma de comunicação dos atos e técnicas de negociação utilizadas;
- g) a existência de mecanismos de acompanhamento dos resultados e benefícios alcançados na adoção de soluções negociadas;
- h) o tempo de tramitação do instrumento de consensualismo desde sua proposta até sua conclusão;
- i) a taxa de crescimento do uso de instrumentos consensuais, comparando-se os anos de 2018 e 2019.

Além disso, foram elaboradas questões descritivas a fim de se obter informações mais detalhadas quanto à utilização de procedimentos de Audiências Públicas e Plano de Ação como partes integrantes da estratégia de resolução de conflitos.

Conforme se discorrerá mais detalhadamente no tópico referente aos Resultados, 13 (treze) dos 33 (trinta e três) Tribunais apresentaram suas respostas e os resultados serão apresentados de forma geral, sem identificação dos respondentes.

4 RESULTADOS

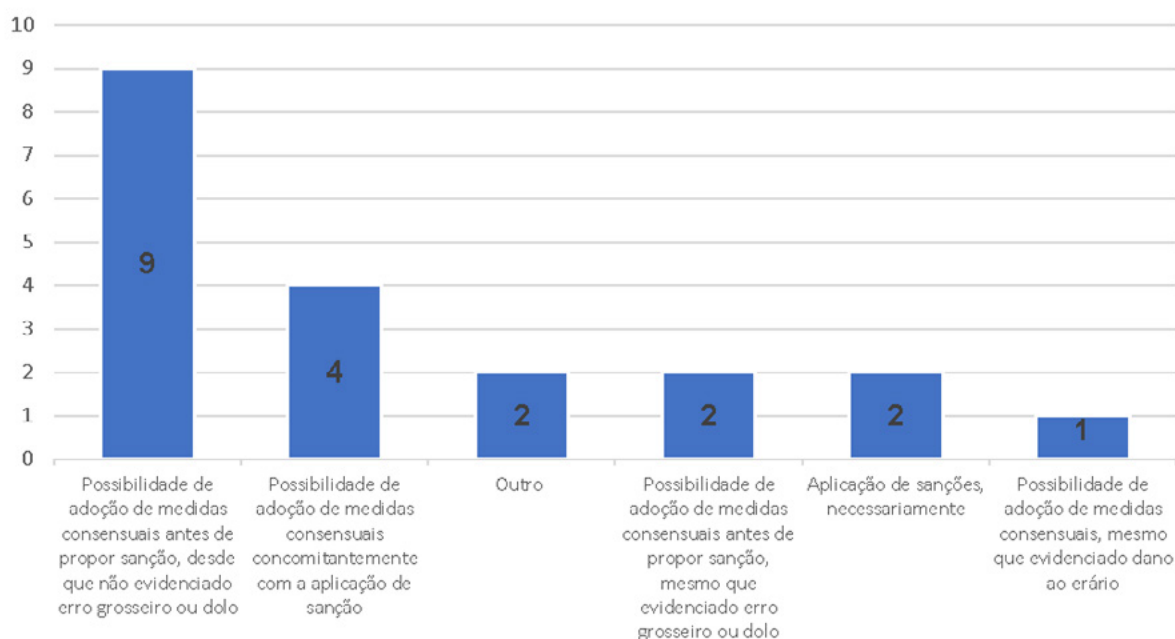
4.1 TRIBUNAIS QUE ADOTAM ESTRATÉGIAS CONSENSUAIS

A maioria dos Tribunais, um total de nove, informou que há a possibilidade de adoção de medidas consensuais antes de propor sanção, desde que não evidenciado erro grosseiro ou dolo. Outrossim, duas cortes de contas coadunam com a possibilidade de adoção de medidas consensuais concomitantemente com a aplicação de sanção.

Em contrapartida, um dos Tribunais inova ao possibilitar a adoção de medidas consensuais em diversas hipóteses, o que criou um ambiente muito mais amplo para o consensualismo, como por exemplo: uso do consensualismo concomitantemente com a aplicação de sanção; uso do consensualismo antes de propor sanção, mesmo que evidenciado erro grosseiro ou dolo; uso do consensualismo, ainda que tenha sido evidenciado danos ao erário.

Desse modo, em uma representação visual, têm-se que:

Figura 1



Fonte: autores (2020).

Dois Tribunais enfatizaram acerca do uso do consensualismo em auditoria, enquanto o primeiro ilustrou o Pacto de Adequação de Conduta Técnico-Operacional, que poderá ser firmado desde que a Auditoria: a) constate a prática de conduta defesa em lei e de acentuada gravidade, mas passível de correção; b) verifique a ocorrência ou a possibilidade de danos ao erário e o mesmo possa ser reparado ou evitado; o segundo comenta que as auditorias operacionais são instrumentos importantes para apresentar recomendações para aprimoramento da gestão.

É válido destacarmos desde já que em nossa amostra dois dos Tribunais de Contas afirmaram não utilizar do consensualismo como estratégia de resolução de conflito, logo quando evidenciado alguma irregularidade, necessariamente seria aplicada a sanção.

4.2 OBJETOS OU ACHADOS DE AUDITORIA PASSÍVEIS DE SOLUÇÃO NEGOCIADA

O formulário-pesquisa questionou quais objetos são passíveis de adequação/regularização por intermédio do consensualismo segundo os regulamentos dos Tribunais: 9 (nove) deles informaram que utilizam para atendimento/aperfeiçoamento de políticas públicas; 8 (oito) utilizam para economicidade e/ou eficiência da gestão pública; 7 (sete) utilizam para melhoria do desempenho da administração; 7 (sete) deles utilizam para a correção de atos ilegais e irregulares; 6 (seis) utilizam o consensualismo para aplicação de boas-práticas; 3 (três) apenas utilizam caso tenha ocorrido danos ao

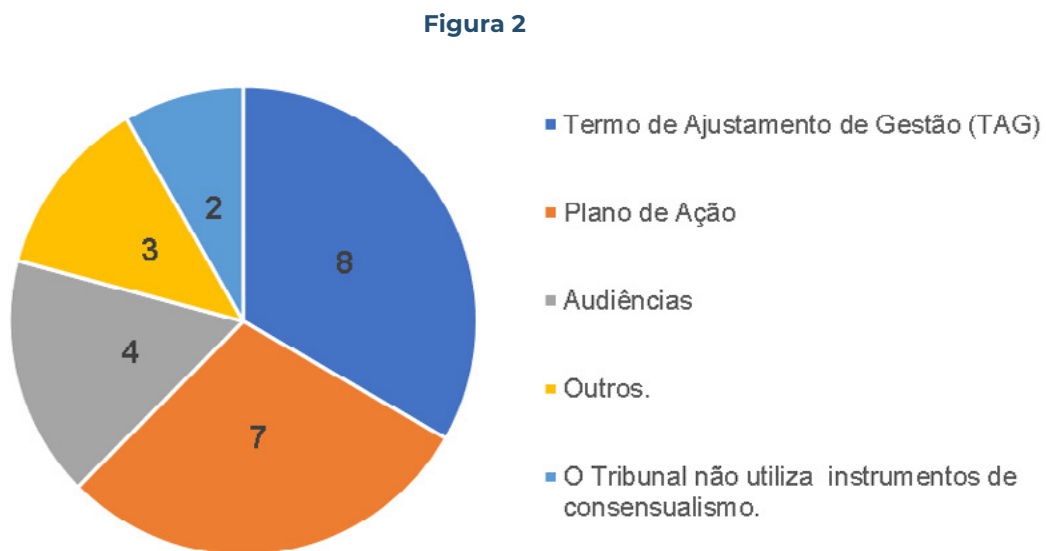
erário; e por sua vez 2 (duas) afirmaram não utilizar o consensualismo.

Para alguns Tribunais, a violação à norma enseja, necessariamente, a aplicação de sanções quando presentes os demais requisitos (erro grosseiro, dolo, etc).

4.3 INSTRUMENTOS UTILIZADOS NA RESOLUÇÃO CONSENSUAL DAS SITUAÇÕES IRREGULARES

Nesse sentido, os Tribunais de Contas foram indagados acerca dos instrumentos e procedimentos que são utilizados para buscar a resolução consensual dos conflitos encontrados na administração pública, estejam elas previstas ou não nos regulamentos próprios.

Nesse sentido, os órgãos de controle selecionaram tais instrumentos ou procedimentos:



Fonte: autores (2020).

Em contrapartida, ainda há evidenciação de Tribunais que não fazem uso de nenhum instrumento do consensualismo.

4.4 ATOS NORMATIVOS QUE POSSIBILITAM A UTILIZAÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE CONSENSUALISMO

Dos Tribunais que utilizam os instrumentos do consensualismo, 8 (oito) deles regularizaram esses por meio de resolução, 4 (quatro) regularizado por de lei, enquanto um deles normatizou o instrumento por meio de ordem de serviço.

Consoante o exposto, uma das Cortes de Contas afirmou que utiliza o consensualismo somente nas auditorias operacionais, contudo, ressaltou que todo o processo é discutido conforme instrução, outrossim o ato normativo final desencadeia em um acórdão do pleno e se não houver o cumprimento do plano de ação acordado entre as partes, o resultado final será sanção ao gestor inicial e aos



gestores seguintes que não implementaram as ações propostas.

Figura 3

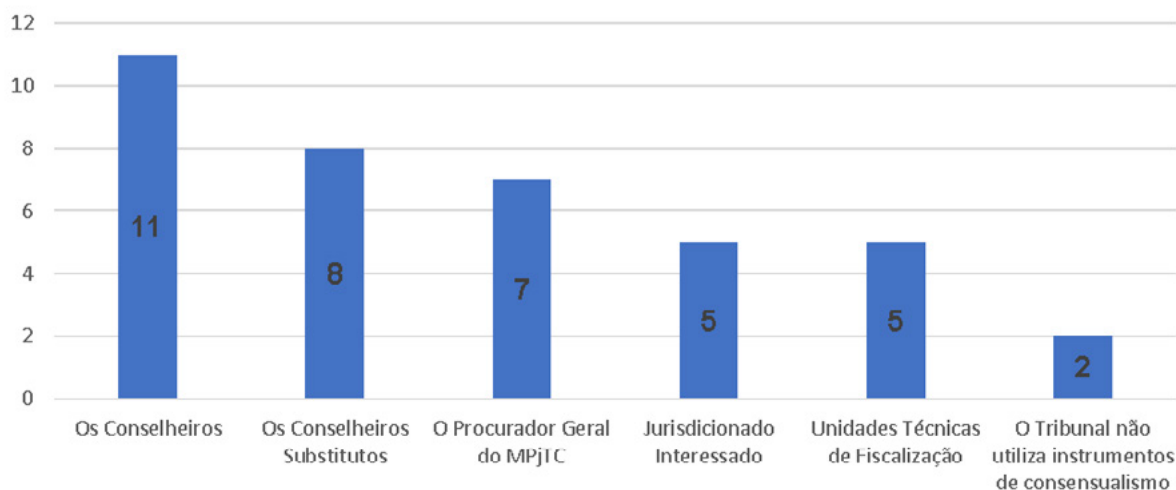


Fonte: autores (2020).

4.5 LEGITIMADOS A APRESENTAR PROPOSTA DE SOLUÇÃO NEGOCIADA

Destarte, os órgãos de controle responderam quem seriam os sujeitos que possuem iniciativa para propor os respectivos instrumentos de consensualismo, de acordo com seu ordenamento jurídico. Numa representação em ilustração, o gráfico segue assim:

Figura 4



Fonte: autores (2020).

4.6 FORMA DE COMUNICAÇÃO DOS ATOS E TÉCNICAS DE NEGOCIAÇÃO UTILIZADAS

Acerca da celebração dos instrumentos do consensualismo, houve o questionamento quais seriam as estratégias/formas de comunicação e técnicas de

negociação utilizadas por cada Corte, no qual os Tribunais poderiam indicar mais de uma opção e o resultado se visualiza abaixo.

Figura 5



Fonte: autores (2020).

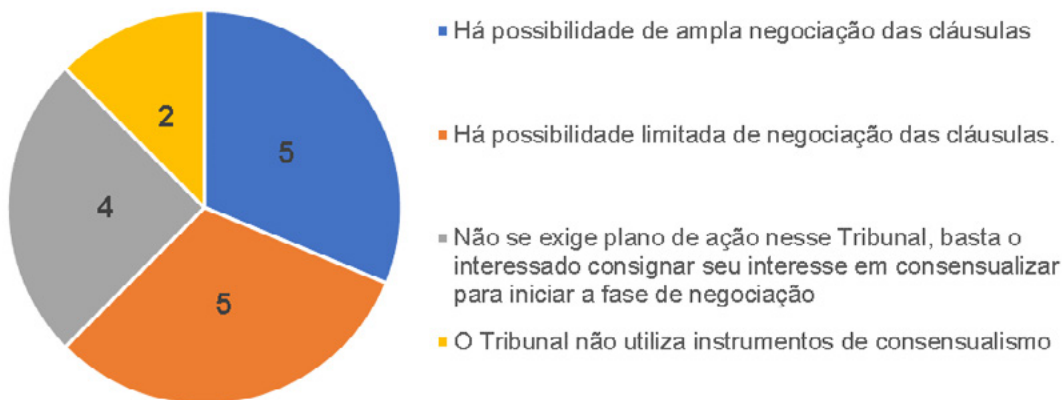
Conforme defende Cristiane Gonçalves Vieira, em artigo publicado na Revista Técnica dos Tribunais de Contas, ano 4, n. 1, páginas 360 a 381, novembro de 2019, há menor espaço para negociação quando se trata de Termo de Ajustamento de Gestão, posto que se busca o retorno à regularidade. É o que esclareceu um dos respondentes, ao informar que no caso de irregularidades as limitações são mais importantes, principalmente no que diz respeito ao prazo de implementação/correção.

No questionário enviado aos Tribunais de Contas, cujas respostas subsidiaram a elaboração deste artigo, verifica-se que 46% informaram que o Plano de Ação é uma estratégia de negociação para buscar a resolução consensual dos conflitos encontrados na administração pública.

Ainda, conforme as respostas obtidas, verifica-se que o Plano de Ação pode ser apresentado tanto pelo jurisdicionado como pelo Tribunal. Independente da origem da proposta, por se tratar de instrumento de consensualismo, é necessário que seu conteúdo seja chancelado/homologado por ambas as partes (controlador e controlado).

Em relação à possibilidade de negociação do conteúdo do Plano de Ação, 38% dos respondentes informaram que há ampla negociação das cláusulas, e outros 38% responderam que há possibilidade limitada de negociação das cláusulas.

Figura 6

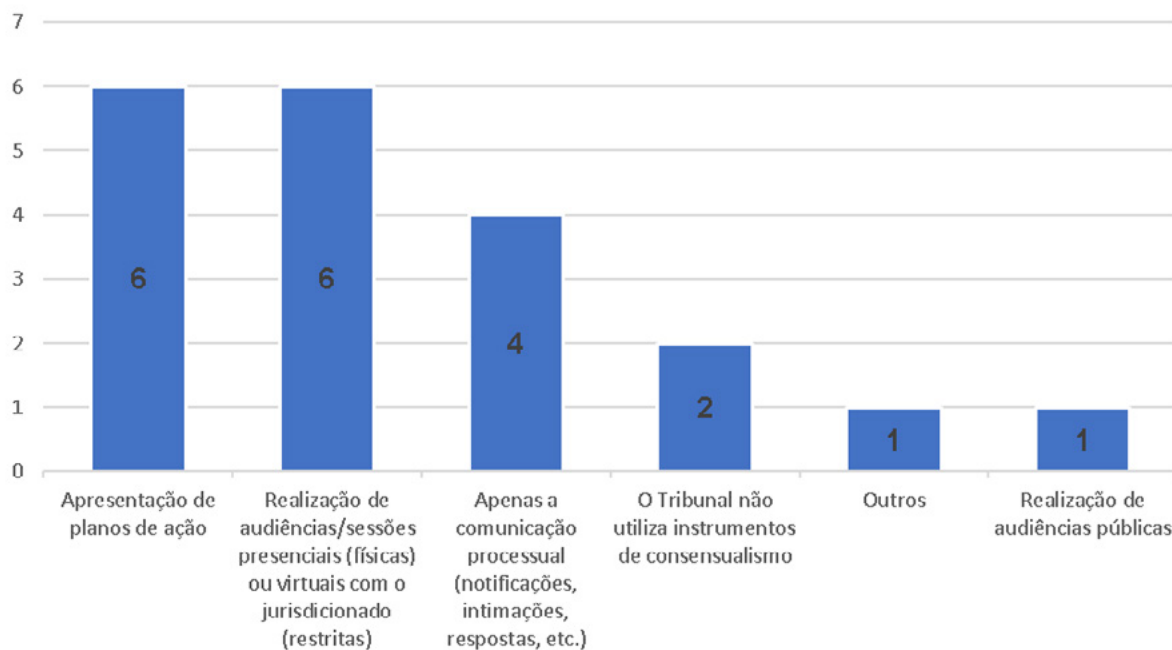


Fonte: autores (2020).

Conforme se depreende da pesquisa realizada junto aos Tribunais de Contas, são poucos os casos em que se realiza audiências, sessões ou reuniões de trabalho destinadas à composição dos termos/cláusulas dos acordos para a solução consensual das controvérsias no âmbito do controle externo.

Dos 11 (onze) tribunais engajados na solução consensual das controvérsias, dentre os 13 (treze) respondentes, 6 (seis) realizam audiências restritas com participação dos representantes do órgão controlado e do controlador, apenas 1 (um) realiza audiências públicas e cinco não as realizam.

Figura 7



Fonte: autores (2020).

Dos 6 (seis) tribunais que realizam audiências, 5 (cinco) permitem o debate e proposições e 1 (um) apenas a realiza como solenidade para firmar o instrumento de acordo cujas cláusulas foram previamente estabelecidas.

Não há qualquer lógica a impedir a utilização dessas audiências ou sessões para promover o diálogo entre controlador e controlado. Não há que se falar em mitigação da independência ou na contaminação do processo em decorrência dessa aproximação. Ao contrário, a realização de audiências ou sessões destinadas a negociação dos acordos propicia aos atores envolvidos a compreensão célere e resolutiva das questões envolvidas.

Em geral, dos 6 (seis) Tribunais de Contas que afirmaram realizar audiências para debater as propostas de acordo, 5 (cinco) informaram que o representante legal do jurisdicionado deve, necessariamente, participar e 1 (um) afirmou que esse representante pode ser qualquer pessoa com poderes para o ato. Em 2 (dois) tribunais a audiência/sessão conta com a participação de todo o corpo deliberativo e do Ministério Público de Contas. Estão presentes em todos os casos a unidade técnica, o conselheiro relator e o Presidente do Tribunal.

Nos outros 4 (quatro) o relator está presente, sendo que em 3 (três) deles comparece também o Ministério Público de Contas e em 1 (um) o Presidente do Tribunal. Já o corpo técnico do tribunal participa em 3 (três) dos tribunais que utilizam essa técnica de negociação.

Gestores, conselheiros, procuradores e técnicos, todos conhecedores dos problemas enfrentados, em cada caso, e dispostos a encontrar uma solução capaz de atingir o interesse público em seu grau máximo, contribuirão mutuamente para atingi-lo dentro de parâmetros razoáveis de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade e acobertados pelo manto da legitimidade e da juridicidade.

Vale destacar que todos os tribunais que realizam audiências/sessões para o debate e proposição dos termos que comporão o acordo o fazem em sua sede, ou seja, os tribunais não se deslocam à sede do jurisdicionado. Assim, nas situações em que a questão controvertida se refere à jurisdicionado e, possivelmente, à comunidade localizada distante da sede do controlador, a participação social torna-se mais difícil.

Em algumas situações seria conveniente ter essa aproximação com a sociedade, especialmente quando o objeto da controvérsia se mostrar complexo e relevante tal qual se verifica em fiscalizações relativas concessão de serviços públicos, em que eventual decisão pode gerar graves e imediatas consequências à população local, impactando a vida das pessoas, a economia e outros aspectos que envolvem determinada comunidade.

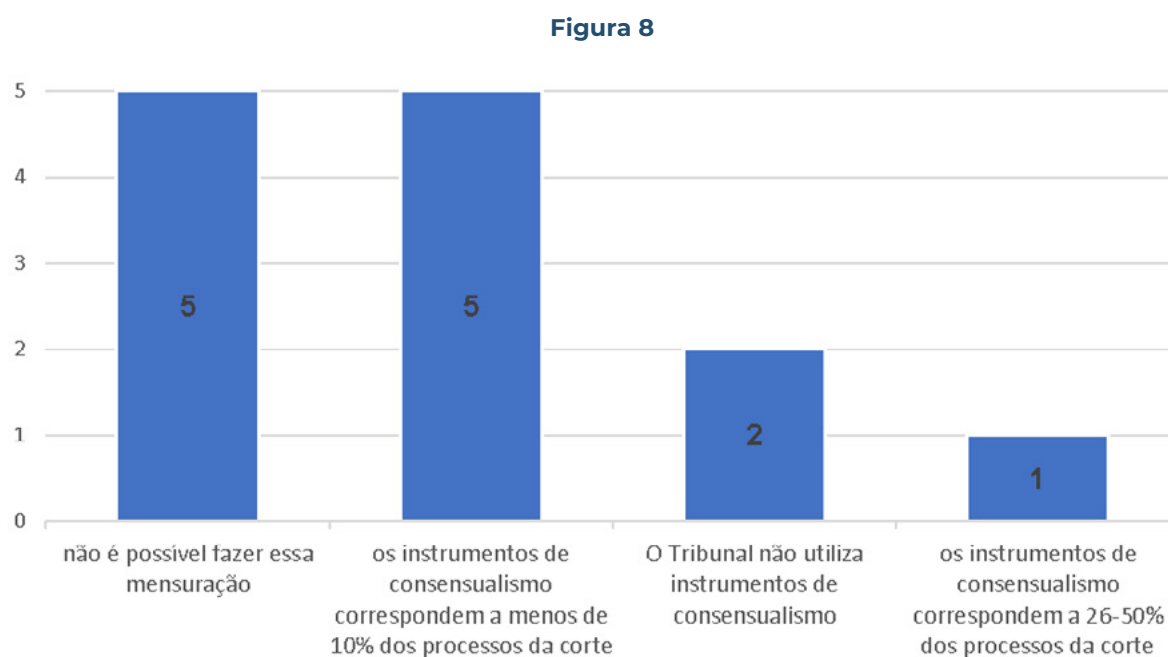
A realidade impõe aos tribunais de contas a modernização de seus mecanismos de atuação, visando, verdadeiramente, contribuir de maneira mais eficiente e efetiva

com o aprimoramento da gestão pública e, conseqüentemente, com a otimização das atividades estatais e dos serviços públicos ofertados à sociedade.

4.7 EXISTÊNCIA DE MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS E BENEFÍCIOS ALCANÇADOS NA ADOÇÃO DE SOLUÇÕES NEGOCIADAS

A partir da premissa que ao todo o tribunal possui processos sancionatórios (exemplo tomada de contas) e instrumentos e procedimentos de consensualismo (exemplo TAG, audiência, plano de ação) e a união deles corresponde a 100% dos procedimentos do tribunal. Ao retirarmos apenas os meios processuais cujo objetivo é sancionatório, foi-se cogitado qual seria a porcentagem de instrumentos de consensualismo em comparação ao todo das respectivas Cortes de Contas.

Nesse diapasão, 5 (cinco) dos 11 (onze) tribunais informaram que o consensualismo corresponde a 10% dos processos da Corte, um afirmou que corresponde a 26-50% dos processos da Corte, dois mantiveram a resposta de que não utilizam consensualismo e 5 (cinco) dos Tribunais declaram não ser possível fazer tal mensuração. Senão, vejamos:



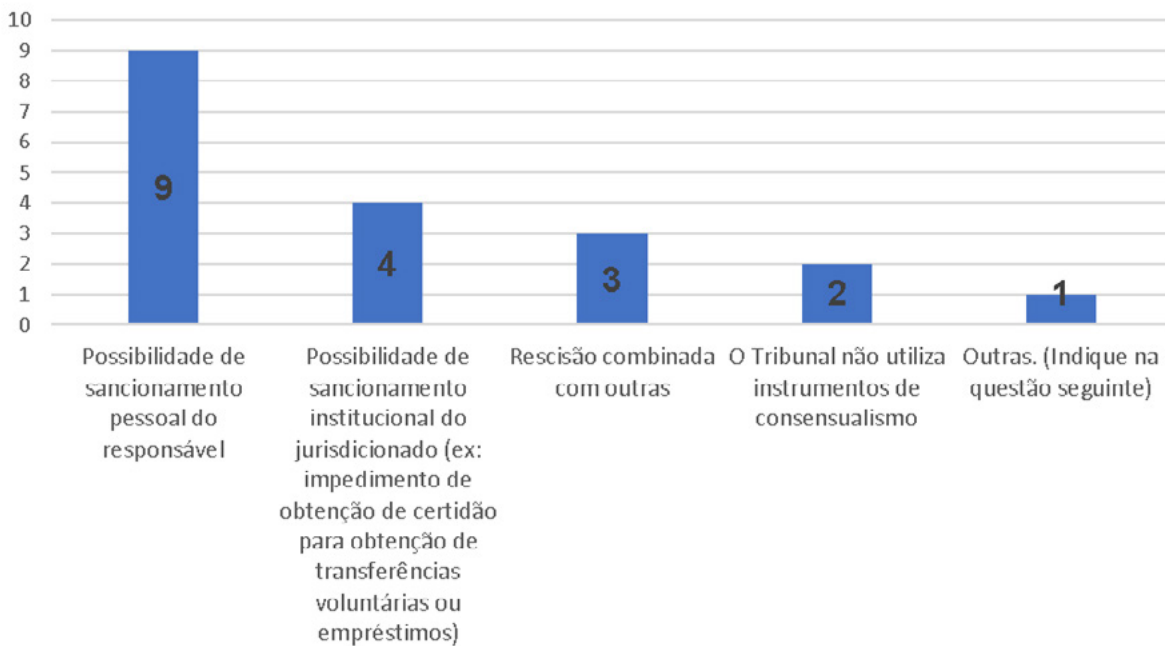
Fonte: autores (2020).

Comumente, ao considerarmos o monitoramento como o instrumento de fiscalização/processo de trabalho que consiste na verificação da implementação/cumprimento das deliberações do Tribunal (decisões ou acordos) pelo jurisdicionado, indagou-se qual a forma de monitoramento dos instrumentos de consensualismo adotados por cada Tribunal. Como resposta, nove Tribunais da amostra afirmaram que há procedimento específico para monitoramento específico de cada instrumento; três

declararam que o monitoramento é realizado em oportunidades futuras (exemplo: novas fiscalizações no mesmo jurisdicionado); um Tribunal apenas afirmou que o monitoramento seria realizado por ocasião da avaliação da prestação de contas e um Tribunal afirmou que não promove monitoramento⁶.

Outrossim, foi questionado qual seria o encaminhamento do Tribunal para o caso de descumprimento de suas cláusulas, uma vez que fosse formalizado o instrumento consensual: (i) 9 (nove) declararam a possibilidade de sanção pessoal do responsável; (ii) 4 (quatro) afirmaram a possibilidade de sancionamento institucional do jurisdicionado (exemplificação: impedimento de obtenção de certidão para obtenção de transferências voluntárias ou empréstimos); (iii) duas Cortes contaram que haverá Rescisão combinada com outro encaminhamento, sendo que nenhuma delas indicou que haveria apenas rescisão. Senão, vejamos:

Figura 9



Fonte: autores (2020).

Em consonância com o exposto, uma questão trazida à baila foi uma análise do histórico de consensualismo dentro da respectiva Corte, para averiguar se houve a rescisão de termos pelo inadimplemento das obrigações. Sendo assim, 8 (oito) deles afirmaram que não houve rescisão dos instrumentos e procedimentos do consensualismo e 3 (três) deles declararam que houve rescisão numa proporção inferior a 20%⁷.

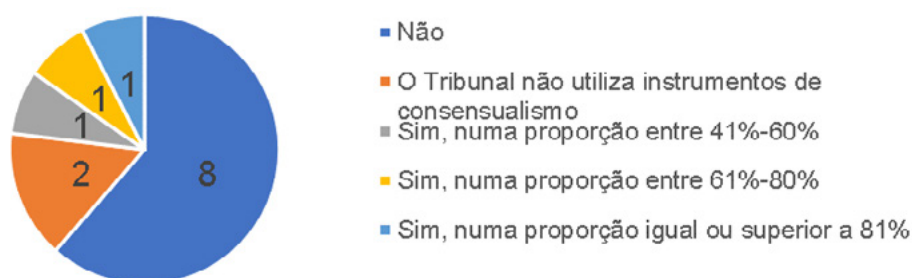
Por fim, as cortes de contas responderam se possuem dados quanto aos resultados alcançados com os instrumentos de consensualismo no tocante à resolução dos conflitos; a maioria (8 tribunais) afirmou que não possui os dados dos

6 Além dos dois Tribunais que afirmaram não utilizar instrumentos de consensualismo.

7 Dois Tribunais afirmaram não utilizar instrumentos de Consensualismo.

resultados alcançados ainda; um tribunal afirmou que a proporção seria igual ou superior a 81%, um Tribunal adverso declarou que a proporção seria entre 61%-80%; e um último afirmou que a proporção estaria entre 41%-60%. Isto é, nenhum dos tribunais afirmou que o resultado alcançado com os instrumentos de consensualismo no tocante à resolução dos conflitos se dá numa proporção inferior a 40%.

Figura 10



Fonte: autores (2020).

4.8 TEMPO DE TRAMITAÇÃO DO INSTRUMENTO DE CONSENSUALISMO DESDE SUA PROPOSTA ATÉ SUA CONCLUSÃO

Os Tribunais foram questionados quanto ao tempo de tramitação do instrumento de consensualismo, considerando-se o intervalo temporal entre a proposta e a celebração do instrumento.

Do total de respondentes, 5 (cinco) – 38% –, responderam que o intervalo é inferior a seis meses e 6 (seis) Tribunais – 46% - informaram que o intervalo é entre seis meses e um ano.

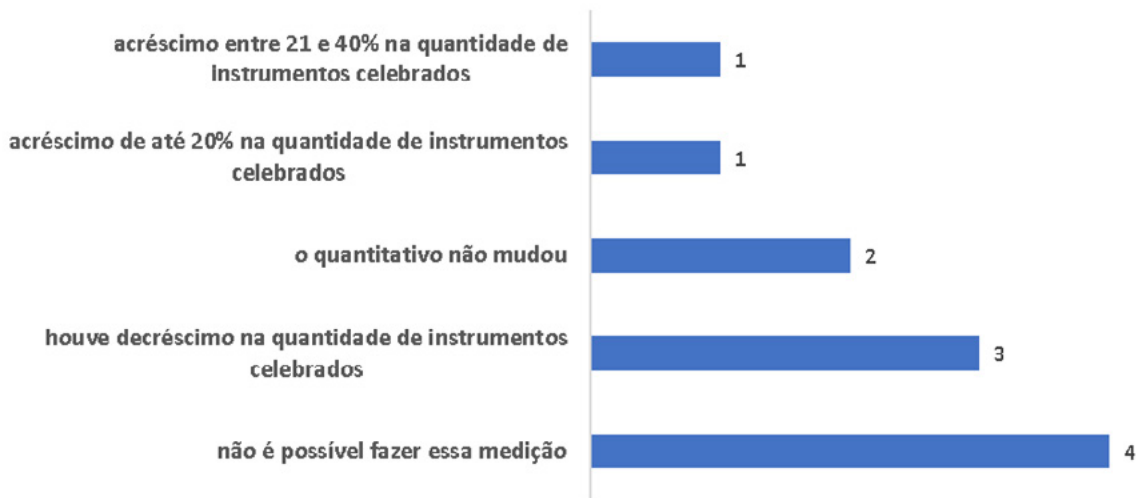
4.9 TAXA DE CRESCIMENTO DO USO DE INSTRUMENTOS CONSENSUAIS, COMPARANDO-SE OS ANOS DE 2018 E 2019

Os Tribunais foram questionados quanto à existência de mecanismos de acompanhamento da evolução da utilização de instrumentos consensuais a fim de se apurar a evolução ou involução no uso de tais instrumentos. Para tanto, solicitou-se a comparação entre os anos de 2018 e 2019.

Conforme se verifica no gráfico abaixo, a maioria dos Tribunais (64%) efetua acompanhamento da evolução da utilização dos instrumentos consensuais, sendo que dois Tribunais (18%) apontaram que houve acréscimo na utilização dos instrumentos, dois (18%) informaram que não houve alteração no quantitativo (18%) e três Tribunais (28%) informaram que houve decréscimo no quantitativo de instrumentos celebrados. Entretanto, 36% dos Tribunais não efetua tal acompanhamento e informaram que não é possível fazer essa medição.

Percebe-se assim, a importância de se efetuar o acompanhamento da evolução da utilização de instrumentos consensuais a fim de identificar a eficácia de tais ações e estimular o uso desses instrumentos.

Figura 11



Fonte: autores (2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa foi analisar se as Cortes de Contas têm utilizado instrumentos de consensualismo como estratégia para resolução de conflitos entre agentes públicos e órgãos de controle, de modo a evitar, num primeiro momento, a processualização da questão pela via sancionatória tradicional.

A partir do exame das respostas apresentadas por 13 (treze) dos 33 (trinta e três) Tribunais de Contas existentes no Brasil, é possível concluir que as ferramentas para implementação de técnicas de atuação consensual estão presentes na grande maioria dos casos. Os instrumentos mais citados foram o Termo de Ajuste de Gestão (TAG), Plano de Ação e Audiências.

É importante que tais instrumentos sejam implementados em um ambiente institucional que assegure a validade das medidas consensuais celebradas entre as partes. Com exceção dos Termos de Ajuste de Gestão, que foram regularizados em Lei ou Resolução, os demais instrumentos não foram disciplinados de modo pormenorizado em ato normativo do Tribunal, predominando a simples previsão genérica. É esperado que os meios para uma justiça negocial possuam procedimentos claros, para que os órgãos de controle e seus jurisdicionados se sintam mais confiantes sobre o alcance e viabilidade dos ajustes firmados.

Os mecanismos de acompanhamento dos resultados e benefícios alcançados na adoção de soluções negociadas ainda são bastante incipientes. Considerando a novidade do tema, é natural que ainda exista uma amostra pequena de acordos finalizados, numa fase que permita concluir que a opção pela via negocial apresenta resultados mais vantajosos para a Administração Pública. Porém, é preocupante a quantidade de Tribunais que não possuem procedimentos para fazer a medição desses resultados.

Apesar da adoção do método consensual de resolução dos conflitos por boa parte dos Tribunais de Contas brasileiros, há grande diversidade nos modelos adotados, em relação a todos os aspectos investigados, devido ao desenho jurídico-institucional desses órgãos. Os resultados mostram que há necessidade de democratizar e desburocratizar os modelos existentes, especialmente no sentido de franquear e facilitar a participação de todos os atores envolvidos e/ou interessados.

Há, também, considerável espaço para o avanço do modelo consensual no controle externo, tanto em relação ao incremento e aprimoramento das estratégias para sua implementação, quanto ao alcance e extensão dos objetos sobre os quais pode, e até deve, ser aplicado.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Claudia Costa; ALVES, Marília Souza Diniz. **Termo de Ajustamento de Gestão**: resgate do pensamento tópico pelo Direito Administrativo pós-moderno. Revista TCEMG. Belo Horizonte. Jul-ago-set- 2012. p. 81-92.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO FILHO, Angerico Alves. **Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como instrumento de controle consensual da Administração Pública**. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2014, vol. 6, n. 11, Jul.-Dez. p. 391-415.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 11 nov. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 nov. 2020.

_____. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 nov. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle e Consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e afins). 2.ed. Belo Horizonte. Fórum, 2020.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **LINDB consagra controle consensual da administração pública**. Consultor Jurídico. Jun. 2018, 11h34. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-jun-07/interesse-publico-lindb-consagra-controle-consensual-administracao-publica>. Acesso em: 09 nov. 2020.

_____. **Novos rumos para o controle da Administração Pública**: auditorias de gestão e eficiência administrativa. 2003. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

FERREIRA, Diogo Ribeiro. **Processo Civil aplicado aos tribunais de contas**: novas tendências a partir do CPC 2015. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 167-180.

_____. **Processo Civil aplicado aos tribunais de contas**: novas tendências a partir do CPC 2015. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 181-193.

MARCONDES, José Sérgio. **Plano de Ação, O que é? Conceitos, Como Fazer, Modelos**. Blog Gestão de Segurança Privada. Publicado em set. 2016. Atualizado em mar. 2020. Disponível em <https://gestaodesegurancaprivada.com.br/plano-de-acao-o-que-e-conceitos/>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei de Segurança para a Inovação Pública)** – 2 reimpr. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MEGALE, Maria Regina Marques. **Possibilidade de adoção de mecanismos de solução consensual nos processos dos Tribunais de Contas**. In: MAIA, Renata C. Vieira.

MOTTA, Fabrício. **LINDB no Direito Público: Lei 13.655/2018**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PRADO, Matheus Santos Barreto Ramos do; SILVA, Saulo Milleo e; CHAVES, Alexandre Duque de Miranda. **Tribunais de Contas e o novo CPC**: reflexões acerca do advento, da aplicabilidade e das semelhanças finalísticas e principiológicas. In: MAIA, Renata C. Vieira.

RUIZ, Ivan Aparecido; ROSSANEIS, Ana Claudia. **Estudo crítico do princípio da oralidade no processo civil**: releitura da utilização como instrumento de efetivação dos direitos de personalidade. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e45c2dc8d9e5b215>. Acesso em: 12 nov. 2020.

TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. **O Termo de Ajustamento de Gestão no controle eficiente da Administração Pública**. Arns de Oliveira & Andreazza. jul. 2018. Disponível em: <https://arnsdeoliveira.adv.br/artigos/o-termo-de-ajustamento-de-gestao-no-controle-eficiente-da-administracao-publica/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

VIEIRA, Cristiane Gonçalves. Instrumentos consensuais de modulação dos efeitos da responsabilização de agentes públicos no processo de controle. R. Técn. dos Trib. de Contas – RTTC | Curitiba, ano 4, n. 1, p. 360-381, nov. 2019.

ARTIGO

O COMPLIANCE E A INFLUÊNCIA ÉTICA E MORAL NO COMPORTAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DO PARANÁ

COMPLIANCE AND THE ETHICAL AND MORAL INFLUENCE ON THE BEHAVIOR OF MUNICIPAL PUBLIC SERVERS IN PARANÁ

Eduardo Nalin Colosio¹

Graduado em Ciências Contábeis – UNIMEO-CTESOP

Jhessica Tamara Kremer²

Graduada em Ciências Contábeis – UNIOESTE
Mestre em Contabilidade – UNIOESTE

Willian Maycon dos Santos³

Graduado em Ciências Contábeis – UNIMEO-CTESOP

RESUMO

A corrupção é algo que assola nosso país, é sabido por todos que necessita ser combatida incansavelmente em todos os aspectos, a sociedade sofre com essa prática, recursos desviados, obras paradas, falta acesso a serviços básicos, todos esses problemas são resultados da corrupção diante de situações vividas no passado, como escândalos de desvios, operações da polícia federal, protestos da sociedade e um desejo enorme de mudança, sendo assim se faz necessário que se adote cada vez mais mecanismos capazes de prevenir e punir quem pratica tais atos de corrupção, governantes estão sendo pressionados pela sociedade e por instituições fiscalizadoras, baseado em tal cenário nacional o objetivo da nossa pesquisa teve por propósito compreender a percepção de *compliance* público e a influência ética e moral no comportamento dos servidores públicos municipais do Paraná. A metodologia adotada consistiu em qualitativa quanto à abordagem do problema, explicativa quanto aos objetivos e participativa quanto aos procedimentos, sendo utilizado para coleta de dados a entrevista semiestruturada, aplicada a 8 municípios do Paraná tendo por critério de escolha os maiores em população de acordo com o Censo demográfico de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pode-se evidenciar nos resultados e conclusão que os servidores

1 Contato: edu_nali@hotmail.com

2 Contato: www.jhe@hotmail.com

3 Contato: willianconselho@gmail.com

públicos municipais possuem conhecimento acerca do *compliance* e reconhecem a sua importância no combate a corrupção e que sua relação com o comportamento ético e moral é intrínseca, salientando que essa relação é fundamental para o sucesso de práticas anticorrupção e uma operacionalização do *compliance* público.

PALAVRAS-CHAVE

Compliance. Corrupção. Ética e moral.

ABSTRACT

Corruption is something that plagues our country, and it is known by all that it needs to be fought relentlessly in all aspects, society suffers from this practice, diverted resources, stopped works, lack of access to basic services, all these problems are results of corruption in the face of situations experienced in the past, such as embezzlement scandals, federal police operations, society protests and a huge desire for change, so it is necessary to adopt more and more mechanisms capable of preventing and punishing those who practice such acts of corruption, government officials are being pressured by society and by inspection institutions, based on such a national scenario, the purpose of our research was to understand the perception of public compliance and the ethical and moral influence on the behavior of Paraná's public servants. The adopted methodology consisted of a qualitative approach to the problem, explanatory as to the objectives and participatory as to the procedures. The semi-structured interview, applied to 8 municipalities in Paraná, was used for data collection, with the largest population in accordance with the criteria of choice. the 2010 demographic census conducted by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). It can be seen in the results and conclusion that municipal public servants have knowledge about compliance and recognize its importance in fighting corruption and that its relationship with ethical and moral behavior is intrinsic, emphasizing that this relationship is fundamental to the success of anti-corruption practices and operationalization of public compliance.

KEYWORDS

Compliance. Corruption. Ethics and Morals.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade atual busca cada vez mais transparência em suas relações, tanto pessoais quanto profissionais, é notório que o acesso à informação e a cobrança por ações e processos claros devem ser adotados por todos, tanto na esfera privada como na esfera pública. A corrupção é um mal que afeta diretamente a vida das pessoas, mitigando o acesso a serviços essenciais e interferindo na qualidade de vida de toda a sociedade, sendo que a adoção do *compliance* propicia mecanismos capazes de coibir tais práticas (NASCIMENTO, 2016).

O termo *compliance* tem origem no verbo em inglês "to comply", que significa agir de acordo com uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido. (BLOK, 2014, p. 25). Geralmente é aplicado em grandes empresas, de modo que, recentemente, devido à necessidade e à cobrança da sociedade, vislumbrou-se a possibilidade de adoção do *compliance* no setor público, propício ao alto grau de corrupção e desrespeito às leis existentes, o *compliance* no setor público associa-se a aplicação de valores éticos e morais, sendo um código de conduta que visa tornar cientes as condutas vedadas e como se deve proceder diante de determinadas situações (MOTA; DOS SANTOS & PAGLIATO, 2016).

Visto a necessidade e a pressão imposta pela sociedade para o combate à corrupção entre organizações e órgãos públicos, foi sancionada a Lei nº. 12.846/2013 intitulada lei anticorrupção, a qual cria um divisor de águas no combate à corrupção, com o objetivo de punir organizações que pratiquem atos ilícitos que venham a causar danos a administração pública nacional (CAMPOS, 2014).

A Lei nº. 12.846/2013 consiste em uma iniciativa importante para que o país passe a ocupar uma melhor posição no cenário mundial, pois trata-se da primeira lei especial exclusivamente voltada para a prevenção, combate e repressão de atos corruptos, inclusive com a responsabilização da pessoa jurídica; fruto de debates internacionais sobre o tema (PUMAR, 2014).

Ao que tange aos valores éticos e morais, para o autor Srour (2008), a ética (teoria) se refere a uma postura reflexiva sobre as questões dos valores e princípios; Ser ético significa tomar decisões fundamentadas na moral do seu grupo, baseadas em valores e interesses que busquem o bem comum.

Já a moral (prática), estuda os costumes contextualizados, postos em normas e regras de conduta, ou seja, pode vir de um conjunto das práticas cristalizadas pelos costumes e convenções socioculturais, constituir-se de um conjunto de normas, valores e regras que caracterizam cada tipo de sociedade (grupo), que, muitas vezes, são até incompatíveis com transformações sociais e científicas, ou mesmo, com um contexto semelhante de outro grupo social (SROUR, 2008).

Dentre as pesquisas que adotaram como temática o *compliance* público associado à ética e a moral, têm-se o estudo de Maraschin (2017), o qual chama a atenção para os aspectos ligados à corrupção presentes no setor público, evidenciando a necessidade de adoção de medidas de combate em consonância às diretrizes internacionais, e uma reestruturação dos órgãos competentes ao enfrentamento da corrupção. Já Coelho (2016) menciona em sua pesquisa a adoção do *compliance* na administração pública como uma ferramenta de combate à corrupção e sua implementação como uma necessidade real para o controle e punição de agentes públicos responsáveis por práticas de corrupção.

E por fim, Gabardo e Castella (2015) abordam a análise do *compliance* já implementado por pessoas jurídicas e sua efetividade em contribuir para um amplo sistema de controle e sanções no meio empresarial. No entanto, não foram encontrados estudos que buscaram compreender como se constitui a percepção de *compliance* público e o comportamento ético e moral dos servidores públicos, especificamente em prefeituras do estado do Paraná. Sendo assim, constatou-se a lacuna de pesquisa deste estudo.

Fronte a corrupção que pode ser combatida por meio do *compliance* público associado ao comportamento ético e moral dos agentes públicos, surgiu a problemática da presente pesquisa, norteadas pelo seguinte questionamento: Como se constitui a percepção de *compliance* público e a influência ética e moral no comportamento dos servidores públicos municipais do Paraná?

O objetivo geral da pesquisa consiste em compreender a percepção de *compliance* público e a influência ética e moral no comportamento dos servidores públicos municipais do Paraná.

Para alcançar o objetivo geral da pesquisa, delimitou-se buscar os seguintes objetivos específicos: a) Investigar o conhecimento dos servidores públicos municipais com relação à prática de *compliance* com base na lei anticorrupção, no relacionamento de empresas privadas com a administração pública. b) Investigar a percepção dos servidores públicos municipais com relação ao *compliance* público. c) Investigar o comportamento dos servidores públicos municipais com relação à ética e a moral aplicadas ao *compliance* no exercício de sua função pública.

Conforme já mencionado, o *compliance* público vem ao encontro da adoção de ferramentas e medidas capazes de trazer segurança e credibilidade aos atos praticados pelos agentes públicos, para que seja possível a sua implementação, é necessário a adoção de um conjunto de ações e planos, que tem por objetivo o cumprimento de todas as exigências legais que visam evitar e punir, de forma adequada, atos de fraudes e corrupção em geral (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

O tema estudado se justifica pela relevância da adoção do *compliance* na administração pública, visto que esta ferramenta pode trazer práticas preventivas e corretivas nas ações dos agentes públicos, com o objetivo de propiciar uma organização pública eficiente, que se utilize de meios éticos e morais para a aplicação e zelo dos recursos públicos.

2 O COMPLIANCE E A LEI ANTICORRUPÇÃO

Para uma empresa "ser" *compliance* é necessário que os colaboradores conheçam as normas da organização, sigam os procedimentos recomendados, ajam em conformidade e sintam quanto é fundamental a ética e a idoneidade em todas as atitudes tomadas. O Brasil visa consolidar o *compliance* como uma das bases

da governança, ao implantar formas que assegurem a conformidade com normas, leis e políticas, dentro e fora da instituição, na proporção em que solidifica a cultura do ambiente ético através de controles internos e fortalece a transparência. Ser e estar *compliance* são, acima de tudo, uma obrigação individual de cada colaborador dentro da instituição (MANZI, 2008).

Ao que concerne ao *compliance* na área pública, o mesmo se mostra de suma importância devido a ser inaceitável que alguns agentes públicos permaneçam com o abuso de práticas nocivas à administração pública. A corrupção contamina as relações que formam a cadeia de desenvolvimento econômico e, por consequente, deve ser amplamente combatida com o objetivo de uma economia autossustentável (COELHO, 2016).

Sobre as funções do *compliance*, os elementos essenciais de um *compliance* efetivo são: comprometimento/engajamento da alta administração; avaliação dos riscos; política corporativa (criação de um código de ética); comunicação e treinamento contínuo; canal de denúncia e controles internos; auditoria em terceiros (*due diligence*); revisão periódica; elaboração de códigos de conduta; implantação de política de comunicação permanente; criação de um comitê de ética; sistema de recrutamento centrado em ética e; instituição de sistemas de controle interno e auditoria (XAVIER, 2015).

A adoção do *compliance* no ambiente interno de uma entidade pode influenciar e motivar a construção de um pensamento ético-profissional dos envolvidos nas atividades da organização, sendo um pilar sólido em um programa de governança corporativa, agindo em um caráter preventivo e incorporando em sua equipe o (*ownership*), auxiliando, assim, em uma melhor execução dos processos e comprometimento (CIEKALSKI, 2019).

Ao discorrer sobre a missão do *compliance*, o mesmo consiste em fundar, em conjunto com as demais áreas, a adequação, fortalecimento e o funcionamento do sistema de controles internos de uma organização, com o objetivo de mitigar os riscos conforme o desenvolvimento de seus negócios, assim como, disseminarem a cultura de controles para garantir o cumprimento de leis e regulamentos existentes (MANZI, 2008).

O *compliance* encontra no âmbito nacional, instrumentos e legislações fartas para o combate à corrupção, com extrema bagagem teórica e vários dispositivos para prevenir, coibir e punir envolvidos em fraude e corrupção. O *compliance* vem para somar e disciplinar a efetiva aplicação e controle das doutrinas existentes de combate à práticas que afetam a administração pública, se embasando em diversas leis da jurisdição brasileira (CIEKALSKI, 2019), conforme apresenta o Quadro 1.

Quadro 1 – Principais doutrinas que visam coibir a corrupção no âmbito público nacional

Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.	Conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa, busca punir agentes públicos, sendo os mesmos corruptos ou corruptores, que durante o exercício de suas funções ou em decorrência dela, venham a cometer atos ilícitos que afetem a administração pública.
Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.	Institui o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo, de maneira a nortear a conduta embasada em regras e princípios do profissional que atua frente à administração pública.
Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.	Intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, visa estabelecer limites para os gastos públicos baseada em normas de gestão fiscal, responsabilizando os administradores públicos.
Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) tem a missão de contribuir para a melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade, com base em uma gestão pública mais assertiva no que tange aos recursos, e uma maior competitividade no país.
Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.	Chamada de Lei do Acesso à Informação, veio para tornar mais transparente o acesso da sociedade a atos praticados por agentes públicos em decorrência de seu exercício da função, facilitou o acompanhamento de demonstrativos e deliberações de órgãos públicos.
Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.	A Lei de Conflito de Interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal aborda aspectos de conflitos de interesse do agente público para com a administração pública, estabelece regras a serem seguidas por servidores que tenham acesso à informações privilegiadas e aplica sanções a quem as comete.
Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016	Fixou a política nacional de inteligência, que tem por objetivo, além de outros fatores, a de coibir a corrupção que é tratada no referido decreto como sendo umas das ameaças a integridade do estado e a soberania brasileira.

Fonte: autores (2020).

Já a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, intitulada Lei Anticorrupção, responsabiliza criminalmente pessoas físicas e jurídicas que ajam de maneira ilegal e causem danos à administração pública. Devido à lei ser aplicada às pessoas físicas e jurídicas, a sua associação com os agentes públicos da administração direta (prefeituras) ocorre por meio de contratos e processos licitatórios firmados entre estas pessoas físicas e jurídicas para com as prefeituras (BRASIL, 2013).

O Quadro 2 apresenta as principais características da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, intitulada Lei Anticorrupção.

Quadro 2 – Principais características da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, intitulada Lei Anticorrupção

Quem investiga?	Órgãos federais que caso encontrem indícios de problemas, poderão entrar com o processo no Ministério Público e indiciar a organização.
Quais são as principais penalidades aplicadas?	<p>Valor pode variar de 0,1% a 20% do faturamento bruto da organização. Em casos que seja possível assegurar qual é o valor total, a multa poderá ficar entre R\$ 6.000 e R\$ 60.000.000. Assim como há a publicação da decisão condenatória, que fere a imagem do negócio.</p> <p>Na esfera judicial, há as seguintes sanções:</p> <p>Perda de bens, direitos ou valores que tenham representado alguma vantagem, ou proveito ocasionados da infração cometida.</p> <p>Suspensão parcial ou total de suas atividades.</p> <p>Dissolução compulsória da pessoa jurídica.</p> <p>Proibição de recebimento de incentivos, doações, empréstimos, subsídios, entre outros.</p>
Quais são os impactos da corrupção nas empresas?	<p>A lei possui o objetivo de inibir o comportamento ilícito nas organizações por meio das sanções aplicadas.</p> <p>O grave dano gerado para a imagem do negócio, visto que os potenciais investidores não façam negócio com a organização, devido preferirem trabalhar com parceiros que trabalhem com lisura e transparência.</p> <p>Com relação às sanções judiciais, elas podem inviabilizar processos de empréstimos, doações, entre outros. Ou até mesmo, a depender da gravidade, pode-se optar pela dissolução do negócio.</p>
Como a Lei Anticorrupção afeta os programas de compliance?	<p>Os programas de <i>compliance</i> são obrigatórios apenas para as prestadoras de serviços da administração pública, justamente como uma forma de minimizar possibilidade de danos gerados por atos ilícitos.</p> <p>O <i>compliance</i> define planos de conduta e treinamentos que orientem os colaboradores das prestadoras de serviços da administração pública a agirem de forma ética e transparente, assim como estipula mecanismos de controle para auditoria e verificação das condutas individuais e das equipes, além de aplicar uma gestão de riscos internamente.</p>

Fonte: adaptado de RBNA Consulta (2019).

A lei anticorrupção traz em sua redação que a responsabilidade da empresa é objetiva, portanto, se for comprovado que a administração pública sofreu dano decorrente de atos causados pela organização a mesma deve ser punida, independentemente de culpa ou dolo, entretanto, se o dano for causado por funcionários envolvidos em corrupção sem acarretar benefícios para a empresa, os mesmos serão responsabilizados como pessoas físicas, isentando, assim, a culpa e obrigação da instituição de lhe darem suporte (CAMBI; GUARAGNI, 2014).

Portanto, conforme o exposto até o momento, a Lei nº 12.846/2013, vigente desde 29 de janeiro de 2014, veio não somente combater à corrupção, mas regular a relação das entidades públicas e privadas, além de abordar a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas, de forma objetiva, pelos atos de corrupção que a tenham favorecido, situação que não existia ainda no Brasil (BRASIL, 2013).

2.1 ÉTICA E MORAL NA ESFERA PÚBLICA

A efetividade do *compliance* público só é possível respaldada no comportamento ético e moral dos colaboradores das prestadoras de serviços da administração pública e dos servidores públicos. Para tornar mais claro o conceito de comportamento ético e moral, apresenta-se a seguir suas definições (SROUR, 2008).

Por muitas vezes os conceitos de ética e moral são usados como sinônimos e seus termos têm certa relação, ética vem do grego *ethos* e é relativa aos costumes, enquanto moral é um conjunto de normas de conduta. A ética pode ser considerada uma teoria que reflete sobre os princípios que fundamentam a moral (ARANHA & MARTINS, 1993).

Todo indivíduo ético é moral, mas para ser ético é necessário que o indivíduo moral seja consciente de si e dos outros, seja imbuído de vontade, responsabilidade e seja livre (CHAUÍ, 2010). Ainda a consciência e responsabilidade são condições indispensáveis da vida ética (SIMAS, 2018).

Há estudiosos que afirmam que a ética e a moral são a mesma coisa, pois ambas dizem respeito aos costumes e cuidam da teoria e da prática do agir humano. Outros autores separam a ética da moral, ao mencionarem que a ética (teoria) se refere a uma postura reflexiva sobre as questões dos valores e princípios, já a moral (prática) estuda os costumes contextualizados, postos em normas e regras de conduta (SROUR, 2008).

Diante de acontecimentos e fatos do nosso cotidiano, nos vemos em situações que desperta em nosso "eu" reações de indignação e um sentimento de injustiça para com o próximo, agimos de maneiras diferentes em circunstâncias iguais as vivenciadas por outras pessoas, baseada sempre em nosso senso moral (CHAUÍ, 2010).

A ética explica a motivação que leva os atores sociais a tomarem uma ou outra decisão, com base em diferentes valores, condicionados por interesses distintos. Portanto, para o autor, ser ético significa tomar decisões fundamentadas na moral do seu grupo, baseadas em valores e interesses que busquem o bem comum (SROUR, 2008).

As organizações trazem por muitas vezes em sua cultura a evidenciação de valores éticos e morais, moldando e estruturando um ambiente sólido pautado em condutas e práticas que visem o bem coletivo, entretanto o ser humano em decorrência de benefícios exclusivos tende a romper esse elo existente por meio de ambas às partes, o ser humano é humano e sofre entre o conveniente e o comportamento ético e moral (DIAS, 2014).

No âmbito da administração pública, ao se pensar que é função do estado servir à sociedade civil, a ética na política simboliza um amadurecimento do sistema político, auxiliando na ampliação da participação e controle social sobre o Estado e seus governantes (SIMAS, 2018).

A promoção da ética na esfera pública consiste em algo complexo, visto que na proporção que se exige uma consistência institucional e a fixação de um padrão ético efetivo, torna-se preciso criar políticas efetivas de recursos humanos com enfoque para a ética, engajar lideranças através de educação e treinamento e criar meios de prestação de contas que envolvam o público de modo a proporcionar a transparência e a *accountability* (prestação de contas) (PEREIRA, 2010).

2.2 ESTUDOS ANTERIORES NA TEMÁTICA COMPLIANCE PÚBLICO ASSOCIADO À ÉTICA E A MORAL

O Quadro 3 apresenta estudos anteriores que foram realizados com a temática de *compliance* público e a lei anticorrupção associado à ética e a moral.

Quadro 3 – Estudos anteriores

Título e ano	Autores	Objetivo	Conclusão
Compliance na administração pública: uma análise crítica sobre a natureza do instituto no setor público diante de outros mecanismos de controle (2019)	Oliveira, Dos Santos e Oliveira	Analisar a real função dos programas de compliance na administração pública frente a todo arcabouço legislativo	Conclui-se que o compliance na administração pública surge como uma espécie de metodologia para auxiliar os mecanismos de controle já impostos pela legislação através de mecanismos diferentes dos que já existem, como códigos de condutas, ainda mais específicos para os funcionários públicos, canais de denúncia menos burocráticos, treinamentos para agentes que fomentem a cultura de ética e combate aos atos ilícitos.
Aplicação do compliance na administração pública (2018)	Gianello	Analisar a busca de soluções sobre a aplicação do compliance nos mais diversos níveis da administração pública, dando atenção às iniciativas e projetos já existentes	Conclui-se que, ressalvadas as características negativas do funcionalismo público brasileiro, medidas preventivas a corrupção estão sendo discutidas e, em alguns casos, iniciada a sua aplicação, constituindo-se como essencial para o bom desenvolvimento desta prática o apoio popular.
Compliance no setor público (2017)	Maraschin	Examinar os aspectos da corrupção no poder público	Conclui-se que o Brasil tem adotado medidas anticorrupção em decorrência de compromissos firmados internacionalmente, mas ainda se tem muito a fazer, inclusive reformas administrativas, políticas e jurídicas.
Compliance na administração pública: uma necessidade para o Brasil (2016)	Coelho	Investigar a aplicação do compliance no setor público de acordo com a Lei 13.303/16	Conclui-se que a implementação do compliance na área pública é uma questão de necessidade, pois se mostra inaceitável que agentes públicos continuem a abusar de práticas nocivas ao setor público.

Título e ano	Autores	Objetivo	Conclusão
A nova lei anticorrupção e a importância do <i>compliance</i> para as empresas que se relacionam com a administração pública (2015)	Gabardo e Castella	Analisar de forma detalhada a estrutura dos programas de <i>compliance</i> , de modo a colaborar na orientação das condutas de pessoas jurídicas.	Conclui-se a existência de um sistema peculiar que ultrapassa de forma significativa a ideia liberal de gestão empresarial, visto a severidade das sanções que vêm sendo atribuídas à administração pública instituir, aliadas às incessantes inovações tecnológicas e aprimoramento do aparato estatal, cada vez mais está influenciando a prática interna das empresas.
A nova lei anticorrupção e o <i>compliance</i> (2014)	Blok	Apontar os avanços logrados pelo advento da Lei 12.846/13, na existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, controle e auditoria.	Conclui-se que o combate à corrupção não haverá de ser fruto de mera produção normativa, mas sim o resultado da aquisição de uma consciência democrática e de uma lenta e paulatina participação popular, o que permitirá uma contínua fiscalização das instituições públicas, reduzirá a conivência e, pouco a pouco, depurará as ideias daqueles que pretendem ascender ao poder.

Fonte: dados da Pesquisa (2020).

Com base nos estudos anteriores levantados, percebe-se que há a necessidade da implantação do *compliance* no combate aos atos ilícitos, tanto de empresas que se relaciona com a administração pública quanto dos próprios servidores públicos. No entanto, constata-se, também, a relevância do apoio popular, por meio de uma consciência democrática e efetiva participação nas fiscalizações e denúncias, visto que o Brasil ainda tem muito a evoluir ao que se refere ao combate à corrupção.

Ao que concerne a Lei Anticorrupção, essa se mostra cada vez mais influenciando nas práticas internas das empresas, mas que sozinha não será capaz de dizimar a corrupção, necessitando do apoio de servidores públicos e sociedade (BLOK, 2014).

3 METODOLOGIA

A metodologia apresentada neste trabalho foi elaborada com base na abordagem qualitativa. Através da pesquisa qualitativa tem-se o objetivo de entender o comportamento das pessoas, suas opiniões, seus conhecimentos, suas atitudes, suas crenças, seus medos e etc. Esta abordagem está relacionada com o significado que as pessoas atribuem às experiências do mundo e com o modo como entendem o mundo em que vivem (PRODANOV; FREITAS, 2013).

A presente pesquisa se utilizou de estudo de caso múltiplo, por se mostrar de forma mais ampla e com maior variedade de dados, tornando possível a ampliação de possibilidades e a interação de assuntos contemporâneos com a sua efetiva aplicabilidade (YIN, 2005).

Sendo utilizada a pesquisa de caráter explicativo com relação aos objetivos, na medida em que objetivou esclarecer quais fatores contribuíram para a ocorrência de determinado fenômeno, justificando os motivos (VERGARA, 2004).

Referente aos procedimentos, para a obtenção dos dados foi empregada a pesquisa participante. Este tipo de procedimento consiste em um estudo desenvolvido pela interação do pesquisador com os pesquisados, sendo o instrumento da presente pesquisa participante a entrevista (GIL, 2008; MARTINS & THEÓPHILO, 2016).

Com relação à dimensão temporal, esta pesquisa classifica-se como transversal, ou seja, a análise dos dados ocorreu em um momento único, entre os meses de setembro a outubro de 2020.

Na etapa de coleta de dados, utilizou-se o instrumento de pesquisa entrevista, pois de todas as técnicas de interrogação, a entrevista é a que apresenta maior flexibilidade, por isso, ela foi escolhida para a elaboração do trabalho, sendo realizadas de maneira online. A entrevista semiestruturada se apresenta de maneira mais flexível para aprofundar ou confirmar informações apresentadas, sendo guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso (GIL, 2008).

Durante as entrevistas os dados obtidos foram gravados e, na sequência, transcritos. O roteiro de entrevista (Anexo 1) é composto por 18 questões, subdividas em 4 seções, as quais correspondem às subcategorias de análise, conforme Quadro 4.

Foram entrevistados 8 servidores públicos municipais de 8 municípios do Paraná, essa escolha se deu com base nos 8 maiores municípios do estado do Paraná segundo o censo demográfico de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), essa escolha se deu por conveniência, buscando entrevistar servidores que tenham conhecimento acerca do *compliance*, o que embasa o estudo e, desta forma, torna a coleta de dados relevante para a pesquisa.

No que concerne às análises, após serem transcritos os dados das entrevistas, as informações foram organizadas de maneira que selecionados os trechos de maior relevância pelo entrevistador, sendo empregada análise de conteúdo sobre eles.

Quadro 4 – Constructo da Pesquisa

Subcategoria de análise	Tópicos abordados	Questões	Autores
Caracterização do respondente.	Formação; tipo de vínculo; função que exerce.	1 a 3	Dados da pesquisa (2020)
<i>Compliance</i> de empresas com base na Lei Anticorrupção.	Lei anticorrupção; licitação; punição; legislação municipal.	4 a 7	Brasil (2013)

Subcategoria de análise	Tópicos abordados	Questões	Autores
Compliance público.	Relacionamento de empresas com a administração pública. Controle; transparência; aplicação; acompanhamento; vulnerabilidade.	8 a 14	Manzi (2008) Xavier (2015) Coelho (2016) Ciekalski (2019)
Comportamento ético e moral.	Ética e moral; código de ética; regras; comportamento.	15 a 18	Aranha & Martins (1993) Srouf (2008) Chauí (2010) Pereira (2010) Dias (2014) Simas (2018)

Fonte: dados da Pesquisa (2020).

Quanto às limitações metodológicas, o presente estudo não tem como objeto de pesquisa os servidores públicos de todos os municípios do Paraná, devido ao tempo disponível para a execução. Não será utilizado questionário para coleta de dados de pesquisa, somente entrevista. Quanto às entrevistas, não serão realizadas com servidores que não possuírem relação com o *compliance*, visto o foco de a pesquisa consistir naqueles que possuem tal relação.

Dessa maneira, com base na metodologia que o presente estudo trabalhou, o tópico a seguir irá compreender toda a análise de resultado feita com base nos dados coletados através das entrevistas.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção apresenta-se os dados coletados através de entrevistas realizadas a fim de alcançar o objetivo geral deste estudo.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS RESPONDENTES

A seguir o quadro 5 aborda a caracterização dos respondentes, com o intuito de buscar a discriminação do perfil de cada um.

Quadro 5 – Caracterização dos respondentes

Entrevistados	Formação	Tipo de vínculo	Função que exerce
1	Ensino superior em administração, com especialização <i>latu-sensu</i> na área pública	Servidor (a) com cargo efetivo	Controlador (a) interno
2	Ensino superior em contabilidade	Servidor (a) com cargo efetivo	Controlador (a) interno

Entrevistados	Formação	Tipo de vínculo	Função que exerce
3	Ensino superior em administração, com especialização <i>latu-sensu</i> na área pública e mestrado em administração	Servidor (a) com cargo efetivo e função gratificada de gerência	Gerente da controladoria
4	Ensino superior em gestão pública cursando especialização <i>latu-sensu</i> na área pública	Servidor (a) com cargo efetivo e função gratificada de chefia	Chefe da controladoria
5	Ensino superior em direito e especialização <i>latu-sensu</i> na área	Servidor (a) comissionado	Procurador (a)
6	Ensino superior em administração	Servidor (a) com cargo efetivo e função gratificada de direção	Diretor (a) da controladoria
7	Ensino superior em contabilidade e especialização <i>latu-sensu</i> na área pública	Servidor (a) com cargo efetivo e função gratificada de supervisão	Supervisor (a) da controladoria
8	Ensino superior em economia	Servidor (a) com cargo efetivo	Controlador (a) interno

Fonte: dados da Pesquisa (2020).

Analisando as informações apresentadas no Quadro 5 pode-se observar que todos os entrevistados tem formação superior, o que pode evidenciar que os mesmos possuem capacidade técnica em exercer os cargos que ocupam, sendo que de 8 entrevistados 5 possui especialização na área, proporcionando, assim, um maior conhecimento dos processos que envolvem o setor público.

Dentre todos, somente um entrevistado (a) não possui cargo efetivo na administração pública, o que é ótimo do ponto de vista de continuidade do trabalho e baixa interferência política em suas atividades, o setor de controladoria é quase unanimidade na pesquisa e nos mostra que os profissionais que tem o conhecimento do tema abordado dos 100% pesquisados, em 87,5% estão alocados no setor citado, evidenciando a importância de tal setor para a administração pública.

4.2 COMPLIANCE COM BASE NA LEI ANTICORRUPÇÃO NO RELACIONAMENTO DE EMPRESAS PRIVADAS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesta subseção serão analisadas de acordo com o quadro 6, informações inerentes a relação de empresas com a administração pública e a percepção do assunto por parte de servidores municipais, abordando temas diretamente ligados a esta relação como as licitações e a lei anticorrupção.

Quadro 6 – Licitação e a relação entre empresa e setor público

Entrevistado	Excerto
1	O município segue a lei federal das licitações [...] é preciso que a empresa apresente certidões negativas judiciais e do município onde a mesma está instalada [...] os serviços prestados devem ser fiscalizados para que se possa ser útil para o cidadão.
2	Existe todo aquele processo próprio da licitação como entrega de certidões negativas, comprovação de que a mesma possui capacidade de executar o serviço ou fornecer a mercadoria com qualidade para a população.
3	O processo licitatório é um processo seguro, mas um pouco ultrapassado para os dias atuais, existem várias normas a serem seguidas, têm também os fiscais de contratos [...] a pandemia tornou os processos mais digitais o que facilita a execução do processo e o seu acompanhamento.
4	Tenho pouco conhecimento nessa área de licitação, estou procurando estudar [...] vejo como uma área de extrema importância dentro da administração pública.
5	O processo em si, da licitação, quando já está aos cuidados da administração pública é muito seguro em termos de documentação e procedimentos [...] o que me preocupa é o que acontece antes, principalmente a formação de quartel por parte das empresas que a gente sabe que acontece.
6	Entrega de certidões de vários órgãos [...] no nosso município o pregoeiro que é a pessoa responsável pelas licitações deve ser obrigatoriamente servidor efetivo.
7	Sim, existe todo o processo comum em todas as licitações, antigamente a parte de licitação era o calcanhar de Aquiles das prefeituras, hoje vejo que evoluiu e muito [...] aditivos, obras não acabadas, isso sim é o grande problema e desperdício de dinheiro público.
8	Não sou eu que cuido dessa parte específica [...] sei pouca coisa do processo licitatório, mas pelo pouco que sei posso dizer que possui várias etapas que devem ser cumpridas e isso aumenta a segurança.

Fonte: dados da Pesquisa (2020).

Com relação às licitações, 6 entrevistados demonstraram ter conhecimento na metodologia dos processos adotados no município, podemos destacar a necessidade de uma evolução nos métodos aprimorando cada vez mais processos e controles citado pelo entrevistado 3, há uma grande preocupação por parte dos deveres das empresas que se relacionam com a administração pública, de execução dos serviços e entrega de produtos, evidenciados por 3 entrevistados. Pode-se, também, observar que por mais que seja uma importante atividade da administração pública, há 2 servidores que desconhecem do processo que envolve as licitações e a relação de empresas com o município.

Os procedimentos adotados pelo município seguem um padrão pré-estabelecido, estipulado por lei municipal que segue as normas constantes em lei federal. Essas normas são padronizadas, o que facilita a relação empresa e administração pública, mas que merece atenção, pois práticas de corrupção podem ser replicadas por essas empresas em diferentes municípios, os responsáveis pelo processo licitatório devem estar atentos às práticas que visem lesar a administração pública.

A prática de atos que vai na contra mão dos procedimentos e normas estabelecidos para o desenvolvimento do processo licitatório gera um grande

prejuízo fiscal e social para a sociedade, apesar de todo o aparato de regras e normas envoltos nas licitações nota-se que casos de corrupção envolvendo tal atividade são muito comuns o que causa uma sensação de facilidade e comprometimento da democracia (NASCIMENTO; BARACHO, 2017).

Na sequência os servidores foram indagados acerca da lei anticorrupção, legislação municipal e ações tomadas quando se identifica atos impróprios praticados por empresas e servidores frente ao município, apresentados no quadro 7.

Quadro 7 – Aspectos da lei anticorrupção aplicada a legislação municipal e ações corretivas

Entrevistado	Excerto
1	A lei anticorrupção veio a agilizar o processo de identificação e punição de empresas que pratiquem corrupção [...] por ser uma lei pouco difundida, o município ainda não possui legislação específica que trate desse assunto [...] se identificada uma prática que vá contra as normas, é aberto um processo administrativo que irá apurar os fatos.
2	Essa lei é aplicada às empresas que se relacionam com o município [...] o município editou recentemente decretos que visam integrar a lei anticorrupção aos processos públicos [...] tudo é baseado em processo administrativo, na esfera pública tudo ainda é muito moroso.
3	A lei anticorrupção, ela abre a possibilidade de punir e depois apurar, isso acelera muito todo o processo [...] o nosso município possui o setor de <i>compliance</i> integrado à controladoria e legislação própria que vem de encontro à lei anticorrupção [...] depende da gravidade dos fatos e provas, a nossa legislação permite a adoção de medidas mais rápidas sem necessidades de longos processos administrativos.
4	A lei 12.846 veio ao encontro dos anseios da sociedade, foi um marco que trouxe e irá trazer diversos benefícios aos entes públicos [...] no momento não temos legislação específica, somente decretos [...] todo o processo de averiguar fatos ou denúncias passa por uma comissão que apura os fatos e então emite parecer ao executivo que é o que toma a decisão.
5	Inúmeros benefícios, sendo que no meu ponto de vista o principal é desencorajar quem ainda pensa em praticar atos de corrupção [...] atualmente está em análise a edição de uma lei específica que possa trazer o <i>compliance</i> para dentro da administração [...] os fiscais de contrato recebem ou identificam as irregularidades e é aberto um processo administrativo onde se apura as responsabilidades dos envolvidos.
6	O advento desta lei trouxe uma maior segurança aos processos de relacionamento empresa/município [...] no momento apenas decretos publicados [...] a esfera pública carece de agilidade nos processos, é tudo tão demorado que às vezes não se tem mais tempo ou forma de punir os envolvidos.
7	Por ser uma lei de 2013 deveria estar mais presente no dia a dia, é uma ótima lei que só tem a somar no combate à corrupção e punição de envolvidos [...] nosso município publicou em agosto desse ano legislação própria e criou o setor de <i>compliance</i> dentro da administração, o que é um grande passo no combate às fraudes [...] com a criação do nosso setor de <i>compliance</i> espero que os processos de apuração tenham maior celeridade e melhor condução.
8	Um marco no combate à corrupção, o maior benefício é a agilidade em todo o processo e consequentemente punição dos envolvidos [...] ainda não possuímos legislação própria, mas estamos trabalhando pra isso [...] tudo que envolve punição e administração pública envolve também processo administrativo, isso torna tudo muito lento.

Fonte: dados da Pesquisa (2020).

Pode-se observar que todos os entrevistados possuem conhecimento acerca da lei anticorrupção e compartilham da mesma ideia de que a lei traz um grande benefício para a relação empresa/município, assim como destacam a possibilidade de agilizar os processos de identificação, comprovação e punição de envolvidos em atos de corrupção. Que a lei é um grande marco, isso é unanimidade, mas também de acordo com as informações coletadas, somente 1 município possui legislação própria que visa integrar a lei anticorrupção e a administração pública, os demais possuem no máximo decretos publicados, tendo em vista a importância destacada pelos entrevistados e a data de criação da lei, a mesma ainda é muito pouco difundida no setor público.

Segundo os entrevistados a falta de legislação específica acarreta em processos lentos de apuração e punição os envolvidos, emperrando sempre em processos administrativos complexos que ao final não se tem a certeza de ser eficaz, assim como, falta eficiência em todo o processo e essa lentidão abre espaço para a impunidade, o que pode parecer vantajoso aos olhos de quem quer praticar atos de corrupção. Isso evidencia, ainda mais, a necessidade da adoção, por parte de gestores públicos, da integração órgão público e lei anticorrupção, editando legislações que venham ao interesse de proporcionar um elo forte o suficiente para que seja inviável, cada vez mais, a prática de atos que lesem a administração pública.

A adoção do *compliance* público se faz necessário uma vez que órgãos públicos que fiscalizam e cobram empresas privadas na maioria das vezes não tem em sua estrutura departamentos voltados ao *compliance*, o que passa uma sensação de "faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço", prejudicando assim a confiabilidade de quem fiscaliza e a utilidade de tal ferramenta na prevenção de atos de corrupção (MARASCHIN, 2017).

4.3 COMPLIANCE PÚBLICO

O tema principal deste estudo é o *compliance*, e nesta subseção o quadro 8 irá abordar além do *compliance*, controles internos, transparência, processos e prevenção de atos de corrupção, ou seja, tudo o que envolve práticas do *compliance*, aplicadas ao setor público.

Quadro 8 – Compliance, controles internos, transparência, processos e prevenção de atos de corrupção

Entrevistado	Excerto
1	O <i>compliance</i> é algo novo, praticado apenas por grandes empresas e tem a função de instruir processos [...] não temos implantado o <i>compliance</i> em nosso município [...] possuímos controles básicos, como <i>logins</i> individuais dentro do sistema a fim de identificar possíveis atos, mas nada de tão relevante [...] todo município tem o seu portal da transparência, lá deve estar todos os atos praticados pela administração [...] os processos mais suscetíveis a fraudes na minha visão seria o processo licitatório [...] a dificuldade em criar ou melhorar processos estão no querer da administração pública [...] o município não estimula a capacitação de servidores, existe um acompanhamento patrimonial por meio de declaração de bens todo começo de ano.



Entrevistado	Excerto
2	O <i>compliance</i> nada mais é que adoção de medidas que visam prevenir e coibir más condutas [...] estamos buscando implantar o setor de <i>compliance</i> [...] muitas pessoas confundem controle interno e prevenção de corrupção, mas na verdade estamos aqui para corrigir processos, somente isso [...] o portal da transparência e se necessitar de mais alguma informação, o fale conosco [...] o setor de obras públicas está totalmente exposto a desvios e práticas de corrupção [...] falta vontade dos gestores em melhorar processos [...] não temos um programa de capacitação nem acompanhamento patrimonial de servidores.
3	Uma ótima ferramenta de acompanhamento de normas e regras, o <i>compliance</i> logo estará presente em todas as esferas públicas [...] temos um setor dedicado ao <i>compliance</i> [...] o nosso maior controle em minha opinião é a ouvidoria [...] temos o portal da transparência que segue o que a lei determina [...] o setor de licitação sem dúvidas é o mais propenso a corrupção [...] falta servidores capacitados para desenvolver melhorias e apelo do poder público para tal [...] temos um programa de capacitação e o servidor também pode procurar se capacitar, devemos declarar os bens todo mês de março via portal do servidor.
4	Atualmente estou estudando o <i>compliance</i> , sei que é utilizado por grandes empresas na questão da conduta de seus funcionários [...] estamos buscando regulamentar o <i>compliance</i> [...] controles diretamente ligados a atos ilícitos não temos, nessa parte temos muito a evoluir [...] o portal da transparência [...] em minha opinião o setor de fiscalização tributária é bem exposto a corrupção [...] além de recursos, acho que o envolvimento da sociedade é fundamental para melhorar processos [...] os próprios servidores buscam a capacitação e levam ao superior que analisa e libera ou não recurso para tal, infelizmente não temos controle patrimonial de servidores.
5	O <i>compliance</i> é algo novo que veio a somar, vai ajudar muito a administração pública principalmente na parte de controles [...] não temos implementado o <i>compliance</i> [...] temos telemetria em toda nossa frota o que evita desvios de finalidade, recebemos denúncia via ouvidoria o que ajuda e muito no controle [...] portal da transparência sem dúvidas é o principal meio de publicidade de atos públicos [...] viação e obras já tivemos vários problemas nesse setor [...] o envolvimento de gestores públicos para elaborar e melhorar processos [...] cada servidor é livre para buscar capacitação se envolver gastos deve ser aprovado pelo secretário da pasta, todo mês de janeiro devemos declarar nossos bens.
6	Tenho pouco conhecimento acerca do <i>compliance</i> [...] o município não possui setor de <i>compliance</i> [...] desconheço controles internos voltados para coibir atos ilícitos, pode ser que tenha mas eu desconheço [...] o nosso principal canal de interação com o público é o portal da transparência [...] o setor de licitação [...] falta empenho do poder executivo e recursos para implementar novos processos ou melhorá-los [...] o recursos humanos estabelece um cronograma de cursos para os servidores, não temos acompanhamento patrimonial.
7	Regras, conduta, normas tudo isso faz parte do <i>compliance</i> , ou seja, algo sem desvios [...] é algo novo, mas o município possui um setor exclusivo para ações de <i>compliance</i> [...] a publicação dos atos praticados pela administração pública é um ótimo exemplo de controle [...] portal da transparência [...] mais vulnerável seria o compras que abrange as licitações [...] recursos e servidor qualificado [...] não temos uma política de treinamentos e nem acompanhamento patrimonial.
8	<i>Compliance</i> é o futuro da padronização de normas, irá auxiliar e muito no combate à corrupção [...] é uma vontade nossa, mas ainda não temos o <i>compliance</i> na administração [...] a nossa maior ferramenta de controle é a ouvidoria municipal [...] o portal da transparência [...] por mais que não tenha tanto conhecimento em licitação mas acredito eu que seja o setor mais propenso a corrupção [...] a mudança de cultura impede a adoção e melhora de processos, o medo de mudar [...] no mês do servidor o setor de recursos humanos promove capacitações com diversos cursos onde o servidor escolhe o que melhor lhe atende durante suas atividades, não temos acompanhamento patrimonial.

Fonte: dados da Pesquisa (2020).

De acordo com o quadro 8 com relação ao conhecimento do *compliance* por parte dos servidores, 7 dos 8 entrevistados demonstram saber do assunto, apesar de ser algo pouco estudado e relativamente novo, evidenciaram sua importância frente ao controle e combate da corrupção expondo os principais aspectos que regem a ferramenta. De todos os entrevistados, somente dois relataram que exista um setor responsável pelo *compliance* implementado no município, evidenciando que a implementação do *compliance* no âmbito público ainda é muito escassa frente a grande dificuldade de inibir e punir atos e práticas de corrupção contra o erário, o que mostra a necessidade de estudos voltados a esse tema de grande relevância no cenário atual, vale destacar o que o entrevistado 7 relatou: "Regras, conduta, normas tudo isso faz parte do *compliance*, ou seja, algo sem desvios", nessa frase pode-se observar aspectos éticos e morais intrínsecos ao *compliance*.

A ouvidoria foi citada por 3 entrevistados como sendo o principal controle da administração pública, os demais citaram diferentes formas de controles entre si, o que mostra que a participação da sociedade se faz muito necessária na condução da coisa pública, atuando como guardiões dos recursos e auxiliando no combate e prevenção de atos de corrupção, podendo se utilizar de uma importante ferramenta de grande importância: o portal da transparência, instituído pela lei complementar 131 conhecida como lei da transparência, que foi mencionada pelos entrevistados como a principal forma de acesso à informação de atos públicos pelos cidadãos, o acesso a dados por parte da sociedade auxilia no controle e identificação de possíveis falhas ou atos dolosos a administração pública, colaborando para a melhoria dos processos e contribuindo na prevenção de práticas de corrupção se tornando uma importante ferramenta no estado democrático de direito.

O setor de licitações foi apontado por 5 entrevistados como sendo o mais suscetível à fraudes e atos de corrupção, por ser um setor que está totalmente relacionado com empresas e passível de interferências externas, facilitando assim ações por terceiros ou servidores que visem obter vantagens, a lei anticorrupção vem ao encontro de inibir relações fraudulentas da administração pública com empresas, evidenciando através da visão dos servidores público a sua máxima importância no combate à corrupção. A falta de mobilização por parte dos gestores públicos foi citada por 4 entrevistados como sendo a principal causa da não adoção de novos processos ou melhoramento dos já existentes, deixando de contribuir assim para a adoção de cada vez mais dispositivos capazes de inibir práticas ilícitas, sendo que os demais mencionaram outras variáveis que impendem tal adoção ou melhoramento de processos como o envolvimento da sociedade na administração pública e a mudança de cultura por parte dos envolvidos na gestão.

Outros atos que poderiam prevenir a prática de corrupção é a capacitação de servidores públicos e o acompanhamento patrimonial de seus bens por parte da administração pública, sendo que os dados coletados nesta pesquisa trazem diferentes

informações referente a qualificação de servidores, alguns órgãos públicos mantêm programas de treinamentos periódicos voltados aos servidores, outros, porém, deixam para os servidores a escolha de como os mesmos querem se preparar, atuando somente na ajuda de custo quando aprovado por superiores. Já no âmbito do controle patrimonial, pode-se identificar uma falha por parte de 5 municípios que não realizam nenhum acompanhamento de evolução patrimonial de servidores, o que poderia ser mais uma ferramenta de prevenção e controle às práticas de corrupção no município.

4.4 ÉTICA E MORAL APLICADAS AO COMPLIANCE PÚBLICO

A última parte das análises busca compreender aspectos éticos e morais como parte integrante do *compliance* e a percepção dos servidores públicos nessa relação, versando sobre ética e moral, código de ética, regras e comportamento, descritos no quadro 9.

Quadro 9 – Ética e moral como parte do *compliance*

Entrevistado	Excerto
1	É ter princípios, seguir regras, é trabalhar por amor a um bem comum [...] o município não possui código de ética próprio, somente um capítulo dedicado ao tema no estatuto do servidor [...] devemos avisar o superior imediato em caso de irregularidades [...] como dito antes, todas as nossas ações devem ser baseadas em regras excluindo os interesses.
2	A ética e a moral é algo que deve estar presente em qualquer lugar [...] não temos código de ética próprio, há algo no estatuto do servidor [...] avisar os fiscais de contrato se algo for constatado [...] não se deve colocar as próprias vontades à frente quando se fala no âmbito profissional.
3	Seguir as leis e normas é ser ético, o mínimo que se pode esperar do servidor [...] nosso código de ética é próprio [...] temos total autonomia para comunicar os superiores e também órgãos externos como o ministério público [...] quando se trabalha com o bem público deve ser colocar sempre o melhor da sociedade sobre tudo.
4	Todos os nossos atos devem ser pautados em ética e moral, independente de qualquer coisa [...] o que eu sei que tem é algo no estatuto do servidor que fala sobre conduta [...] reportamos ao responsável pela secretaria assim que identificado fora do normal [...] quando você está exercendo sua função não se pode pensar em você próprio e sim em todos.
5	Todo profissional deve levar consigo a ética e a moral como a base do seu trabalho [...] não temos código de ética próprio, mas está em elaboração [...] dependendo da gravidade resolvemos, se não informamos nossos superiores [...] principalmente no ambiente público devemos sempre separar o que é bom pra mim do que é bom pra nós.
6	Ética e moral tem haver com o que a gente traz de casa e no serviço público tem muito haver com aquilo de que eu não vou pegar o que não é meu [...] no estatuto do servidor temos uma parte que trata sobre ética [...] relatar ao superior hierárquico de forma escrita atos que estejam fora do padrão [...] é de suma importância saber separar fazendo sempre o melhor pra sociedade.
7	Cumprimento das regras, acho que ética e moral se resume a isso [...] tem sim, eu conheço, é o estatuto do servidor onde estão presentes todas as regras a serem seguidas [...] a minha primeira atitude seria relatar para um superior ou autoridade competente [...] isso é o nosso dia a dia que é o princípio da impessoalidade, tanto para não se favorecer ou favorecer um terceiro.
8	O ato ético e moral, primeiro ele parte da legalidade, aquilo que a gente faz tem que estar estritamente dentro da lei [...] o código de ética a gente ainda não tem, mas dentro do nosso estatuto possui um capítulo dedicado a isso [...] na nossa própria legislação tem definido que devemos reportar ao ente para que ele tome as providências e se esclareça os fatos [...] não tem outra conduta a ser aplicada a não ser seguir a lei.

Fonte: dados da Pesquisa (2020).

Conforme relatado pelos entrevistados, a ética e a moral são bases fundamentais no exercício da sua função, de acordo com o entrevistado 1 atos éticos e morais é: "ter princípios, seguir regras é trabalhar por amor a um bem comum", ou seja, a ética e moral estão totalmente ligadas às práticas de *compliance*, inseridos de forma a nortear a execução sendo eficaz e eficiente na sua aplicabilidade, onde o agir de forma ética e moral é praticar o *compliance*, os princípios e valores que o servidor possui influenciam diretamente no seu comportamento e atos nas atribuições de sua função, como relatado pelo entrevistado 6: "Ética e moral tem a ver com o que a gente traz de casa e no serviço público tem muito a ver com aquilo de que eu não vou pegar o que não é meu", conforme grifo nosso, o código de ética tem a função complementar do que já está presente em cada um, não se pode atribuir todo e qualquer ato a falta dele, é dever do servidor ter suas ações pautadas em ética e moral, o que pode-se observar é que somente um município possui um código de ética em separado, enquanto os demais trazem o mesmo vinculado ao estatuto do servidor, o código de ética tem uma grande importância quanto ferramenta de prevenção de atos ilícitos devendo ser usado no apoio as atividades do dia a dia.

A observância de práticas que ferem a legislação e lesem a administração pública devem ser consideradas como atos antiéticos e imorais, e devem ser relatados a superiores hierárquicos para que sejam tomadas as medidas necessárias conforme dito pela unanimidade dos entrevistados, algo comum também no setor privado.

O conflito de interesses na administração pública foi combatido pelos entrevistados conforme dito pelo entrevistado 1: "como dito antes, todas as nossas ações devem ser baseadas em regras excluindo os interesses", nota-se que pode haver em algum momento conflito de interesses por parte de servidores, mas que todos compartilham da mesma opinião de que este ato fere a legalidade e provoca um grande prejuízo para a sociedade, devendo ser excluído de toda e qualquer atividade desempenhada.

Podemos observar que os resultados obtidos diante da pesquisa mostra que os servidores públicos estudados possuem conhecimento acerca do *compliance* e que reconhecem sua importância no combate a corrupção, ficou evidenciado que a estrutura dos órgãos públicos não está preparada para a implementação de tal ferramenta e que deve haver o empenho dos gestores públicos em criar um ambiente propício para sua adoção, o setor público dispõe de normas, regras e controles que apesar de seguros necessitam de uma evolução na prevenção de atos de fraude e corrupção.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivos principal compreender a percepção de *compliance* público e a influência ética e moral no comportamento dos servidores públicos municipais do Paraná.

Ao que se refere ao conhecimento dos servidores públicos municipais com relação à prática de *compliance* com base na lei anticorrupção, no relacionamento de

empresas privadas com a administração pública, conclui-se que existe mecanismos que visam tornar o processo mais idôneo possível, e que os servidores inseridos nesse contexto acreditam que tais mecanismos sejam eficientes e necessitem apenas, de aperfeiçoamento dos processos e controles por parte da administração pública como edição de legislação que propicie a integração da lei anticorrupção com o poder público e mais comprometimento por parte das empresas e zelo com recursos públicos na execução de serviços ou na entrega de produtos.

Com relação à percepção dos servidores públicos municipais ao *compliance* público, pode-se observar que os mesmos possui ciência do *compliance* quanto ferramenta de controle de atos que vá contra normas e regras inseridas em determinada área, mas que a adoção de tal ferramenta na esfera pública carece desenvolvimento e envolvimento dos agentes do poder público em criar departamentos voltados ao *compliance* o que facilitaria combate a atos de corrupção, possibilitando um ambiente mais seguro na relação empresa/órgão público.

Em se tratando do comportamento dos servidores públicos municipais com relação à ética e a moral aplicadas ao *compliance* no exercício de sua função pública nota-se que a relação de ética e moral com o *compliance* vai muito além de uma mera conveniência mas sim, de total importância para o desenvolvimento de tal ferramenta, práticas éticas e morais devem ser evidenciadas em qualquer atividade profissional e de mais avalia ainda no âmbito público, pois trata-se de zelo nos recursos da sociedade e necessários para prestação de serviços públicos de qualidade, relatados pelos entrevistados a ética e a moral se mostra indispensável aos olhos do *compliance* público sendo um dos pilares do seu sucesso.

A luta pelo combate à corrupção envolve cada vez mais mecanismos capazes de alcançar êxito em seu propósito, atualmente entra em cena o *compliance*, algo ainda pouco difundido no Brasil, mas visto como uma grade ferramenta de combate a fraudes e normatização de regras, pouco utilizada e somente praticada por grandes empresas, por que não trazê-lo para dentro da administração pública? O advento da lei 12.846/13 veio a corroborar a adoção de práticas mais efetivas no combate à corrupção e punição de pessoas jurídicas que se relacionem com a administração pública, abre-se então a possibilidade de implementar o *compliance* no âmbito público o que possibilitaria a prevenção nas duas pontas tanto nas empresas com o cumprimento da lei quanto na administração pública.

Como dito anteriormente, o *compliance* é uma ferramenta de normatização de regras e conduta o que está totalmente ligado a ética e moral dos envolvidos, por isso se faz muito importante salientar as variáveis da ética e moral na operacionalização do *compliance*, pois o mesmo necessita de atos éticos e morais para surtir o efeito esperado de sua adoção, não se tem *compliance* sem a prática de ações baseadas em regras e normas, e não se tem o desenvolvimento de regras e normas sem práticas morais e éticas.

Sendo assim, é preciso que gestores públicos e sociedade estejam alinhados de maneira a propiciar uma mudança de cultura, a implementação de ferramentas que venham a garantir um maior controle de recursos públicos se faz necessária e é preciso o apoio de ambos, a responsabilidade pela adoção de tais ferramentas deve vir da alta administração pública, mas o desejo de mudança cultural e as ações para tal devem partir de todos os servidores, é necessário um engajamento em torno de políticas públicas que tenham o pensamento citado pelo entrevistado 8: "não tem outra conduta a ser aplicada a não ser seguir a lei".

Dessa forma nosso estudo contribuiu para um maior desenvolvimento do tema *compliance* no setor público, demonstrando a sua baixa utilização apesar de notável relevância no combate a corrupção, o conhecimento por parte dos servidores existe o que falta é aplicação deste conhecimento, que necessita de empenho por parte dos gestores públicos em colocar em prática e adotar medidas capazes de contribuir para a solução da implementação e operacionalização do *compliance* público.

O estudo abarcou a compreensão do *compliance* público e a influência ética e moral no comportamento dos servidores públicos municipais do Paraná o que abre espaço para a aplicação de um estudo de forma mais abrangente, em termos de coleta de dados, e que aborde a aplicação do *compliance* na administração pública de maneira prática, o que poderia contribuir para uma melhor percepção da real importância do *compliance* como ferramenta de auxílio ao combate a corrupção, e um maior contato de gestores público com um tema que se mostra atual e de grande relevância para a gestão pública.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Filosofando:** introdução à filosofia. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1993.

BLOK, Marcella. A nova Lei Anticorrupção e o *compliance*. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, v. 65, p. 263-318, 2014.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 ago. 13. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 28 de maio de 2020.

IBGE. Censo 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 24 de setembro de 2020.

CAMPOS, Patrícia Toledo de. Comentários à lei nº. 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 1, p. 160-185, 2014.

CHAUÍ, Marilena. **A existência ética**. In: Convite à filosofia. 14. ed. São Paulo: Ática, 2010. p.379-385.

CIEKALSKI, Felix Alberto. **Compliance como ferramenta de melhoria da gestão e prevenção à prática da corrupção na administração pública brasileira**. 2019. 119 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2019.

COELHO, Claudio Carneiro Bezerra Pinto. *Compliance na Administração Pública*. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 3, n. 01, p. 75-95, 2016.

DIAS, Maria Olívia. Ética, organização e valores ético-morais em contexto organizacional. **Gestão e Desenvolvimento**, v. 22, p. 89-113, 2014.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 15, n. 60, p. 129-147, 2015.

GUARAGNI, Fábio André; CAMBI, Eduardo (coord). **Lei Anticorrupção: comentários à Lei 12.846/2013**. São Paulo: Almedina, 2014.

GIANELLO, Matheus Lothaller. **Aplicação do compliance na administração pública**. 2018. 27f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Instituto de Ensino e Pesquisa. São Paulo, 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LYRA do Nascimento Cláudia.; URQUIZA Baracho Hertha. Corrupção e improbidades nas contratações públicas que prejudicam o desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, v. 6, n. 12, p. 39 - 61, 8 jun. 2017.

MANZI, Vanessa Alessi. **Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas**. São Paulo: Saint Paul, 2008.

MARASCHIN, George Miguel Restle. **Compliance no setor público**. 2017. 40f. Monografia (Pós - Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOTA, Camila Marques Andrade; DOS SANTOS, Ticiane Bezerra; PAGLIATO, Wagner. **Compliance: tendência mundial na prevenção de riscos e combate à corrupção**. 2016. Disponível em: <https://www.sindcontsp.org.br/wp-content/uploads/2019/08/6c3ae4b2a41137e6c5e855ed1024246f.pdf>. Acesso em: 01 de maio de 2020.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública: tributação e orçamento; lei de responsabilidade fiscal; tópicos em contabilidade pública; gestão pública no Brasil;**

de JK a Lula; administração financeira e orçamentária; finanças públicas nos três níveis de governo. São Paulo: Saraiva, 2016.

OLIVEIRA, Arley Cavalcante; DOS SANTOS, Mariana Costa; OLIVEIRA, Nazareth Pires. **Compliance na administração pública**: uma análise crítica sobre a natureza do instituto no setor público diante de outros mecanismos de controle. Lex Cult Revista do CCJF, v. 3, n. 2, p. 94-108, 2019.

PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico**: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2 ed. Novo Hamburgo: Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo - ASPEUR Universidade Feevale, 2013. Disponível em: <http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 15 de agosto 2020.

RBNA CONSULT. **Confira um resumo da lei anticorrupção** (Lei n. 12846)!. 2019. Disponível em: <http://rbnaconsult.com/resumo-da-lei-anticorruptao-12846-2/>. Acesso em: 28 de maio 2020.

SIMAS, Manuela Santos. **Ética Pública: o diálogo entre os Princípios da Administração Pública e as Políticas de Compliance na Gestão Pública**. 2018. 37f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Programa de Pós - Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

SROUR, Robert Henry. **Ética empresarial**: o ciclo virtuoso do negócio. São Paulo: Campus, 2008.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção**. 2019. Disponível em: <https://transparencia.pt/cpi2019/>. Acesso em: 27 de abril de 2020.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

XAVIER, Christiano Pires Guerra. **Programas de Compliance Anticorrupção**. 2015. 98f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2015.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212 p.

ACÓRDÃOS

ADMISSÃO DE PESSOAL ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA – LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20

PROCESSO Nº : 513224/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO TRIUNFO
INTERESSADO : ABIMAE DO VALLE
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 80/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Admissão de pessoal em estado de calamidade pública. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de São João do Triunfo, senhor Abimael do Valle, sobre a possibilidade de contratação de pessoal decorrente de concurso público homologado, ante o que dispõe a Lei Complementar 173/2020.

Afirmou que muitos Municípios tem concursos públicos homologados, para preenchimento de cargos criados pela Administração Pública; Preenchimento de cargos públicos vagos anteriores a Lei Complementar; Cargos ocupados por servidores em desvio de função, que se readequaram com a convocação de candidatos aprovados; recomendações Administrativas do Ministério Público para preenchimento de cargos; Termos de Ajustamento de Conduta, enfim, diversas situações que a Administração Pública deve ter respaldo técnico para cumprimento das disposições legais e administrativas.

Em razão disso indagou o consulente:

- a) Poderá haver contratação de aprovados em concurso nos casos não previstos na Lei Complementar nº 173/2020?
- b) A Lei Complementar nº 173/2020 permite a contratação, através de concurso público, em casos de cargos vagos ou vacância de cargos anteriores à 27 de maio de 2020, data da publicação da norma federal?
- c) Em caso de Recomendação Administrativa ou Termos de Ajustamento de Conduta, poderá a Administração Pública realizar a contratação de aprovados em concurso público para cumprimento das composições e

recomendações, durante a vigência da Lei Complementar nº 173/2020?
d) Em caso de contratação dos aprovados em concurso público, em desacordo com a Lei Complementar nº 173/2020, haveria irregularidade nas contas públicas?

O Parecer Jurídico local juntado na peça 04, trilhou no sentido da impossibilidade de convocação dos aprovados no concurso público nº 001/2019, que não seja decorrente da vacância de cargos públicos no período compreendido entre a publicação da Lei Complementar nº 173/2020 até 21 de dezembro de 2021, podendo haver, unicamente, a contratação de servidores nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, nas áreas de Saúde e Assistência Social (ar. 8º, § 1º, LC 173/2020), desde que seus efeitos não ultrapassem a duração da pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

O feito foi distribuído a este Relator em 13 de agosto de 2020 (peça 06).

Em que pese a juntada do Parecer Jurídico local, em juízo de admissibilidade, entendi que não houve resposta para todos os quesitos, motivo pelo qual determinei nova intimação do Município para aditamento do Parecer local.

As conclusões do novo Parecer Jurídico local foram juntadas na peça 12 no seguinte sentido:

Desta forma, somos de parecer jurídico desfavorável a convocação dos aprovados no concurso público, que não seja decorrente da vacância de cargos públicos, no período compreendido entre a publicação da Lei Complementar nº 173/2020 até 31 de dezembro de 2021, ainda que haja Recomendação Administrativa e/ou Termo de Ajustamento de Conduta pelo órgão ministerial, podendo haver, unicamente, a contratação de servidores nos termos do artigo 37, IX, da Constituição Federal, nas áreas da Saúde e Assistência Social (art. ar. 8º, § 1º, LC 173/2020), desde que seus efeitos não ultrapassem a duração da pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

Ressaltou, por fim, que a contratação/admissão de pessoal em desacordo com as exceções do inciso IV, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, poderá acarretar multa prevista no artigo 87, IV, 'b', na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Lei Complementar Estadual n 113/2005).

Recebida a consulta, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 88/20 – peça 14) que assegurou não ter encontrado decisões com efeito normativo sobre as questões indagadas.

Todavia, considerando a existência do Comitê de Crise instituído pelas Portarias n 202/20 e 203/20, sugeriu o encaminhamento dos autos a ele para manifestação.

Entretanto, considerando que nestes autos não são analisadas providências de urgência, entendi despiciendo o encaminhamento do feito ao citado Comitê.

O feito tramitou segundo as novas normativas da Casa e, com a manifestação da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça 17), os autos foram remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal para devida instrução.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Informação 627/20 – peça 18) destacou, em preliminar, que a constitucionalidade da LC 173/2020 encontra-se em discussão junto ao Supremo Tribunal Federal na ADI 6447 que questiona a competência da União para legislar sobre matéria dos estados membros e dos municípios. Na ADI não consta liminar que declare inconstitucional a LC 173/2020, razão pela qual a norma federal está em plena vigência e deve ser obedecida.

No mérito, respondeu a primeira indagação afirmando que nomeação é nula de pleno direito nos termos da LC 173/2020.

A resposta para a segunda pergunta foi de que a vigência da LC 173/2020 foi publicada em 28 de maio de 2020, mas a referida lei incorporou datas previstas em Medidas Provisórias, nos termos do seu art. 2º, que fixam 1º de março como marco legal para determinados atos, contudo, para efeitos de nomeação em decorrência de concurso público, as disposições e atos anteriores à lei complementar não podem ser inquinados pelas suas previsões, nos termos do art. 1º da Lei 12.376/2010.

No que diz respeito à vacância de cargos, afirmou valer a disposição do art. 8º, incisos IV e V da LC 173/2020.

A terceira pergunta foi respondida de forma negativa, uma vez que a LC 173/2020 tem caráter cogente.

O quarto questionamento foi respondida de acordo com a primeira, afirmando que o ato de nomeação é nulo de pleno direito nos termos do art. 7º, ficando o ordenador das despesas sujeito a sanções.

O Ministério Público de Contas (Parecer 258/20 – PGC – peça 19) após ponderar sobre o tema respondeu a consulta da seguinte forma:

1. Conforme o art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, os entes que hajam decretado estado de calamidade pública em virtude da pandemia da Covid-19 somente estão autorizados, até 31 de dezembro de 2021, a admitir ou contratar pessoal nas seguintes hipóteses: a) reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, inclusive para combate à calamidade pública; d) contratações de temporários para prestação de serviço militar; e) contratações de alunos de órgãos de formação de militares.
2. A reposição de cargos públicos autorizada pelo inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 independe do momento de vacância que a ensejou, senão exige tão só a prévia existência de vaga preenchida, não abrangendo unicamente os primeiros provimentos em cargos públicos criados.
3. O recebimento de recomendações administrativas e a formalização de compromissos de ajustamento de conduta não autorizam a realização de admissões de pessoal em situações não ressalvadas pela Lei Complementar nº 173/2020.
4. Em tese, a infração às proibições legais sujeita o gestor ao juízo de irregularidade de suas contas, nos termos do art. 16, inciso III, alínea "b" da Lei Complementar estadual nº 113/2005.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 ADMISSIBILIDADE

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39 da LC PR 113/2005 e 311 e 312 do Regimento Interno, recebo a presente consulta.

2.2 MÉRITO

Quanto ao mérito, irretocáveis são as ponderações trazidas na instrução processual ao vincularem os questionamentos feitos às disposições do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020 cujo teor determina:

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

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

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

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

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

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

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

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

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

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

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na [Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018](#), bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO).

Todavia, entendo importante tratar de um tema preliminar – a decretação da calamidade pública – posto que, a parte final do *caput* do art. 8º, da LC 173/2020, relata expressamente que o art. 65 da LC 101/00 abarca a União, Estados, DF e Municípios *afetados* pela calamidade pública e somente eles.

Por calamidade pública entende-se:

estado de calamidade pública - situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação; (conforme art. 2º, inciso VIII, do Decreto nº 7.257/2010, com redação dada pelo Decreto nº 10.593/2020).

Ou seja, entes federados que não tenham sido afetados pela calamidade pública não se sujeitam às disposições do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020.

Essa é a primeira premissa.

Por outro lado, a simples decretação do estado de calamidade pública sem o reconhecimento formal de sua ocorrência pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, no caso dos Estados e Municípios, nos termos do art. 65, da Lei Complementar 101/2000, em que pese não o invalide, já que possui natureza jurídica distinta, contemplando medidas de cunho administrativo a serem tomadas, a falta da ratificação por parte do Poder Legislativo não gerará direito à flexibilização das regras fiscais e orçamentárias e, nessa segunda premissa, reside, a meu ver, a ideia inicial dos questionamentos feitos na presente consulta.

Dessa forma, antes mesmo de responder os quesitos da consulta, entendo imperioso destacar que a incidência do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020 depende da chancela da Assembleia Legislativa para os fins de expedição do Decreto Legislativo reconhecendo o estado de calamidade pública do Município solicitante.

E mais, tenho dificuldade *pessoal* em aceitar, como fez o Tribunal de Contas do Espírito Santo¹, que declarou que

o Decreto Legislativo 06/2020 do Congresso Nacional reconheceu a calamidade pública para todo o território nacional, abarcando o estado do Espírito Santo e todos os municípios espírito-santenses, para fins do art. 65, Lei de Responsabilidade Fiscal, e do art. 8º, da Lei Complementar 173/2020,

ainda que utilizemos a máxima de quem pode o mais, pode o menos, ou ainda, como fez a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, deste Tribunal, em 08 de outubro de 2020, quando emitiu a Nota Técnica nº 10/2020² que dispõe sobre a abrangência das disposições da LC nº 173/2020 e os respectivos reflexos nas regras fiscais da LRF, no contexto da pandemia da COVID-19, pelas seguintes razões:

- 1) do texto do *caput* do art. 65³, da LRF ser claro e preciso no sentido de que a calamidade pública decretada pela União será reconhecida pelo Congresso Nacional e de que a calamidade pública decretada pelos Estados e Municípios será reconhecida pelas Assembleias Legislativas;
- 2) do entendimento de que o Decreto Legislativo nº 06/2020⁴, expedido pelo Congresso Nacional reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, **nos termos da solicitação do Presidente da República** encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020 (sem grifos no original);
- 3) do entendimento de que o texto da Mensagem nº 93/20⁵ encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional abarcava tão-somente a **dispensa da União** do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho prevista no art. 9º, da LC 101/00 (sem grifos no original);

1 PARECER EM CONSULTA TC- 00017/2020-1 – PLENÁRIO. Autos: 02911/2020-8. In: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/PC-017-20.pdf>

2 Tal nota, que pode ser encontrada no endereço eletrônico deste Tribunal, assegura que: A LC nº 173/2020, incluiu o § 1º, no art. 65 da LC nº 101/200, prevendo uma nova hipótese de flexibilização das regras fiscais, tratando-se de hipótese especial, em que o Congresso Nacional poderá reconhecer calamidade pública em parte ou na integralidade do território nacional.

O estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, passou a abranger todos os entes federativos com a edição da LC nº 173/2020, configurando a hipótese especial prevista no § 1º do art. 65 da LRF no tocante a sua extensão a todo o território nacional, ficando os efeitos desse reconhecimento restritos às disposições da própria LC nº 173/2020 e da LRF.

Esse reconhecimento especial abrange, para os efeitos da LRF, todos os entes políticos existentes no respectivo território, independente da decretação e reconhecimento individualizado, conforme se depreende da conjugação dos §§ 1º e 2º do art. 65.

As disposições da LC nº 173/20 se aplicam a todos os municípios paranaenses que tenham ou não decretado o estado de calamidade pública, tendo em vista a ocorrência da pandemia da Covid-19.

3 Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

(...)

4 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,Art.

5 (...)

Por isso, em atenção ao permissivo contido no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é importante que se utilize, excepcionalmente, da medida lá prevista, no sentido de que, reconhecida a calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto esta perdurar, a União seja dispensada do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho prevista no art. 9º da referida Lei Complementar.

(...)

In:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node07oz5uxjya6cher3wc-74fr8fh10216.node0?codteor=1867390&filename=MSC+93/2020

Acrescente-se que ainda que possamos avaliar o caso com foco voltado para os parágrafos 1º e 2º, do art. 65⁶, da LRF, com redação dada pela Lei Complementar 173/20, ainda assim, entendo impossível tal extensão, uma vez que embora o Congresso Nacional tenha reconhecido o estado de calamidade não especificou se seria em parte ou na integralidade do território nacional, e interpretando o texto da normativa "nos termos da solicitação do Presidente da República", combinado com a solicitação do Presidente da República para que "a União seja dispensada", a calamidade pública reconhecida pelo CN não é extensível aos Estados e Municípios.

Por tais motivos, em que pese a gravidade da motivação da decretação do estado de calamidade, entendo que o Decreto Legislativo nº 06/2020, expedido pelo Congresso Nacional não tem o condão de estender os efeitos fiscais e orçamentários a que se propõe aos Estados e Municípios sendo necessário que cada ente que se encontre nessa situação excepcional formalize a sua decretação e a encaminhe ao Poder Legislativo competente para seu aval, sob pena de esvaziamento da competência da Assembleia Legislativa e mais, afrontando a decisão do Supremo Tribunal Federal emanada no início da pandemia de que União, estados, Distrito Federal e municípios têm competência concorrente na área da saúde pública para realizar ações de mitigação dos impactos do novo coronavírus⁷.

6 Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:
I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;
II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.
Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

a) contratação e aditamento de operações de crédito; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

b) concessão de garantias; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

c) contratação entre entes da Federação; e [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

d) recebimento de transferências voluntárias; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

I - aplicar-se-á exclusivamente: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

7 <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458810&ori=1>

Por fim, há dois aspectos correlatos que merecem ser lembrados:

- 1) Segundo o *caput* do art. 1º, do Decreto Legislativo nº 06/20, o estado de calamidade pública foi reconhecido com *efeitos até 31 de dezembro de 2020*, desde então, ao menos a União, não se encontra mais neste estado excepcional;
- 2) Em novembro de 2020 o Plenário desta Casa respondeu a Consulta protocolada sob nº 639007/20º, [Acórdão 3255/20 – TP](#)º, por mim proposta, à qual se faz menção, uma vez que trata de assunto intrinsecamente relacionado ao que ora se responde.

Todavia, o tema mereceu manifestação da Casa que, por meio da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em 08 de outubro de 2020, emitiu a Nota Técnica nº 10/2020 (em sentido oposto) que dispõe sobre a abrangência das disposições da LC nº 173/2020 e os respectivos reflexos nas regras fiscais da LRF, no contexto da pandemia da COVID-19.

Tal nota, que pode ser encontrada no endereço eletrônico deste Tribunal¹¹, assegura que:

1. A LC nº 173/2020, incluiu o § 1º, no art. 65 da LC nº 101/200, prevendo uma nova hipótese de flexibilização das regras fiscais, tratando-se de hipótese especial, em que o Congresso Nacional poderá reconhecer calamidade pública em parte ou na integralidade do território nacional.
2. O estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, passou a abranger todos os entes federativos com a edição da LC nº 173/2020, configurando a hipótese especial prevista no § 1º do art. 65 da LRF no tocante a sua extensão a todo o território nacional, ficando os efeitos desse reconhecimento restritos às disposições da própria LC nº 173/2020 e da LRF.
3. Esse reconhecimento especial abrange, para os efeitos da LRF, todos os entes políticos existentes no respectivo território, independente da decretação e reconhecimento individualizado, conforme se depreende da conjugação dos §§ 1º e 2º do art. 65.

8 Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

9 Rel. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

10 Questões:

1. O aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, refere-se aos limites percentuais previstos nos arts. 19 e 20, da Lei nº 101/2000, ou ao aumento nominal da despesa de pessoal no período de implementação?

2. As peças de planejamento previstas no § 3º, da Lei Complementar nº 173/2020, podem conter dispositivos modificando as disposições contidas nos incisos I a IX, do *caput*, do art. 8º5 dessa Lei?

3. O prazo previsto no § 3º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, refere-se à respectiva vigência da peça de planejamento, ou ao prazo disposto no *caput* do art. 8º7?

4. As hipóteses previstas nos incisos II, III e IV, do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, podem ser implementadas, caso não exceda a despesa com pessoal e encargos fixada na Lei Orçamentária?

Respostas:

(i) O aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se ao aumento nominal da despesa com pessoal;

(ii) As peças de planejamento previstas no § 3º da LC 173/2020 não podem conter dispositivos modificando o conteúdo dessa lei;

(iii) O prazo previsto no § 3º do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se àquele disposto no *caput* desse artigo;

(iv) As hipóteses previstas nos incisos II, III e IV do artigo 8º da LC 173/2020 não podem ser implementadas, salvo se atendida a margem de tolerância prevista legalmente para cada entidade/instituição;

11 <https://coronavirus.tce.pr.gov.br/notas-tecnicas/>

4. As disposições da LC nº 173/20 se aplicam a todos os municípios paranaenses que tenham ou não decretado o estado de calamidade pública, tendo em vista a ocorrência da pandemia da Covid-19.

Como referenciado, tendo em vista o entendimento declarado por este Tribunal, por meio da Coordenadoria-Geral de Fiscalização de que o Decreto Legislativo nº 06/20, do Congresso Nacional, abarcou todos os municípios paranaenses, independente do reconhecimento individual do estado de calamidade pública promovido pela Assembleia Legislativa, as respostas ofertadas nesta consulta serão de abrangência integral no território paranaense.

Feitas tais anotações, registro o meu entendimento pessoal dissonante no que tange à abrangência do Decreto Legislativo nº 06/20, conforme exposto.

Quanto ao mérito dos questionamentos:

a) Poderá haver contratação de aprovados em concurso nos casos não previstos na Lei Complementar nº 173/2020?

Segundo estabelece o art. 8º, da LC 173/2020, tal autoriza, até 31 de dezembro de 2021, a admissão ou contratação de pessoal nestes casos e somente neles: a) reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#); d) contratações de temporários para prestação de serviço militar, e; e) contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

b) A Lei Complementar nº 173/2020 permite a contratação, através de concurso público, em casos de cargos vagos ou vacância de cargos anteriores à 27 de maio de 2020, data da publicação da norma federal?

A Lei Complementar de 2020 não fez qualquer menção ao momento da vacância inexistindo, portanto, qualquer limitação temporal bastando, para tanto, que haja vaga a ser preenchida;

Lembremos apenas que o art. 10¹², da mesma Lei, determinou a suspensão dos prazos de validade dos concursos públicos já homologados.

Entretanto, penso caber aqui uma reflexão sobre um tema tratado na consulta nº 639007/20, [Acórdão 3255/20 – TP](#), por mim proposta, o aumento da despesa.

Naquela oportunidade restou decidido que o aumento de despesa previsto nos incisos II, III e IV, do artigo 8º da LC 173/2020 refere-se ao aumento nominal da despesa com pessoal e, de fato, entendo ser essa a melhor interpretação.

12 Art. 10. Ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#), em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública estabelecido pela União.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os prazos suspensos voltam a correr a partir do término do período de calamidade pública.

§ 3º A suspensão dos prazos deverá ser publicada pelos organizadores dos concursos nos veículos oficiais previstos no edital do concurso público.

Contudo, na prática, acabamos nos deparando com situações que merecem um pouco mais de reflexão, por exemplo, o caso dos Prefeitos que assumiram o Poder Executivo nesse momento conturbado e que não poderiam admitir servidores (efetivos ou comissionados) para cargos vagos em razão dessa restrição do aumento nominal.

Penso que precisaríamos relativizar esse aumento nominal a fim de torná-lo possível dentro de um universo que não implique no engessamento da máquina.

Sobre tema semelhante, há ponderações feitas por técnicos do [Tribunal de Contas da União](#), relativizando o - AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS QUE ULTIMAM OS MANDATOS – UMA ANÁLISE SISTEMÁTICA DO PARÁGRAFO ÚNICO, ARTIGO 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

Nesse passo, entendo pertinente que a Coordenadoria-Geral de Fiscalização tome ciência dessa adversidade que acomete os Prefeitos nesse momento para que, entendendo legítimo e inevitável, possa normatizar tal questão no âmbito desta Corte de Contas, tratando do período de apuração, posto que o tema não foi tratado da consulta antes citada.

c) Em caso de Recomendação Administrativa ou Termos de Ajustamento de Conduta, poderá a Administração Pública realizar a contratação de aprovados em concurso público para cumprimento das composições e recomendações, durante a vigência da Lei Complementar nº 173/2020?

Tendo em vista que a recomendação administrativa¹³ possui natureza jurídica administrativa, não tendo, portanto, o condão de se sobrepor à lei, tampouco equivaler-se a ela, penso que tal instrumento não autoriza a efetivação de admissões que não as descritas no item 1 desta Consulta.

Todavia, o mesmo não ocorre com o Termo de Ajustamento de Conduta¹⁴, pois, embora possua também uma natureza administrativa, este documento possui eficácia de título executivo extrajudicial e constitui ato jurídico perfeito, imune a alterações legislativas posteriores conforme extensa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, da qual destaca-se (sem grifos no original):

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESERVA LEGAL. DANO. OBRIGAÇÃO DE RECUPERAR ÁREA DEGRADADA. **TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC. ART. 5º, § 6º, DA LEI 7.347/1985. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. ART. 784, XII, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.** LIBERDADE CONTRATUAL. FUNÇÃO SOCIAL E ECOLÓGICA DO CONTRATO. ARTS. 421 E 1.228, § 1º, DO

¹³ <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>

¹⁴ Lei nº 7.347/85 - Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: [\(Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007\)](#) [\(Vide Lei nº 13.105, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

(...)

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. [\(Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990\)](#)

CÓDIGO CIVIL. **ATO JURÍDICO PERFEITO**. PRINCÍPIO DA MELHORIA DA QUALIDADE AMBIENTAL E PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO. **INAPLICABILIDADE DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI 12.651/2012)**. **IRRETROATIVIDADE DA LEI**. **TEMPUS REGIT ACTUM**. ART. 6º, CAPUT, DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. ART. 12 DO DECRETO FEDERAL 8.235/2014. ABRANGÊNCIA DO TAC. PROIBIDADE E BOA-FÉ OBJETIVA NOS NEGÓCIOS JURÍDICOS. RESERVA MENTAL. ARTS. 110 E 113 DO CÓDIGO CIVIL. CONDUTA ATENTATÓRIA À DIGNIDADE DA JUSTIÇA. ART. 774 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.

1. Trata-se, na origem, de Embargos à Execução opostos pelos recorrentes contra o Ministério Público estadual. O Termo de Ajustamento de Conduta - TAC foi firmado em 2011, sob a égide das Leis 4.771/1965 (Código Florestal) e 6.983/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). As obrigações combinadas não foram implementadas, encontrando-se os proprietários em mora quando da promulgação do novo Código Florestal em 2012. Na petição inicial, os embargantes justificam o inadimplemento com o argumento de que pediram "a suspensão do cumprimento do termo de ajustamento até a aprovação do novo Código Florestal" (grifo acrescentado).

2. É pacífico no STJ - inconcebível entendimento divergente da lei - que a aplicação do novo Código Florestal se perfaz "respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada" (art. 6º, caput, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, Decreto-Lei 4.657/1942), em sintonia, quanto a fatos pretéritos, com o princípio *tempus regit actum*. Precedentes.

3. A legislação ambiental fixa piso, e não teto, de proteção da saúde humana, biodiversidade, paisagem e sistema climático, donde não tolhe poderes do proprietário para, na posição de dominus, por ato de liberalidade unilateral (p. ex., Reserva Particular do Patrimônio Nacional - RPPN) ou bilateral (TAC, p. ex.), avançar além do patamar mínimo da norma e, voluntariamente, encolher suas faculdades de "usar, gozar e dispor da coisa" e dos correlatos processos ecológicos (Código Civil, art. 1.228, caput). Em outras palavras, o dono desfruta de liberdade limitada no uso e aproveitamento dos recursos naturais, mas retém liberdade ilimitada para abdicar de usá-los ou aproveitá-los, se imbuído do nobre fim social de conservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

4. Segundo o art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985, c/c o art. 784, XII, do CPC/2015, o TAC ou documento assemelhado possui eficácia de título executivo extrajudicial. Suas cláusulas devem, por conseguinte, ser adimplidas fiel, completa e lealmente no tempo, modo e condições fixados, incumbindo ao compromissário provar a satisfação plena das obrigações assumidas. A inadimplência, total ou parcial, dá ensejo à execução do avençado e das sanções cabíveis. Uma vez celebrado livre e conscientemente, e preenchidas as formalidades legais, constitui ato jurídico perfeito, imunizado contra alterações legislativas posteriores que enfraqueçam obrigações estatuídas em favor da sociedade. Exatamente por reclamar cabal e fiel implementação, impedido se acha o juiz de, a pretexto de existir lei nova, negar execução ao TAC, pois tal constituiria grave afronta à garantia da irretroatividade encapsulada na LINDB e um dos pilares do Estado de Direito. Nessas circunstâncias, despropositado falar em perda de objeto quer do título, quer da demanda. Do título, não, pois preservado perante a lei superveniente; da demanda, tampouco, porque íntegro o interesse processual em executá-lo (CPC/2015, art. 485, VI).

5. Se a garantia da irretroatividade não pode ser rechaçada pelo legislador constitucional e ordinário, com maior razão e ênfase não pode sê-lo pela Administração, interdita de a ela desobedecer ao editar norma regulamentar ou ato administrativo. Logo, sem nenhuma eficácia jurídica o art. 12 do Decreto Federal 8.235/2014.

6. Embora inseridas em Título do Código Civil referente aos "Contratos em Geral", as cláusulas gerais dos arts. 421 (probidade e boa-fé objetiva) e 422 (função social do contrato), ambas de ordem pública e interesse social - portanto, diretrizes irrenunciáveis e inafastáveis a serem estritamente guardadas pelos sujeitos e controladas pelo juiz -, possuem tripla natureza universal: iluminam o ordenamento jurídico por inteiro, afetando relações privadas e públicas; abraçam, além das modalidades contratuais puras, a multiplicidade inumerável de atos e negócios jurídicos, nessa tarefa complementando o instituto da interpretação, manejado pelo art. 113 do Código Civil, indo além de seu âmbito; recaem sobre o negócio jurídico em si, mas igualmente se estendem às fases a ele anterior e posterior.

7. Ofende os princípios da probidade e da boa-fé objetiva o compromissário, em mora, que retarda a execução de obrigações pactuadas (especialmente as destinadas a reparar danos metaindividuais) e, em contrapartida, se beneficia de suspensão ou mesmo remissão de sanções administrativas e penais, sob a escusa de que Projeto de Lei ainda em discussão poderá eximi-lo de respeitar o ajustado. Outrossim, celebrar negócio jurídico na expectativa de não ter de cumpri-lo por conta de anunciada reforma legislativa caracteriza repreensível reserva mental (Código Civil, art. 110). Hipótese clara, por outro lado, de conduta atentatória à dignidade da justiça, mediante emprego de meio artificioso para evitar a execução do que acordado em favor da sociedade. Não se deve esquecer que, ao contrário do que indicaria leitura literal apressada, o art. 774 do CPC/2015 representa padrão ético-jurídico a guiar o devedor durante o processo de execução propriamente dito, mas com irradiação para o antes e o depois.

8. Prescreve, genericamente, o Código Civil que "só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação" (art. 841). Ora, intuitivo que o regime jurídico do TAC necessite resguardar o interesse público muito mais rigidamente do que se verifica na transação entre particulares. Então, se é verdade que a legislação especial atribui ao Ministério Público e a outros colegitimados a possibilidade de celebrar e homologar judicialmente composição para encerrar litígio, não se mostra menos certo que tais sujeitos estão jungidos às restrições aplicáveis aos negócios jurídicos privados e a diversas outras que lhes são peculiares, tanto em forma como em conteúdo.

9. Para os porta-vozes processuais da metaindividualidade, a liberdade de contratar (*rectius*, de celebrar negócios jurídicos) constante do art. 421 do Código Civil não é absoluta, nem irrefreável, mas se subordina não só à função social nele prevista, mas também a cânones jurídicos de regência da vida civilizada em comunidade, entre eles a função ecológica do contrato, cara-metade da função ecológica da propriedade (art. 1.228, § 1º, do Código Civil). Na tutela de bens e valores que integram a órbita da coletividade e das gerações futuras, é interditado acordo - em juízo ou extrajudicialmente, por meio de Termo de Ajustamento de Conduta - concluído à margem ou em vilipêndio da legalidade estrita. A irrestringibilidade não define a resolução amigável protagonizada pelos agentes estatais na litigiosidade transindividual, que obedece a dever inarredável de integral submissão aos interesses e direitos indisponíveis envolvidos. Em resultado, a atuação do Estado (aí incluído o Ministério Público) implica atendimento a rígidos pressupostos, limites e vedações. Daí decorre se franquear ampla vigilância judicial, o que se justifica pelo fato de o TAC ora incorporar, simultaneamente, como figura anfíbia, componentes *ex voluntate* e *ex lege*, ora não vincular outros colegitimados e vítimas individuais descontentes, em harmonia com o espírito cauteloso e republicano de pesos e contrapesos.

10. Agravo Interno não provido.

(AgInt no REsp 1688885/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/09/2020, DJe 20/10/2020)

Assim sendo, entendo que o Termo de Ajustamento de Conduta assinado antes da vigência da Lei Complementar nº 173/2020 deverá ser observado.

a) Em caso de contratação dos aprovados em concurso público, em desacordo com a Lei Complementar nº 173/2020, haveria irregularidade nas contas públicas?

Segundo o art. 16¹⁵, inciso III, alínea 'b', da Lei Orgânica deste Tribunal, qualquer infração à norma legal ou regulamentar, sujeita as contas à desaprovação.

Com isso, entende-se respondida a consulta formulada.

2.3 DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos: conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de São João do Triunfo, senhor Abimael do Valle, sobre a possibilidade de contratação de pessoal decorrente de concurso público homologado, em razão do que dispõe a Lei Complementar 173/2020 e, lembrando que as respostas ofertadas nesta consulta serão de abrangência integral no território paranaense ante o entendimento de que o contido no Decreto Legislativo nº 06/20 se estende aos Estados e Municípios conforme acima aduzido, ressalvado meu posicionamento pessoal sobre o tema, no mérito, responde-se a consulta nos seguintes termos:

I - Poderá haver contratação de aprovados em concurso nos casos não previstos na Lei Complementar nº 173/2020?

Segundo estabelece o art. 8º, da LC 173/2020, tal autoriza, até 31 de dezembro de 2021, a admissão ou contratação de pessoal nestes casos e somente neles: a) reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#); d) contratações de temporários para prestação de serviço militar, e; e) contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

II - A Lei Complementar nº 173/2020 permite a contratação, através de concurso público, em casos de cargos vagos ou vacância de cargos anteriores à 27 de maio de 2020, data da publicação da norma federal?

A Lei Complementar de 2020 não fez qualquer menção ao momento da vacância inexistindo, portanto, qualquer limitação temporal bastando, para tanto, que haja vaga a ser preenchida;

15 Art. 16. As contas serão julgadas: I – regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, financeiros, a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão do responsável, bem como, o atendimento das metas e objetivos; II – regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão; III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão no dever de prestar contas; b) infração à norma legal ou regulamentar; c) ...Vetada...; d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; e) desvio de finalidade; f) dano ao erário. (Incluído pela Lei Complementar n. 194/2016) (...)

Lembremos apenas que o art. 10¹⁶, da mesma Lei, determinou a suspensão dos prazos de validade dos concursos públicos já homologados;

Da reflexão feita com relação ao aumento nominal, há necessidade de que a Presidência da Casa se manifeste acerca do período de apuração conforme argumentos antes expostos, embora tal item tenha sido objeto de divergência parcial na Sessão Plenária ocorrida em 10 de fevereiro de 2021 com manifestação do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares que entende absolutamente claro o texto do art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar nº 173/2020, não podendo, portanto, haver contratação caso haja aumento da despesa, no que foi acompanhado pelo Conselheiro Nestor Baptista;

III - Em caso de Recomendação Administrativa ou Termos de Ajustamento de Conduta, poderá a Administração Pública realizar a contratação de aprovados em concurso público para cumprimento das composições e recomendações, durante a vigência da Lei Complementar nº 173/2020?

Ante os fundamentos apresentados, o Termo de Ajustamento de Conduta assinado antes da vigência da Lei Complementar nº 173/2020 deverá ser observado;

IV - Em caso de contratação dos aprovados em concurso público, em desacordo com a Lei Complementar nº 173/2020, haveria irregularidade nas contas públicas?

Segundo o art. 16¹⁷, inciso III, alínea 'b', da Lei Orgânica deste Tribunal, qualquer infração à norma legal ou regulamentar, sujeita as contas à desaprovação;

V - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- b) à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao item ii;
- c) 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

16 Art. 10. Ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#), em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública estabelecido pela União.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os prazos suspensos voltam a correr a partir do término do período de calamidade pública.

§ 3º A suspensão dos prazos deverá ser publicada pelos organizadores dos concursos nos veículos oficiais previstos no edital do concurso público.

17 Art. 16. As contas serão julgadas: I – regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, financeiros, a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão do responsável, bem como, o atendimento das metas e objetivos; II – regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão; III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão no dever de prestar contas; b) infração à norma legal ou regulamentar; c) ...Vetada...; d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; e) desvio de finalidade; f) dano ao erário. (Incluído pela Lei Complementar n. 194/2016) (...)

do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta I. conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município de São João do Triunfo, senhor Abimael do Valle, sobre a possibilidade de contratação de pessoal decorrente de concurso público homologado, em razão do que dispõe a Lei Complementar 173/2020 e, lembrando que as respostas ofertadas nesta consulta serão de abrangência integral no território paranaense ante o entendimento de que o contido no Decreto Legislativo nº 06/20 se estende aos Estados e Municípios conforme acima aduzido, ressalvado meu posicionamento pessoal sobre o tema, no mérito, responde-se à consulta nos seguintes termos:

I - Poderá haver contratação de aprovados em concurso nos casos não previstos na Lei Complementar nº 173/2020?

Segundo estabelece o art. 8º, da LC 173/2020, tal autoriza, até 31 de dezembro de 2021, a admissão ou contratação de pessoal nestes casos e somente neles: a) reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; b) reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; c) contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#); d) contratações de temporários para prestação de serviço militar, e; e) contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

II - A Lei Complementar nº 173/2020 permite a contratação, através de concurso público, em casos de cargos vagos ou vacância de cargos anteriores à 27 de maio de 2020, data da publicação da norma federal?

A Lei Complementar de 2020 não fez qualquer menção ao momento da vacância inexistindo, portanto, qualquer limitação temporal bastando, para tanto, que haja vaga a ser preenchida;

Lembremos apenas que o art. 10¹⁸, da mesma Lei, determinou a suspensão dos prazos de validade dos concursos públicos já homologados;

Da reflexão feita com relação ao aumento nominal, há necessidade de que a Presidência da Casa se manifeste acerca do período de apuração conforme argumentos antes expostos, embora tal item tenha sido objeto de divergência parcial na Sessão Plenária ocorrida em 10 de fevereiro de 2021 com manifestação do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares que entende absolutamente claro o texto do art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar nº 173/2020, não podendo, portanto, haver contratação caso haja aumento da despesa, no que foi acompanhado pelo Conselheiro Nestor Baptista;

18 Art. 10. Ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#), em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública estabelecido pela União.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os prazos suspensos voltam a correr a partir do término do período de calamidade pública.

§ 3º A suspensão dos prazos deverá ser publicada pelos organizadores dos concursos nos veículos oficiais previstos no edital do concurso público.

III - Em caso de Recomendação Administrativa ou Termos de Ajustamento de Conduta, poderá a Administração Pública realizar a contratação de aprovados em concurso público para cumprimento das composições e recomendações, durante a vigência da Lei Complementar nº 173/2020?

Ante os fundamentos apresentados, o Termo de Ajustamento de Conduta assinado antes da vigência da Lei Complementar nº 173/2020 deverá ser observado;

IV - Em caso de contratação dos aprovados em concurso público, em desacordo com a Lei Complementar nº 173/2020, haveria irregularidade nas contas públicas?

Segundo o art. 16¹⁹, inciso III, alínea 'b', da Lei Orgânica deste Tribunal, qualquer infração à norma legal ou regulamentar, sujeita as contas à desaprovação;

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

- a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- b) à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao item II;
- c) o encerramento do Processo.

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

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

Sala das Sessões, 10 de fevereiro de 2021 – Sessão nº 3.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente

¹⁹ Art. 16. As contas serão julgadas: I – regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, financeiros, a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão do responsável, bem como, o atendimento das metas e objetivos; II – regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão; III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão no dever de prestar contas; b) infração à norma legal ou regulamentar; c) ...Vetada...; d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; e) desvio de finalidade; f) dano ao erário. (Incluído pela Lei Complementar n. 194/2016) (...)

CONTRIBUIÇÃO PATRONAL

TERÇO DE FÉRIAS – REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – DEVOUÇÃO

PROCESSO N° : 110499/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : FUNDO DE APOSENTADORIA, PENSÕES E BENEFÍCIOS DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA
INTERESSADO : ELUIZA MESSIANO
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 458/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Possibilidade do RPPS devolver ao Município valores de contribuição patronal sobre o terço de férias dos servidores. Vedação ao enriquecimento sem causa. Prescrição quinquenal. Prévia reavaliação atuarial. Equacionamento do déficit.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Instituto de Previdência Municipal de Rolândia, através de sua Diretora Presidente, Sra. Eluiza Messiano Bettega, por meio da qual apresentou o seguinte questionamento:

Imaginemos que o Ente Municipal tenha repassado ao RPPS nos últimos cinco anos contribuição "PATRONAL" sobre o um terço de férias pago aos servidores municipais. Com respaldo na decisão do Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Tema 163 da repercussão geral, é possível que o Regime Próprio de Previdência Social possa realizar a devolução ao tesouro municipal desses valores de contribuição patronal?

Houve a juntada aos autos de parecer jurídico¹, com conclusão nesse sentido:

- a) pela devolução dos valores pagos a título de contribuição patronal incidente sobre o adicional de 1/3 de férias, respeitado o limite de restituição aos últimos 5 (cinco) anos;
- b) pela aprovação de lei autorizando a devolução, por não ser possível se valer da decisão do Supremo Tribunal Federal (Tema 163 de repercussão geral) como permissão para a restituição, pois a contribuição patronal não foi tratada naquele julgamento.

Por intermédio do Despacho n° 240/20², foi admitido o processamento da Consulta.

Mediante a Informação n° 27/20³, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca afirmou não ter encontrado decisões sobre o tema no âmbito deste Tribunal de Contas.

1 Peça 3, fls. 5/10.
2 Peça 9.
3 Peça 11.

Através do Despacho nº 362/20⁴, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização assegurou que "não se vislumbram impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de decisão do presente expediente".

A Coordenadoria de Gestão Municipal assim concluiu (Instrução nº 3511/20⁵):

É possível a devolução ao tesouro municipal dos valores calculados indevidamente, uma vez que o regime jurídico não constitui direito adquirido, desde que observado o prazo de cinco anos.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 22/21⁶, manifestou-se:

pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, pela resposta afirmativa quanto à possibilidade de restituição pelo RPPS da cota patronal reputada indevida, observada a prescrição quinquenal e condicionada à prévia reavaliação atuarial do regime e deliberação quanto ao equacionamento do déficit, caso verificado.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais⁷, ratifico o recebimento da Consulta, para respondê-la em tese.

O questionamento versa acerca da possibilidade de o Regime Próprio de Previdência Social, que tenha recebido repasses do Município nos últimos cinco anos a título de contribuição patronal sobre o terço de férias pago aos servidores, realizar a devolução ao tesouro municipal desses valores, respaldado na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Tema 163 de Repercussão Geral.

Pois bem. A Constituição Federal dispõe, acerca da forma de custeio da previdência do servidor público:

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

4 Peça 15.

5 Peça 16.

6 Peça 17.

7 Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno.

Regimento Interno do TCEPR:

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

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

Nos termos da Lei nº 9.717/98, disciplinadora das regras gerais acerca da organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social:

Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu **equilíbrio financeiro e atuarial**, observados os seguintes critérios: (...)

II - **financiamento mediante recursos** provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios** e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes; (negrito nosso)

Cabe mencionar a existência de outras fontes de financiamento do RPPS, como valores aportados pelo ente federativo, receitas decorrentes de investimentos e patrimoniais, valores recebidos a título de compensação financeira (em razão do § 9º do artigo 201⁸ da Constituição Federal), demais dotações previstas no orçamento do ente e outros bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária.

Conforme disposto na Orientação Normativa MPS nº 2/2009, remuneração do cargo efetivo é considerado o valor constituído pelos vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes, estabelecidas em lei de cada ente, acrescido dos adicionais que têm caráter individual e das vantagens pessoais permanentes.

Já a Portaria MPS nº 402/2008, em seu artigo 4º, caput, estabelece que "a lei do ente federativo definirá as parcelas que comporão a base de cálculo da contribuição".

Portanto, a remuneração do cargo efetivo indica o limite do valor do benefício previdenciário, porém o que define a base de cálculo sobre a qual deverá ocorrer a incidência da contribuição para se ter direito ao benefício é a remuneração de contribuição.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema 163 da Repercussão Geral⁹, decidiu:

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.

8 § 9º. Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.

9 Recurso Extraordinário nº 293.068 / SC Relator Ministro Roberto Barroso, Plenário, 11.10.2018.

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. (negrito nosso)

Com a fixação dessa tese de que não incide contribuição previdenciária sobre terço de férias, se a verba equivalente foi descontada pelo Município e repassada ao RPPS, inexistente fundamento para que o órgão previdenciário continue detendo o montante excedido. Assim, o correto é que o numerário indevidamente percebido seja restituído ao tesouro municipal.

Especificamente quanto à contribuição devida pelo ente federativo (patronal) sobre o terço de férias, perfilho do entendimento exposto pelo Ministério Público de Contas no sentido de que, em razão tanto da inexistência de amparo legal ao repasse financeiro, como da vedação ao enriquecimento sem causa, a verificação de que a cota patronal teve como hipótese de incidência fato considerado indevido impõe àquele que se beneficiou desses recursos sua devolução.

A contribuição patronal não possui natureza jurídica de tributo; objetiva a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Ressalto que os fundos de previdência, visando à autossustentabilidade, devem observância a princípios como os da economicidade e eficiência, maximizando a utilização de seus recursos.

Nessa senda, haveria necessidade de se analisar a viabilidade da restituição juntamente com o fim a que a contribuição patronal se destina, qual seja, a conservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

Por conseguinte, visando à operacionalização da observância do equilíbrio, corroboro o opinativo do Órgão Ministerial quanto à conclusão de que, previamente à restituição das contribuições patronais, deve o Instituto Previdenciário efetuar reavaliação atuarial e equacionamento do déficit¹⁰, caso verificado, conforme Portaria MF nº 464/2018¹¹ e demais regulamentos vigentes, pois a cessação dos repasses de contribuições e das respectivas cotas patronais consideradas em cálculos anteriores,

10 Equacionamento de déficit atuarial: decisão do ente federativo quanto às formas, prazos, valores e condições em que se dará o completo reequilíbrio do plano de benefícios do RPPS, observadas as normas legais e regulamentares (conceito do Anexo da Portaria MF nº 464/2018).

11 Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial.

aliada às perdas decorrentes da devolução de parcelas aos servidores, possui o condão, em tese, de ocasionar sérios impactos atuariais.

2.1 DO VOTO

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

É possível que o Regime Próprio de Previdência Social efetue a devolução ao Município dos valores de contribuição patronal sobre o terço de férias pagos aos servidores municipais, desde que observada a prescrição quinquenal e condicionada à prévia reavaliação atuarial e ao equacionamento do déficit, caso verificado.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - é possível que o Regime Próprio de Previdência Social efetue a devolução ao Município dos valores de contribuição patronal sobre o terço de férias pagos aos servidores municipais, desde que observada a prescrição quinquenal e condicionada à prévia reavaliação atuarial e ao equacionamento do déficit, caso verificado;

II - determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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

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

Tribunal Pleno, 3 de março de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 6.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20

RECOMPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA – ANUÊNIO QUINQUÊNIO – CONCESSÃO

PROCESSO Nº : 447230/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMPO BONITO
INTERESSADO : ANTONIO CARLOS DOMINIAK, MARIO WEBER
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 293/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Limites da do art. 8, I e IX, da LC 173/20. Recomposição inflacionária. Possibilidade. Anuênios e quinquênios. Período aquisitivo anterior a 27/05/20. Possibilidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por ANTONIO CARLOS DOMINIAK, à época Prefeito do MUNICÍPIO DE CAMPO BONITO (2017/2020), que, sobre a proibição de concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a que trata o art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/20, formula os seguintes questionamentos:

- a) A recomposição inflacionária é alcançada por tal dispositivo?
- b) Caso não seja possível, e o município tenha concedido antes da publicação da LC 173/2020, como proceder?
- c) Quanto a concessão de anuênios e quinquênios com determinação legal anterior a LC 173/2020, isso é possível?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico (peça nº 04), destacando que:

- a) A remuneração dos servidores não pode ser alterada após 20/03/20, salvo as ressalvas previstas em lei;
- b) A revisão geral anual de vencimentos não é restringida pela LC 173/20;
- c) Apenas a reposição de cargos, sem o aumento de despesa, é admissível pela legislação;
- d) A restrição de majoração de benefícios não se estende aos profissionais de saúde e de assistência social;
- e) O impeditivo de reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação não se aplica às medidas de combate à pandemia;
- f) As gratificações por tempo de serviço já implementadas até dia 27/05/20 devem ser pagas.

Admitida a consulta (peça nº 06), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa que não foram encontradas decisões sobre o tema com efeito normativo.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Informação nº 586/20 (peça nº 12), preliminarmente requer o desentranhamento da Informação nº 582/20 (peça nº 11), sustentando que foi juntada aos autos por equívoco, não guardando correlação com eles. No mérito, responde as indagações do Consulente nos seguintes termos:

a) Pelos termos da legislação em estudo, é vedada a recomposição inflacionária;

b) É legal a concessão da recomposição, assim como de anuênios e quinquênios em 20/03/20, eis que a vigência da norma é a partir de 27/05/20, não se aplicando a retroatividade.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 268/20 (peça nº 13), manifesta-se pelas respostas dos quesitos nos seguintes termos:

a) a concessão de revisão geral anual, visando à recomposição inflacionária da remuneração dos servidores públicos, não é vedada pelo art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/2020, desde que observadas as exigências legais, orçamentárias e constitucionais aplicáveis à espécie.

b) prejudicado.

c) o art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020 determinou a suspensão da contagem do período aquisitivo de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e similares, de maneira que sua aquisição e concessão ficam vedadas no período de 28 de maio de 2020 (data da publicação da Lei) a 31 de dezembro de 2021, admitindo-se, no entanto, a sua aquisição e concessão aos servidores que implementaram os requisitos legais até 27 de maio de 2020, por se tratar de direito adquirido.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Limitam-se os questionamentos do Consulente ao teor do art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/20:

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

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

Como bem alertado no Parecer Jurídico da Entidade, assim como pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e pela Coordenadoria de Gestão Municipal, tramitam perante o Supremo Tribunal Federal Ações Diretas de Inconstitucionalidade em face dos dispositivos da Lei Complementar nº 173/20¹, porém, sem a concessão de efeitos suspensivos, motivo pelo qual deve prevalecer a sua presunção de constitucionalidade.

Adentrando especificamente ao primeiro questionamento, no que tange a concessão de revisão geral anual, deve ser destacado que o texto do inciso I do art. 8º da LC 173/20 não a proíbe, uma vez que não podem ser confundidos os institutos de "reajuste" e "revisão".

Conforme entendimento Supremo Tribunal Federal exteriorizado na ADI 3968/PR, tendo como base os ensinamentos de HELY LOPES MEIRELLES, resta sedimentado que o primeiro diz respeito à concessão de aumento real da remuneração, objetivando garantir o equilíbrio da condição financeira do servidor, adequando a contrapartida monetária às competências, atividades desempenhas e ao mercado de trabalho.

Por outro lado, não pairam dúvidas que a revisão geral anual, a que faz menção o art. 37, X, da Constituição Federal², não possui o condão de gerar ganho remuneratório real, mas, sim, apenas recompor a perda inflacionária frente a instabilidade da moeda:

Enquanto o reajuste corresponde a aumento real, que pretende a recomposição do padrão de vida do servidor, para que possa assegurar a eficácia da atuação do Estado por meio de seus agentes, a revisão geral trata, 'na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos' (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 406).
(...)

Enquanto o reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo.³

1 ADIs nº 6525, 6526, 6541 e 6542.

2 "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;
(...)"

3 ADI 3968, do Tribunal Pleno do STF. Rel. Min. LUIZ FUX, in DJe-282 de 18/12/2019.

A partir destes preceitos, evidencia-se que o art. 8, I, da Lei Complementar nº 173/20 realmente não pretende vetar a recomposição inflacionária, mas, na verdade, busca obstar eventual aumento real concedido aos servidores, o que é corroborado por este próprio dispositivo legal, mais especificamente em seu inciso VIII, ao proibir a adoção de

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

Veja-se que a redação do citado art. 7, IV, da Constituição Federal, dentre outros aspectos, faz menção à recomposição inflacionária:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com **reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo**, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

(...) (grifo nosso)

Esta linha de raciocínio também foi seguida pela equipe de estudos formada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, criada para estar a referida legislação:

Também há óbice à concessão, a qualquer título, de aumento, reajuste ou adequação de remuneração. Sobre tais vedações, há de se ter atenção com as expressões utilizadas na norma. Nesse ponto, cabe transcrever observação da Consultoria Técnica deste Tribunal:

Ainda, atente-se ao fato de que o dispositivo menciona inadvertidamente o termo 'reajuste', em relação ao qual há que se ter a devida cautela, vez que, sabidamente, este vocábulo assume contornos diversos conforme os critérios eleitos por seu intérprete. (...) Frise-se que, para o entendimento ora esposado, há estabelecer-se a necessária distinção entre reajuste e aumento salarial, lembrando-se que este TCE já afirmou, alhures, que reajuste é a expressão atrelada ao conceito de aumento real. Já a revisão geral trata da reposição da inflação.

Outrossim, a Diretoria Jurídica desse Tribunal de Contas teve a oportunidade de se debruçar sobre o tema, ao emitir o Parecer nº 120/20, nos autos de Procedimento Interno nº 384157/20, com essa mesma orientação de pensamento:

O primeiro instituto (reajuste remuneratório), direciona-se particularmente às reconfigurações ou às revalorizações de carreiras específicas, por meio de reestruturações de tabela remuneratórias, por exemplo. Ou seja, com a aplicação do referido instituto ocorre, de fato, um acréscimo/ganho remuneratório.

Já a revisão remuneratória, tratada aqui como revisão geral anual, diferentemente do reajuste, tem por alvo a reposição da variação

inflacionária ocorrida no período. Ou seja, por ser reposição inflacionária, não representa melhoria ou aumento remuneratório, pois apenas resgata o poder aquisitivo suprimido pela elevação do custo de vida derivada do citado intumescimento.

(...)

Fixadas as premissas conceituais entre reajuste e revisão, indissociáveis da análise em voga, verifica-se que da dicção do inciso I já se poderia chegar à conclusão de que a revisão geral anual não estaria abarcada pela proibição lá posta, tendo em vista constar expressamente a vedação ao reajuste e, não, à revisão. (...)

(...)

O dispositivo supra é cristalino ao reafirmar a preservação do poder aquisitivo extraída do inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal, o qual dispõe que é direito de todo trabalhador ter uma remuneração digna, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo.

(...)

Assim, respeitados os requisitos aplicáveis à espécie (dotação na LOA, autorização na LDO, sem esquecer, ainda, as exigências dispostas na LRF, art. 21 a 23), a discricionariedade para a deflagração do processo legislativo de revisão, bem como o limite imposto pelo próprio dispositivo (não superior à variação da inflação medida pelo IPCA), entende-se, salvo melhor juízo, que não há óbice jurídico quanto à concessão da revisão remuneratória prevista no art. 37, inciso X da CF. Por via de consequência, conclui-se que a vedação imposta no inciso I não abarca a revisão geral anual, pois se trata de garantia constitucional atribuída aos servidores públicos em geral.

Por consequência, resta prejudicado o segundo questionamento formulado pelo Consulente, qual seja, "Caso não seja possível, e o município tenha concedido antes da publicação da LC 173/2020, como proceder?".

No que toca a possibilidade de concessão de anuênios e quinquênios com determinação legal anterior a LC 173/20, deve se partir da redação do seu art. 8, inciso IX:

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

(...)

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

(...)

Constata-se que a norma é clara ao especificar a impossibilidade de contabilização do período aquisitivo entre 28/05/20 (data da publicação da norma) até 31/12/21, não havendo dúvidas de que o atos jurídicos perfeitos e o direito adquirido devam ser observados, motivo pelo qual é possível a implementação de concessões desta natureza para determinação legal anterior à LC 173/20.

Neste ponto, novamente oportuna a citação tanto das conclusões tanto da equipe de estudos formada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (que fazem remissão ao parecer SEI nº 9357/2020/ME CGU), como da Diretoria Jurídica desse Tribunal de Contas, respectivamente:

21. Verifica-se da literalidade do art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, acima reproduzido, que o intuito do legislador com a referida previsão não é vedar a concessão de qualquer benefício ao servidor. Com efeito, denota-se da redação do referido dispositivo que, ao impedir a contagem de tempo como período aquisitivo, o mesmo possui eficácia exclusiva, tendo em vista que foi empregado o vocábulo "exclusivamente", além do aposto final 'sem qualquer prejuízo para o efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins'. O referido dispositivo, portanto demanda interpretação restritiva, de modo que não soa possível alargar a semântica desta previsão para além da essência dos institutos paradigmas elencados na norma.

22. Nesse viés, os institutos paradigmas trazidos no art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, são: (a) adicionais incidentes sobre a remuneração do servidor decorrentes da aquisição de determinado tempo de serviço (anuênios, triênios, quinquênios) e (b) licenças-prêmio decorrentes do decurso de determinado tempo de serviço.

23. Com relação a estes institutos paradigmas, pode-se afirmar que para os servidores que tenham completado o período aquisitivo exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio em momento anterior a 28 de maio de 2020 (data da promulgação da LC nº 173, de 2020), estes deverão ter os respectivos efeitos financeiros implementados.

24. Para os demais casos em que ainda não se completou o período aquisitivo, o período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, não poderá ser contabilizado para fins de concessão anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, sendo retomada a contagem do período aquisitivo a partir de 1º de janeiro de 2022.

25. Veja-se, portanto, que o dispositivo sob análise tem o intuito de obstar, temporariamente, a aquisição de direitos cujo fato gerador é o transcurso de determinado período de tempo de serviço e cuja implementação acarrete, necessariamente, o aumento de despesa com pessoal.

(...)

Outro aspecto importante a ser observado no âmbito desta corte, e que contempla, em parte, o item IX da solicitação de informações, está disposto no inciso IX do art. 8º, o qual dispõe acerca da proibição da contagem de tempo para aquisição/concessão dos mecanismos lá mencionados, preservando-o para aposentadoria e quaisquer outros fins não citados expressamente.

Dito de outra forma, o mencionado dispositivo prevê uma 'suspensão' na contagem de tempo, entre 27 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, para efeito de concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, com destaque para o § 3º, que admite a inclusão de condições na LDO e LOA, mas veda qualquer cláusula de retroatividade a fim de evitar a formação de passivos financeiros.

(...)

Conclui-se, portanto, de acordo a disposição legal expressa, que está suspensa a contagem do tempo para a concessão de quinquênios e licenças prêmios no âmbito desta corte de contas, respeitadas o ato jurídico perfeito e o direito adquirido. (...).

Nesta mesma linha de raciocínio, é o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal, no sentido de que "Se o benefício foi implementado antes de 27 de maio de 2020 é legal, se depois, incide a proibição".

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

- a) A recomposição inflacionária a que faz menção o art. 37, X, da CF não é alcançada pela vedação do art. 8, I, da Lei Complementar nº 173/20;
- b) Prejudicada;
- c) É possível a concessão de anuênios e quinquênios cujo período aquisitivo tenha sido alcançado até o dia 27/05/20, nos termos do art. 8, IX, da Lei Complementar nº 173/20.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em conhecer da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

I - a recomposição inflacionária a que faz menção o art. 37, X, da CF não é alcançada pela vedação do art. 8, I, da Lei Complementar nº 173/20;

II - prejudicada;

III - é possível a concessão de anuênios e quinquênios cujo período aquisitivo tenha sido alcançado até o dia 27/05/20, nos termos do art. 8, IX, da Lei Complementar nº 173/20.

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

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

Plenário Virtual, 18 de fevereiro de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

LEI N° 8.666/93, ARTIGO 87, III PENALIDADES – ABRANGÊNCIA

PROCESSO N° : 445040/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 3962/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Extensão dos efeitos da penalidade estabelecida pelo art. 87, III da Lei n° 8.666/1993. A legislação do Estado do Paraná, que disciplina a matéria, preconiza a restrição dos efeitos. Tendência de consolidação da interpretação restritiva dos efeitos da penalidade no âmbito deste Tribunal de Contas. Aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Extensão dos efeitos da penalidade somente ao órgão ou entidade estatal sancionadora.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos da Consulta formulada pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, na pessoa de seu Presidente, Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, por meio da qual questiona quanto à interpretação que deverá ser adotada em relação à extensão dos efeitos das penalidades estabelecidas pelo art. 87, III, da Lei n° 8.666/93¹. *Verbis*.

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná deverá adotar interpretação ampliativa ou restritiva quanto à extensão dos efeitos da penalidade prevista no art. 87, III, da Lei Federal n° 8.666/1993?

O parecer jurídico que instrui o expediente (peça 2, fls. 5 a 14) delineou que o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento sedimentado na linha de que a penalidade do art. 87, III, da Lei n° 8.666/93, se estende para toda a Administração Pública.

Porém, discorre que tem prevalecido, na doutrina e na jurisprudência, que os efeitos devem ser restritos ao âmbito daquele que aplicou a penalidade. Para esclarecer, cita doutrinadores e decisão do Tribunal de Contas da União.

Assevera que este Tribunal de Contas teria consolidado o entendimento no sentido da restrição dos efeitos da penalidade, permitindo a participação de licitantes em órgãos ou entidades diversas daquela que aplicou a sanção de suspensão do direito de licitar e impedimento de contratar com o Poder Público. Como fundamento, citou os Acórdãos n°s 320/18, 2160/18 e 2834/18 do Tribunal Pleno.

¹ Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:
(...)
III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

Propõe que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná passe a observar a posição majoritária em sede doutrinária e jurisprudencial, de restrição dos efeitos, em observância do princípio da segurança jurídica.

Por meio do Despacho nº 832/19 (peça 4), determinei a manifestação da Escola de Gestão Pública sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, conforme dispõe o art. 313, § 2º do Regimento Interno.

Em resposta, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 69/19 (peça 6), citou duas decisões tratando do assunto: o Acórdão nº 1.396/19 – Tribunal Pleno (processo nº 73105/18), de minha relatoria, e o Acórdão nº 156/19 – Tribunal Pleno (processo nº 26357/19), de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

Instada a se manifestar, a 3ª Inspeção de Controle Externo emitiu a Instrução nº 36/19 (peça 9) aduzindo, preliminarmente, que o feito preenche os requisitos para conhecimento e julgamento.

Quanto ao teor da Consulta, inicia sustentando que, ao examinar a matéria, entende de forma diversa do parecer do Consultante, pois o entendimento atual prevalente não aponta para a restrição dos efeitos da penalidade do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, ao contrário.

Fundamenta que, embora o Tribunal de Contas da União e este Tribunal de Contas possuam decisões restringindo os efeitos, nos moldes defendidos por parte da doutrina, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento oposto.

Prossegue afirmando que, com base no princípio da segurança jurídica, diante do entendimento divergente entre os Tribunais de Contas sobre a matéria, inclusive com base no entendimento do Superior Tribunal de Justiça, seria mais seguro adotar a interpretação ampliativa dos efeitos da penalidade.

Ressalta, além disso, que os arts. 155 e 158 da Lei Estadual nº 15.608/07, disciplinam os efeitos da penalidade no âmbito estadual quando da aplicação de penalidades baseadas naquela lei.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, Instrução nº 567/19, peça 10, aponta que, em que pesem as decisões citadas pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontarem para a restrição dos efeitos da penalidade, considerando que a Consulta trata de resposta em tese, possui entendimento oposto, ou seja, pela interpretação no sentido ampliativo da sanção.

Como fundamento, cita o Acórdão nº 1.779/13 – Tribunal Pleno (processo nº 561149/12), de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, em que se adotou a interpretação ampliativa dos efeitos da penalidade do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, propõe que seja dada a seguinte resposta à Consulta:

O TJ do Estado do Paraná deverá adotar interpretação ampliativa quanto à extensão dos efeitos da penalidade prevista no art. 87, III, da Lei Federal nº 8.666/93, pois esta é a posição predominante do STJ. Ademais, a Administração

Pública é uma, devendo ser compreendida em toda sua universalidade, já que a descentralização que se verifica na prática ocorre apenas para melhor atender ao interesse público. A interpretação ampliativa do artigo 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93, coaduna-se com a noção de razoabilidade e moralidade, pois não faria sentido que determinado particular, já sancionado por inadimplir determinado contrato, firmasse nova avença com ente público, colocando em risco novamente a Administração. Se determinada empresa já se portou de maneira inadequada, não há como se aceitar que possa contratar novamente com a Administração durante o período em que estiver suspensa, pois tal situação esvazia a essência da sanção. Ora, se o propósito da sanção prevista no referido dispositivo legal é evitar fraudes e prejuízos ao erário mediante a proibição de participação em licitações daqueles particulares cujas condutas se tenham mostrado atentatórias ao interesse público, é teratológico aceitar que particular que já lesou a Administração Pública possa novamente contratar com o Poder Público, apenas porque se trata de ente federado distinto daquele no qual se perpetrou o dano. A interpretação ampliativa que ora se defende, está calcada no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, mediante o qual o interesse público primário, que no caso em análise é a eficiência dos contratos administrativos, deve prevalecer sobre o interesse privado, que é o interesse de empresas particulares licitarem e contratarem com a Administração Pública.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, Instrução nº 570/20, peça 15, também, possui entendimento pela interpretação no sentido ampliativo da sanção.

Aponta que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o tema, garantindo a interpretação que se trata de norma de caráter geral, e, portanto, não se admitiria tergiversações regionais, locais ou de ente estatal. *Verbis*.

A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar nesse particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a administração local. Ao dispor nesse sentido, a Lei estadual 3.041/2005 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF/1988). [ADI 3.735, rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-9-2016, P, DJE de 1º-8-2017.]

Assim, entende que a interpretação restritiva, que não aplica o entendimento de norma geral, geraria uma participação irregular em licitação pelo fato de que

desconsidera decisão jurisprudencial consolidada, mormente pelo Supremo Tribunal Federal, não obstante estatutos regionais, locais ou estatais preverem de forma diversa da norma geral para agasalhar licitantes punidos.

O Ministério Público de Contas, Parecer nº 297/19, peça 11, discorda das unidades técnicas e manifestou-se no sentido de que deve ser adotada a interpretação restritiva quanto à extensão da penalidade, ponderando que as decisões do Superior Tribunal de Justiça colacionadas na instrução: i) não levam em consideração a legislação do Estado do Paraná que disciplina a matéria; ii) foram proferidas em processos não vinculantes, de modo que não sujeitam os demais órgãos do Poder Judiciário e os demais Tribunais de Contas; iii) refletem julgamentos isolados, não configurando, portanto, entendimento reiterado e consolidado em inúmeros processos.

Desse modo, por tais motivos, não se vislumbra razão que justifique a submissão desse Tribunal de Contas a tais julgados.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, observo que a Consulta satisfaz os pressupostos de admissibilidade estabelecidos pelo art. 311 do Regimento Interno², eis que: i) formulada por autoridade legítima; ii) contém a apresentação objetiva dos quesitos com indicação precisa da dúvida; iii) está relacionada à aplicação de dispositivo legal concernente à matéria de competência deste Tribunal de Contas; iv) encontra-se instruída por parecer jurídico e foi formulada em tese.

Portanto, conheço da Consulta.

Quanto ao mérito, conforme já descrito pelas Unidades Técnicas e pelo Ministério Público de Contas, o Tribunal de Contas da União tem se manifestado no sentido restritivo da penalidade do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, conforme reiteradas decisões de seu Plenário. *Verbis*.

A previsão contida em edital de concorrência no sentido de que o impedimento de participar de certame em razão de sanção do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 limita-se às empresas apenas pela entidade que realiza o certame autoriza a classificação de proposta de empresa apenas por outro ente da Administração Pública federal com sanção do citado comando normativo, em face da inexistência de entendimento definitivo diverso desta Corte sobre a matéria. (Acórdão nº 902/2012 - Plenário. Relator: Ministro José Jorge).

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.

(...) 7. Por oportuno, destaco o Acórdão 3243/2012 – Plenário, em que apresentei tese que foi considerada vencedora, tendo assinado o acórdão na condição de Ministro Revisor.

8. Na ocasião, após extenso debate neste Plenário, ficou assentado que a sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no inciso III do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, produz efeitos apenas em relação ao órgão ou entidade contratante. (Acórdão nº 2.788/2019 - Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro).

A legislação estadual sobre o tema³, Lei Estadual nº 15.608/2007, foi categórica. De acordo com o art. 154, parágrafo único, inciso II da Lei⁴, o impedimento de contratar com a Administração ficará restrito aos procedimentos promovidos pela entidade estatal que o aplicou e, nos termos do art. 155 desta norma⁵, quando o participante for punido com a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, durante o prazo de vigência de igual sanção imposta por pessoa da mesma esfera político-administrativa, ele ficará proibido de participar de procedimentos de contratação promovidos por todas as entidades estatais e órgãos do Estado, a demonstrar o caráter restritivo da sanção.

Assim, embora exista discussão quanto à extensão da suspensão prevista pela Lei Geral de Licitações e Contratos, a norma estadual não permite essa margem interpretativa.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça, interprete das normas federais em última instância nos termos do art. 105, III, da Constituição Federal⁶, ao tratar da matéria exarou entendimento oposto, de que os efeitos da penalidade do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, se estendem a todos os entes licitantes, conforme já explicitado pelas manifestações instrutivas. *Verbis*.

3 Art. 1º. Esta lei estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, observando as normas gerais sobre a matéria, expedidas pela União.

Art. 150. O candidato a cadastramento, o licitante e o contratado que incorram em infrações administrativas sujeitam-se às seguintes sanções administrativas:

(...)

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 02 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, por prazo não superior a 5 (cinco) anos;

4 Art. 154. A suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração será aplicada a participante que:

(...).

Parágrafo único. A aplicação da sanção prevista no *caput* deve observar as seguintes regras:

(...)

II - impedimento da participação da sancionada em procedimentos promovidos pela entidade estatal que a aplicou, sem prejuízo do disposto no art. 158.

5 Art. 155. Quando o participante for punido com a sanção prevista no inc. III do art. 150, durante o prazo de vigência de igual sanção imposta por pessoa da mesma esfera político-administrativa, ficará proibido de participar de procedimentos de contratação promovidos por todas as entidades estatais e órgãos do Estado, por prazo não superior ao maior prazo remanescente daquela anterior.

6 Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

(...)

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;

b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal;

c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.

(...) 4. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/93, suspendendo temporariamente os direitos da empresa em participar de licitações e contratar com a administração é de âmbito nacional (STJ. MS 19.657/DF. Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013).

(...) - É irrelevante a distinção entre os termos Administração Pública e Administração, por isso que ambas as figuras, suspensão temporária de participar em licitação (inc. III) e declaração de inidoneidade (inc. IV), acarretam ao licitante a não-participação em licitações e contratações futuras. - A Administração Pública é una, sendo descentralizadas as suas funções, para melhor atender ao bem comum. - A limitação dos efeitos da "suspensão de participação de licitação" não pode ficar restrita a um órgão do poder público, pois os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública. - Recurso especial não conhecido. (STJ. REsp 151.567/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/02/2003, DJ 14/04/2003, p. 208. RSTJ vol. 170 p. 167).

Nessa linha, a decisão citada pela Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 10, fl. 3)⁷.

Na doutrina, por sua vez, há posicionamentos tanto pela suspensão de licitar com toda a Administração Pública quanto apenas com o ente sancionador.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, o tema possui entendimentos discordantes, lembrando haver três orientações⁸. *Verbis*.

Questão que tem sido frequentemente discutida reside nos efeitos derivados das sanções de suspensão temporária de licitar e impedimento de contratar com a Administração (art. 87, III, Estatuto) e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração (art. 87, IV). Há três correntes de pensamento.

Para grande parte dos especialistas, o efeito é restritivo, vale dizer, limita-se ao ente federativo em que a sanção foi aplicada, invocando-se duas razões: (1ª) a autonomia das pessoas da federação; (2ª) a ofensa ao princípio da competitividade, previsto no art. 3º §1º, I, do Estatuto.

Outra corrente, no entanto, advoga o entendimento de que o efeito sancionatório é restritivo para a suspensão e extensivo para a declaração, ou seja, neste último caso, deve a sanção ser recepcionada por entidade federativa diversa. O argumento tem amparo no fato de que no art. 87, III, o Estatuto alude à Administração – definida no art. 6º, XIII, como sendo o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente -, ao passo que no art. 87, IV, refere-se à Administração Pública – definida no art. 6º, XI, como sendo a administração direta e indireta dos diversos entes federativos.

7 Processual Civil e Administrativo. Suspensão Temporária de Participar de Licitação e Impedimento de Contratar. Alcance da Penalidade. Toda a Administração Pública. 1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2. De acordo com a jurisprudência do STJ, a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993 não produz efeitos apenas em relação ao ente federativo sancionador, mas alcança toda a Administração Pública (MS 19.657/DF, rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013). 3. Agravo desprovido. (STJ - AgInt no REsp: 1382362 PR 2013/0134522-6, Relator: Ministro Gurgel de Faria, Data de Julgamento: 07/03/2017, T1 - Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 31/03/2017).

8 Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. págs. 229 e 230.

Na verdade, não conseguimos convencer-nos, data vênia, de qualquer dos pensamentos que concluem no sentido restritivo dos efeitos punitivos. Parece-nos que o efeito deva ser sempre extensivo. Em primeiro lugar, não conseguimos ver diferença de conceituação naqueles incisos do art. 6º, já que o que podemos constatar é apenas uma péssima e a técnica definição de Administração Pública; com efeito, nenhuma diferença existe entre Administração e Administração Pública. Além disso, se um contratado é punido por um ente federativo com a aplicação de uma daquelas sanções, a razão só pode ter sido a inexecução total ou parcial do contrato, isto é, o inadimplemento contratual, como está afirmado na lei (art. 87). Desse modo, não nos parece fácil entender por que tal infração também não acarretaria riscos para as demais entidades federativas no caso de alguma delas vir a contratar com a empresa punida. Quer dizer: a empresa é punida, por exemplo, com a suspensão do direito de licitar perante uma entidade federativa, mas poderia licitar normalmente perante outra e, como é óbvio, sujeita-la aos riscos de novo inadimplemento. Para nós não há lógica em tal solução, porque a Administração Pública é uma só, é uma, é um todo, mesmo que, em razão da sua autonomia, cada pessoa federativa tenha sua própria estrutura.

Ao tratar da questão, expõe que Marçal Justen Filho e Marcos Juruena Villela Souto adotam o entendimento restritivo, enquanto Márcia Walquíria Batista dos Santos e Jessé Pereira Júnior restritivo em relação à pena de suspensão e extensivo para a penalidade de inidoneidade.

Acompanhando uma terceira corrente, reforça o seu entendimento extensivo em ambos os casos, conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça no REsp 520.553-RJ, de Relatoria do Ministro Herman Benjamin.

Averiguando as recentes lições de Marçal Justen Filho, o ilustre doutrinador diferencia as penalidades de suspensão e declaração de inidoneidade, apontando que a norma adotou a corrente restritiva para a suspensão e ampliativa para a inidoneidade⁹. *Verbis*.

A suspensão temporária do direito de participar de licitação e a declaração de inidoneidade são sanções extremamente graves e pressupõem a prática de condutas igualmente sérias. Comportam tratamento unificado, tendo em vista que podem conduzir a resultados similares. Mas é inquestionável a vontade legislativa de diferenciar as duas sanções.

Qualquer orientação em sentido contrário é incompatível com a disciplina da Lei 8.666/1993. Em face desse diploma, a inidoneidade é dotada do mais elevado grau de severidade e sua aplicação depende da ocorrência de eventos muito reprováveis, que impõem a eliminação da possibilidade de o sujeito sancionado participar de licitações e contratações administrativas em qualquer órbita e perante qualquer entidade da Administração Pública. Já a suspensão se destina a punir condutas dotadas de reprovabilidade ou danosidade de menor porte e está restrita a esfera federativa de aplicação da sanção.

Note-se que a diferenciação do âmbito de aplicação das sanções não se confunde com a indeterminabilidade de seus pressupostos de aplicação. Ou seja, em princípio, os desvios de conduta que inabilitam alguém a contratar com determinado sujeito administrativo, deveriam impor restrições de contratação com todos os entes da Administração, afinal o sujeito não é confiável. No entanto, assim não se passa por três razões: a Lei 8.666/1993

9 Justen Filho, Marçal. Curso de direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2016. págs. 423 e 424.

previu as modalidades da suspensão e da inidoneidade como modalidades distintas de sanções; há previsão legal que diferencia o âmbito de extensão dos termos "administração" e "Administração Pública" e os pressupostos de cabimento da sanção (ou seja, sua gravidade) devem ser distintos. No entanto, a dificuldade é que a Lei 8.666/1993 não explicita os parâmetros que servem para diferenciar a aplicação de uma ou outra sanção."

Para explicar a situação, assinala que a distinção entre as duas sanções se dá no âmbito da amplitude, pois a suspensão ocorre perante a entidade sancionadora e a inidoneidade se estende a todos os órgãos da Administração Pública, nos termos do que prevê o art. 6º da Lei nº 8.666/93.

Em seu consagrado Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos¹⁰, Marçal Justen Filho discorre que a penalidade de suspensão (art. 87, III) produz seus efeitos perante o ente sancionador, mas não perante terceiros, diferenciando-a, com base em alguns critérios¹¹, da penalidade de declaração de inidoneidade (art. 87, IV).

Assim, no âmbito doutrinário, não há uniformidade de entendimentos, de modo que renomados estudiosos sobre o tema possuem conclusões opostas umas às outras.

No que tange às decisões deste Tribunal de Contas, importa mencionar que o Acórdão nº 1.396/19 – Tribunal Pleno (processo nº 73.105/18), de minha relatoria, citado pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 6), não tratou da suspensão prevista pelo art. 87, III, da Lei nº 8.666/93.

Na realidade, aquele processo trata da penalidade aplicada pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde do Nordeste de Santa Catarina e reafirmada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com base no art. 7º da Lei nº 10.520/02, inclusive expondo literalmente que a suspensão era perante a entidade sancionadora.

Portanto, a decisão citada é inaplicável ao caso ora em análise.

Por outro lado, o Acórdão nº 156/19 – Tribunal Pleno (processo nº 26.357/19), de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, trata de decisão confirmando medida cautelar concedida monocraticamente no sentido de que a extensão da pena é restrita.

No mesmo processo, em análise definitiva de mérito, conforme restou consubstanciado no Acórdão nº 3.175/19 – Tribunal Pleno (peça 32), este Tribunal assentou o posicionamento restritivo:

Tendo em vista o assente posicionamento desta Corte em relação à interpretação da extensão da sanção de impedimento para contratar com o poder público ser a mais restritiva, como bem demonstrado pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 29), confirmo a cautelar anteriormente concedida (peça 11) e, no mérito julgo procedente a presente Representação."

10 Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2016. págs. 1348 a 1356.

11 Distinção fundada no prazo de duração da penalidade; distinção fundada na competência para impor a sanção; distinção fundada na interpretação literal; distinção em face do grau de gravidade das ilicitudes praticadas pelo contratado; a exigência de se observar a proporcionalidade entre a penalidade e as condutas; e a identificação entre graus distintos de culpabilidade.

Nesse ponto, citou os Acórdãos nº 1.942/19, 1.396/19 (já mencionado acima) e 2.834/18, todos do Tribunal Pleno.

A primeira decisão, Acórdão nº 1.942/19 (processo nº 677.665/19), de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, expõe o posicionamento atual do Relator, ao dispor:

Embora já tenha me filiado ao entendimento de que a Administração Pública é una e as sanções estendem-se a todos os entes da federação, atualmente filio-me ao entendimento majoritário, de que a sanção de suspensão de participar de licitações se restringe à esfera de governo do órgão sancionador, melhor exegese extraída do artigo 87 da Lei nº 8.666/93.

O Acórdão foi aprovado por unanimidade pelo Tribunal Pleno.

Observo que o Acórdão nº 2.834/18 – Tribunal Pleno (processo nº 531.946/18), de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, também foi citado, embora trate, na essência, da penalidade contida no art. 7º da Lei nº 10.520/02, de modo que não influencia no presente feito.

Desta forma, há elementos que denotam recente entendimento de membros deste Tribunal de Contas, todos pela interpretação restritiva, com votos aprovados pelos demais julgadores, o que parece indicar a tendência de consolidação nesse sentido.

Inobstante o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça pela extensão da sanção à toda Administração Pública face à sua unicidade, como bem apontado pelo Ministério Público de Contas tais decisões carecem de efeito vinculante para a Administração Pública.

Assim, me parece aderente aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade considerar que a suspensão de licitar ou de contratar com a Administração tenha os seus efeitos restritos àquele ente que a impôs e não à Administração Pública em seu sentido amplo, nos exatos termos do art. 6º, XI da Lei nº 8.666/93, mostrando-se bastante para sancionar o licitante contratado, pois as consequências de tal conduta estariam restritas ao âmbito do órgão sancionador.

Em síntese conclusiva, considerando: i) a legislação do Estado do Paraná, que disciplina a matéria, preconiza a restrição dos efeitos; ii) a tendência de consolidação da interpretação restritiva dos efeitos da penalidade no âmbito deste Tribunal de Contas; iii) a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entendo que não cabe uma interpretação que estenda os seus efeitos para além da órbita do órgão ou entidade da Administração que a impôs.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO para que a Consulta seja respondida nos seguintes termos:

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná deverá adotar interpretação ampliativa ou restritiva quanto à extensão dos efeitos da penalidade prevista no art. 87, III, da Lei Federal nº 8.666/1993?

Resposta: Deverá ser adotada a interpretação restritiva quanto à extensão dos efeitos da penalidade estabelecida pelo art. 87, III da Lei nº 8.666/93, devendo a sanção ficar restrita ao órgão ou entidade estatal sancionadora.

Transitada em julgado a decisão, encaminhem-se os autos à Escola de Gestão Pública para registro.

Adotadas as providências pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determino 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 a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito responder nos seguintes termos:

I - O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná deverá adotar interpretação ampliativa ou restritiva quanto à extensão dos efeitos da penalidade prevista no art. 87, III, da Lei Federal nº 8.666/1993?

Resposta: deverá ser adotada a interpretação restritiva quanto à extensão dos efeitos da penalidade estabelecida pelo art. 87, III da Lei nº 8.666/93, devendo a sanção ficar restrita ao órgão ou entidade estatal sancionadora";

II - determinar, após transitada em julgado a decisão, o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública para registro;

III - determinar, após adotadas as providências pertinentes, com fundamento no art. 398, §1º do Regimento Interno, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

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

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

Plenário Virtual, 17 de dezembro de 2020 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

LICENÇA MATERNIDADE CARGO EM COMISSÃO – SUBSTITUIÇÃO TEMPORÁRIA

PROCESSO N° : 31124/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
INTERESSADO : CLEBER FONTANA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 3947/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Servidora comissionada gestante. Estabilidade provisória. Substituição por outro servidor ocupante de cargo de mesma natureza durante o período de afastamento para fins de licença maternidade. Pela viabilidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Francisco Beltrão, representado por Cleber Fontana, Chefe do Poder Executivo em epígrafe, devidamente recebida por meio do Despacho n° 70/20-GCDA (peça n° 06), através da qual formula o questionamento ora transcrito:

Por ocasião do afastamento da servidora pública municipal ocupante exclusivamente de cargo de provimento em comissão decorrente de licença maternidade, que por força do Art. 10, II, b, do ADCT e conforme reconhecido pelo STF no Acórdão ARE 674.103 RG/SC – REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO, Rel. Min. Luiz Fux, publicado em 18/06/2013, além do Acórdão 4586/15-STP deste Tribunal de Contas, possui estabilidade provisória, é possível a nomeação em substituição de outra pessoa que não seja servidor(a) efetivo(a) do ente, em virtude do necessário vínculo de confiança com a autoridade nomeante durante o período de afastamento da gestante licenciada?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico (peça n° 04), do qual se extrai, em suma, opinativo pela legalidade no reconhecimento de estabilidade provisória à servidora gestante, mesmo que ocupante de cargo exclusivamente de provimento em comissão, e a viabilidade de nomeação em substituição – restrita pontualmente ao período de afastamento da titular – de outra pessoa que preencha os requisitos legais para provimento do cargo e guarde o vínculo de confiança com a autoridade nomeante, inerente à própria natureza do cargo a ser provido.

Após manifestações preliminares da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação n° 18/20, peça n° 08) e da Coordenadoria Geral de Fiscalização (Despacho n° 196/20, peça n° 12), a Coordenadoria de Gestão Municipal, em seu Parecer n°

1218/20 (peça nº 13), opinou por resposta no sentido de que é possível a nomeação para cargo em comissão em substituição de servidora comissionada afastada em razão de licença maternidade, pelo período que durar a licença, já que o afastamento deixa o cargo inocupado, sem ônus para a entidade, uma vez que, conforme indica o inciso II do art. 37 da Constituição Federal, os cargos em comissão são de livre nomeação. O substituto deve ser, preferencialmente, um servidor efetivo, conforme dispõe o inciso V do mesmo artigo constitucional.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, concluiu que (Parecer nº 189/20-PCG, peça nº 14):

- 1) Diante do conteúdo do Prejulgado 25 desta Corte, em seu item ix, bem como dos precedentes do Supremo Tribunal Federal que tratam da matéria e do art. 7º, inciso XVIII, da Constituição Federal, é garantida à servidora gestante ocupante de cargo em comissão a estabilidade provisória, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto;
- 2) Não há qualquer exigência legal para que a substituição ocorra por servidor efetivo, bem como não há qualquer indicação a este respeito na jurisprudência dos Tribunais Superiores – vide, a propósito, os precedentes citados no item anterior –, de modo que a nomeação de servidor comissionado para substituir a servidora em licença maternidade é legítima, desde que atenda aos pressupostos do art. 37, I, II e V da Constituição Federal e ao Prejulgado 25 desta Corte, e ocupará o cargo enquanto durar o afastamento da servidora licenciada.

É o 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 r. Despacho nº 70/20-GCDA, razão pela qual ingresso no mérito da questão apresentada.

Inicialmente, entendo que a estabilidade provisória garantida à servidora gestante, ainda que ocupante exclusivamente de cargo de provimento em comissão, não encontra margem para maiores discussões, uma vez que tal entendimento encontra resposta uníssona por parte da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, no sentido de se resguardar amplamente o direito em voga, com base no que preconizam o artigo 7º, XVIII, da Constituição Federal e o artigo 10, inciso II, alínea *b*, do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias.

Dito isso, vislumbro que o verdadeiro questionamento está adstrito à possibilidade ou não de a administração pública, durante o período de gozo de licença maternidade por servidora comissionada, realizar a sua substituição temporária por outro servidor qualificado pelo vínculo de confiança com a autoridade nomeante e, por conseguinte, provido em cargo da mesma natureza.

Acerca do tema, acompanho integralmente o posicionamento esboçado pelo Ministério Público de Contas, qual seja pela viabilidade de se admitir tal substituição enquanto durar o afastamento, não se exigindo para tanto a natureza de cargo efetivo, como concluiu a unidade técnica.

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Ag. Reg. no Recurso Extraordinário nº 420.839, ressaltou que é inimaginável a situação na qual o Presidente da República teria que aguardar toda a gestação da Ministra de Estado para que pudesse nomear uma outra pessoa para ocupar esse cargo. Certamente, a existência dos cargos em omissão se justifica para que em momentos como o supramencionado não haja qualquer empecilho à imediata substituição da ocupante de tal cargo.

Não obstante o trecho transcrito aborde questões da esfera federal, entendo que a mesma interpretação deve ser automaticamente aplicada às esferas estadual e municipal.

Em resumo, a resposta deve se dar conforme abaixo delineado:

Tendo-se em vista a estabilidade provisória resguardada às servidoras comissionadas gestantes, nos exatos termos do que preveem o artigo 7º, XVIII, da Constituição Federal e o artigo 10, inciso II, alínea *b*, do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, imperioso concluir-se que, durante o período de licença maternidade de servidoras ocupantes de cargos puramente comissionados, não se mostra razoável prejudicar as atividades rotineiras da administração pública municipal pelo respectivo afastamento temporário, o que lhe abre a possibilidade de substituí-la transitoriamente por servidor selecionado para ocupar cargo de mesma natureza, desde que preenchidos os quesitos do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal e observado o disposto no Prejulgado nº 25 – TCEPR.

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

I - tendo-se em vista a estabilidade provisória resguardada às servidoras comissionadas gestantes, nos exatos termos do que preveem o artigo 7º, XVIII, da Constituição Federal e o artigo 10, inciso II, alínea *b*, do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, imperioso concluir-se que, durante o período de licença maternidade, não se mostra razoável prejudicar as atividades rotineiras da administração pública municipal pelo respectivo afastamento temporário, o que lhe abre a possibilidade de substituí-la transitoriamente por servidor selecionado para ocupar cargo de mesma natureza, desde que preenchidos os quesitos do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal;

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, respondê-la no seguinte sentido:

I - tendo-se em vista a estabilidade provisória resguardada às servidoras comissionadas gestantes, nos exatos termos do que preveem o artigo 7º, XVIII, da Constituição Federal e o artigo 10, inciso II, alínea *b*, do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, imperioso concluir-se que, durante o período de licença maternidade, não se mostra razoável prejudicar as atividades rotineiras da administração pública municipal pelo respectivo afastamento temporário, o que lhe abre a possibilidade de substituí-la transitoriamente por servidor selecionado para ocupar cargo de mesma natureza, desde que preenchidos os quesitos do artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

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

Plenário Virtual, 17 de dezembro de 2020 – Sessão Virtual nº 15.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente

LICITAÇÃO

MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

RESERVA DE COTA – PERCENTUAL

PROCESSO N° : 114494/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO : MARCELO BELINATI MARTINS
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N° 477/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Microempresa e empresa de pequeno porte. Cota de até 25%. Art. 48 da Lei n° 123/06. Prejulgado n° 27-TCEPR. Favorecimento. Percentual inferior motivado nas causas do art. 49 do citado diploma legal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por MARCELO BELINATI MARTINS, Prefeito do MUNICÍPIO DE LONDRINA, que formula os seguintes questionamentos:

1. Considerando o texto do artigo 48, inciso III da Lei Complementar n° 123/06 que estabelece a obrigatoriedade de reserva de cota de até 25% e na redação do Prejulgado 27 e do Acórdão n° 2122/2019 consta a obrigatoriedade de reserva de cota de 25%, existe impedimento para a Administração Pública adotar a reserva de cota de até 25%, analisando individualmente o objeto de cada contratação, de forma a buscar um melhor percentual de aplicação de acordo com a realidade de mercado?
2. Houve algum entendimento divergente quanto ao disposto na Lei Complementar n° 123/06 por parte dessa Corte de Contas para que se mantenha o estabelecimento da cota fixa de 25% para disputa apenas entre as pequenas e microempresas, conforme apresenta a redação do referido Prejulgado e Acórdão?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico n° 82/20 (peça n° 04), "no sentido da discricionariedade do estabelecimento de cotas inferiores a 25% do objeto nos termos do que preconizado no inciso III do artigo 48 da LC 123/06".

Admitida a consulta (peças n° 07), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa a inexistência de decisões com força normativa sobre o tema.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução n° 3451/20 (peça n° 11), responde as indagações do Consulente:

(...) pela possibilidade de fixação de cota exclusiva à microempresas e empresas de pequeno porte em percentual menor que 25% (vinte e cinco por cento), com fundamento no art. 49 da Lei Complementar n° 123/06, desde que devidamente justificado nos autos do procedimento licitatório.

Para tanto, destaca que:

a) Ainda que o art. 48 da Lei Complementar nº 123/06 estabeleça que a cota seja de até 25% (vinte e cinco por cento), a utilização de percentual menor roga por justificativa amparada nas causas previstas no art. 49 do mesmo diploma legal, considerando o objetivo da norma de favorecer as microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 47 da norma em questão;

b) Referida fundamentação não deve se revelar como simples indicação do enquadramento da situação do certame com a uma das exceções legais, sendo necessária a efetiva demonstração das razões que amparam a utilização de percentual inferior a 25% (vinte e cinco por cento).

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 214/20 (peça nº 12), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Limitam-se as indagações do Consulente à interpretação do art. 48 da Lei Complementar nº 123/06 e do Prejulgado nº 27 desta Corte de Contas, no que diz respeito a possibilidade, ou não, da reserva de cota em percentual inferior a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto dos certames à contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Esclarece o Consulente que a referida dúvida reside no fato da letra da lei prever o termo "até 25% (vinte e cinco por cento)", enquanto a redação do citado prejulgado cita que a reserva é "de 25% (vinte e cinco por cento)":

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

(...)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, **cota de até 25% (vinte e cinco por cento)** do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

(...)" (destacamos)

"i) É possível, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, realizar licitações exclusiva à microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas em determinado local ou região, em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos objetivos propostos no art. 47, Lei Complementar nº 123/2006, desde que, devidamente justificado;

- ii) Na ausência de legislação suplementar local que discipline o conteúdo do art. 48, § 3º da LC nº 123/2006, deve ser aplicado o limite de preferência definido pela Legislação Federal às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte sediadas local ou regionalmente, desde que dentro do preço máximo previsto no edital;
- iii) Conforme o disposto no art. 48, inciso I da Lei Complementar nº 123/2006, é obrigatória a realização de licitação exclusiva à participação de microempresas e empresas de pequeno porte sempre que os itens ou lotes submetidos à competição tenham valor adstrito ao limite legal de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Para bens de natureza divisível, cujo valor ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a Administração deve reservar **uma cota de 25% (vinte e cinco por cento)** para disputa apenas entre as pequenas e microempresas. Com relação aos serviços de duração continuada, o teto deve ser considerado para o calendário financeiro anual;
- iv) A aplicação dos instrumentos de fomento dos incisos I e III do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 é obrigatória à Administração Pública, somente podendo ser afastada nas hipóteses retratadas no art. 49 do mesmo diploma legislativo, exigindo-se, em qualquer caso, motivação específica e contextualizada quanto à sua incidência. (destacamos)

Tal como bem ponderado pela Unidade Técnica e também já tratado no Prejulgado nº 27 desta Corte de Contas, a intenção do legislado ao formular a Lei Complementar nº 123/06 circunda o favorecimento das microempresas e empresas de pequeno porte, com tratamento diferenciado e simplificado, como forma de incentivo, atendendo à ordem econômica nacional, tal como mencionado nos arts. 146, III, "d",¹ e 170, IX,² da Constituição Federal, mediante a redação do seu art. 47:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.
(...)

Sobre o tema, são as autorizadas palavras de MARÇAL JUSTEN FILHO:

Já os benefícios do art. 48 são vinculados à realização das finalidades previstas no art. 47. Ou seja, trata-se de beneficiar as pequenas empresas, mas não é apenas isso. O benefício às pequenas empresas não é o fim último

1 "Art. 146. Cabe à lei complementa:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

(...)

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e § 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

(...)"

2 "Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

(...)"

buscado pela legislação. É o meio para a realização de outros fins, muito mais complexos e amplos. O que se busca é, por meio da preferência assegurada às ME e EPP, promover a inovação tecnológica, o desenvolvimento econômico e social e as outras finalidades referidas no art. 47.³

Assim, o art. 48 da dessa lei infraconstitucional⁴ deve ser interpretado visando atender a equilíbrio entre a busca da proposta mais vantajosa à Administração e o desenvolvimento nacional sustentável a que faz menção o art. 3º, *caput*, da Lei nº 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.

Dentro deste contexto, pode a Administração adotar a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento), portanto, inferior ao referido percentual, porém, desde que analiticamente fundamentada nas situações do art. 49 da mencionada Lei, sob pena de se esvaziar o fomento que ambiciona o espírito da norma:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - (revogado)

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

3 JUSTEN FILHO, Marçal. O estatuto da microempresa e as licitações públicas. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2007, p. 109/110.

4 "Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. § 1º (revogado).

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido."

Neste mesmo sentido, destacou a Unidade Técnica e corroborou o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

(...) é fundamental que a Administração demonstre, objetivamente, nos autos do procedimento licitatório, as razões que fundamentaram a fixação da cota exclusiva em percentual menor que 25% (vinte e cinco por cento), não bastando a simples indicação de que a situação se enquadra em uma das exceções à aplicação da reserva.

Desse modo, é possível a fixação de cota exclusiva à microempresas e empresas de pequeno porte em percentual menor que 25% (vinte e cinco por cento), com fundamento no art. 49 da Lei Complementar nº 123/06, desde que devidamente justificado nos autos do procedimento licitatório.⁵

"(...) a possibilidade de ser arbitrado percentual de cota exclusiva menor que 25% deve estar embasada em um dos incisos do art. 49 da referida Lei Complementar, sendo que a Administração deve demonstrar, objetivamente, nos autos do procedimento licitatório, as razões que fundamentaram a fixação da cota exclusiva em percentual menor que 25%.⁶

Logo, responde-se o questionamento do Consultante nos seguintes termos:

I - Considerando o texto do artigo 48, inciso III da Lei Complementar nº 123/06 que estabelece a obrigatoriedade de reserva de cota de ATÉ 25% e na redação do Prejulgado 27 e do Acórdão nº 2122/2019 consta a obrigatoriedade de reserva de cota DE 25%, existe impedimento para a Administração Pública adotar a reserva de cota de até 25%, analisando individualmente o objeto de cada contratação, de forma a buscar um melhor percentual de aplicação de acordo com a realidade de mercado?

Sim, pode a Administração adotar a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento), porém, desde que analiticamente fundamentada nas situações do art. 49 da Lei Complementar nº 123/06, sob pena de se esvaziar o fomento que ambiciona o espírito da mencionada norma.

II - Houve algum entendimento divergente quanto ao disposto na Lei Complementar nº 123/06 por parte dessa Corte de Contas para que se mantenha o estabelecimento da cota fixa de 25% para disputa apenas entre as pequenas e microempresas, conforme apresenta a redação do referido Prejulgado e Acórdão?

Diante da resposta do item 1, resta prejudicado este questionamento.

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que pode a Administração adotar a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento), porém, desde que analiticamente fundamentada nas situações do art. 49 da Lei Complementar nº 123/06, sob pena de se esvaziar o fomento que ambiciona o espírito da mencionada norma.

5 Peça nº 11, fls. 04 e 05.

6 Peça nº 214/20.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em conhecer da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que pode a Administração adotar a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento), porém, desde que analiticamente fundamentada nas situações do art. 49 da Lei Complementar nº 123/06, sob pena de se esvaziar o fomento que ambiciona o espírito da mencionada norma.

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

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

Plenário Virtual, 4 de março de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

REMUNERAÇÃO

PODER EXECUTIVO – PODER LEGISLATIVO – CARGOS SIMILARES

PROCESSO N° : 471742/20
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MATINHOS
 INTERESSADO : JOSE CARLOS DO ESPIRITO SANTO, RUY HAUER REICHERT
 RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 513/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Paridade de vencimentos entre cargos de denominação semelhante, pertencentes a quadros funcionais de Poderes diversos. Conhecimento e resposta nos seguintes termos: Não é possível a equiparação de vencimentos entre cargos do Poder Executivo e cargos de denominação similar do Poder Legislativo, sob o fundamento de isonomia ou de necessidade de observância ao limite estabelecido no inciso XII do art. 37 do texto constitucional. Conforme disposto nos incisos X e XIII do art. 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada mediante lei específica (princípio da reserva legal), observada a iniciativa privativa em cada caso, bem como as exigências orçamentárias e fiscais, sendo, ademais, vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias. Além disso, a fixação dos vencimentos deverá observar as diretrizes do § 1º do art. 39 do texto constitucional, pautando-se na natureza, grau de responsabilidade, complexidade, peculiaridades dos cargos, e requisitos de investidura.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo então Prefeito do Município de Matinhos, Sr. Ruy Hauer Reichert, na qual faz os seguintes questionamentos a esta Corte de Contas:

- 1) É possível a paridade da base salarial do Cargo de contador e do advogado do Poder Executivo com o Cargo de contador e do advogado do Poder Legislativo? Considerando que cargos semelhantes no Poder Legislativo não podem ter vencimentos superiores ao Poder Executivo.
- 2) Como pode proceder para realizar a paridade da base salarial? Considerando o que determina o § 2º do artigo 5º¹ e § 2º do art. 121², ambos do Estatuto dos Servidores Públicos de Matinhos.

1 Art. 5º Os cargos de provimentos efetivos da Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional, serão organizados em carreiras ou serão isolados.

§ 1º As atribuições de cada grupo ou carreira serão definidas na Lei do Sistema de Cargos, Vencimentos e Planos de Carreira.

§ 2º Será assegurada aos servidores municipais a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo poder, neste inclui-se o Poder legislativo e Poder Executivo, ressalvadas as vantagens de caráter individual.

2 Art. 121 Vencimento é retribuição pecuniária pelo efetivo exercício do cargo público, correspondente ao símbolo, padrão e nível fixados em lei, nunca inferior ao salário-mínimo nacional, sendo vedada a sua acumulação, ressalvado o disposto no artigo 37, inciso XVI da Constituição Federal.

§ 1º Os valores dos vencimentos dos cargos públicos são irredutíveis.

§ 2º É assegurada a isonomia de vencimento para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Legislativo e Executivo, ressalvados as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou local de trabalho.

3) Se possível a alteração de vencimentos dos servidores públicos deverá ser precedida de lei específica, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal?

Instruiu a consulta o parecer jurídico acostado à peça nº 4, elaborado pela Procuradora-Geral do Município, no qual, mencionando o art. 37, incisos X, XII e XIII da Constituição Federal, a Súmula Vinculante 37, o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Matinhos, bem como decisões do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Contas, além de doutrina especializada, afirmou que "não há que se falar em isonomia automática, assim como é assegurada a paridade de vencimentos para cargos semelhantes em poderes distintos, podendo ser concedida desde que haja lei para tanto".

Diante disso, opinou o referido parecer no sentido de que sejam analisadas as atribuições dos cargos assemelhados do Poder Executivo e Legislativo do Município a fim de que, se necessário, seja providenciado projeto de lei revisando o vencimento dos cargos, com o intuito de assegurar a paridade de vencimentos, garantida pelo Estatuto dos Servidores Públicos Municipais.

A consulta foi recebida por meio do Despacho nº 915/20 (peça nº 6), que determinou o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, nos termos do § 2º do art. 313 do Regimento Interno³, a fim de verificar se existiam decisões com efeito normativo acerca do tema.

Por meio da Informação nº 78/20 (peça nº 8), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que, após pesquisa na jurisprudência deste Tribunal de Contas, foram encontradas as seguintes decisões:

ACÓRDÃO Nº 1843/19 - Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 608708/17

ASSUNTO: CONSULTA

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO

INTERESSADO: EDSON BATTILANI

RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Consulta. Indagação a respeito da possibilidade de fixação de verba remuneratória a servidores da Câmara Municipal, mediante simples remissão à lei de iniciativa do Poder Executivo. Inviabilidade jurídica. Manifestações uniformes. Necessidade de lei específica, nos termos da Constituição Federal.

ACÓRDÃO Nº 273/16 - Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 289788/15

ASSUNTO: CONSULTA

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE BARBOSA FERRAZ

INTERESSADO: ELSON ZACARIAS DE SIQUEIRA

ADVOGADO:

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Consulta. Conhecimento. Resposta. Câmara Municipal. Servidores. Reajuste

³ 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 prejudgado 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).

através de lei específica observada a iniciativa privativa. Cargos assemelhados. Limite de remuneração do Poder Executivo. Observância ao início da vigência da lei para pagamento.

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao disposto no art. 252-C do Regimento Interno⁴, a unidade informou, por meio do Despacho nº 942/20 (peça nº 11), que não há impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se por meio da Informação nº 585/20 (peça nº 12), em que afirmou, inicialmente, que o Acórdão nº 273/16 – Tribunal Pleno tratou da temática, respondendo, quase que na totalidade, as questões levantadas. Em breve síntese, opinou pela impossibilidade da paridade salarial entre o Executivo e o Legislativo municipal, concluindo pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

1 – É possível a paridade da base salarial do cargo de contador e do advogado do Poder Executivo com o cargo de contador e do advogado do Poder Legislativo? Considerando que os cargos semelhantes no Poder Legislativo não podem ter vencimentos superiores ao Poder Executivo.

Resposta: não é possível.

2 – Como pode proceder para realizar a paridade da base salarial?

Considerando o que determina o § 2º do art. 5º e § 2º do artigo 121, ambos do Estatuto dos Servidores Públicos de Matinhos.

Resposta: não se vislumbra paridade, portanto o quesito está prejudicado.

3 – Se possível a alteração de vencimentos dos servidores públicos deverá ser precedida de lei específica, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal?

Para alteração de vencimentos a lei é de rigor, inclusive com previsão de impacto orçamentário, atendidos todos os requisitos legais da LRF.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que emitiu o Parecer nº 271/20 (peça nº 13), subscrito pela Douta Procuradora-Geral, Dra. Valéria Borba, de que se extrai, em suma, a seguinte conclusão:

Em síntese conclusiva, conforme precedentes expostos, pode-se inferir que os valores pagos a título de vencimentos aos servidores do Poder Executivo constituem limite e devem servir de parâmetro para a fixação dos valores pagos a título de vencimento dos servidores do Poder Legislativo, desde que os cargos tenham atribuições comprovadamente iguais ou assemelhadas, em razão do disposto no inciso XII do artigo 37 da CF, devendo-se observar, ainda, o teto das remunerações e subsídios estabelecido no inciso XI do artigo 37 da CF. Por derradeiro, os vencimentos dos cargos devem ser fixados seguindo as diretrizes do § 1º art. 39 da Lei Maior. Dentro desta perspectiva, na forma do inciso XII do art. 37, não se revela factível ao Poder Executivo buscar equiparar automaticamente os vencimentos de cargos com o de servidores do Poder Legislativo, pois somente por lei específica é possível a fixação ou alteração de remuneração dos servidores públicos, sendo vedada a vinculação ou

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. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

equiparação de quaisquer espécies remuneratórias, nos termos do art. 37, X, e XIII da Constituição Federal.

Com base em tais fundamentos, opinou o ente ministerial pelo conhecimento da consulta e pelo oferecimento de resposta nos termos constantes no corpo do parecer, considerando respondidos os questionamentos nº 1 e 3 e prejudicada a resposta ao de nº 2.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da presente consulta, vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 311 e 312 do Regimento Interno.

Destaque-se que, embora os quesitos tenham sido formulados a partir de caso concreto, conforme salientado pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 271/20 (peça nº 13), a temática relativa à remuneração dos servidores públicos possui previsão constitucional, sendo a discussão acerca da paridade de vencimentos entre cargos de diferentes Poderes de extrema relevância, o que torna pertinente e recomendável o conhecimento da consulta, nos termos do § 1º do art. 311 do Regimento.

Ressalte-se, de todo modo, que a resposta será oferecida em tese, sem adentrar em particularidades da legislação local ou do caso concreto mencionado na documentação anexada pelo consulente.

O regime constitucional da remuneração dos servidores públicos decorre da conjugação harmônica e sistemática de vários dispositivos constitucionais, notadamente aqueles previstos nos incisos do art. 37, de que se destacam:

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso**, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;
XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (sem grifos no original)

Conforme bem apontado pelo Ministério Público de Contas (Parecer nº 271/20, peça nº 13), devem ser levadas em consideração, na análise da presente consulta, três premissas básicas decorrentes do regime constitucional acima transcrito: (i) somente lei específica pode fixar ou alterar a remuneração dos servidores públicos – inciso X; (ii) existência de um limite de vencimentos para os cargos dos Poderes Legislativo e Judiciário, que não poderão ser superiores aos fixados para cargos assemelhados do Poder Executivo – inciso XII; (iii) vedação à vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público – inciso XIII.

Cumpra registrar, ademais, que, anteriormente à reforma administrativa implementada pela EC nº 19/98, a Constituição Federal trazia, no § 1º do art. 39, uma previsão de isonomia de vencimentos, a ser assegurada por lei específica, para servidores de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) com cargos de atribuições iguais ou assemelhados, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou local de trabalho. Veja-se:

Art. 39. (...)

§ 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

Também antes da emenda constitucional, o inciso XIII do art. 37 possuía redação diversa, excepcionando o citado § 1º da regra de proibição à vinculação ou equiparação de vencimentos:

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º.

Nesse contexto, importante ressaltar o entendimento à época, tanto da doutrina quanto da jurisprudência, de que a isonomia não decorria diretamente da Constituição Federal, sendo o § 1º do art. 39 um preceito dirigido ao legislador, a quem competiria concretizá-lo por meio de atos legislativos específicos que fixassem a remuneração dos servidores⁵.

⁵ Veja-se, nesse sentido: "Mandado de segurança. Equiparação de vencimento. Isonomia. – O parágrafo 1 do artigo 39 da Constituição Federal é preceito dirigido ao legislador, a quem compete concretizar o princípio da isonomia, considerando especificamente os cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. - Como a concretização da isonomia salarial depende de ato legislativo específico, a fixar idênticos vencimentos "para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário", o parágrafo 4º do art. 41 da Lei nº 8.112/90 revela-se imprestável para o objetivo almejado pelos recorrentes, pois que se trata de norma que repete, no plano infraconstitucional,

No entanto, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, excluiu-se a previsão de isonomia contida no § 1º do art. 39, passando referido dispositivo a estabelecer que:

Art. 39. (...)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

Outrossim, foram afastadas as exceções à vedação de vinculação ou equiparação de espécies remuneratórias, anteriormente mencionadas no inciso XIII do art. 37 do texto constitucional, que passou a contar com a seguinte redação: "XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público".

Portanto, de acordo com a atual normativa constitucional, deverão ser levados em consideração, para a fixação da remuneração dos servidores públicos, a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos de cada carreira, os requisitos para investidura e as peculiaridades dos cargos.

Exposto o panorama constitucional acerca do tema, vale ressaltar que algumas questões relativas à paridade de vencimentos entre servidores ocupantes de cargos de Poderes diversos, e à adequada interpretação da norma prevista no art. 37, inciso XII, da Constituição Federal⁶, já foram apreciadas por esta Corte de Contas em outras oportunidades.

No âmbito do Acórdão nº 1855/10 – Tribunal Pleno, de relatoria do ilustre Conselheiro Nestor Baptista, proferido nos autos de Consulta de nº 443246/09, este Tribunal refutou a aplicação automática de isonomia entre cargos assemelhados dos Poderes Executivo e Legislativo, diante das diretrizes do art. 39, § 1º, da Constituição Federal. Veja-se:

Consulta. Câmara Municipal de Clevelândia. Recursos Humanos. Art. 37, XII, CF/88. A isonomia automática não procede. O art. 39, § 1º, CF, estabelece outras diretrizes para a fixação de vencimentos, devendo esta ser pautada na natureza das atividades, no grau de responsabilidade e na complexidade dos cargos componentes de cada carreira.

Por sua vez, por meio do entendimento sedimentado no Acórdão nº 273/16 – Tribunal Pleno, decorrente dos autos de Consulta nº 289788/15, de relatoria do ilustre Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, decidiu este Tribunal que:

o enunciado genérico do § 1º do art. 39 da Constituição Federal. - Por outro lado, permanece íntegro o enunciado da Súmula 339 dessa Corte, que não sofreu qualquer alteração em decorrência da nova Constituição e da legislação editada após outubro de 1988. Recurso ordinário a que se nega provimento." (STF, RMS 21512, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 24/11/1992, DJ 19-02-1993 PP-02034 EMENT VOL-01692-03 PP -00533 RTJ VOL-00147-03 PP-00931).

6 Art. 37 (...) XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

Os valores pagos a título de vencimentos aos servidores públicos do Poder Legislativo não poderão exceder os valores pagos aos servidores do Poder Executivo para os cargos assemelhados, uma vez que o art. 37, XII, da Constituição Federal cria um limite, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal.

Observe-se que, em ambos os Acórdãos acima mencionados, fez-se referência à seguinte decisão, proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 603, em que se afirma que o art. 37, XII, estabelece um limite de vencimentos, e não uma relação de igualdade:

Não há, de igual modo, ofensa ao disposto no art. 37, X e XII, da CB. Como ponderou o Min. Célio Borja, relator à época (...). Argui-se, também, violação do inciso XII do art. 37 da Constituição (...). **Não está aí proclamada isonomia remuneratória prescrita alhures (art. 39, § 1º, CF) para os cargos, aliás, de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O que o inciso XII, art. 37, da Constituição, cria é um limite, não uma relação de igualdade.** Ora, esse limite reclama, para implementar-se, intervenção legislativa uma vez que já não havendo paridade, antes do advento da Constituição, nem estando, desse modo, contidos os vencimentos, somente mediante redução dos que são superiores aos pagos pelo Executivo, seria alcançável a parificação prescrita. (ADI 603, voto do Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 17-8-2006, Plenário, DJ de 6-10-2006.) (sem grifos no original)

Outrossim, destacou o Ministério Público de Contas, nos presentes autos, que, em diversas decisões, esta Corte reconheceu a necessidade de adoção de providências específicas para a correção de situações de violação ao disposto no art. 37, inciso XII, da Constituição Federal⁷.

⁷ Aduziu o ente ministerial, no Parecer nº 271/20 (peça nº 13), que: "Nesse sentido, oportuno pontuar que o Acórdão nº 4055/17 – Primeira Câmara, proferido ato de inativação de servidora da Câmara Municipal de Curitiba (autos 361713/2015), assentou o entendimento de que, o legislativo municipal, mesmo após o advento da Carta da República, não adotou nenhum esforço no sentido de buscar manter uma razoabilidade entre os salários de seus servidores e aqueles oferecidos pelo Poder Executivo para semelhantes funções, fato que deve ser objeto de reconhecimento de inconstitucionalidade, quer pela via judicial, quer pela via administrativa. Da decisão mencionada, foi interposto Recurso de Revista 846820/17 (Acórdão 3360/2019 – Tribunal Pleno), que foi analisado e provido a fim de registrar o ato de inativação, mantendo, contudo, a proposta apresentada no item III, "b" que determinou 'o encaminhamento destes autos à Presidência desta Corte de Contas, para ciência quanto à suposta violação do contido no artigo 37, XII, da Constituição Federal, tanto no âmbito dos 399 municípios paranaenses quanto no âmbito estadual, e deliberação acerca da adoção de providências para a apuração da extensão e saneamento do problema.' De igual forma, ao julgar Relatório de Inspeção relativo à fiscalização realizada na folha de pagamento da Câmara Municipal de Curitiba objetivando aferir o atendimento ao disposto no art. 37, inc. XII da CRFB/88, assim consignou: 'Relatório de Inspeção. Art. 37, XII, da Constituição Federal. Vencimento básico de servidores do Poder Legislativo maiores que o de servidores do Poder Executivo. Precedentes. Inconstitucionalidade do objeto inspecionado. Encaminhamento à Presidência. [...] I. aprovar o Relatório de Inspeção realizada na Câmara Municipal de Curitiba, em cumprimento ao Acórdão 386/15 – SIC que definiu, como objetivo específico da inspeção, a verificação da constitucionalidade das remunerações dos servidores da Câmara Municipal de Curitiba em face do limite estabelecido pelo art. 37, XII, da Constituição Federal, considerando os cargos com atribuições afins do Poder Executivo, em razão da: (a) inconstitucionalidade do pagamento a título de vencimentos aos servidores públicos do Poder Legislativo excederem os valores pagos aos servidores do Poder Executivo para os cargos assemelhados, uma vez que o art. 37, XII, da Constituição Federal cria um limite, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal; II. encaminhar este feito à Presidência da Casa alertando-a da existência do Recurso de Revista 846820/17 (Acórdão 3360/2019 – Tribunal Pleno), para que avalie a melhor forma de proceder na apuração da extensão e saneamento dos achados. (grifou-se) (Prot. nº 197470/19, Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, j. em 09/12/19)".

Ainda no que tange à aplicação do referido dispositivo constitucional, vale citar os ensinamentos do doutrinador Hely Lopes Meirelles⁸:

No atual sistema os vencimentos pagos pelo Poder Executivo constituem o limite máximo para a remuneração dos servidores que exerçam funções iguais ou assemelhadas no Legislativo e no Judiciário (CF, art. 37, XII). Sendo assim, estes Poderes, tendo em vista suas disponibilidades orçamentárias, podem estabelecer a retribuição a seus servidores em bases idênticas às do Executivo, ou lhes atribuir menor remuneração, mas nunca pagar-lhes mais, de modo a criar uma injusta disparidade, daí resultando um *teto* para esses Poderes. A liberdade dos Poderes Legislativo e Judiciário reduz-se, quanto a esse aspecto, à possibilidade de criar ou não seus cargos e à de fixar-lhes um estipêndio igual ou inferior ao estabelecido em lei para os mesmos servidores, isto é, os que tenham atribuições iguais ou assemelhadas, no âmbito do Executivo.

Deve-se destacar, de todo modo, que, embora a interpretação a ser conferida ao art. 37, XII, da Constituição Federal seja de que se trata de um limite, e que a Emenda Constitucional nº 19/98 tenha excluído a regra de paridade prevista no § 1º do art. 39 do texto constitucional, nada impede que os vencimentos dos cargos do Poder Executivo possam servir não apenas como teto, mas também, abstratamente, como norte ou parâmetro para a fixação, pelo legislador, por lei específica, dos padrões remuneratórios dos cargos com atribuições assemelhadas dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Ressalta-se, no entanto, que a fixação dos vencimentos deve obedecer às já mencionadas diretrizes do § 1º do art. 39 da Constituição Federal, relacionadas à natureza das atividades, ao grau de responsabilidade e à complexidade e peculiaridades dos cargos, elementos estes que podem ser bastante diferentes entre cargos de Poderes diversos, ainda que possuam denominação similar, o que deverá ser analisado casuisticamente.

Nesse ponto, cumpre destacar, em conformidade com o exposto pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas, que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário possuem suas próprias especificidades, com orçamento, competências e funções diversas entre si.

Acrescente-se que, como mencionado anteriormente, o inciso X do art. 37 da Constituição Federal estabelece que a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada por lei específica, em sentido formal (princípio da reserva legal), observada a iniciativa privativa em cada caso, de modo que cada Poder possui independência para iniciar o processo legislativo que fixa a remuneração de seus próprios servidores.

Devem ser observadas, ainda, na fixação legal da remuneração, as exigências de natureza orçamentária e fiscal, previstas no art. 169 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

8 MEIRELLES, Hely Lopes. et. al. Direito Administrativo Brasileiro. 44. ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 471.

Acerca do tema da reserva de lei, vale citar:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. I. - **Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII.** II. - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. III. - Cautelar deferida. (STF, ADI 3369 MC, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/2004, DJ 18-02-2005 PP-00005 EMENT VOL-02180-04 PP-00782 LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 116-124 RTJ VOL-00192-03 PP-00901) (sem grifos no original)

Esta Corte de Contas também já tratou da questão, ainda que sob prismas diversos, conforme se denota das seguintes decisões, proferidas em processos de consulta e dotadas de força normativa:

ACÓRDÃO Nº 1843/19 - Tribunal Pleno

Consulta. Indagação a respeito da possibilidade de fixação de verba remuneratória a servidores da Câmara Municipal, mediante simples remissão à lei de iniciativa do Poder Executivo. Inviabilidade jurídica. Manifestações uniformes. Necessidade de lei específica, nos termos da Constituição Federal.

ACÓRDÃO Nº 273/16 - Tribunal Pleno

Consulta. Conhecimento. Resposta. Câmara Municipal. Servidores. Reajuste através de lei específica observada a iniciativa privativa. Cargos assemelhados. Limite de remuneração do Poder Executivo. Observância ao início da vigência da lei para pagamento.

Cumpra registrar, nesse contexto, que o inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, com a nova redação dada pela Emenda nº 19/98, veda expressamente a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹, acerca do referido dispositivo, que:

O que se visa impedir, com esse dispositivo, são os reajustes automáticos de vencimentos, o que ocorreria se, para fins de remuneração, um cargo ficasse vinculado ao outro, de modo que qualquer acréscimo concedido a um beneficiaria a ambos automaticamente; isso também ocorreria se os reajustes de salários fossem vinculados a determinados índices, como o de aumento do salário mínimo, o de aumento da arrecadação, o de títulos da dívida pública ou qualquer outro.

Nesse sentido, quanto à existência de legislação local que assegure, de forma genérica, paridade de vencimentos entre cargos de atribuições iguais ou assemelhadas de diferentes Poderes, ressalto que tal normativa não se mostra apta a fundamentar eventual aumento de remuneração de servidores públicos pela via administrativa.

9 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 715.

Além de a referida legislação não ser dotada da necessária especificidade exigida pelo inciso X do art. 37 da Constituição Federal, há que se atentar para o fato de que o texto constitucional consagra a independência dos poderes em propor a remuneração de seus próprios servidores, assegurada pela iniciativa legislativa privativa, além de vedar a equiparação e a vinculação de espécies remuneratórias, nos termos do inciso XIII, também do art. 37.

Vale citar, nessa esteira, recente precedente do Supremo Tribunal Federal, invocado pelo Ministério Público de Contas em sua manifestação:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. EQUIPARAÇÃO SALARIAL. LEI 1.042/1971 DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE – MG. PARIDADE DE VENCIMENTOS E VANTAGENS ENTRE CARGOS DA PREFEITURA E DA CÂMARA MUNICIPAL. ARTIGO 37, INCISO XIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. (...) **O Tribunal a quo divergiu da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de "ser incontroverso que leis de equiparação ou vinculação automática de vencimentos, quando não originariamente inconstitucionais, terão sido revogadas por inconstitucionalidade superveniente desde pelo menos a Carta de 1967" e que "a Constituição mantém a proibição, vinda de 1967, de vinculações ou equiparações de vencimentos (CF 88, art. 37, XIII), o que basta para elidir qualquer ensaio - a partir do princípio geral da isonomia - de extrair, de uma lei ou resolução atributiva de vencimento ou vantagens determinadas a um cargo, força bastante para estendê-los a outro cargo, por maior que seja a similitude de sua posição e de suas funções"** (ADI 1.776-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 26/5/2000). No mesmo sentido foi a decisão monocrática proferida pelo Ministro Gilmar Mendes no RE 1.165.121-AgR, DJe de 2/9/2019, caso idêntico ao presente, in litteris: **"Percebe-se que a controvérsia recursal não reside na interpretação da norma local, mas na possibilidade jurídica de lei municipal determinar a paridade de vencimentos entre funcionários da Prefeitura e da Câmara Municipal, ocupantes de cargos equivalentes.** O feito foi ajuizado em 3.7.2015 (eDOC 1, p. 3), posteriormente à Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, que deu a atual redação ao art. 37, XIII, da CF: é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. O Tribunal a quo não considerou tal norma na apreciação da lide, mesmo após provocado por embargos de declaração do Município. É evidente, porém, sua incompatibilidade com o acórdão proferido. **Não é possível ao legislador, no atual regime constitucional, conferir unidade de regime a carreiras diversas, de modo que a alteração que sofra uma delas repercuta, automaticamente, sobre a outra. É o que se extrai da norma do art. 37, XIII, da CF, que a EC 19/1998 buscou tornar mais explícita em relação ao seu texto anterior, que remetia à norma, atualmente revogada, do art. 39, § 1º** (A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho). **Não resta dúvida de que ao condenar o recorrente a pagar aos recorridos, detentores de cargos no Executivo Municipal, os mesmos vencimentos de cargos equivalentes do Legislativo Municipal, o ato impugnado realizou equiparação de espécie remuneratória, não menos inválida por existir lei local que a prevísse."**

(STF - RE: 1238067 MG - MINAS GERAIS 0108922- 56.2015.8.13.0525, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 30/10/2019, Data de Publicação: DJe-241 05/11/2019). (sem grifos no original)

Ainda acerca do tema, afirmou o ente ministerial, no Parecer nº 271/20 (peça nº 13), que a normativa local que garante isonomia de forma abstrata consiste em mera norma programática e de princípio organizativo, que não atende ao requisito de especificidade exigido constitucionalmente para a fixação de remuneração. Veja-se:

Pondera-se, primeiramente, que a lei que de forma genérica estabelece garantia de isonomia, não atende o requisito de especificidade exigido pelo art. 37, inciso X da CF, sendo indispensável que norma específica, editada para atender o comando legal isonômico, integralize o princípio ao ordenamento jurídico, fixando valores e outras disposições, respeitada a iniciativa privativa, uma vez que cada um dos Poderes da República possui independência para a fixação da remuneração de seus servidores, respeitando os limites de gastos orçamentários, assegurando, assim, o princípio da tripartição dos poderes estabelecido no art. 2º da Constituição.

Em outras palavras, quando a norma infraconstitucional municipal garante isonomia vencimental entre servidores do quadro de pessoal de Poderes distintos, estabelece um comando genérico que pretende apenas condicionar legislação futura e os atos administrativos discricionários a se adequarem a ela, pois consubstancia-se em espécie de norma programática (inspira valores a serem seguidos) e de princípio organizativo (como deve se estruturar/organizar), que vincula toda a Administração Pública municipal.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que somente por lei específica, observadas as exigências orçamentárias e fiscais, bem como a iniciativa privativa em cada caso, pode-se fixar ou alterar a remuneração dos servidores públicos, independente do Poder a que estejam vinculados, em razão do princípio da reserva legal.

Não se mostra possível, dessa forma, a concessão de aumentos remuneratórios, por via administrativa ou judicial, com fundamento em paridade ou isonomia remuneratória. Cite-se, nessa esteira, a Súmula Vinculante 37, a qual dispõe que "*não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia*". A propósito, menciona-se:

A questão central a ser discutida nestes autos refere-se à possibilidade de o Poder Judiciário ou a Administração Pública aumentar vencimentos ou estender vantagens a servidores públicos civis e militares, regidos pelo regime estatutário, com fundamento no princípio da isonomia, independentemente de lei. Inicialmente, salienta-se que, desde a Primeira Constituição Republicana, 1891, em seus arts. 34 e 25, já existia determinação de que a competência para reajustar os vencimentos dos servidores públicos é do Poder Legislativo, ou seja, **ocorre mediante edição de lei**. Atualmente, a Carta Magna de 1988, art. 37, X, trata a questão com mais rigor, uma vez que exige lei específica para o reajuste da remuneração de servidores públicos. A propósito, na sessão plenária de 13-12-1963, foi aprovado o Enunciado 339 da Súmula desta Corte (...). Dos precedentes que originaram essa orientação jurisprudencial sumulada, resta claro que esta Corte pacificou

o entendimento no sentido de que aumento de vencimentos de servidores depende de lei e não pode ser efetuado apenas com suporte no princípio da isonomia. (...) Registre-se que, em sucessivos julgados, esta Corte tem reiteradamente aplicado o Enunciado 339 da Súmula do STF, denotando que sua inteligência permanece atual para a ordem constitucional vigente. [RE 592.317, voto do rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 28-8-2014, DJE 220 de 10-11-2014, Tema 315.] (sem grifos no original)

Vale ressaltar, ainda, que o eventual descumprimento, em casos concretos, do limite remuneratório previsto no inciso XII do art. 37 da Constituição Federal ("os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo") também não constitui fundamento idôneo a justificar o automático aumento remuneratório, em patamar equivalente, dos vencimentos de servidores ocupantes de cargos do Poder Executivo.

Portanto, conclui-se pela impossibilidade de equiparação de vencimentos entre cargos do Poder Executivo e cargos de denominação similar do Poder Legislativo, sob o fundamento de isonomia ou de necessidade de observância ao limite estabelecido no inciso XII do art. 37 do texto constitucional.

Nos termos dos incisos X e XIII do art. 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada mediante lei específica (princípio da reserva legal), observada a iniciativa privativa em cada caso, bem como as exigências orçamentárias e fiscais, sendo, ademais, vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias. Além disso, a fixação dos vencimentos deverá observar as diretrizes do § 1º do art. 39 do texto constitucional, pautando-se na natureza, grau de responsabilidade, complexidade e peculiaridades dos cargos, e requisitos de investidura.

Por fim, diante das informações constantes nos autos, referentes à superioridade do vencimento-base de cargos de advogado e contador do Poder Legislativo do Município de Matinhos, em comparação aos cargos de atribuições supostamente assemelhadas do Poder Executivo – em possível violação ao inciso XII do art. 37 da Constituição Federal -, considerando que esta Corte de Contas tem se manifestado, em diferentes procedimentos, acerca da necessidade de adoção de providências quanto ao tema – como no Recurso de Revista nº 846820/17 -, proponho a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, após o trânsito em julgado, tendo em vista a possibilidade de aproveitamento das informações ora prestadas, para efeito de formação de banco de dados e planejamento dos procedimentos de fiscalização, conforme art. 151-A, do Regimento Interno.

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

Não é possível a equiparação de vencimentos entre cargos do Poder Executivo e cargos de denominação similar do Poder Legislativo, sob o fundamento de

isonomia ou de necessidade de observância ao limite estabelecido no inciso XII do art. 37 do texto constitucional.

Conforme disposto nos incisos X e XIII do art. 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada mediante lei específica (princípio da reserva legal), observada a iniciativa privativa em cada caso, bem como as exigências orçamentárias e fiscais, sendo, ademais, vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias. Além disso, a fixação dos vencimentos deverá observar as diretrizes do § 1º do art. 39 do texto constitucional, pautando-se na natureza, grau de responsabilidade, complexidade e peculiaridades dos cargos, e requisitos de investidura.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em julgar pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - não é possível a equiparação de vencimentos entre cargos do Poder Executivo e cargos de denominação similar do Poder Legislativo, sob o fundamento de isonomia ou de necessidade de observância ao limite estabelecido no inciso XII do art. 37 do texto constitucional;

II - conforme disposto nos incisos X e XIII do art. 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada mediante lei específica (princípio da reserva legal), observada a iniciativa privativa em cada caso, bem como as exigências orçamentárias e fiscais, sendo, ademais, vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias. Além disso, a fixação dos vencimentos deverá observar as diretrizes do § 1º do art. 39 do texto constitucional, pautando-se na natureza, grau de responsabilidade, complexidade e peculiaridades dos cargos, e requisitos de investidura e;

III - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

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

Tribunal Pleno, 10 de março de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 7.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente

SALDO EM CAIXA

PODER LEGISLATIVO – DEVOLUÇÃO – PODER EXECUTIVO

ANTECIPAÇÃO – CORONAVÍRUS

PROCESSO N° : 202792/20
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PAIÇANDU
 INTERESSADO : CARLOS ANTONIO BATISTA, MILSON MONTEIRO TELES
 RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N° 292/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Antecipação da devolução do saldo em caixa. Pandemia. Irrelevância. Matéria já tratada nesta Corte de Contas.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por MILSON MONTEIRO TELES, Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE PAIÇANDU, que formula os seguintes questionamentos:

1. É possível antecipar a devolução do saldo em caixa existente na Câmara à Prefeitura, com o objetivo de auxiliar o governo financeiramente para uma possível situação de emergência em virtude do coronavírus?
2. Em caso afirmativo, é necessário que a possibilidade esteja prevista na Lei Orgânica do Município?
3. Se sim, é possível fazer uma emenda à Lei Orgânica para acrescentar a exceção, em situações de emergência?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer n° 33/20 (peça n° 04), no sentido de que é possível a devolução de recursos do Poder Legislativo antes do término do exercício financeiro, em razão do estado de emergência, relacionado à pandemia derivada da infecção humana pelo coronavírus (COVID-19), uma vez que a saúde é direito de todos e dever da Administração. Acresce, contudo, que para tanto é necessário emendar a Lei Orgânica da respectiva Casa, a fim de prever a exceção de situação de emergência.

Admitida a consulta (peça n° 08), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa que a matéria já foi tratada por esta Corte de Contas, quando do julgamento da Consulta n° 111218/17, por meio do Acórdão n° 1486/18 do Tribunal Pleno, de relatoria do Cons. NESTOR BAPTISTA.

Tanto a Coordenadoria Gestão Municipal, mediante a Instrução n° 4172/20 (peça n° 14), como o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n° 13/21 (peça n° 15), manifestam-se pela extinção do feito, com fulcro no art. 313, § 4°, do Regimento Interno, uma vez que o tema já foi tratado mediante decisão desta Corte de Contas, com efeito normativo. Acrescem que o elemento diferenciador

apresentado pelo Consulente, a citar, estado de emergência resultante da pandemia derivada da infecção humana pelo coronavírus (COVID-19) não possui o condão de afastar as conclusões alcançadas pela decisão paradigma.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Cinge-se os questionamentos do Consulente sobre a possibilidade de antecipação da devolução do saldo em caixa do Poder Legislativo em favor do Poder Executivo, visando auxiliar financeiramente este último dentro do contexto da situação de emergência resultante da pandemia derivada da infecção humana pelo coronavírus (COVID-19).

Consoante Informação nº 41/20 da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, este tema já foi exaustivamente tratado quando da Consulta nº 111218/17, momento em que foi proferido o Acórdão nº 1486/18 do Tribunal Pleno, de relatoria do Cons. NESTOR BAPTISTA, assim ementado:

Consulta. Pelo conhecimento da consulta. Pela impossibilidade de devolução mensal e de valores fixos do saldo em caixa ao Município, tampouco a vinculação da devolução dos recursos a atendimento de projeto ou objetivo específico."

De seu inteiro teor, destacam-se as seguintes conclusões:

"(...) desde logo registro não ser possível a devolução mensal e de valores fixos do saldo em caixa da Câmara ao Município, nem a vinculação da devolução dos recursos do Legislativo a atendimento de projeto ou objetivo específico. (...)

A própria Lei Orgânica Municipal (artigo 17) – em conformidade com a Instrução Normativa nº 89/2013 deste TCEPR – estabelece que a devolução das sobras de caixa deve ocorrer apenas ao final do exercício financeiro.

(...)

Além da vedação legal, assinalo que a atuação do Poder Legislativo deve observar o planejamento financeiro e orçamentário à luz do que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, com vistas ao equilíbrio da execução orçamentária. Não há, neste diapasão, discricionariedade para alteração do orçamento durante sua execução no que concerne à devolução antecipada de recursos públicos.

Em verdade, faz-se imperioso destacar que prever transferências financeiras entre Poderes no curso do exercício enseja reconhecer que o orçamento do Legislativo estaria superestimado, carecendo dos devidos ajustes (redução) para fazer face às suas efetivas demandas. Caso se verifique, da análise do caso concreto, que o orçamento do Legislativo contempla recursos financeiros não necessários, *deve cancelar-se a dotação orçamentária do Legislativo e suplementar-se a do Executivo, sempre por meio de lei formal, devidamente fundamentada* (artigo 50, Lei nº 9.784/99), procedimento este que converge com o princípio da segurança jurídica para ambos os Poderes (artigo 5º, caput, da Constituição da República).

(...)

Quanto à vedação de destinação das verbas à execução de um projeto específico, tal medida violaria, per se, a autonomia dos poderes em âmbito municipal, além do princípio orçamentário da "não vinculação ,

em compasso como o artigo 167, IV, da Constituição da República e da impossibilidade de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, vide o artigo 167, VI, do texto constitucional.

(...)

Outrossim, como bem ponderado de forma uniforme tanto pela Coordenadoria Gestão Municipal, como pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a situação de emergência resultante da pandemia derivada da infecção humana pelo coronavírus (COVID-19), como aspecto diferenciador deste feito com os autos paradigma, não tem o condão embasar exceção ao entendimento supra:

Embora esta Consulta traga a situação de emergência, causada pelo coronavírus, como elemento diferenciador, entende-se que as mesmas razões que embasaram a decisão anterior, também se aplicam aqui (...).

(...)

(...), após a aprovação da Lei Orçamentária, a mesma não pode ser alterada sem o devido processo legislativo. Se verificado que o orçamento do Legislativo está superestimado e necessita de ajustes, nova lei é necessária para a sua adequação.

Desse modo, sugere-se a resposta pela impossibilidade de se realizar a devolução antecipada do saldo em caixa da Câmara Municipal ao Executivo, sendo que, caso necessária a realização de ajustes, nova lei deve ser editada, cancelando a dotação orçamentária do Legislativo e suplementando a do Executivo." (peça nº 14)

"(...) pode-se acompanhar o entendimento da CGM quando afirma que, embora esta Consulta traga a situação de emergência causada pelo coronavírus como elemento diferenciador, as mesmas razões que embasaram a decisão anterior também devem ser aplicadas, uma vez que a decisão desta Corte, dotada de força normativa – art. 316 do Regimento Interno – não deixou margem para a devolução antecipada do saldo em caixa.

Ademais, seguindo o raciocínio proposto pela unidade técnica, a referida decisão destaca que caso o orçamento do Legislativo contemple recursos financeiros não necessários, deve-se cancelar a dotação orçamentária do Legislativo e suplementar a do Executivo, mediante lei devidamente aprovada pelos vereadores.

(...)

Logo, deve ser o ENCERRAMENTO do presente feito, com ciência da decisão supra a Consulente, nos moldes do § 4º, do art. 313, do Regimento Interno dessa Corte de Contas¹, é medida que se impõe.

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo ENCERRAMENTO da presente Consulta, com fulcro no art. 313, § 4º, do Regimento Interno, eis que a matéria já foi objeto de análise

¹ "Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

(...)

§ 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

(...)"

por essa Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 1486/18 do Tribunal Pleno, proferido quando do exame da Consulta nº 111218/17.

Por consequência, oportunamente, devem os presentes autos serem remetidos à Diretoria de Protocolo, a fim de que dê ciência ao Consulente do teor desta decisão, encaminhando-se cópia do acórdão acima citado.

3 DA DECISÃO

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

I - determinar o encerramento da presente Consulta, com fulcro no art. 313, § 4º, do Regimento Interno, eis que a matéria já foi objeto de análise por essa Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 1486/18 do Tribunal Pleno, proferido quando do exame da Consulta nº 111218/17;

II - por consequência, oportunamente, devem os presentes autos serem remetidos à Diretoria de Protocolo, a fim de que dê ciência ao Consulente do teor desta decisão, encaminhando-se cópia do acórdão acima citado.

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

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

Plenário Virtual, 18 de fevereiro de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

<p>Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 16 mar. 2021</p>	<p>Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.</p>
--	---

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

<p>Lei Complementar n. 179, de 24 de fevereiro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 25 fev. 2021</p>	<p>Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera artigo da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.</p>
<p>Lei Complementar n. 178, de 13 de janeiro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 14 jan. 2021</p>	<p>Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.</p>
<p>Lei Complementar n. 177, de 12 de janeiro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 13 jan. 2021</p>	<p>Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, e a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, para modificar a natureza e as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e incluir programas desenvolvidos por organizações sociais entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT.</p>

1.3 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 14.131, de 30 de março de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 31 mar. 2021 - Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre o acréscimo de 5% (cinco por cento) ao percentual máximo para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento até 31 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.</p>
<p>Lei n. 14.130, de 29 de março de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 30 mar. 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993, para instituir os Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro), e a Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004; e dá outras providências.</p>

<p>Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 30 mar. 2021</p>	<p>Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.</p>
<p>Lei n. 14.128, de 26 de março de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 26 mar. 2021 - Edição extra D</p>	<p>Dispõe sobre compensação financeira a ser paga pela União aos profissionais e trabalhadores de saúde que, durante o período de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente da disseminação do novo coronavírus (SARS-CoV-2), por terem trabalhado no atendimento direto a pacientes acometidos pela Covid-19, ou realizado visitas domiciliares em determinado período de tempo, no caso de agentes comunitários de saúde ou de combate a endemias, tornarem-se permanentemente incapacitados para o trabalho, ou ao seu cônjuge ou companheiro, aos seus dependentes e aos seus herdeiros necessários, em caso de óbito; e altera a Lei nº 605, de 5 de janeiro de 1949.</p>
<p>Lei n. 14.127, de 22 de março de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 23 mar. 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021.</p>
<p>Lei n. 14.125, de 10 de março de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 10 mar. 2021 - Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre a responsabilidade civil relativa a eventos adversos pós-vacinação contra a Covid-19 e sobre a aquisição e distribuição de vacinas por pessoas jurídicas de direito privado.</p>
<p>Lei n. 14.124, de 10 de março de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 10 mar. 2021 - Edição extra</p>	<p>Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos e à contratação de bens e serviços de logística, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária e de treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.</p>
<p>Lei n. 14.123, de 10 de março de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 10 mar. 2021- Edição extra</p>	<p>Altera a Lei nº 13.650, de 11 de abril de 2018, e prorroga até 31 de dezembro de 2020 a suspensão da obrigatoriedade de manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas pelos prestadores de serviço de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) estabelecida pelo art. 1º da Lei nº 13.992, de 22 de abril de 2020.</p>
<p>Lei n. 14.122, de 3 de março de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 4 mar. 2021</p>	<p>Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.513.700.000,00 (dois bilhões, quinhentos e treze milhões e setecentos mil reais), para o fim que especifica; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.121, de 1º de março de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 2 mar. 2021</p>	<p>Autoriza o Poder Executivo federal a aderir ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 (Covax Facilit) e estabelece diretrizes para a imunização da população.</p>
<p>Lei n. 14.120, de 1º de março de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 2 mar. 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, a Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, a Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, a Lei nº 13.203, de 8 de dezembro de 2015, e o Decreto-Lei nº 1.383, de 26 de dezembro de 1974; transfere para a União as ações de titularidade da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) representativas do capital social da Indústrias Nucleares do Brasil S.A. (INB) e da Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep); e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 14 jan. 2021</p>	<p>Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política.</p>

<p>Lei n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 13 jan. 2021</p>	<p>Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017.</p>
<p>Lei n. 14.117, de 8 de janeiro de 2021</p> <p>Publicada no D.O.U. de 11 jan. 2021</p>	<p>Suspende o pagamento do parcelamento de dívidas no âmbito do Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (Profut), criado pela Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, durante a vigência de calamidade pública nacional reconhecida pelo Congresso Nacional; e altera as Leis nos 9.615, de 24 de março de 1998, e 10.671, de 15 de maio de 2003.</p>

1.4 DECRETOS

<p>Decreto n. 10.665, de 31 de março de 2021</p> <p>Publicado no D.O.U. de 1º abr. 2021 - Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 4.550, de 27 de dezembro de 2002, que regulamenta a comercialização de energia elétrica gerada pela Eletrobrás Termonuclear S/A - ELETRONUCLEAR, por ITAIPU Binacional, e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 10.664, de 31 de março de 2021</p> <p>Publicado no D.O.U. de 1º abr. 2021 - Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 8.139, de 7 de novembro de 2013, que dispõe sobre as condições para extinção do serviço de radiodifusão sonora em ondas médias de caráter local, sobre a adaptação das outorgas vigentes para execução deste serviço, e o Decreto nº 10.312, de 4 de abril de 2020, que amplia, temporariamente, o escopo de multiprogramação com conteúdo específico destinado às atividades de educação, ciência, tecnologia, inovações, cidadania e saúde de entidades executoras de serviço de radiodifusão de sons e imagens em tecnologia digital, com fins exclusivamente educacionais ou de exploração comercial, em razão da pandemia da covid-19 .</p>
<p>Decreto n. 10.663, de 30 de março de 2021</p> <p>Publicado no D.O.U. de 31 mar. 2021</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.625, de 11 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo federal até a publicação da Lei Orçamentária de 2021, e sobre a programação financeira.</p>
<p>Decreto n. 10.661, de 26 de março de 2021</p> <p>Publicado no D.O.U. de 26 mar. 2021 - Edição extra C</p>	<p>Regulamenta a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021, que institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) .</p>
<p>Decreto n. 10.660, de 25 de março de 2021</p> <p>Publicado no D.O.U. de 26 mar. 2021</p>	<p>Institui o Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação.</p>
<p>Decreto n. 10.659, de 25 de março de 2021</p> <p>Publicado no D.O.U. de 26 mar. 2021</p>	<p>Institui o Comitê de Coordenação Nacional para Enfrentamento da Pandemia da Covid-19.</p>
<p>Decreto n. 10.658, de 24 de março de 2021</p> <p>Publicado no D.O.U. de 25 mar. 2021</p>	<p>Altera o Decreto nº 9.829, de 10 de junho de 2019, que dispõe sobre o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia.</p>
<p>Decreto n. 10.656, de 22 de março de 2021</p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 mar. 2021</p>	<p>Regulamenta a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.</p>

Decreto n. 10.650, de 17 de março de 2021 Publicado no D.O.U. de 18 mar. 2021	Institui o Programa Integra Brasil e o Comitê Gestor do Programa Integra Brasil.
Decreto n. 10.649, de 16 de março de 2021 Publicado no D.O.U. de 16 mar. 2021 - Edição extra	Altera o Decreto nº 10.625, de 11 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo federal até a publicação da Lei Orçamentária de 2021, e sobre a programação financeira.
Decreto n. 10.645, de 11 de março de 2021 Publicado no D.O.U. de 12 mar. 2021	Regulamenta o art. 75 da Lei nº 13.146, de 6 julho de 2015, para dispor sobre as diretrizes, os objetivos e os eixos do Plano Nacional de Tecnologia Assistiva.
Decreto n. 10.642, de 3 de março de 2021 Publicado no D.O.U. de 4 mar. 2021	Altera o Decreto nº 10.311, de 3 de abril de 2020, que institui o Conselho de Solidariedade para Combate à Covid-19 e aos seus Efeitos Sociais e Econômicos.
Decreto n. 10.641, de 2 de março de 2021 Publicado no D.O.U. de 3 mar. 2021	Altera o Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018, que institui a Política Nacional de Segurança da Informação, dispõe sobre a governança da segurança da informação, e altera o Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, que regulamenta o disposto no art. 24, caput, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional.
Decreto n. 10.638, de 1º de março de 2021 Publicado no D.O.U. de 1º mar. 2021 - Edição extra	Altera o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação.
Decreto n. 10.637, de 26 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 26 fev. 2021 - Edição extra	Altera o Decreto nº 10.625, de 11 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo federal até a publicação da Lei Orçamentária de 2021, e sobre a programação financeira.
Decreto n. 10.636, de 26 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 26 fev. 2021- Edição extra	Altera o Decreto nº 9.278, de 5 de fevereiro de 2018, que regulamenta a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, que assegura validade nacional às Carteiras de Identidade e regula sua expedição.
Decreto n. 10.634, de 22 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 23 fev. 2021	Dispõe sobre a divulgação de informações aos consumidores referentes aos preços dos combustíveis automotivos.
Decreto n. 10.632, de 18 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 19 fev. 2021	Altera o Decreto nº 9.052, de 15 de maio de 2017, que dispõe sobre o processo de inventariança do Fundo Nacional de Desenvolvimento.
Decreto n. 10.631, de 18 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 19 fev. 2021	Altera o Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, que regulamenta o disposto no art. 24, caput, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional.
Decreto n. 10.627, de 12 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 12 fev. 2021- Edição extra	Altera o Anexo I ao Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019, que aprova o Regulamento de Produtos Controlados.

Decreto n. 10.626, de 11 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 12 fev. 2021	Altera o Decreto nº 6.605, de 14 de outubro de 2008, que dispõe sobre o Comitê Gestor da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - CG ICP-Brasil.
Decreto n. 10.625, de 11 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 11 fev. 2021- Edição extra	Dispõe sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo federal até a publicação da Lei Orçamentária de 2021, e sobre a programação financeira.
Decreto n. 10.623, de 9 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 10 fev. 2021	Institui o Programa Adote um Parque, com a finalidade de promover a conservação, a recuperação e a melhoria das unidades de conservação federais por pessoas físicas e jurídicas privadas, nacionais e estrangeiras.
Decreto n. 10.622, de 9 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 10 fev. 2021	Designa a autoridade central federal de que trata a Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019, institui o Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e dispõe sobre a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas.
Decreto n. 10.621, de 5 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 8 fev. 2021	Altera a relação a que se refere a Seção I do Anexo III à Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021.
Decreto n. 10.620, de 5 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 8 fev. 2021	Dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal.
Decreto n. 10.617, de 5 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 8 fev. 2021	Altera o Decreto nº 9.931, de 23 de julho de 2019, que institui o Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual.
Decreto n. 10.616, de 29 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 1º fev. 2021	Delega a competência ao Ministro de Estado da Economia para a prática dos atos que especifica, e altera o Decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019, que dispõe sobre a Câmara de Comércio Exterior.
Decreto n. 10.614, de 29 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 1º fev. 2021	Altera o Decreto nº 10.579, de 18 de dezembro de 2020, que estabelece regras para a inscrição de restos a pagar das despesas de que trata o art. 5º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.
Decreto n. 10.609, de 26 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 27 jan. 2021	Institui a Política Nacional de Modernização do Estado e o Fórum Nacional de Modernização do Estado.
Decreto n. 10.604, de 20 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 21 jan. 2021	Altera o Decreto nº 9.921, de 18 de julho de 2019, que consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática da pessoa idosa.
Decreto n. 10.602, de 15 de janeiro de 2021 Publicado no DOU de 18 jan. 2021	Altera o Decreto nº 10.356, de 20 de maio de 2020, que dispõe sobre a política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação.

Decreto n. 10.601, de 15 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 15 jan. 2021 - Edição extra	Reabre, em favor do Ministério da Saúde, crédito extraordinário, no valor de R\$ 1.682.804.743,00, aberto pela Medida Provisória nº 1.004, de 24 de setembro de 2020.
Decreto n. 10.600, de 14 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 15 jan. 2021	Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela.
Decreto n. 10.595, de 7 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.U. de 7 jan. 2021 - Edição extra	Reabre, em favor do Ministério da Saúde, crédito extraordinário, no valor de R\$ 19.911.094.462,00, aberto pela Medida Provisória nº 1.015, de 17 de dezembro de 2020.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 233, de 10 de março de 2021 Publicada no D.O.E. de 10 mar. 2021	Regulamenta no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná as regras permanentes do art. 35 da Constituição Estadual, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 4 de dezembro de 2019, e dá outras providências.
--	---

2.2 LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 20.506, de 23 de fevereiro de 2021 Publicada no D.O.E. de 26 fev. 2021	Estabelece as atividades e serviços educacionais como atividade essencial no Estado do Paraná
Lei n. 20.505, de 15 de janeiro de 2021 Publicada no D.O.E. de 15 jan. 2021	Altera as Leis nº 19.130, de 25 de setembro de 2017 [que institui a Diária Especial por Atividade Extrajornada Voluntária, a Gratificação Intra Muros] e nº 20.338, de 6 de outubro de 2020 [que institui o Programa Colégios Cívico-Militares no Estado do Paraná].

2.3 DECRETOS

Decreto n. 7.230, de 31 de março de 2021 Publicado no D.O.E. de 31 mar. 2021	Prorroga até as 5 horas do dia 15 de abril de 2021 a vigência das medidas que especifica, previstas no Decreto nº 7.020, de 05 de março de 2021 e adota outras providências.
Decreto n. 7.194, de 26 de março de 2021 Publicado no D.O.E. de 26 mar. 2021	Promove alterações no Decreto nº 7.145, de 23 de março de 2021, prorroga sua vigência até 05 de abril de 2021 e adota outras providências.
Decreto n. 7.145, de 19 de março de 2021 Publicado no D.O.E. de 19 mar. 2021	Estabelece, de 19 de março de 2021 até 28 de março de 2021, medidas restritivas a atividades e serviços, para enfrentamento da Emergência em Saúde Pública, visando à proteção da coletividade, de acordo com a situação epidêmica do Coronavírus (COVID-19) nos municípios dispostos neste Decreto.
Decreto n. 7.122, de 16 de março de 2021 Publicado no D.O.E. de 16 mar. 2021	Prorroga até as 5 horas do dia 1º de abril de 2021 a vigência das medidas que especifica, previstas no Decreto nº 7.020, de 05 de março de 2021 e adota outras providências.

Decreto n. 7.116, de 11 de março de 2021 Publicado no D.O.E. de 12 mar. 2021	Altera o parágrafo único do art. 7º do Decreto nº 6.983, de 26 de fevereiro de 2021 [que determina medidas restritivas de caráter obrigatório, visando o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19].
Decreto n. 7.098, de 10 de março de 2021 Publicado no D.O.E. de 10 mar. 2021	Regulamenta a Lei nº 20.047, de 17 de dezembro de 2019, que dispõe sobre os procedimentos em relação ao regime de acordo direto de precatórios da Lei nº 17.082, de 9 de fevereiro de 2012, e da Lei nº 19.802, de 21 de dezembro de 2018.
Decreto n. 7.039, de 9 de março de 2021 Publicado no D.O.E. de 9 mar. 2021	Altera os dispositivos que especifica do Decreto nº 1.953, de 05 de julho de 2019 [regulamenta dispositivos da Lei nº 19.811, de 2019, quanto à composição e competências do Conselho do Programa de Parcerias do Paraná e de sua Unidade Gestora e aos procedimentos para contratação das parcerias no âmbito do Programa].
Decreto n. 7.020, de 5 de março de 2021 Publicado no D.O.E. de 5 mar. 2021	Prorroga até as 5 horas do dia 10 de março de 2021 a vigência do Decreto nº 6.983, de 26 de fevereiro de 2021 e adota outras providências.
Decreto n. 7.001, de 3 de março de 2021 Publicado no D.O.E. de 3 mar. 2021	Acresce a alínea 'b' ao inciso V do art. 5º do Decreto nº 6.983, de 26 de fevereiro de 2021.
Decreto n. 6.983, de 26 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 26 fev. 2021	Determina medidas restritivas de caráter obrigatório, visando o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19.
Decreto n. 6.929, de 22 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 22 fev. 2021	Altera e acrescenta os dispositivos que especifica ao Regulamento da Controladoria-Geral do Estado – CGE, anexo ao Decreto nº 2.741, de 19 de setembro de 2019.
Decreto n. 6.928, de 22 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 22 fev. 2021	Fixa os novos valores dos grupos dos Pisos Salariais do Estado do Paraná.
Decreto n. 6.883, de 19 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 19 fev. 2021	Prorroga o prazo para conclusão e apresentação dos trabalhos do "Grupo de Trabalho - Plano de Custeio - GT-PC, de que trata o Decreto nº 5.163, de 15 de julho de 2020 [com vistas a apresentar novo Plano de Custeio para o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná – RPPS].
Decreto n. 6.833, de 11 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 11 fev. 2021	Regulamenta a Lei nº 20.165, de 2 de abril de 2020, alterada pela Lei nº 20.357, de 20 de outubro de 2020, que autorizou a concessão de subvenção econômica no âmbito do Programa Paraná Mais Empregos, abrangendo o Banco do Empreendedor e o Banco do Agricultor.
Decreto n. 6.832, de 11 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 10 fev. 2021	Altera o art. 1º do Decreto nº 6.294, de 3 de dezembro de 2020 [que dispõe sobre novas medidas de distanciamento social para o enfrentamento da pandemia da COVID-19].
Decreto n. 6.828, de 10 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 10 fev. 2021	Prorroga até o dia 28 de fevereiro de 2021 a vigência das medidas de distanciamento social para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 dispostas no Decreto nº 6.294, de 3 de dezembro de 2020.

Decreto n. 6.766, de 2 de fevereiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 2 fev. 2021	Revoga os incisos II e III do art. 1º do Decreto nº 6.554, de 17 de dezembro de 2020, que estabelecem pontos facultativos nos dias 15, 16 e 17 de fevereiro de 2021 e adota outras providências.
Decreto n. 6.745, de 29 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 29 jan. 2021	Prorroga por mais dez dias a vigência das medidas de distanciamento social para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 dispostas no Decreto nº 6.294, de 3 de dezembro de 2020.
Decreto n. 6.731, de 27 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 27 jan. 2021	Altera dispositivos, do que especifica, do Decreto nº 10.296, de 26 de fevereiro de 2014, que estabelece diretrizes de cooperação do Poder Executivo Estadual com o Ministério Público do Estado do Paraná, no grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO.
Decreto n. 6.730, de 27 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 27 jan. 2021	Altera o § 2º, do Art. 21, do Decreto nº 5.283, de 29 de julho de 2020, que regulamenta o estágio nos Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, incluindo as Instituições Estaduais de Ensino Superior.
Decreto n. 6.728, de 27 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 27 jan. 2021	Acresce o inciso XLIII, ao parágrafo único, do art. 2º, do Decreto nº 4.317, de 21 de março de 2020 [que dispõe sobre as medidas para a iniciativa privada acerca do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância decorrente da COVID-19].
Decreto n. 6.727, de 27 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 27 jan. 2021	Acresce os parágrafos 4º e 5º ao art. 8º do Decreto nº 4230, de 16 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus–COVID-19.
Decreto n. 6.714, de 27 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 27 jan. 2021	Revoga o Decreto nº 5.574, de 31 de agosto de 2020, que transferiu da estrutura da Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes, para a Casa Civil.
Decreto n. 6.647, de 22 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 22 jan. 2021	Dispõe sobre a Programação Financeira e Cronograma de Desembolso, de que trata o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal nº 101/2000, para o exercício de 2021.
Decreto n. 6.637, de 20 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 20 jan. 2021	Altera o art. 8º do Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus–COVID-19.
Decreto n. 6.599, de 7 de janeiro de 2021 Publicado no D.O.E. de 7 jan. 2021	Prorroga até 31 de janeiro de 2021 a vigência das medidas de distanciamento social para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 dispostas no Decreto nº 6.294, de 3 de dezembro de 2020 e prorrogada pelos Decreto nº 6.555, de 17 de dezembro de 2020 e 6.590, de 28 de dezembro de 2020 e adota outras providências.

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

Resolução n. 85, de 10 de março de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 16 mar. 2021	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.
--	---



Resolução n. 84, de 26 de fevereiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 4 mar. 2021	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno e da Resolução nº 72, de 3 de julho de 2019.
Resolução n. 83, de 24 de fevereiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 1º mar. 2021	Dispõe sobre alteração no art. 432, do Regimento Interno.
Resolução n. 82, de 4 de janeiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 4 jan. 2020	Dispõe sobre alterações da Resolução nº 77, de 28 de abril de 2020.

3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

Instrução Normativa n. 162, de 11 de março de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 16 mar. 2021	Revoga a Instrução Normativa nº 72/2012.
Instrução Normativa n. 161, de 19 de fevereiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 23 fev. 2021	Dispõe sobre a composição do processo de Prestação de Contas de Extinção de Entidade, estabelece o seu escopo de análise e altera a Instrução Normativa nº 82/2012.
Instrução Normativa n. 160, de 19 de fevereiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 23 fev. 2021	Dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativa ao exercício de 2020, nos termos dos arts. 211 a 214 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.
Instrução Normativa n. 159, de 19 de fevereiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 23 fev. 2021	Dispõe sobre a Agenda de Obrigações Municipais para o exercício financeiro de 2021, a ser observada pela Administração Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná.
Instrução Normativa n. 158, de 19 de fevereiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 23 fev. 2021	Dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise das Prestações de Contas das Entidades Estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, relativas ao exercício de 2020, nos termos dos arts. 220 a 223 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.
Instrução Normativa n. 157, de 19 de fevereiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 23 fev. 2021	Estabelece o escopo e dispõe sobre o processo de análise para as Prestações de Contas Anuais dos Municípios do Estado do Paraná, do exercício financeiro de 2020, compreendendo os Poderes Legislativo e Executivo, suas administrações direta e indireta, Consórcios Intermunicipais, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas de Direito Privado - inclusive Entidades Fechadas de Previdência Complementar, e dá outras providências.

3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

Instrução de Serviço n. 144, de 11 de março de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 18 mar. 2021	Dispõe sobre a organização dos serviços da Ouvidoria de Contas quanto ao recebimento e registro das manifestações anônimas ou apócrifas.
Instrução de Serviço n. 143, de 4 de março de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 8 mar. 2021	Dispõe sobre a tramitação e apreciação dos pedidos de sustentação oral protocolados pelas partes, referentes às sessões de julgamento dos processos de competência do Tribunal Pleno.

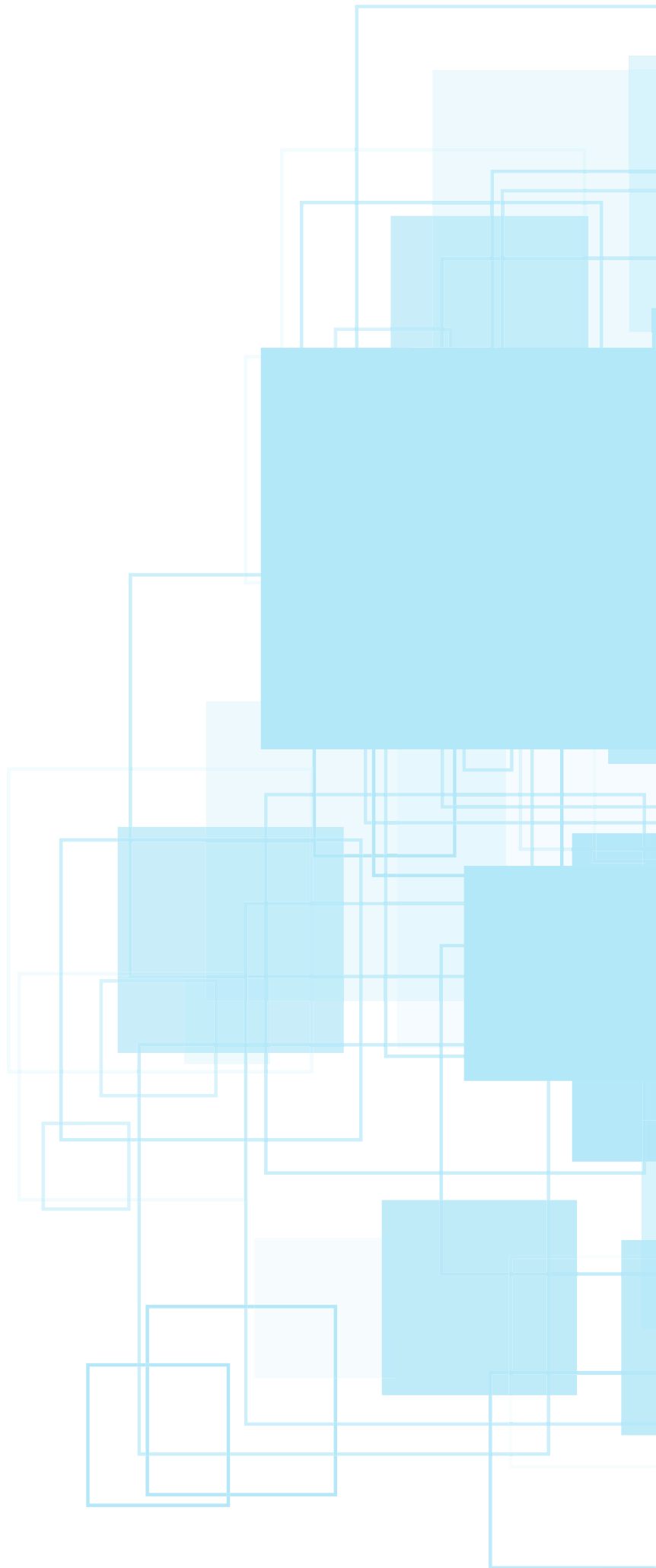
3.4 PORTARIAS SELECIONADAS

Portaria n. 478, de 29 de março de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 31 mar. 2021	Dispõe sobre os prazos aplicáveis às obrigações perante este Tribunal durante as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus - COVID19, e dá outras providências.
Portaria n. 472, de 25 de março de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 25 mar. 2021 – Ed. Suplementar	Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e restabelece as sessões virtuais e os prazos processuais.
Portaria n. 453, de 18 de março de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 19 mar. 2021	Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no período de 22 de março de 2021 a 26 de março de 2021, a prorrogação das certidões liberatórias vigentes em 12 de março de 2021 e dá outras providências.
Portaria n. 441, de 12 de março de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 15 mar. 2021	Dispõe sobre a proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no período de 15 de março de 2021 a 19 de março de 2021.
Portaria n. 386, de 26 de fevereiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 1º mar. 2021	Dispõe sobre a proibição de viagens institucionais enquanto perdurarem as medidas restritivas de circulação de pessoas no Estado do Paraná.
Portaria n. 368, de 25 de fevereiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 26 fev. 2021	Dispõe sobre a prorrogação da Portaria nº 14/2021, em vista da manutenção do contexto pandêmico.
Portaria n. 281, de 11 de fevereiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 25 mar. 2021	Torna público, para fins do disposto no artigo 156, § 1º, do Regimento Interno - TC, os segmentos da Administração Pública Estadual, para o quadriênio 2019/2022, na forma dos anexos I e II, ficando, em consequência, revogada a Portaria nº 1052/19.
Portaria n. 261, de 5 de fevereiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 8 fev. 2021	Retifica a Portaria nº 252/21, para suprimir o trecho "mantendo, contudo, a suspensão dos prazos processuais".
Portaria n. 252, de 3 de fevereiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 4 fev. 2021	Altera o Calendário Oficial deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná para o exercício de 2021, aprovado por intermédio da Portaria nº 661, de 16 de dezembro de 2020, para reestabelecer o expediente nos dias 15, 16 e 17 de fevereiro de 2021, mantendo, contudo, a suspensão dos prazos processuais.
Portaria n. 14, de 12 de janeiro de 2021 Publicada no D.E.T.C. de 13 jan. 2021	Dispõe sobre a prorrogação da Portaria nº 617/20, em vista da manutenção do contexto pandêmico e avanço dos casos de contágio do COVID-19.



LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCEPR “VIAJuris”: VIAJuris
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: Boletim de Jurisprudência
- Pesquisas Prontas – PP: Pesquisas Prontas
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas
 - Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>



NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCEPR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCEPR: conselho.editorial@tce.pr.gov.br (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCEPR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCEPR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período de tempo.

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCEPR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCEPR, a quem compete:

- a) proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico.

- b) a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;
- c) o controle de qualidade do material editado;
- d) a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.

Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

Autor(es): Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Nos artigos, observar as seguintes normas:

Tamanho: a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas simples, sem pontos.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

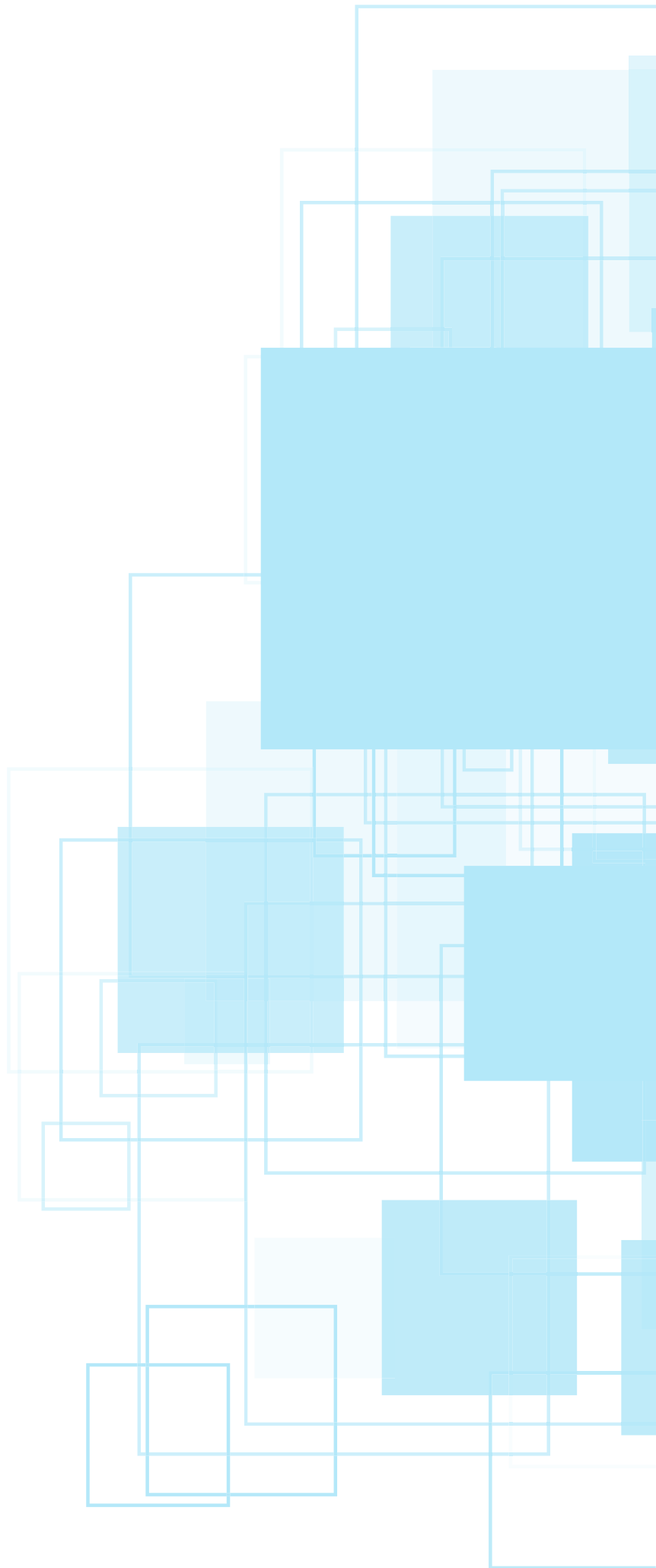
Resumo em português: deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

Referências: NBR 6023/2018. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

Recomendações: recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: artigos científicos (NBR 6022/2018), elaboração de referências (NBR 6023/2018), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/1989) resumo (NBR 6028/2003) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).





TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ