

ACÓRDÃOS

APENADOS PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – OPERACIONALIZAÇÃO DISCIPLINAMENTO

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

ACÓRDÃO Nº 2015/21 - TRIBUNAL PLENO

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

1 DO RELATÓRIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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

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

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

O primeiro questionamento formulado foi assim justificado pelo interessado:

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

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

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

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

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

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

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

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

O órgão ministerial corroborou os opinativos apresentados.

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

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

O envolvimento de entidades públicas na pactuação afasta a possibilidade de utilização de Termo de Pareceria¹, Termo de colaboração² ou de Termo de fomento³,

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

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

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

bem como de Contrato de Gestão⁴, todos destinados a regular relações mantidas com entidades privadas.

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

Assim, a situação de conjugação de esforços para dar cumprimento à Lei de Execuções Penais, que assegura o trabalho penitenciário como direito, dever social e condição de dignidade humana, com finalidade educativa e produtiva, configura objeto de subvenção social, o qual pode ser instrumentalizado através de Termo de Convênio, que regulamente as obrigações das partes em obediência aos preceitos da Lei de Execução Penal⁵, como objetivamente destacou o *Parquet*:

(...) diante da vertente convergência de interesses entre as entidades partícipes - haja vista que o concedente auferir as vantagens da utilização da mão-de obra dos presos sem a incidência de encargos trabalhistas⁶, enquanto o Estado dá cumprimento aos mandamentos constitucional e legal ordinário às suas finalidades institucionais, ao tempo em que o preso tem oportunidade de reintegrar-se no convívio social, percebendo pelo trabalho que presta e indeniza o Estado e a vítima pelas despesas com sua manutenção⁷ - o Convênio se mostra o instrumento adequado para a operacionalização do trabalho do apenado. (peça 12, p. 05).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7 Art. 39. Constituem deveres do condenado:

(...)

VII - indenização à vítima ou aos seus sucessores;

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9 Destaco o estabelecido no artigo 5º de referida normativa:

“Art. 5º Na contratação de serviços, inclusive os de engenharia, com valor anual acima de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais), os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão exigir da contratada o emprego de mão de obra formada por pessoas presas ou egressos do sistema prisional, nos termos disposto no § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. § 1º O disposto no *caput* será previsto:

I - no edital, como requisito de habilitação jurídica, consistente na apresentação de declaração do licitante de que, caso seja vencedor, contratará pessoas presas ou egressos nos termos deste Decreto, acompanhada de declaração emitida pelo órgão responsável pela execução penal de que dispõe de pessoas presas aptas à execução de trabalho externo; e

II - no edital e na minuta de contrato, como obrigação da contratada de empregar como mão de obra pessoas presas ou egressos do sistema prisional e de observar o disposto neste Decreto.

§ 2º Na hipótese de ser admitido o emprego de mão de obra de pessoa presa em regime fechado, o edital e a minuta do contrato deverão prever as seguintes cautelas a serem observadas pela contratada, em atendimento ao disposto nos art. 35 e art. 36 da Lei nº 7.210, de 1984:

I - apresentação de prévia autorização do Juízo da Execução;

II - comprovação de aptidão, disciplina e responsabilidade da pessoa presa;

III - comprovação do cumprimento mínimo de um sexto da pena; e

IV - observância do limite máximo de dez por cento do número de presos na prestação do serviço.

§ 3º Na fiscalização da execução do contrato, cabe à administração pública contratante:

I - informar à contratada e oficiar a vara de execuções penais sobre qualquer incidente ou prática de infração por parte dos empregados, para que adotem as providências cabíveis à luz da legislação penal; e

II - aplicar as penalidades à contratada quando verificada infração a qualquer regra prevista neste Decreto.

§ 4º A administração pública poderá deixar de aplicar o disposto neste artigo quando, justificadamente, a contratação de pessoa presa ou egressa do sistema prisional se mostrar inviável.

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

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

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

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

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

Isso porque a transferência ora analisada em tese se caracteriza como voluntária, vez que, ainda que a constituição e as leis estimulem os esforços públicos no sentido da ressocialização do apenado, a formalização de acordos para essa finalidade dá-se de forma facultativa, nos termos descritos pelo artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰.

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

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

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

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

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

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

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

d) previsão orçamentária de contrapartida.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em relação ao derradeiro questionamento formulado, a unidade técnica defendeu adequado reconhecer que os repasses mediante Convênio se enquadram nas “modalidades de aplicação de recursos financeiros por meio de transferências, no caso 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal, sendo que para a definição do elemento da despesa indica aplicar o que dispõe a IN nº 61/2011 do TCEPR, em seu artigo 24¹¹.

O Órgão Ministerial, apontando como fundamento o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público¹², e o Plano de Contas deste Tribunal, elaborado com base na normativa nacional¹³, acompanhou a manifestação do consultante, no sentido de que a despesa assim procedida deveria ser lançada como “3.3.90.39.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

Defendeu o Parquet:

(...) o nível “elemento de despesa” tem por finalidade identificar os objetos de gasto tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração se serve para a consecução de seus fins. Ressalva-se, contudo, que a classificação dos elementos pode não contemplar todas as descrições de despesas a eles inerentes, tornando-se, em alguns casos, exemplificativa.

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Contudo, em uma análise detida da resposta apresentada, evidencia-se que o ali contido não se aplica à solução apontada como adequada na presente consulta. De fato, a compreensão alcançada pela STN quanto à pergunta, não reproduzida neste feito, foi no sentido de que as despesas seriam feitas com fundamento em instrumento de “natureza similar a contrato”. Foi ainda expressamente esclarecido pelo órgão federal que outra seria a resposta, caso o repasse se desse mediante transferência legal ou voluntária¹⁴.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1 DO VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conhecer a Consulta formulada por MARCELO BELINATI MARTINS, Prefeito de LONDRINA, acerca da possibilidade de formalização e da adequação procedimental de estabelecimento de parceria para operacionalizar o trabalho de apenado ao Poder Público Municipal, e responder as questões formuladas nos termos a seguir:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, conhecer a Consulta formulada por MARCELO BELINATI MARTINS, Prefeito de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente