

ISSN 2675-6765



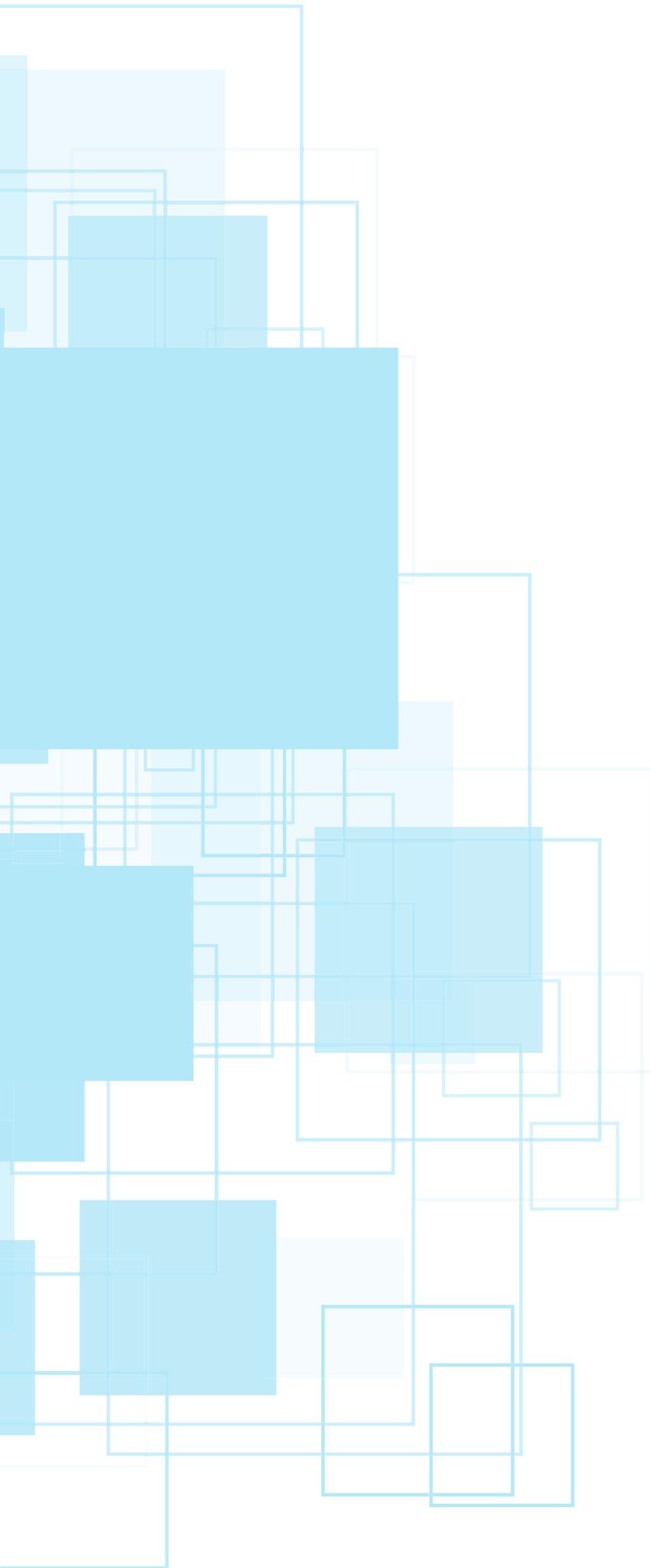
TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

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

NÚMERO 35
JANEIRO/MARÇO 2022

www.revista.tce.pr.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português e espanhol

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

ISSN: 2675-6765

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

CDD 351
CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

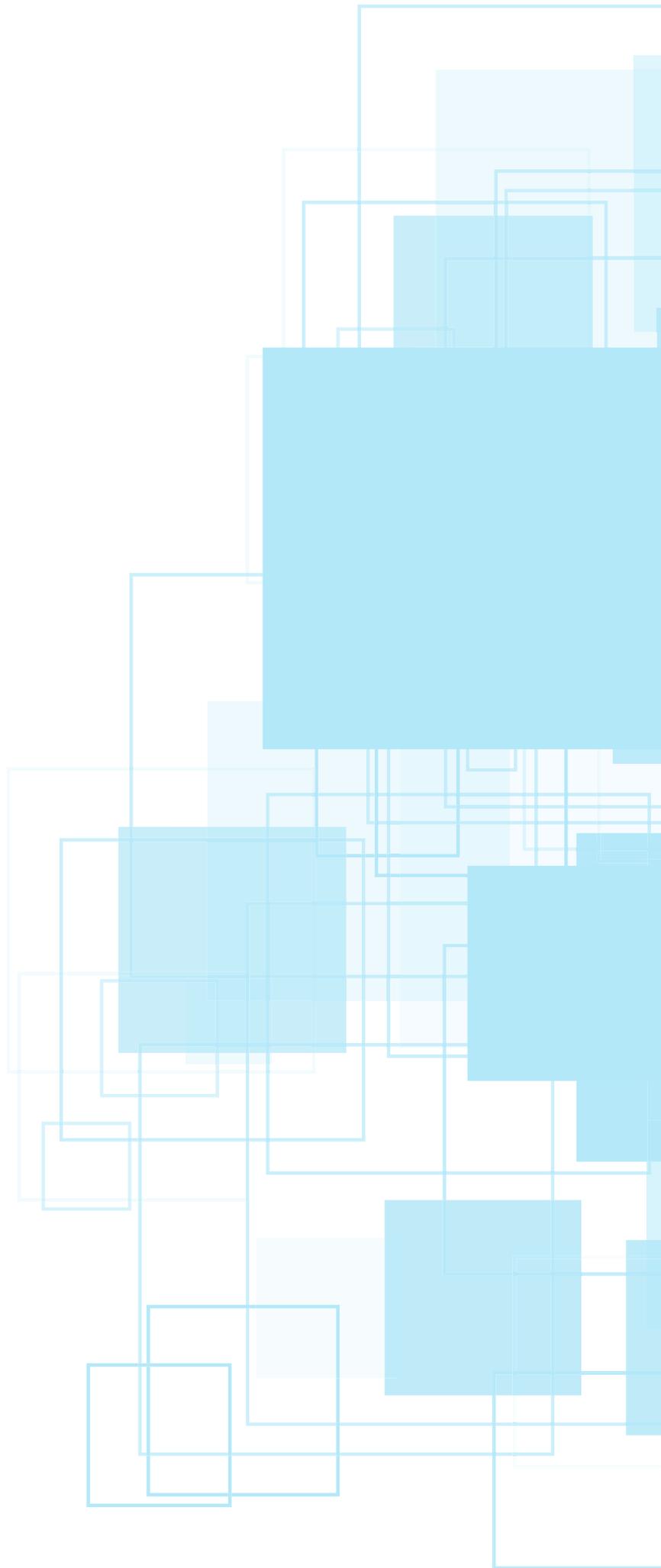
Conselho Editorial

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

Presidente
Secretária

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

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



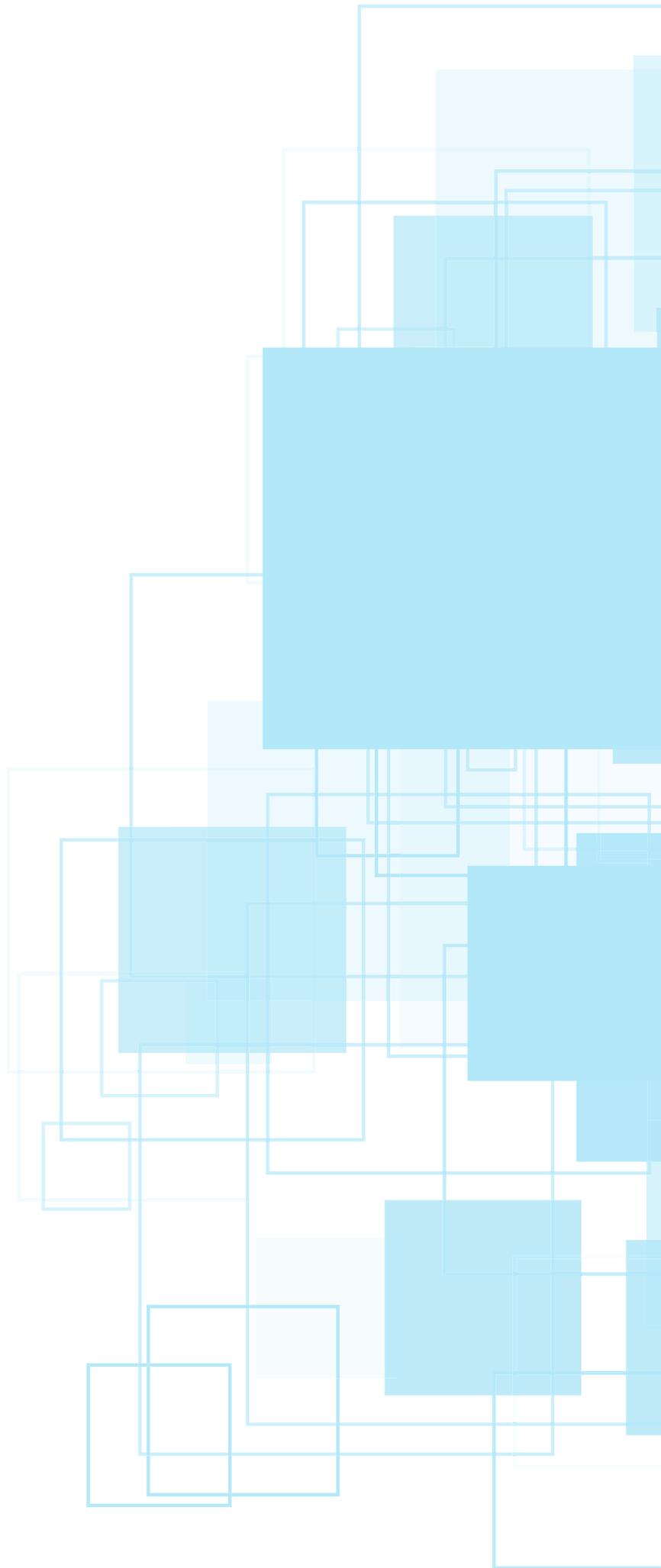


SUMÁRIO

EDITORIAL	10
ARTIGOS	12
Reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos em razão da pandemia de covid-19 sob a ótica dos tribunais de contas	12
Gustavo Afonso Martins; Fábio Diniz de Souza	
A flexibilização do princípio da independência das instâncias: uma análise da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná	31
Guilherme Malucelli	
Impactos dos Decretos Federais 8.538/2015 e 10.024/2019 sobre a esfera municipal	49
Matheus Augusto Frighetto	
O controle interno na administração pública municipal: estudo de caso na Controladoria Geral da Prefeitura de Foz do Iguaçu-PR	70
Youssef Von Burgath	
RELATÓRIO	88
Contas do Governador 2020: relatório de avaliação de políticas públicas	88
ACÓRDÃOS	184
Incidente de inconstitucionalidade	184
Cargo em comissão – Honorários de sucumbência (TCE-PR, Proc. nº 227764/21, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 02/02/22, DETC 2706 – 08/02/22)	
Abono de permanência	190
Pagamento retroativo – Parâmetros (TCE-PR, Proc. nº 345902/21, Rel. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/12/21, DETC 2688 – 13/01/22)	
Acumulação de cargos	193
Servidor público efetivo – Vice-Prefeito – Secretário municipal (TCE-PR, Proc. nº 378676/21, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/12/21, DETC 2681 – 14/12/21)	
Alimentação gratuita	198
Profissional de saúde – Hospital – Coronavírus (TCE-PR, Proc. nº 430586/21, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/02/22, DETC 2711 – 15/02/22)	

Aposentadoria	204
RGPS – Constituição federal, parágrafo 14º, artigo 37 – Aplicação (TCE-PR, Proc. nº 642539/20, Rel. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/02/22, DETC 2744 – 06/04/22)	
Complementação de consulta	222
Acórdão nº 1483/20 – RPPS – Déficit financeiro (TCE-PR, Proc. nº 740360/19, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 30/03/22, DETC 2742 – 04/04/22)	
Contratação de pessoal	232
Calamidade pública – Compensação de valores – Lei Complementar nº 173/2020 (TCE-PR, Proc. nº 186480/21, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/02/22, DETC 2709 – 11/02/22)	
Contrato administrativo	244
Aquisição de materiais – Vigência (TCE-PR, Proc. nº 803222/19, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 16/03/22, DETC 2732 – 21/03/22)	
Despesas obrigatórias	252
Aumento – Lei Complementar nº 173/2020 (TCE-PR, Proc. nº 90281/21, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 02/02/22, DETC 2706 – 08/02/22)	
Execução de contrato	257
Bens ou serviços – Registro de preços – Parâmetros (TCE-PR, Proc. nº 504997/21, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/02/22, DETC 2711 – 15/02/22)	
Folha de pagamento	266
Composição – Despesas – Verbas indenizatórias (TCE-PR, Proc. nº 437580/21, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 31/03/22, DETC 2745 – 07/04/22)	
Função gratificada	275
Servidor efetivo – Calamidade pública – Lei Complementar nº 173/2020 (TCE-PR, Proc. nº 68650/21, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/02/22, DETC 2711 – 15/02/22)	
FUNDEB	282
Recursos – Repasse – APAE (TCE-PR, Proc. nº 371148/21, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 31/03/22, DETC 2745 – 07/04/22)	
Fundo Municipal do Idoso	289
Despesas com pessoal – Contratação temporária (TCE-PR, Proc. nº 495866/21, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 02/02/22, DETC 2707 – 09/02/22)	

Honorários de sucumbência	297
Procurador municipal – Receita – Classificação (TCE-PR, Proc. nº 769717//20, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/02/22, DETC 2709 – 11/02/22)	
Licitação compartilhada	303
Consórcio público – Decreto nº 6.017/2007 (TCE-PR, Proc. nº 407614/21, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 17/03/22, DETC 2739 – 30/03/22)	
Recomposição salarial	308
Agentes políticos – Lei Complementar nº 173/20 – Precedente – Acórdão nº 2600/21 (TCE-PR, Proc. nº 320276/21, Rel. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/12/21, DETC 2688 – 13/01/22)	
Recomposição salarial	314
Lei Complementar nº 173/20 – Interpretação (TCE-PR, Proc. nº 46673/21, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/12/21, DETC 2688 – 13/01/22)	
Reequilíbrio contratual	320
Percentual de aumento – Parâmetros (TCE-PR, Proc. nº 699530/20, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 17/03/22, DETC 2734 – 23/03/22)	
Reposição de cargo	343
Cargo em comissão – Lei Complementar nº 173/2020 (TCE-PR, Proc. nº 422095/21, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 17/03/22, DETC 2739 – 30/03/22)	
Sistema Único de Execução Orçamentária e Financeira	348
Aquisição conjunta – Rateio de custos (TCE-PR, Proc. nº 129746/21, Rel. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/12/21, DETC 2688 – 13/01/22)	
Títulos da Dívida Agrária	359
Alienação – Mercado financeiro (TCE-PR, Proc. nº 470908/20, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 23/02/22, DETC 2720 – 03/03/22)	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	372
LINKS DE INTERESSE	386
NORMAS EDITORIAIS	388





EDITORIAL

A 35ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná segue realizando a missão de promover o debate acerca das melhores práticas de gestão pública e de controle externo. Controle interno, contabilidade, transferências voluntárias, verbas indenizatórias, regimes de previdência, terceirização e capacitação de servidores, licitações e contratos administrativos são alguns dos assuntos que possuem amplo espaço de discussão científica nesta Revista.

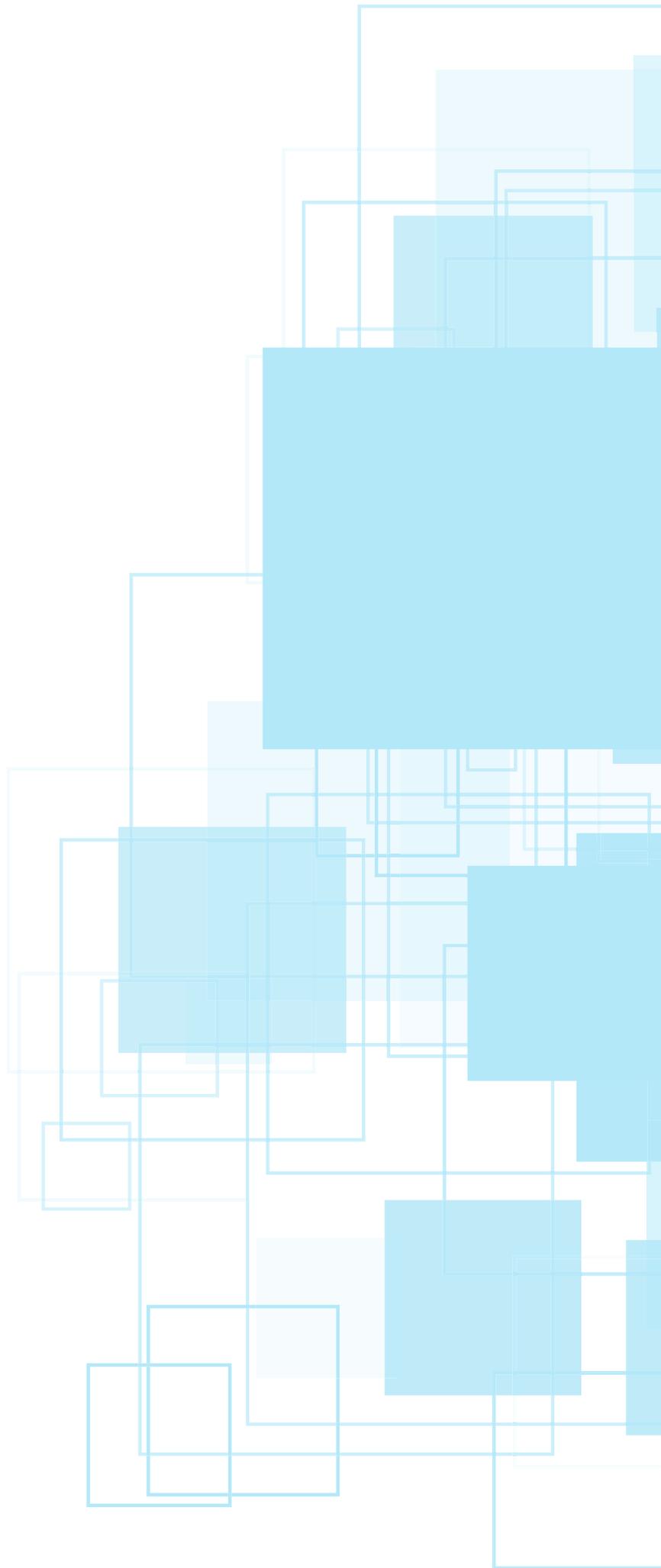
Nesta edição, a jurisprudência dos tribunais de contas será analisada em relação a dois temas: a flexibilização do princípio da independência das instâncias e o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos em meio à pandemia. Em um segundo momento, verificaremos os impactos que os decretos federais de apoio às empresas de pequeno porte e pregão eletrônico poderão causar na administração municipal. Adiante, apresentaremos um estudo de caso analisando o funcionamento do controle interno a partir da experiência da Controladoria Geral da Prefeitura de Foz do Iguaçu.

Por fim, observada a missão institucional deste TCEPR em maximizar a Administração Pública, trouxemos o relatório da Contas do Governo do Estado do Paraná do exercício de 2020. O objetivo é claro: transparência da análise das políticas públicas estaduais, para reforço da cidadania dos jurisdicionados e fortalecimento das instituições em nosso Estado.

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.

FABIO CAMARGO
Conselheiro Presidente



ARTIGO

REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EM RAZÃO DA PANDEMIA DE COVID-19 SOB A ÓTICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Gustavo Afonso Martins¹

Graduado em Direito – Faculdade Dom Bosco

Especialista em Direito Público – UniBrasil

Mestre em Direito Empresarial e Cidadania – UNICURITIBA

Curso em Direito Internacional Público e Direitos Humanos – Universidade de Coimbra (PT)

Fábio Diniz de Souza²

Graduado em Engenharia Elétrica – UFPB

Mestre em Engenharia Biomédica – UFPB

Acadêmico de Direito – Fapi-Pinhais

Auditor do TCU desde 1996

RESUMO

O objetivo deste trabalho científico é analisar, sob a ótica dos Tribunais de Contas, os fundamentos de direito e de fato dos pedidos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos em razão da pandemia de Covid-19. Tal pesquisa se justifica pela relevância do tema abordado, em especial, pelo fato de o Brasil ainda estar sofrendo as consequências econômicas do desenrolar dos acontecimentos relacionados à mencionada pandemia, a qual indubitavelmente produziu fatos supervenientes imprevisíveis ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, que seguramente afetaram os aludidos contratos administrativos. A metodologia usada para a coleta de dados foi baseada na pesquisa textual da legislação de regência e da doutrina aplicáveis ao tema em comento, assim como da jurisprudência correspondente oriunda do Tribunal de Contas da União - TCU, dos Tribunais de Contas dos Estados do Paraná e de Santa Catarina (TCE/PR e TCE/SC) e do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), com vistas a melhor delimitar e entender o tema pesquisado. Os resultados do trabalho são o esclarecimento dos pressupostos de direito e de fato que poderiam fundamentar a formulação e autorizar o deferimento dos pedidos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos, tendo como pano de fundo os princípios da segurança jurídica e da vedação ao enriquecimento sem causa da administração pública.

¹ Contato: gustavoamartins.cwb@gmail.com

² Contato: fabio.souza@fapi-pinhais.edu.br

PALAVRAS-CHAVE

Contratos administrativos. Pandemia de Covid-19. Reequilíbrio econômico-financeiro. Tribunais de Contas.

ABSTRACT

The objective of this scientific paper is to analyze, from the Audit Courts' viewpoint, the legal and factual foundations of the requests for economic and financial rebalance of administrative contracts due to the Covid-19 pandemic. Such research is justified by the relevance of the subject, in special, since Brazil is currently bearing the consequences of the mentioned pandemic, which has undoubtedly produced unpredictable supervening facts or predictable facts with incalculable consequences that have certainly affected the mentioned administrative contracts. The methodology that was used was based on the textual research of the corresponding legislation and the administrative doctrine that apply to the theme, as well as the research of the corresponding jurisprudence of the Federal Audit Court (TCU), the Audit Courts of Paraná and Santa Catarina (TCE/PR and TCE/SC), and the Court of Justice of Paraná (TJPR), to better establish the boundaries and understand the researched subject. The results of the scientific work are the clarification of the legal and factual assumptions that could justify the elaboration and authorize the acceptance of the requests for economic and financial rebalance of administrative contracts, based on the principles of legal certainty and the prohibition of the unjust or illicit enrichment of the public administration entities.

KEYWORDS

Administrative contracts. Covid-19 pandemic. Economic and financial balance. Audit Courts.

1 INTRODUÇÃO

É cediço que as relações entre a administração pública e os administrados em geral, assim como os contratos administrativos firmados entre empresas privadas e os órgãos e entidades do setor público, em particular, devem-se pautar pelos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da vedação ao enriquecimento sem causa de qualquer das duas partes.

Partindo dessas premissas, o presente trabalho científico objetiva identificar os pressupostos de direito e de fato que poderiam fundamentar a formulação e autorizar o deferimento dos pedidos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos, sob a ótica da legislação aplicável e da jurisprudência predominante em alguns Tribunais de Contas, em especial, o Tribunal de Contas da União – TCU, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC.

2 FUNDAMENTOS DE DIREITO

Em primeiro lugar, deve-se salientar que o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos por parte dos contratantes com a administração pública, especificamente no que tange à manutenção das condições efetivas da proposta, nos termos da lei, tem guarida constitucional conforme previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 2021, p. 24-25), *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, **com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifos acrescidos)

Por sua vez, ressalta-se que o citado instituto jurídico também possui respaldo legal na alínea “d” do inciso II do art. 65, da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993), *in verbis*:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: [...]

II - **por acordo das partes**: [...]

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, **objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**, na hipótese de **sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis**, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, **em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual**. (grifos acrescidos)

Também vale mencionar que, no Estado do Paraná, o mesmo instituto jurídico é regulado pelo art. 112, § 3º, inciso II, da Lei Estadual nº 15.608/2007 (PARANÁ, 2007):

Art. 112. Os contratos regidos por esta Lei podem ser alterados pela Administração Pública, precedidos das devidas justificativas: [...]

§ 3º. **O valor do contrato pode ser alterado quando**: [...]

II - **visar a restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**, na hipótese de **sobrevirem fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, retardadoras ou impeditivas da execução do ajustado**, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, **configurando álea econômica extraordinária e extracontratual**; [...] (grifos acrescidos)

Por seu turno, cabe salientar que Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que, no âmbito dos contratos administrativos, “a equação econômico-financeira

contratual é um direito adquirido do contratado” (MELLO, 2015, p. 644). Ademais, na mesma obra, o célebre jurista associa a necessidade de se promover o equilíbrio econômico-financeiro à chamada “teoria da imprevisão”, afirmando que a utilização de tal teoria é um “instrumento de recomposição do equilíbrio estabelecido, o que, no fundo, nada mais representa senão prestigiar o significado real do consensus expressado no contrato, pela restauração dos termos da equivalência inicial, ou seja, de sua normalidade substancial” (MELLO, 2015, p. 673).

Sobre a mesma matéria, Odete Medauar, ao tecer considerações acerca da alínea “d” do inciso II do art. 65, da Lei 8.666/1993, assim se manifestou ao associar o aludido dispositivo legal à “teoria da imprevisão” e à necessidade de se comprovar a ocorrência de “álea econômica extraordinária” no âmbito dos contratos administrativos (MEDAUAR, 2018, p. 226), *in verbis*:

A alínea d diz respeito à chamada teoria da imprevisão, que, em síntese, se expressa no seguinte: circunstâncias, que não poderiam ser previstas no momento da celebração do contrato, vêm modificar profundamente sua economia, dificultando sobremaneira sua execução, trazendo déficit ao contratado; este tem direito a que a Administração o ajude a enfrentar a dificuldade, para que o contrato tenha continuidade. Tais circunstâncias ultrapassam a normalidade, revestindo-se de caráter excepcional; por isso passaram a ser incluídas na expressão álea extraordinária. A teoria da imprevisão, própria do direito administrativo, representa, nesse âmbito, o que a cláusula rebus sic stantibus (literalmente, estando assim as coisas, se as coisas tivessem se mantido no mesmo estado) significa nos contratos do direito privado. Na linha clássica, a imprevisão abria ao contratado o direito à indenização, para remediar uma situação extracontratual anormal, com o fim de não paralisar a execução do contrato.

Dentro desse contexto normativo e doutrinário, registrar-se que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro está relacionada ao relevante conceito de segurança jurídica, o que enseja a compensação por prejuízos anormais ou injustos. Nesse sentido, deve-se mencionar a previsão do art. 27, *caput*, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942), recentemente incluído pela Lei nº 13.655, de 2018 (BRASIL, 2018): “A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.”

Na mesma direção, Moreira e Pereira (2019, p. 14) correlacionam a interpretação do aludido art. 27, *caput*, da LINDB não apenas à importante e relevante questão segurança jurídica, mas também à vedação ao enriquecimento ilícito (sem causa) de qualquer uma das partes envolvidas na relação jurídica (empresa contratada e administração pública):

A vedação ao enriquecimento sem causa também é preocupação subjacente ao enunciado normativo. Trata-se de proibição dirigida a todas

as partes envolvidas na discussão, em todos os níveis da federação, dentre os diferentes ramos do poder político. Segundo magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello, trata-se de princípio geral do direito, e que, por esse motivo, também informa o direito administrativo.

Com base nesse entendimento, é lógico concluir que, desde que estejam comprovadamente presentes os pressupostos de direito e de fato que autorizam a recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos, isso é não apenas um dever legal da administração pública, como também é um direito legal da empresa contratada, com vistas a proporcionar a manutenção da segurança jurídica do contrato celebrado entre as partes e, ao mesmo tempo, evitar o enriquecimento sem causa por parte da administração pública.

Nessa mesma toada, indo ao encontro das autorizações constitucional e legal acerca do “realinhamento e reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos”, assim como dos mencionados entendimentos doutrinários, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) reconheceu a aplicabilidade desse instituto ao proferir o Acórdão nº 3420/17 – Tribunal Pleno, sob a relatoria do Auditor Thiago Barbosa Cordeiro, no Processo nº 460995/16, versando sobre Consulta feita pela Câmara Municipal de Campo Mourão (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2017). Naquela assentada, o TCE/PR, firmou o seguinte entendimento vinculante:

A alínea “d” do artigo 65 da Lei n.º 8666/93 estabelece o direito ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, a ser buscado quando da ocorrência de fato imprevisível ou previsível, porém de consequências incalculáveis, superveniente à celebração do ajuste, que altere substancialmente a equação econômico-financeira deste e para o qual a parte prejudicada não tenha dado causa. O pedido para o exercício de tal direito deve estar instruído com informações qualitativas e quantitativas detalhadas que comprovem o desequilíbrio, cabendo à outra parte o dever de recompor as condições iniciais do contrato mediante revisão dos preços originalmente previstos.

Em outro julgamento paradigmático, o Plenário do TCE/PR também reconheceu que, em sede de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos, é possível fazer o pedido correspondente após a prorrogação contratual ou até após o término do vínculo administrativo (Acórdão nº 1026/21 – Tribunal Pleno, Processo nº 580215/20 – Consulta, Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães; TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2021).

[...] é possível o pagamento de diferenças decorrentes de variação de custos quando lei, acordo ou convenção coletiva atribuam efeitos financeiros retroativos a contratos de trabalho, embora ocorridos após a prorrogação contratual ou do término do vínculo administrativo, atingindo período no qual o contrato ainda estava em vigor.

Nesse particular, a Colenda Corte de Contas Paranaense estabeleceu, no mesmo *decisum*, o procedimento a ser observado após a solicitação da empresa

contratada, seja mediante aditivo contratual, caso o contrato esteja vigente, ou por meio de termo de reconhecimento de dívida, caso o contrato já tenha sido encerrado (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2021):

Para tanto, deve haver solicitação do contratado, sendo concedida após processo administrativo cujo objeto é verificar as condições necessárias para a repactuação, além da verificação do fato gerador alegado pelo contratado e seus exatos impactos financeiros no contrato, podendo ser realizada por termo aditivo, no caso do fato gerador ocorrido após a prorrogação contratual, ou por termo de reconhecimento de dívida pela Administração, caso o contrato já tenha sido encerrado.

Nessa mesma linha, muito embora versando especificamente sobre um contrato de concessão de serviço de transporte público, o TCE/PR firmou entendimento, também aplicável aos contratos relativos às obras públicas, no sentido de admitir a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro quando restem demonstrados, de modo inequívoco, os eventos supervenientes e extraordinários, de consequências imprevisíveis e inevitáveis, trazidos pela pandemia do Covid-19, que estejam gerando onerosidade excessiva e causando significativo desequilíbrio ao contrato (Acórdão nº 3738/20 – Tribunal Pleno, Processo nº: 595220/20 – Consulta, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares; TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2020):

(iii) mediante o devido processo de reequilíbrio econômico-financeiro em que reste demonstrado, de modo inequívoco, os eventos supervenientes e extraordinários, de consequências imprevisíveis e inevitáveis, trazidos pela pandemia do Covid-19, que estejam gerando onerosidade excessiva e causando significativo desequilíbrio ao contrato de concessão, é possível a celebração de Aditivo Contratual que estabeleça medidas compensatórias ao concessionário para recompor o equilíbrio econômico-financeiro original do contrato e preservar a continuidade de execução do serviço público de transporte público;

Por sua vez, cabe ressaltar que o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) manifestou entendimentos idênticos acerca do reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos, por meio do seu Prejulgado 0869 (TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA, 2000) e do seu Prejulgado 1952 (TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA, 2008), transcritos a seguir:

Prejulgado: 0869

Somente se admite reajuste de preços quando o contrato administrativo original contiver cláusula permitindo o reajuste, vedada a inserção de cláusula de reajuste no decorrer da execução contratual.

Admitida a revisão dos valores contratuais quando atendidos os preceitos do art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei Federal nº 8.666/93, ou seja, quando circunstâncias extracontratuais (álea extraordinária), imprevisíveis no momento da avença, ocorridas na vigência do contrato, afetem substancialmente sua economia, e desde que o contratado comprove o desequilíbrio econômico-financeiro, mediante apresentação de planilhas de custos e documentação de suporte. Compete à autoridade competente analisar cuidadosamente o pedido, podendo louvar-se em pareceres, laudos, pesquisas de preços, perícias e outros instrumentos, a fim de que o ato

revisional atenda os princípios da Administração Pública e esteja revestido das demonstrações e justificativas exigidas para os atos administrativos, face à indisponibilidade do interesse público.

Prejulgado: 1952

1. Segundo o art. 65, II, “d”, da Lei n. 8.666/93, a revisão contratual decorre da superveniência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. Cabe ao administrador público, ante o exame do caso concreto, aferir se a hipótese é passível ou não de revisão contratual, a partir da iniciativa do particular, uma vez que a Constituição Federal assegura o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mantida as condições efetivas da proposta.

2. A demonstração da necessidade da revisão do contrato, assim como o cálculo da alteração contratual, podem se dar mediante a apresentação de planilhas de custos e outros documentos de suporte - como, por exemplo, pareceres, laudos, pesquisas de preços, perícias etc.-, por meio dos quais se possa aferir o motivo concreto que ensejou a revisão e calcular o montante a ser aplicado.

3. Não é possível consignar antecipadamente um percentual máximo de revisão a ser utilizado, tampouco estabelecer um critério revisional com base em índices oficiais, pois é imprescindível, no caso concreto, a demonstração da superveniência de fatos novos que ensejam a revisão, assim como o consequente desequilíbrio contratual. [...]

Observa-se que, na mesma linha da Corte de Contas Paranaense, o TCE/SC também condiciona a demonstração do desequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo à apresentação de planilhas de custos e documentação de suporte pela empresa contratada, por meio das quais se possa aferir o motivo concreto que ensejou a revisão e, dessa forma, calcular o montante de recomposição a ser aplicado.

Por outro lado, o Tribunal de Contas da União (TCU) também reconheceu a aplicabilidade do instituto da “recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro” ao prolatar o Acórdão nº 1431/2017 – TCU – Plenário, sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, no Processo nº TC 034.272/2016-0, que versou sobre consulta feita àquele Tribunal pelo Ministério do Turismo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017). Cabe registrar que, naquela oportunidade, o Plenário do TCU, ao se manifestar simultaneamente sobre os institutos do “reajuste contratual” e da “recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro”, firmou o seguinte entendimento vinculante, em sede de resposta a uma Consulta do Ministério do Turismo:

9.2.3. o reajuste e a recomposição possuem fundamentos distintos. O reajuste, previsto no art. 40, XI, e 55, III, da Lei 8.666/1993, visa remediar os efeitos da inflação. A recomposição, prevista no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, tem como fim manter equilibrada a relação jurídica entre o particular e a Administração Pública quando houver desequilíbrio advindo de fato imprevisível ou previsível com consequências incalculáveis. Assim, ainda que a Administração tenha aplicado o reajuste previsto no contrato, justifica-se a aplicação da recomposição sempre que se verificar a presença de seus pressupostos;

Como se observa pelo dispositivo anteriormente transcrito da decisão do TCU, o entendimento lá plasmado é idêntico aos manifestados pelo TCE/PR e pelo TCE/

SC, mas o TCU também decidiu que, sempre que se verificar a presença de seus pressupostos, justifica-se a aplicação da “recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro”, ainda que a Administração já tenha aplicado o reajuste previsto no contrato, eis que os dois institutos jurídicos possuem fundamentos jurídicos distintos.

Por sua vez, também é relevante registrar o entendimento do TCU plasmado no Acórdão nº 1604/2015 – TCU – Plenário (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015), o qual versa sobre a possibilidade de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro visando à revisão (ou recomposição) de preços de itens isolados, eis que alinhado aos fundamentos de direito mencionados anteriormente:

Não há óbice à concessão de reequilíbrio econômico-financeiro visando à revisão (ou recomposição) de preços de itens isolados, com fundamento no art. 65, inciso II, alínea 'd', da Lei 8.666/1993, desde que estejam presentes a imprevisibilidade ou a previsibilidade de efeitos incalculáveis e o impacto acentuado na relação contratual (teoria da imprevisão); e que haja análise demonstrativa acerca do comportamento dos demais insumos relevantes que possam impactar o valor do contrato.

Por seu turno, a tabela a seguir consolida e resume as questões mais relevantes suscitadas nos entendimentos jurisprudenciais citados anteriormente do TCE/PR, do TCE/SC e do TCU acerca do instituto jurídico do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos:

Tabela 1

DECISÃO	QUESTÕES MAIS RELEVANTES SUSCITADAS NA DECISÃO CITADA
Acórdão nº 3420/17 – Tribunal Pleno TCE/PR	O pedido de reequilíbrio econômico-financeiro deve estar instruído com informações qualitativas e quantitativas detalhadas que comprovem o desequilíbrio, cabendo à outra parte o dever de recompor as condições iniciais do contrato mediante revisão dos preços originalmente previstos.
Acórdão nº 1026/21 – Tribunal Pleno TCE/PR	É possível o pagamento de diferenças decorrentes de variação de custos quando lei, acordo ou convenção coletiva atribuam efeitos financeiros retroativos a contratos de trabalho, embora ocorridos após a prorrogação contratual ou do término do vínculo administrativo, atingindo período no qual o contrato ainda estava em vigor. Deve haver solicitação do contratado, sendo concedida após processo administrativo cujo objeto é verificar as condições necessárias para a repactuação, além da verificação do fato gerador alegado pelo contratado e seus exatos impactos financeiros no contrato, podendo ser realizada por termo aditivo, no caso do fato gerador ocorrido após a prorrogação contratual, ou por termo de reconhecimento de dívida pela Administração, caso o contrato já tenha sido encerrado.
Acórdão nº 3738/20 – Tribunal Pleno TCE/PR	Mediante o devido processo de reequilíbrio econômico-financeiro em que reste demonstrado, de modo inequívoco, os eventos supervenientes e extraordinários, de consequências imprevisíveis e inevitáveis, trazidos pela pandemia do Covid-19, que estejam gerando onerosidade excessiva e causando significativo desequilíbrio ao contrato de concessão, é possível a celebração de Aditivo Contratual que estabeleça medidas compensatórias ao concessionário para recompor o equilíbrio econômico-financeiro original do contrato e preservar a continuidade de execução do serviço público de transporte público.



DECISÃO	QUESTÕES MAIS RELEVANTES SUSCITADAS NA DECISÃO CITADA
Prejulgado: 0869 TCE/SC	Admitida a revisão dos valores contratuais quando atendidos os preceitos do art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei Federal nº 8.666/93, ou seja, quando circunstâncias extracontratuais (álea extraordinária), imprevisíveis no momento da avença, ocorridas na vigência do contrato, afetem substancialmente sua economia, e desde que o contratado comprove o desequilíbrio econômico-financeiro, mediante apresentação de planilhas de custos e documentação de suporte.
Prejulgado: 1952 TCE/SC	A demonstração da necessidade da revisão do contrato, assim como o cálculo da alteração contratual, podem se dar mediante a apresentação de planilhas de custos e outros documentos de suporte - como, por exemplo, pareceres, laudos, pesquisas de preços, perícias etc.-, por meio dos quais se possa aferir o motivo concreto que ensejou a revisão e calcular o montante a ser aplicado.
Acórdão nº 1431/2017 – TCU – Plenário	O reajuste e a recomposição possuem fundamentos distintos. O reajuste, previsto no art. 40, XI, e 55, III, da Lei 8.666/1993, visa remediar os efeitos da inflação. A recomposição, prevista no art. 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993, tem como fim manter equilibrada a relação jurídica entre o particular e a Administração Pública quando houver desequilíbrio advindo de fato imprevisível ou previsível com consequências incalculáveis. Assim, ainda que a Administração tenha aplicado o reajuste previsto no contrato, justifica-se a aplicação da recomposição sempre que se verificar a presença de seus pressupostos
Acórdão nº 1604/2015 – TCU – Plenário	Não há óbice à concessão de reequilíbrio econômico-financeiro visando à revisão (ou recomposição) de preços de itens isolados, com fundamento no art. 65, inciso II, alínea ‘d’, da Lei 8.666/1993, desde que estejam presentes a imprevisibilidade ou a previsibilidade de efeitos incalculáveis e o impacto acentuado na relação contratual (teoria da imprevisão); e que haja análise demonstrativa acerca do comportamento dos demais insumos relevantes que possam impactar o valor do contrato.

Fonte: autores.

Por oportuno, cabe também registrar o seguinte entendimento firmado pela 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR acerca do reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos, o qual corrobora integralmente a jurisprudência citada do TCE/PR, do TCE/SC e do TCU (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ, 2020):

APELAÇÃO CÍVEL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. INDENIZAÇÃO. CONCORRÊNCIA Nº 115/2013, PARA A CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMERCIAIS DE CAMPO PARA A SANEPAR. SUPERVENIÊNCIA DE LEI QUE ALTEROU SIGNIFICATIVAMENTE O VALOR DO CONTRATO. ALTERAÇÃO DA CLT. ACRÉSCIMO DO §4º AO ART. 193 DA CLT. ATIVIDADES EXERCIDAS POR TRABALHADORES COM MOTOCICLETAS. PERICULOSIDADE. ADICIONAL DE 30%. MANUTENÇÃO DO CONTRATO. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. INTELIGÊNCIA DO ART. 65, INCISO II, ALÍNEA “D”, DA LEI Nº 8.666/93. VALORES COMPROVADOS. É possível nos contratos administrativos a possibilidade de sua revisão à luz da cláusula *rebus sic stantibus*, consagrada na Lei das Licitações, no art. 65, inciso II, alínea “d”: “art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...) II - por acordo das partes: (...) d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevierem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências

incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando área econômica extraordinária e extracontratual. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJPR - 5ª C. Cível - 0000198-71.2017.8.16.0179 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR NILSON MIZUTA - J. 11.02.2020)

A propósito, deve-se registrar que a busca da solução de controvérsias relacionadas à recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos deve, sempre que possível, ser tentada amigavelmente, mediante procedimentos não-adversariais envolvendo a administração pública e as empresas contratadas. Nesse sentido, Cuéllar e Moreira (2018, p. 144) propõem o uso dos institutos da negociação, da conciliação, da mediação e da arbitragem:

Os institutos da negociação, da conciliação, da mediação e da arbitragem têm a capacidade de aproximar as partes e gerar resultados compatíveis com as diretrizes constitucionais, inclusive com os princípios que regem a Administração Pública. A mediação, como método não-adversarial de solução de controvérsias, almeja maior cooperação na busca da melhor solução.

Por último, deve-se consignar que é desejável que a constante evolução dos institutos do Direito Administrativo leve, cada vez mais, à adoção de procedimentos não-adversariais que envolvam o relacionamento entre a administração pública e as empresas contratadas, tendo em vista a necessidade premente de que sejam evitados litígios desnecessários, longos e custosos, tanto na esfera administrativa, quanto na esfera judicial, inclusive, como materialização concreta do princípio constitucional da eficiência, insculpido no art. 37, *caput*, da Carta Magna (BRASIL, 2021, p. 24).

3 FUNDAMENTOS DE FATO

No que concerne ao contexto fático atual, é público e notório que o aumento no preço dos insumos da construção civil, em meio à pandemia de Covid-19, preocupa sobremaneira os agentes desse importante setor econômico, conforme foi noticiado oficialmente, em 22/02/2021, pela Agência Brasil, vinculada à Empresa Brasil de Comunicação³.

Além disso, é público e notório que a pandemia de Covid-19 foi decretada oficialmente pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11/03/2020⁴, o que caracteriza, em relação aos processos licitatórios executados e os contratos administrativos firmados antes desse marco temporal, que a mencionada situação de pandemia pode ser indubitavelmente reputada como um fato grave, superveniente e imprevisível cujas consequências eram, naquele momento, incalculáveis, tanto para as empresas contratadas, quanto para a Administração Pública.

³ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-02/alta-no-preco-de-insumos-para-construcao-civil-preocupa-cbic>

⁴ <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>

Por outro lado, também é público e notório que a escassez de insumos para a construção civil como consequência direta, mas imprevisível, da pandemia de Covid-19, tem afetado fortemente este importante setor da economia nacional, como se pode observar pela leitura de notícias veiculadas publicamente na Internet em março⁵, abril⁶ e maio⁷ de 2021.

Em função de todo esse contexto econômico extraordinário relacionado à pandemia de Covid-19, a Fundação Getúlio Vargas – FGV registrou, em julho de 2021, uma variação percentual no Índice Nacional de Custo da Construção – DI ou INCC-DI (pesquisado entre o 1º e o último dia do mês de referência) acumulada em 12 (doze) meses de 16,98% (de acordo com dados publicados no site do Sinduscon/PR)⁸, sendo esta a maior variação acumulada no citado índice em 12 (doze) meses desde outubro de 2003.

Dessa forma, é perfeitamente razoável concluir que tal variação percentual do INCC-DI sem precedentes nos últimos 18 (dezoito) anos, principalmente pela sua imprevisibilidade, não deixa dúvidas acerca da incidência de álea econômica extraordinária em virtude da pandemia de Covid-19.

Por sua vez, verifica-se que o Índice Nacional de Custo da Construção – M ou INCC-M (pesquisado entre os dias 21 do mês anterior e 20 do mês de referência) acumulou uma alta de 17,05% em 12 meses, conforme dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 26/08/2021⁹, o que reforça e corrobora a conclusão de que se está diante de uma óbvia incidência de álea econômica extraordinária em virtude da pandemia de Covid-19.

No entanto, deve-se salientar que, mesmo que os certames e os contratos administrativos deles decorrentes tenham-se iniciado após o início da pandemia de Covid-19, ainda assim seria possível caracterizar uma situação de álea econômica extraordinária, pois, mesmo depois de vários meses após o início da pandemia, ainda não se tinha uma noção muito clara dos eventos supervenientes e extraordinários com consequências imprevisíveis que seriam trazidos pelo desenrolar dos acontecimentos da pandemia do Covid-19, tanto sob a ótica das empresas contratadas, quanto sob o ponto de vista da administração pública.

Ressalte-se, ainda, que, na hipótese aventada no parágrafo anterior, é necessário demonstrar objetivamente quais foram os acontecimentos decorrentes da pandemia do Covid-19 que afetaram a equação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e eram imprevisíveis ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis à época do início do certame ou da firma do contrato administrativo.

5 <https://monitormercantil.com.br/construcao-civil-sofre-com-falta-de-insumos/>

6 <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/04/07/industria-sofre-com-falta-de-materia-prima-e-consumidor-paga-a-conta.htm>

7 <https://www.segs.com.br/demais/289530-escassez-de-insumos-afeta-construcao-civil-durante-a-pandemia>

8 <https://sindusconpr.com.br/incc-di-fgv-310-p>

9 <https://portalibre.fgv.br/noticias/indice-nacional-de-custo-da-construcao-varia-056-em-agosto>

Por derradeiro, cabe destacar que, mesmo diante desse cenário econômico extraordinário e desfavorável, numa clara demonstração de boa-fé objetiva¹⁰, diversas empresas que participaram de certames licitatórios e firmaram contratos administrativos antes do início da pandemia de Covid-19 efetivamente iniciaram e deram continuidade à execução das obras e à prestação dos serviços de engenharia que lhes foram confiados pelo Poder Público, apesar de já estarem incorrendo em possíveis prejuízos ocasionados pelo desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

4 SUPERVENIÊNCIA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 003/2021

Por oportuno, vale a pena registrar a superveniência da Instrução Normativa nº 003/2021, editada recentemente pela entidade Paraná Edificações, em 22/09/2021 (PARANÁ, 2021). Observa-se que a mencionada norma “dispõe sobre o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos de obras e serviços de engenharia” e define uma metodologia vinculante em relação às empresas contratadas para realizar o cálculo do desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos que regula.

Em primeiro lugar, deve-se salientar que o art. 14 da mencionada norma estabelece que o cálculo do desequilíbrio deve ser feito isoladamente para cada medição. Por seu turno, ressalta-se que o art. 13 não proíbe que o pedido administrativo envolva mais de uma medição, mas estabelece que deverá ser respeitado o prazo de seis meses para a empresa contratada fazer um novo requerimento. Por sua vez, registra-se que o desequilíbrio econômico-financeiro de que trata a aludida norma se refere apenas aos “insumos de material integrantes dos serviços executados” (arts. 15 e 16 da citada norma), tendo sido excluídos, sem qualquer justificativa ou fundamento legal aparente, os custos da mão-de-obra.

Ademais, deve-se registrar que a aludida norma infralegal estabelece que todos os índices e preços de referência para a realização do cálculo devem ser conhecidos pela administração pública estadual, pois o próprio Estado deve fazer, de ofício, um cálculo do desequilíbrio ao final do contrato, para verificar se eventualmente houve desequilíbrio em favor do Estado (art. 20, § 2º, da Instrução Normativa nº 003/2021).

Por seu turno, nos termos do art. 18 da citada norma, a fórmula de cálculo do Desequilíbrio Mensal (DM) para cada medição é:

$$DM = VMCn - RCn - VTAn$$

Onde se tem que:

DM = Desequilíbrio Mensal

VMC = Variação Mensal de Custo

RC = Reajuste Contratual

VTA = Variação Tendencial Admitida

n = número da medição em análise

¹⁰ O princípio da boa-fé objetiva, que está positivado no Direito Privado (por exemplo, nos artigos 113 e 422 do Código Civil brasileiro), pode ser aplicado subsidiariamente ao Direito Administrativo, eis que é um mandamento nuclear do sistema jurídico de um Estado de Direito, sendo, por isso, plenamente aplicável também à sua atuação administrativa.

Assim, de acordo com o art. 19 da mencionada norma, o Desequilíbrio Econômico-financeiro (DE) do contrato será o somatório dos Desequilíbrios Mensais (DM) de todas as medições em análise. $DE = \Sigma(DM)$.

Por outro lado, conforme o art. 15 da norma, a Variação Mensal do Custo (VMC) corresponderá ao somatório da variação do preço de cada insumo de material integrante dos serviços executados na medição em análise, devendo “ser adotados única e exclusivamente preços de tabelas oficiais ou oriundos de cotações corrigidas através de índices oficiais, ficando vedada a utilização de novas cotações ou outras fontes” (art. 6º da norma). Assim, é apenas dessa forma que deve ser calculada a variação do preço de cada insumo entre a data da proposta e a data de cada medição.

Pois bem, uma primeira crítica que pode ser feita a essa metodologia de cálculo é no sentido de que não é incomum que determinados preços de composições de custo usadas no cálculo da Variação Mensal do Custo (VMC) e que constam das tabelas oficiais de referência (por exemplo, SINAPI) vigentes na data da proposta possam ter sido, por algum motivo, descontinuados na data de uma medição específica (não raramente vários meses, ou até anos, após a data da proposta).

Nesse caso, considerando que fica “vedada a utilização de novas cotações ou outras fontes” (art. 6º da Instrução Normativa nº 003/2021), tal descontinuidade no levantamento periódico dos preços de algumas composições de custo praticamente impossibilitaria o cálculo do desequilíbrio, tanto por parte da empresa contratada, quanto por parte do Estado do Paraná, que deve fazê-lo de ofício, seja para verificar a correção do cálculo que lhe for submetido pela empresa contratada, seja para fazer o cálculo global, pelo menos, ao final do contrato, a fim de constatar a inoccorrência de variação em favor do Estado, nos termos do §3º do art. 4º da citada norma.

Uma forma de evitar que isso ocorresse seria que o Estado divulgasse obrigatória e periodicamente todos os índices oficiais que devem usados para a realização do cálculo de ofício, assim como os índices alternativos que devem ser utilizados nos casos de descontinuidade de composições de custo usadas no cálculo da Variação Mensal do Custo (VMC) e que constam das tabelas oficiais de referência (por exemplo, SINAPI), em homenagem ao princípio constitucional da publicidade, constante do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2021, p. 24).

Por sua vez, uma segunda crítica à metodologia descrita é relativa à Variação Tendencial Admitida (VTA), conceito jurídico inusitado e inédito, pois não encontra menção alguma na legislação (leia-se nas “leis” em sentido estrito), na jurisprudência ou na doutrina do Direito Administrativo pátrio.

Verifica-se que tal índice é definido pelo art. 17 da aludida norma como sendo um acréscimo de custo máximo a ser suportado pela empresa contratada, devendo ser calculado com base na variação histórica do “NÚMERO-ÍNDICE SINAPI/IBGE

DE MATERIAIS COM DESONERAÇÃO” referente aos 24 (vinte e quatro) meses que antecedem a data da proposta.

Observa-se, ainda, que a mencionada Variação Tendencial Admitida (VTA) supostamente deve ser calculada exclusivamente para os insumos de cada uma das composições de custo de uma obra ou serviço de engenharia específicos, além de envolver um percentual de variação de preços em relação a um lapso temporal extremamente longo (24 meses) e que não guarda qualquer relação com a proposta apresentada em sede do certame licitatório ou com os eventos relativos à execução contratual em si.

Além disso, é evidente que tal índice constitui uma desvantagem econômica explícita em desfavor da empresa contratada, eis que, de fato, ele é considerado como uma dedução no cálculo do desequilíbrio econômico-financeiro.

Ademais, tal dedução carece de fundamento jurídico baseado em lei (em sentido estrito), pois a Instrução Normativa nº 003/2021 não menciona tal fundamento legal, e, salvo melhor juízo, dito fundamento legal explícito, de fato, não existe (como uma simples pesquisa da expressão “Variação Tendencial Admitida” no Google pode evidenciar).

Por conseguinte, a citada Variação Tendencial Admitida (VTA) aparentemente padece de ilegalidade insanável, pois o Estado do Paraná não possui nenhum respaldo legal explícito que fundamente a imposição dessa desvantagem econômico-financeira às empresas contratadas, em frontal desobediência ao princípio constitucional da legalidade estrita imposto à administração pública nas três esferas de governo (os agentes da administração pública só podem praticar as condutas autorizadas por lei), constante do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2021, p. 24).

Por seu turno, uma terceira crítica que se pode fazer à metodologia citada é no sentido de que o cálculo do Desequilíbrio Mensal (DM) utiliza o valor do índice de Reajuste Contratual (RC) como dedução. Tal metodologia, aparentemente tampouco possui fundamento legal, o que é corroborado pelo já mencionado Acórdão nº 1431/2017 – TCU – Plenário Turismo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017), que firmou entendimento no sentido de que, sempre que se verificar a presença de seus pressupostos, justifica-se a aplicação da “recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro”, ainda que a Administração já tenha aplicado o reajuste previsto no contrato, eis que os dois institutos jurídicos possuem fundamentos jurídicos distintos.

Por fim, considerando que a citada Instrução Normativa nº 003/2021, da Paraná Edificações (PARANÁ, 2021), pode eventualmente vir a ser questionada judicialmente, com uma grande probabilidade de que o Poder Judiciário afaste a sua aplicação em função das ilegalidades e fragilidades jurídicas aqui evidenciadas,

o que poderia ocasionar danos ao erário estadual em função da incidência de honorários sucumbenciais, custos e custas processuais, além da incidência de correção monetária e de juros de mora, eleva-se uma sugestão ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná no sentido de que seja avaliada a legalidade das disposições da aludida norma, com vistas a verificar a pertinência dos apontamentos feitos nesta breve análise, fazendo determinações ou recomendações ao Estado do Paraná, caso isso seja considerado conveniente e oportuno.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, em função de todo o exposto, enumeram-se a seguir os pontos mais importantes que devem ser caracterizados e comprovados num pedido tecnicamente bem fundamentado de reequilíbrio econômico-financeiro de um contrato administrativo:

a) O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a alínea “d” do inciso II do art. 65, da Lei 8.666/1993 e o art. 112, § 3º, inciso II, da Lei Estadual nº 15.608/2007 estabelecem o direito ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, sendo isso pacificamente aceito pela doutrina pátria;

b) O mencionado direito ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos também tem lastro no princípio da segurança jurídica e na vedação ao enriquecimento sem causa da administração pública, com base no art. 27, *caput*, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), recentemente incluído pela Lei nº 13.655/2018;

c) Tal direito à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos pode ser buscado pelas empresas contratadas quando da comprovada ocorrência de fato superveniente imprevisível ou previsível, porém de consequências incalculáveis;

d) O mencionado fato imprevisível ou previsível, porém, de consequências incalculáveis:

- deve ser superveniente à celebração do contrato;
- deve alterar substancialmente a equação econômico-financeira do ajuste;
- não pode ter sido ocasionado pela parte prejudicada;

e) O pedido para o exercício de tal direito deve estar instruído com informações qualitativas e quantitativas detalhadas que comprovem o desequilíbrio, mediante a apresentação de planilhas de custos e outros documentos comprobatórios, cabendo à administração pública o dever de recompor as condições iniciais do contrato, mediante a revisão dos preços.

Por conseguinte, considerando o atual contexto da pandemia de Covid-19, o qual, de fato, pode ser reputado como álea econômica extraordinária, é juridicamente

possível o julgamento pela procedência administrativa de um pedido de reequilíbrio econômico-financeiro que atenda aos seguintes requisitos:

a) Demonstração quantitativa do desequilíbrio econômico-financeiro que se deseja recompor por meio da apresentação de planilhas de custos e outros documentos comprobatórios;

b) Atendimento aos requisitos previstos nos dispositivos constitucional e legal que regem a matéria (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, alínea “d” do inciso II do art. 65, da Lei 8.666/1993 e art. 112, § 3º, inciso II, da Lei Estadual nº 15.608/2007);

c) Respaldo nos mencionados entendimentos do TCE/PR, do TCE/SC, do TCU e do TJPR, assim como na citada doutrina do Direito Administrativo relativa à matéria em questão.

Por sua vez, deve-se salientar que podem e devem ser utilizadas ferramentas não-adversariais para dirimir a controvérsia entre a administração pública e a empresa contratada, como, por exemplo, a negociação, a conciliação, a mediação e a arbitragem.

Por oportuno, como já se mencionou anteriormente, eleva-se uma sugestão ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná no sentido de que seja avaliada a legalidade das disposições da Instrução Normativa nº 003/2021, da Paraná Edificações (PARANÁ, 2021), com vistas a verificar a pertinência dos apontamentos feitos na breve análise realizada neste artigo, fazendo determinações ou recomendações ao Estado do Paraná, caso isso seja considerado conveniente e oportuno.

Por derradeiro, deve-se ressaltar que, além dos requisitos mencionados anteriormente, a possibilidade de sucesso de um requerimento de reequilíbrio econômico-financeiro de um contrato administrativo está necessariamente associada à sua elaboração por profissionais conhecedores dessa matéria jurídica especializada e eminentemente técnica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 05.10.1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nºs 1/1992 a 110/2021, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nºs 1 a 6/1994. 57. ed. Brasília: Edições Câmara, 2021. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15261/constitui%c3%a7ao_federal_57ed.pdf?sequence=204&isAllowed=y. Acesso em: 2 dez. 2021.

BRASIL. Planalto, **Decreto-Lei nº 4.657, de 1942**, alterado pela Lei nº 13.655, de 2018. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 2 dez. 2021.

BRASIL. Planalto, **Lei n.º 8.666, de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 2 dez. 2021.

Construção civil sofre com falta de insumos. Monitor Mercantil, 3 mar. 2020. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/construcao-civil-sofre-com-falta-de-insumos/>. Acesso em: 7 dez. 2021.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. **Administração Pública e mediação: notas fundamentais**. Revista de Direito Público da Economia, Brasília, 2018, vol. 16, no 61, p. 119-146.

INCC-DI - SINDUSCON-PR. Curitiba: Sinduscon-PR, 2021. Disponível em: <https://sindusconpr.com.br/incc-di-fgv-310-p>. Acesso em: 7 dez. 2021.

Índice Nacional de Custo da Construção varia 0,56% em agosto. FGV - IBRE - Instituto Brasileiro de Economia, 26 ago. 2021. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/noticias/indice-nacional-de-custo-da-construcao-varia-056-em-agosto>. Acesso em: 7 dez. 2021.

MEDAUAR, Odete et al. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 226.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 644 e 673.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Ana Lucia Pretto. **A segurança jurídica na administração pública** (breves notas sobre a Lei n.º 13.655, de 20 de abril de 2018). Revista Eletrônica OAB/RJ. Edição Especial de Infraestrutura. Disponível em: <https://revistaeletronica.oabrj.org.br/wp-content/uploads/2019/12/4.-Egon-Moreira-e-Ana-L%C3%BAcia-Pretto.pdf>. Acesso em 2 dez. 2021.

Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. Ascom SE/UNA-SUS, Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 7 dez. 2021.

OLIVEIRA, João José. **Indústria: falta de matéria-prima encarece produtos**. São Paulo: UOL, 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/04/07/industria-sofre-com-falta-de-materia-prima-e-consumidor-paga-a-conta.htm>. Acesso em: 7 dez. 2021.

PARANÁ. PARANÁ EDIFICAÇÕES. **Instrução Normativa nº 003/2021**, de 22/09/2021. Dispõe sobre o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos de obras e serviços de engenharia. Disponível em: http://www.paranaedificacoes.pr.gov.br/sites/parana-edificacoes/arquivos_restritos/files/documento/2021-09/normativa_reequilibrio_financeiro_dos_contratos_r02-_n_003-2021.pdf. Acesso em 2 dez. 2021.

PARANÁ. **Lei n.º 15.608, de 2007**. Estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná. Curitiba, 2007. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=323836>. Acesso em: 2 dez. 2021.

PEDRUZZI, Pedro. **Aumento no preço de insumos para a construção civil preocupa o setor**. Agência Brasil, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-02/alta-no-preco-de-insumos-para-construcao-civil-preocupa-cbic>. Acesso em: 7 dez. 2021.

PINHO, Raquel. **Escassez de insumos afeta construção civil durante a pandemia**. Segs, 2021. Disponível em: <https://www.segs.com.br/demais/289530-escassez-de-insumos-afeta-construcao-civil-durante-a-pandemia>. Acesso em: 7 dez. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1431/2017 – TCU – Plenário**, de 05.07.2017. Consulta formulada pelo Ministro do Turismo, Exmo. Sr. Marx Beltrão, acerca da possibilidade do reequilíbrio econômico-financeiro de contratos em razão de variações cambiais. Brasília, 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1431%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 2 dez. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1604/2015 – TCU – Plenário**, de 01.07.2015. Representação em face do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). Brasília, 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1604%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 2 dez. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. **Prejulgado 0869**, de 09.08.2000. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/content/prejulgados-e-lista-geral#>. Acesso em: 2 dez. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA. **Prejulgado 1952**, de 14.05.2008. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/content/prejulgados-e-lista-geral#>. Acesso em: 2 dez. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Acórdão n.º 1026/21 – Tribunal Pleno**, de 20.05.2021. Consulta. Defensoria Pública do Estado do Paraná. Curitiba, 2021. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2021/5/pdf/00356817.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Acórdão n.º 3738/20 – Tribunal Pleno**, de 16.12.2020. Consulta. Município de Maringá. Curitiba, 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2020/12/pdf/00353273.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Acórdão n.º 3420/17 – Tribunal Pleno**, de 24.08.2017. Consulta. Câmara Municipal de Campo Mourão. Curitiba, 2017. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2017/8/pdf/00319989.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ (5. Câmara Cível). **Processo n.º 0000198-71.2017.8.16.0179**, Apelação Cível, Relator: Desembargador Nilson Mizuta, 11.02.2020. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000011108951/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0000198-71.2017.8.16.0179>. Acesso em: 2 dez. 2021.

A FLEXIBILIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Guilherme Malucelli¹

Graduado em Direito – UNICURITIBA

Especialista em Licitações e Contratos Administrativos – UNIBRASIL

Membro da Comissão de Gestão Pública e Controle da Administração Pública – OAB/PR

Pesquisador do Grupo Nacional de Estudos de Direito do Saneamento Básico – GESANE

RESUMO

O presente artigo trata da avaliação empírica da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em relação ao entendimento de flexibilização do princípio da independência das instâncias. Para além das hipóteses legais, verifica-se situações outras em que o TCE/PR flexibiliza o referido princípio. O objetivo do presente trabalho reside em identificar os fundamentos jurídicos utilizados pelo tribunal em tais casos. Além disso, tendo-se conhecimento da existência de precedentes em que o princípio da independência das instâncias prevaleceu, outro objetivo do presente artigo é verificar se há contradição ou insegurança jurídica por parte da jurisprudência do TCE/PR em relação a tais entendimentos. Ao final, conclui-se que o tribunal passou a mitigar a aplicação do referido princípio pela necessidade de racionalizar a sua atuação com o dispêndio de recursos apenas nos casos em que houvesse efetiva inovação investigativa, em homenagem aos princípios da eficiência, economicidade, dentre outros. Por outro lado, inexistente contradição ou insegurança jurídica na postura do TCE/PR, que mudou a sua jurisprudência a partir do ano de 2017, de modo que não foram verificados casos de acórdãos conflitantes proferidos na mesma época.

PALAVRAS-CHAVE

Tribunal de contas. Independência das instâncias. Eficiência. Economicidade. Pesquisa jurisprudencial.

ABSTRACT

This article deals with the empirical evaluation of the precedents of the Audit Court of the State of Paraná regarding the understanding of flexibilization of the independence instance principle. In addition to legal hypotheses, it notices that the TCE/PR mitigated

¹ Contato: malucelli.gl@gmail.com

this principle on other circumstances. The goal of the present work is to identify the legal footing used in these cases by the court. Besides, considering the existence of the precedents in which the independence instances principle prevailed, another goal of this article is to verify if there is any sort of contradiction or legal uncertainty in the TCE/PR's precedents in the abovementioned understandings. In fine, it concludes that the court started to mitigate the application of this principle in the view of the need to rationalize its analysis in regards to the expenditure of resources in case of investigative innovation, applying the efficiency and economy principles and so on. On the other hand, there is no contradiction nor legal uncertainty in the TCE/PR's understanding, changed as of 2017, so that no conflicting pronouncements in the same epoch were found.

KEYWORDS

Audit Court. Independence of instances. Efficiency. Economy. Jurisprudential research.

1 INTRODUÇÃO

O princípio da independência entre as esferas cível, penal e administrativa há muito é conhecido e debatido na doutrina e na jurisprudência. Tem-se conhecimento, igualmente, das previsões legais que afastam a aplicabilidade do referido princípio, configurando-se verdadeira exceção à regra:

Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato. [...]

Art. 67. Não impedirão igualmente a propositura da ação civil: [...]

III – a sentença absolutória que decidir que o fato imputado não constitui crime.²

Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.³

Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.⁴

A despeito dos textos legais que compilam a hipótese de vinculação das esferas quando há absolvição por negativa de fato ou autoria em juízo criminal, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR tem disciplinado situações outras que autorizam a mitigação do mencionado princípio.

Tal situação instigou a realização do presente trabalho a fim de que fossem identificados os fundamentos expostos na jurisprudência do TCE/PR para justificar a sua mitigação.

Mas não é só. A principal finalidade deste ensaio – e aqui incide o problema de pesquisa – é verificar se há segurança jurídica nos casos em que há a flexibilização

2 BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689**, de 3 de outubro de 1941, Código de Processo Penal. Brasília, DOU: 13 de out de 1941, retificado em 14 de out de 1941.

3 BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002, institui o Código Civil. Brasília, DOU: 11 de jan de 2002.

4 BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DOU: 19 de abr de 1991.

do referido princípio. Em outras palavras, objetiva-se verificar se há padrão e critérios objetivos que assegurem certeza e segurança no entendimento do TCE/PR para os casos de mitigação do princípio da independência das instâncias, sem existência de contradição com os casos que são processados e julgados justamente por se dar aplicabilidade ao referido princípio.

Para tanto, utilizando-se da metodologia empírica de pesquisa junto à base de dados em meio eletrônico da jurisprudência do TCE/PR⁵, com buscas por palavras-chave que representem o conjunto de acórdãos úteis ao propósito do presente trabalho, acredita-se que todos os objetivos acima delineados poderão ser alcançados com o rigor científico necessário.

Ao final serão demonstrados os principais dados da referida pesquisa e seus respectivos resultados.

2 METODOLOGIA DE PESQUISA EMPREGADA JUNTO À JURISPRUDÊNCIA DO TCE/PR

Na finalidade de se alcançar os objetivos acima expostos, realizou-se pesquisa empírica junto à base eletrônica de dados de jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Foram realizadas três pesquisas. A primeira com as palavras-chave “inovação investigativa”, cuja justificativa decorre do contato inicial com os referidos precedentes do TCE/PR que sempre mencionaram a ausência de “inovação investigativa” como motivo para o não recebimento de representações e denúncias.

Referida pesquisa retornou 37 (trinta e sete) resultados para a subcategoria “Acórdãos”, sendo que nenhum deles teve o respectivo exame prejudicado, o que demonstra a representatividade da amostra. Foi utilizada para responder à primeira pergunta de pesquisa: quais são os fundamentos utilizados pelo TCE/PR para a flexibilização do princípio da independência das instâncias fora das hipóteses expressamente previstas em lei.

Uma segunda pesquisa foi realizada com o uso das palavras-chave “independência das instâncias”, por se tratar do princípio discutido no presente trabalho.

Referida pesquisa retornou 28 (vinte e oito) resultados para a subcategoria “Acórdãos”, sendo que 13 (treze) deles tiveram seus respectivos exames prejudicados. Isto se deve ao fato de que foram excluídos da análise os acórdãos que decidiam pedidos de certidões liberatórias (cujo escopo não guarda pertinência com o tema), embargos de declaração (cujo escopo de análise não demanda aprofundamento suficiente no tema a ponto de se tornar relevante para o presente trabalho, eis que

5 ESTADO DO PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Consulta de Decisões**. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/busca/jurisprudencia/area/242>>. Acesso em 13/11/2021.

não rediscute o mérito da decisão embargada) e que não utilizavam o princípio da independência das instâncias como fundamento para a análise do processo.

Esta foi utilizada para responder à segunda pergunta da pesquisa, qual seja, se há contradições na jurisprudência do TCE/PR com acórdãos que se utilizavam do princípio da independência das instâncias para justificar a atuação da Corte de Contas, mas que se encontravam em situação análoga a outros acórdãos em que se mitigava a aplicação do aludido princípio.

Ainda, foi realizada uma terceira pesquisa com as palavras-chave “independência das esferas”, por se tratar de expressão homônima à utilizada na segunda pesquisa. Justifica-se a realização desta para se ter certeza da representatividade da amostra escolhida. Referida pesquisa retornou 06 (seis) resultados, sendo que 03 (três) deles restaram prejudicados, pelos mesmos motivos expostos em relação à segunda pesquisa.

O período pesquisado abrangeu todos os acórdãos constantes da base eletrônica de dados de jurisprudência do TCE/PR, desde a origem dos registros eletrônicos até a data de 13 de novembro de 2021.

Foram definidos alguns critérios de pesquisa a serem extraídos de cada processo analisado. São eles: a) “nº dos autos”; b) “Relator e nº do Acórdão”; c) “Investigação pré-existente constatada”; d) “Fundamento”; e) “Trechos relevantes”.

Com tais critérios entende-se que haverá um diagnóstico apropriado e completo da amostra de modo a identificar os fundamentos utilizados pelo TCE/PR quando os processos são encerrados por flexibilização do princípio da independência das instâncias, bem como quando os processos são efetivamente apreciados e julgados, justamente em homenagem ao referido princípio, e se há contradição ou insegurança na jurisprudência da referida Corte de Contas em tais situações.

3 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Como mencionado, o presente trabalho objetiva analisar quais são os fundamentos expostos na jurisprudência do TCE/PR para justificar a mitigação do princípio da independência das instâncias. Além disso, tem-se a finalidade de verificar se há padrão e critérios objetivos que assegurem certeza e segurança no entendimento do TCE/PR para os casos de sua mitigação, sem existência de contradição com os casos processados e julgados por se dar aplicabilidade a tal princípio.

Em resposta à primeira pergunta, foi feita a pesquisa com a utilização da palavras-chave “inovação investigativa”, cujos resultados são apresentados no Apêndice “A”.

Do referido anexo algumas conclusões podem ser extraídas. A primeira é de que o entendimento jurisprudencial que autoriza a mitigação do princípio da independência das instâncias é recente. Explica-se.

A despeito de a pesquisa não restringir um marco inicial para a exposição de resultados, somente a partir de 2017 foram proferidos acórdãos nesse sentido. No mencionado ano foram proferidos 06 (seis) acórdãos com o novel entendimento, em 2018 foram proferidos 10 (dez), em 2019, 04 (quatro) processos foram identificados, em 2020, 08 (oito) processos e em 2021, 09 (nove).

Das classes processuais em que há eventual comunicação entre instâncias, foram identificadas ações civis públicas, ações de improbidade administrativa, mandados de segurança, ações populares, ações penais, processos administrativos e, inclusive, procedimentos investigativos do Ministério Público, como inquéritos civis, por exemplo.

Tal situação explica que, em verdade, a mitigação do princípio da independência das esferas pelo TCE/PR é regida pela necessidade de inovação investigativa por parte da Corte de Contas, inadmitindo-se o dispêndio de recursos para o processamento e averiguação de denúncias que já se encontram sob o crivo de órgãos com poder investigatório mais amplo.

Para fundamentar tais decisões, diversos são os princípios utilizados: princípio da eficiência, economicidade, utilidade dos atos processuais e razoabilidade. Por não ser um dos objetivos do presente trabalho, deixa-se de discorrer sobre o conteúdo jurídico de cada um dos princípios supramencionados, bastando entender, para tanto, qual é o raciocínio nuclear empregado em tais processos.

Nesse sentido, tem-se que em todos os casos em que houve a replicação do referido entendimento jurisprudencial, intentou-se evitar o dispêndio de recursos com denúncias que já foram feitas em outros órgãos de controle e que, inclusive, já se encontravam sob o apreço do Poder Judiciário. Sob tal lógica, o TCE/PR entende que a Constituição da República outorga competências bastante específicas aos tribunais de contas, que somente por eles podem ser desincumbidas, devendo a atuação da Corte de Contas ser priorizada para a realização destas competências.

De acordo com o tribunal, ainda que o TCE/PR também goze de competência para o processamento de denúncias já submetidas a outras instâncias, sua atuação deve ser racionalizada para os casos em que há efetiva “inovação investigativa”.

Não é escopo do presente trabalho discutir o mérito de tais decisões, ou seja, se corretas ou não. Ainda assim, compreende-se a lógica usada pela Corte de Contas na medida em que não são poucas as denúncias feitas de maneira idêntica para todos os órgãos de controle, o que, se processadas, pode resultar, inclusive, em decisões conflitantes. Não por motivo diverso, em alguns processos retratados no Apêndice “A”, o princípio da segurança jurídica também é prestigiado, a fim de se obter coerência entre as diversas esferas que processam tais casos.

Não obstante o entendimento supracitado, tem-se conhecimento de processos em que o princípio da independência das instâncias prevaleceu, com o respectivo

juízo pelo TCE/PR. O que difere tais processos daqueles expostos no Apêndice “A”? A jurisprudência do tribunal em relação a ambas as situações é coerente ou contraditória?

Referida problemática foi trazida para o escopo do presente trabalho e poderá ser respondida mediante uma análise do Apêndice “B”, que retrata o resultado das pesquisas pelas palavras-chave “independência das instâncias” e “independência das esferas”.

Dos processos colacionados ao Apêndice “B” e efetivamente examinados, tem-se que o escorço fático em que inseridos não se modifica em relação àqueles constantes do Apêndice “A”. No geral, ambos os quadros tratam de processos que não possuem inovação investigativa, eis que há procedimentos investigativos do Ministério Público Estadual, ações civis públicas, mandados de segurança, ações penais etc., que são anteriores à instauração de tais processos pelo TCE/PR.

Há exceções de processos do TCE/PR que são anteriores, cujos elementos probatórios produzidos em instrução pela Corte de Contas, inclusive, foram aproveitados pelas demais instâncias envolvidas. Trata-se, entretanto, de número reduzido dos casos. Os demais, em sua maioria, como dito, são análogos aos do Apêndice “A”.

Já em relação aos fundamentos utilizados pelo tribunal para prevalecer em tais casos o princípio da independência das instâncias, não há muito o que comentar, visto se tratar de argumentos sucintos em que o mero uso da independência das instâncias autoriza, por si só, a continuidade dos processos dentro do TCE/PR.

Observa-se que tal cenário poderia, em tese, demonstrar a ocorrência de insegurança jurídica e contradição dentro da jurisprudência da Corte de Contas. Ocorre que isto se trata de mera impressão, visto que a aludida contradição inexistente.

Em verdade, se analisados os períodos em que proferidos os Acórdãos constantes do Apêndice “B”, cujas buscas, repisa-se, não restringiram o marco inicial ou final, tem-se que, em verdade, tais precedentes foram proferidos entre o período de 2006-2016.

Ou seja, inexistente contradição por parte do tribunal, ao passo que o entendimento aplicado aos processos do Apêndice “B” foi replicado até, no máximo, o ano de 2016. O novel entendimento de mitigação do princípio da independência entre as esferas (Apêndice “A”) foi, como já mencionado, aplicado a partir de 2017.

Portanto, pode-se concluir o oposto, a coerência na jurisprudência do TCE/PR foi tamanha, a ponto de inexistirem entre os apêndices entendimentos conflitantes proferidos em mesma época.

O que se verifica da presente pesquisa é que, em verdade, houve uma virada na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em que, a partir de

2017, passou a racionalizar os seus recursos evitando o processamento de feitos que carecessem de inovação investigativa.

4 CONCLUSÃO

Por meio do presente trabalho, verificou-se que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná vem mitigando a aplicação do princípio da independência das instâncias em hipóteses que fogem daquela legalmente prevista, qual seja, quando há absolvição por negativa de fato ou de autoria em ação penal.

Desse modo, buscou-se extrair de sua jurisprudência, quais têm sido os casos em que referido entendimento é aplicado e quais os fundamentos jurídicos utilizados para tanto. Além disso, tendo-se conhecimento da existência de julgados em que o mencionado princípio prevaleceu, buscou-se identificar se haveria casos conflitantes, ou seja, se haveria insegurança jurídica e contradição no âmbito da jurisprudência do tribunal, com a consequente observação da aplicação de ambos os entendimentos opostos para casos análogos.

Por meio de pesquisa empírica junto à base eletrônica de dados de jurisprudência do TCE/PR, foram colhidas amostras representativas de ambos os entendimentos e que consubstanciaram dois apêndices.

Da análise dos resultados extraíveis de ambos, concluiu-se que o novel entendimento de flexibilização do princípio da independência das instâncias vem sendo aplicado em casos em que não há inovação investigativa por parte do TCE/PR, ou seja, este dispenderia recursos para a apreciação das mesmas questões já submetidas a outras esferas, cujo poder investigativo poderia ser, inclusive, ainda mais amplo.

Sob o fundamento dos princípios da razoabilidade, economicidade, eficiência e utilidade prática dos atos processuais que norteiam os processos da Corte de Contas, concluiu-se que a competência dos tribunais de contas é múltipla e deve ser priorizada apenas para os casos em que a sua atribuição de fato fosse inovadora, até mesmo para se evitar decisões conflitantes com outras instâncias. Referido entendimento jurisprudencial passou a ser aplicado a partir de 2017, ou seja, demonstrou-se recente.

De outro lado, foram verificados casos análogos em que o princípio da independência das instâncias prevaleceu. Referidas situações, a despeito de aparentarem insegurança jurídica e contradição por parte do TCE/PR, não conflitam com o entendimento que autorizou a sua mitigação, visto que se trata de acórdãos proferidos em épocas diversas.

Como visto, o princípio da independência das instâncias foi irrestritamente aplicado desde 2006 (primeiro registro) até 2016. A partir de 2017, o TCE/PR passou a flexibilizá-lo nas hipóteses aqui indicadas.

É dizer, o cenário demonstra o oposto à contradição, refletindo, em verdade, a coerência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná ao realizar uma virada em

seu entendimento jurisprudencial sem proferir acórdãos contraditórios durante o período de transição (2016-2017).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689**, de 3 de outubro de 1941, Código de Processo Penal. Brasília, DOU: 13 de out de 1941, retificado em 14 de out de 1941.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002, institui o Código Civil. Brasília, DOU: 11 de jan de 2002.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DOU: 19 de abr de 1991.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Consulta de Decisões. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/busca/jurisprudencia/area/242>>. Acesso em 13/11/2021.

APÊNDICE A – Quadro 1 - Pesquisa com a palavra-chave ‘Inovação Investigativa’

Quadro 1 – Pesquisa com a palavra-chave “inovação investigativa”

Nº DOS AUTOS	RELATOR E Nº DO ACÓRDÃO	INVESTIGAÇÃO PRÉ-EXISTENTE CONSTATADA	FUNDAMENTO	TRECHOS RELEVANTES
309264/21	Artagão de Mattos Leão Acórdão nº 2903/21 – Tribunal Pleno	- Ação Popular nº 0000144-15.2020.8.16.0175. - Inquérito Civil n.º 0130.20.000426-0 - Reclamação Disciplinar nº 0004535-73.2018.8.16.7000	Princípios da eficiência, razoabilidade e da utilidade dos atos processuais.	“Este Tribunal coaduna do entendimento firmado em jurisprudência do Tribunal Pleno, calcada essencialmente nos princípios da eficiência e da utilidade dos atos processuais, no sentido de não ser justificável a atuação e o impulso do Tribunal de Contas nas situações em que já há ações originadas por outros agentes ou órgãos.”
1017207/16	Cláudio Augusto Kania Acórdão nº 2969/21 – Tribunal Pleno	- Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 1359-65.2016.8.0175.	Princípios da eficiência e economicidade	“Esta Corte, mesmo reconhecendo a independência entre as instâncias, tem jurisprudência pacífica acerca da aplicação dos princípios da eficiência e da economicidade a fim de arquivar processos ainda não iniciados e que tenham por objeto fatos que já estão sendo abordados na esfera judicial, sempre dando relevo, também, à maior capacidade de produção probatória que o processo civil oferece, em comparação aos processos que tramitam nesta Corte de Contas, o que se reforça, no presente caso, pela extensa oitiva de testemunhas, requeridos e informantes, relatada na sentença.”
480079/21	José Durval Mattos do Amaral Acórdão nº 2589/21 – Tribunal Pleno	- ação penal e acordo de não persecução penal (números não informados).	Princípio da razoabilidade	“Em que pese as razões recursais, o entendimento que fundamentou a decisão recorrida se encontra fulcrado nos inúmeros precedentes deste Tribunal ² e na compreensão de que no exercício de suas atribuições, este Tribunal há de ofertar, sempre, o melhor julgamento, dentro das medidas reais de suas forças e, para que isso seja de fato possível, nossas manifestações devem ser tomadas naquelas hipóteses em que há verdadeira inovação investigativa, ou seja, onde não concorram dois ou mais atores objetivando consequências comuns.[...] Diante disso, em que pese a independência de instâncias, a análise dos mesmos fatos com o atingimento de consequências similares autoriza a afirmar que a tramitação de ações em juízo e nesta Corte não vai ao estrito encontro da razoabilidade. Ressalte-se, ainda, que o <i>Parquet</i> possui amplos mecanismos de investigação ³ , além do que há uma relação muito mais próxima com os fatos do que esta Corte poderia alimentar”
597439/17	Artagão de Mattos Leão Acórdão nº 2245/21 – Tribunal Pleno	- Mandado de Segurança nº 0003554-17.2017.8.16.004.	Princípios da segurança jurídica (decisões divergentes no âmbito administrativo e judicial), racionalização administrativa e economia processual.	“Posto isto, considerando que houve efetiva avaliação da matéria ora analisada pelo Poder Judiciário em pelo menos cinco oportunidades e ante o necessário atendimento aos princípios da Segurança Jurídica (evitando-se decisões divergentes no âmbito administrativo e judicial), da Racionalização Administrativa (em que busca o aumento de produtividade com a diminuição de custos) e da Economia Processual (a atividade jurisdicional deve ser prestada com celeridade, prestigiando-se a instrumentalidade de formas), entendo pela extinção do feito sem julgamento do mérito.”
8057/21	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 2210/21 – Tribunal Pleno	- Processo nº PR-PR00062910/2020 - MPF. - Inquérito Civil nº MPPR-0046.20.117495-3	Princípios da eficiência e da utilidade da prática dos atos processuais.	“a simples existência de representações anteriores perante o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual, por si só, não afasta a atuação deste Tribunal em matéria de sua competência, diante da incidência do princípio da independência das instâncias. Ocorre que, em se tratando do juízo de admissibilidade de Denúncia, deve ser considerada a racionalização do emprego dos recursos desta Corte de Contas, em atenção aos princípios da eficiência e da utilidade da prática dos atos processuais, de que tratam os arts. 37, <i>caput</i> , da Constituição Federal, e 8º, do Novo Código de Processo Civil.”
341806/19	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 1469/21	- Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0000021-70.2014.8.16.0096	Princípios da eficiência, razoabilidade, segurança jurídica e da utilidade do processo.	“No entanto, a questão está sub judice, sendo desarrazoado o desempenho de um controle externo paralelo ao judicial. Ainda que as instâncias sejam autônomas e independentes, a eficiência e a utilidade do processo devem ser levadas em conta. [...] Além de prestigiar a eficiência e a utilidade do processo, o julgamento por apenas um dos órgãos - pelo judiciário, no caso - previne o risco de decisões conflitantes.”
799310/15	Artagão de Mattos Leão Acórdão nº 1323/21 – Tribunal Pleno	- Inquérito Civil nº 0157.16.000127-5 - Ação Civil Pública nº 0001763-96.2019.8.16.0180	Ausente fundamentação nesse sentido. Mera repetição de decisão monocrática em outro processo.	Sem trechos relevantes.

Nº DOS AUTOS	RELATOR E Nº DO ACÓRDÃO	INVESTIGAÇÃO PRÉ-EXISTENTE CONSTATADA	FUNDAMENTO	TRECHOS RELEVANTES
380029/16	José Durval Mattos do Amaral Acórdão nº 776/21 – Tribunal Pleno.	- Ação Penal n.º 0000612-72.2016.8.16.006	Princípio da razoabilidade.	"Diante disso, em que pese a independência de instâncias, entendo que a análise dos mesmos fatos, com o atingimento de consequências similares, autoriza a afirmar categoricamente que não se mostra razoável novo julgamento de mérito"
69412/19	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 57/21 – Tribunal Pleno	- Inquérito Civil nº MPPR-0062.18.001557-0	Princípios da eficiência, segurança jurídica e da utilidade da prática dos atos processuais.	"os mecanismos de investigação e amplo aprofundamento da instrução disponíveis ao Ministério Público Estadual tornam dispensável a tramitação dos autos neste órgão de controle externo, prevenindo-se, destarte, o risco de eventuais decisões contraditórias em suas conclusões ou conflitantes na aplicação das sanções. Ademais, invocando-se, novamente, os princípios mencionados, ficam assim resguardados a esta Corte, com a necessária prioridade, os processos que tenham por objeto sua atividade fiscalizatória originária, própria de suas atribuições constitucionais, e inovadora no apontamento de irregularidades cometidas contra o erário e o interesse público."
425336/17	José Durval Mattos do Amaral Acórdão nº 3951/20 – Tribunal Pleno	- Ação de Improbidade Administrativa n.º 0001560-982017.8.16.0150	Princípio da razoabilidade	"Diante disso, em que pese a independência de instâncias, a análise dos mesmos fatos com o atingimento de consequências similares autoriza a afirmar que a tramitação de ações em juízo e nesta Corte não se mostra razoável."
399299/12	José Durval Mattos do Amaral Acórdão nº 3948/20 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública n.º 0001329-54.2013.8.16.0104	Princípio da razoabilidade.	"Diante disso, em que pese a independência de instâncias, a análise dos mesmos fatos com o atingimento de consequências similares autoriza a afirmar que a tramitação de ações em juízo e nesta Corte não se mostra razoável."
1145919/14	Fabio de Souza Camargo Acórdão nº 2816/20 – Primeira Câmara	- Ação Civil Pública n.º 0002083-45.2016.8.16.0183	Princípio da razoabilidade	"Da análise dos autos, verifica-se que o Inquérito Civil n.º 0178.14.000073-2, noticiado nos autos, acarretou demanda judicial (Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa), restando evidenciada a desnecessidade de movimentação de duas instâncias para a apuração de uma mesma situação, cujos procedimentos ensejarão desfechos similares. Conforme venho decidindo, inobstante a independência das instâncias, não vislumbro razoabilidade na multiplicação de processos submetidos à jurisdição deste Tribunal, principalmente na hipótese de atuação concorrente, sem inovação investigativa, sob pena de tolher o exercício de sua função precípua no controle externo.
546106/20	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 2512/20 – Tribunal Pleno	- Ação Popular n.º 0002220-28.2020.8.16.0105 - Inquérito Civil nº MPPR-0088.20.002673-5	Princípios da eficiência e da utilidade da prática de atos processuais.	"De fato, como corretamente destacado pelo D. Representante Ministerial, ora Agravante, a simples propositura de Ação Popular e a instauração de Inquérito Civil, por si só, não podem afastar a atuação deste Tribunal em matéria de sua competência, diante da incidência do princípio da independência das instâncias. Ocorre que, em se tratando do juízo de admissibilidade de Representação, deve ser considerada a racionalização do emprego dos recursos desta Corte de Contas, em atenção aos princípios da eficiência, de que tratam os arts. 37, <i>caput</i> , da Constituição Federal, e 8º do Novo Código de Processo Civil, e da utilidade da prática dos atos processuais."
398928/18	José Durval Mattos do Amaral Acórdão nº 1950/20 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública n.º 304-87.2018.8.16.0085	Princípio da razoabilidade.	"Diante disso, em que pese a independência de instâncias, a análise dos mesmos fatos com o atingimento de consequências similares autoriza a afirmar que a tramitação de ações em juízo e nesta Corte não se mostra razoável."
176943/14	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 2240/20 – Tribunal Pleno	Ação Penal e Inquéritos Cíveis pelo MPPR (os números não foram especificados)	Princípios da eficiência e da utilidade da prática de atos processuais.	"Consequentemente, e em conformidade com o opinativo ministerial, muito embora a matéria de que tratam as mencionadas ações judiciais e inquéritos civis seja, também, de competência desta Corte de Contas, levando-se em conta os princípios da eficiência, de que tratam os arts. 37, <i>caput</i> , da Constituição Federal, e 8º do Novo Código de Processo Civil, e da utilidade da prática dos atos processuais, a presente Representação deve ser arquivada, sem apreciação do mérito."
632258/19	Thiago Barbosa Cordeiro Acórdão nº 925/20 – Tribunal Pleno	- autos n.º 0001415-66.2016.5.09.0653	Princípios da eficiência e da economicidade.	"Pautado, portanto, nos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, e discordando do parecer da unidade técnica, entendo que não deve ser processada a presente representação, justamente para que os esforços dessa Corte sejam direcionados a questões contemporâneas que envolvam maior relevância e materialidade."

Nº DOS AUTOS	RELATOR E Nº DO ACÓRDÃO	INVESTIGAÇÃO PRÉ-EXISTENTE CONSTATADA	FUNDAMENTO	TRECHOS RELEVANTES
550054/11	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 622/20 – Tribunal Pleno	- Ação de Improbidade Administrativa nº 187-77.2015.8.16.0093	Princípios da eficiência, segurança jurídica e utilidade da prática de atos processuais.	"Isto porque, conforme relatado, a ação judicial proposta, pelo que se depreende da documentação encaminhada, esgota o objeto das irregularidades apontadas, vez que tomou por base os mesmos fatos levantados por esta Corte de Contas no Relatório de Inspeção nº 487482/15, e a sentença proferida com base na Lei 8.429/92 exauriu, praticamente, todo o objeto de eventuais medidas que poderiam vir a ser propostas por este Tribunal. Acrescente-se que os mecanismos de amplo aprofundamento da instrução processual na Comarca de origem tornam dispensável a tramitação dos autos neste órgão de controle externo, prevenindo-se, destarte, o risco de eventuais decisões contraditórias em suas conclusões ou conflitantes na aplicação das sanções."
579848/17	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 1962/19 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública de Ressarcimento ao Erário nº 839.50.2019.8.16.0127	Princípios da eficiência, economicidade e utilidade da prática de atos processuais.	"Nesse contexto, muito embora a análise das irregularidades suscitadas, com a determinação de medidas de ressarcimento ao erário, se for o caso, seja, também, de competência desta Corte de Contas, levando-se em conta os princípios da eficiência, de que tratam os arts. 37, <i>caput</i> , da Constituição Federal, e 8º do Novo Código de Processo Civil, e da economia e utilidade da prática de atos processuais, entendo que a presente Representação deve ser arquivada, sem decisão de mérito, não obstante seu avançado estágio processual."
72010/18	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 1711/19 – Tribunal Pleno	- Inquérito Civil MPPR nº 0041.17.000052-9	Princípios da eficiência, economia e utilidade da prática de atos processuais.	"Nesse contexto, muito embora as irregularidades suscitadas sejam, também, de competência desta Corte de Contas, os princípios da eficiência, de que tratam os arts. 37, <i>caput</i> , da Constituição Federal, e 8º do Novo Código de Processo Civil, e da economia e utilidade da prática de atos processuais, tornam dispensável a atuação deste Tribunal quando há outros procedimentos investigativos ou ações judiciais instauradas visando o mesmo fim, ainda mais considerando a insuficiência dos elementos probatórios até então constantes dos presentes autos para plena e segura formação de convicção."
680048/13	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 570/19 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa nº 5003946-90.2017.4.04.7002 - Ação Penal nº 5005325-03.2016.4.04.7002	Princípio da segurança jurídica.	"Dentro desse contexto, muito embora as ações judiciais mencionadas possuam objeto mais amplo e aprofundado em relação às irregularidades tratadas nesses autos, notadamente, quanto ao elemento subjetivo de conluio entre os vários agentes envolvidos, não há como, neste caso, entender como prejudicada a análise das contas e o julgamento por esta Corte. Além dos vários elementos instrutórios que compuseram a longa tramitação destes autos, o que, por si só, afastaria a aplicação dos precedentes citados na peça nº 357, fls. 4 e 5, baseados no princípio da eficiência e da utilidade prática dos atos do processo (Acórdão nº 329/18, do Tribunal Pleno), muito além das hipóteses de favorecimento a particulares, as irregularidades apontadas referem-se a graves falhas no planejamento e na transição da gestão do Hospital Municipal de Foz do Iguaçu, situações essas que, por envolverem de forma muito contundente aspectos da gestão pública municipal e de ilegalidade de despesas, não podem, nos exatos termos dos incisos II e VIII do art. 71 da Constituição Federal, serem excluídos do competente julgamento pro este Tribunal. Contudo, a fim de evitar que se precipite alguma decisão que venha a conflitar com eventual decisão judicial, dada a preponderância que devem ter os meios probatórios colocados à disposição do Ministério Público e do Poder Judiciário, ressalva-se a possibilidade de que, determinados aspectos específicos tratados nesta Representação da Lei nº 8.666/93, que envolvam, para efeito de aplicação de sanções, maior complexidade dos fatos e necessidade de maior abrangência e aprofundamento probatório, conforme será discriminado na fundamentação desta decisão, item 37, tenham sua análise prejudicada, em virtude do tratamento específico nesse outro Poder."
289975/18	Cláudio Augusto Kania Acórdão nº 358/19 – Tribunal Pleno	- Ação Civil de Improbidade Administrativa (não há informação do número)	Ausente fundamentação nesse sentido. Mera repetição de precedentes.	Não há trecho de relevância.
681554/10	Fabio de Souza Camargo Acórdão nº 3642/18 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública nº 0000367-06.2011.8.16.0135	Princípios da segurança jurídica e razoabilidade	"Assim, não havendo aplicação prática a tramitação dos presentes autos, não vislumbro razoabilidade na multiplicação de processos submetidos à jurisdição deste Tribunal, principalmente na hipótese de atuação concorrente, sem inovação investigativa, considerando que os fatos já foram apurados pelo d. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná."

Nº DOS AUTOS	RELATOR E Nº DO ACÓRDÃO	INVESTIGAÇÃO PRÉ-EXISTENTE CONSTATADA	FUNDAMENTO	TRECHOS RELEVANTES
196486/10	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 3256/18 – Tribunal Pleno	- Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0000264-46.2006.8.16.0176	Princípios da eficiência, utilidade prática dos atos processuais e segurança jurídica.	“Vale destacar, no caso em tela, que os fatos foram trazidos a esta Corte a partir de uma petição de embargos à execução opostos pelo Município datada de 15/08/2005, referente a uma despesa, segundo informado pela Unidade Técnica, à fl. 03 da peça nº 13, de março de 2003, ou seja, há mais de 15 (quinze) anos, e cuja irregularidade principal diz respeito à efetiva caracterização de dano ao erário pela ausência de fundos do respectivo cheque oferecido para pagamento, que é objeto específico da instrução no Juízo da Comarca de Wenceslau Braz, conforme sublinhado pelo Ministério Público de Contas na peça nº 69, não se justificando, nessas condições, a manutenção do sobrestamento, nem a retomada da instrução processual, diante dos princípios processuais e constitucionais já mencionados.”
57378/12	Fernando Augusto Mello Guimarães Acórdão nº 3121/18 – Tribunal Pleno	- Ação de Improbidade Administrativa nº 0001113-86.2012.8.16.0150	Princípio da razoabilidade	“Dessa forma, é mais do que razoável observar que, conforme bem restou consignado na análise técnica, transcorridos mais de 07 anos desde a notícia das irregularidades, este feito ainda não havia alcançado um deslinde nessa esfera, porém, é salutar destacar que a esfera judicial foi acionada, simultaneamente, tendo se manifestado e dado uma resposta à demanda, por meio da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, inclusive com condenação (Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, perante o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, autos nº 0001113-86.2012.8.16.0150).”
331608/14	Fabio de Souza Camargo Acórdão nº 2625/18 – Tribunal Pleno	- Ação de improbidade administrativa nº 3405-66.2009.8.16.0112 - Ação Penal nº 0000087-80.2006.8.16.0112	Princípio da razoabilidade	“Assim, diante do exposto, e não havendo outras consequências que possam ser atribuídas às condutas dos gestores envolvidos, não vislumbro razoabilidade na multiplicação de processos submetidos à jurisdição deste Tribunal, principalmente na hipótese de atuação concorrente, sem inovação investigativa, considerando que os fatos já foram apurados pelo d. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.”
424193/03	Fabio de Souza Camargo Acórdão nº 2618/18 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública nº 003405-66.2009.8.16.0112	Princípio da razoabilidade	“Portanto, diante da impossibilidade de liquidação do feito, e considerando que estes fatos já foram objeto de deliberação pelo Poder Judiciário, não havendo outras consequências que possam ser atribuídas às condutas dos gestores envolvidos, não vislumbro razoabilidade na multiplicação de processos submetidos à jurisdição deste Tribunal, principalmente na hipótese de atuação concorrente, sem inovação investigativa.”
17382/09	Nestor Baptista Acórdão nº 2133/18 – Tribunal Pleno	- Ação de improbidade administrativa (Apelação nº 1.382.565-5)	Princípio da razoabilidade	“Isso por si só já autorizaria o não recebimento do feito, mas outros argumentos podem ainda se colacionados. Como é cediço, os novos tempos testemunham o aumento exponencial do número de processos submetidos à jurisdição desta Corte, o que, aliado à complexidade das questões jurídicas que lhes servem de substrato, dificulta, por demasia, o hígido exercício do controle externo. E, no exercício de suas atribuições, este Tribunal de Contas há que ofertar, sempre, o melhor julgamento, dentro das medidas reais de suas forças, e, para que isso seja de fato possível, nossas manifestações devem ser tomadas naquelas hipóteses em que há verdadeira inovação investigativa, ou seja, onde não concorram dois ou três atores objetivando consequências comuns.”
547586/16	Nestor Baptista Acórdão nº 2127/18 – Tribunal Pleno	- Notícia de Fato nº 0113.16.001726-6 MPPR	Princípio da razoabilidade	“Assim, mostra-se mais razoável a extinção do feito sem resolução de mérito, e isso não é esmaecer o exercício do controle externo, sensível atribuição constitucionalmente outorgada a esta Corte, pelo contrário, é robustecê-lo, fortalece-lo, concentrando a sua atividade fiscalizatória.”
888980/14	Nestor Baptista Acórdão nº 1351/18 – Tribunal Pleno	- Inquérito Civil nº 0150.14.000128-3 MPPR	Princípio da razoabilidade e utilidade prática dos atos processuais	“Assim, considerando o opinativo da unidade técnica, a existência de inquérito civil em estágio avançado, há que se ponderar acerca da efetiva utilidade de tramitação do presente feito, mostrando-se mais razoável o não prosseguimento do feito e isso não é esmaecer o exercício do controle externo, sensível atribuição constitucionalmente outorgada a esta Corte, pelo contrário, é robustecê-lo, fortalece-lo, concentrando a sua atividade fiscalizatória;”
327582/15	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 329/18 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 0000964-27.2015.8.16.0137	Princípios da eficiência, utilidade prática dos atos processuais e segurança jurídica.	“Acrescente-se que os mecanismos de amplo aprofundamento da instrução processual na Comarca de origem tornam dispensável a tramitação dos autos neste órgão de controle externo, prevenindo-se, destarte, o risco de eventuais decisões contraditórias em suas conclusões ou conflitantes na aplicação das sanções. No caso em tela, essa situação de proximidade do juízo ao local da prática das irregularidades assume especial relevo, na medida em que, somente pela prova testemunhal e verificação do registro e das condições físicas de trabalho é que se pode efetivamente aferir se, de fato, não teria havido a prestação de serviços correspondente às horas-extras e às funções gratificadas, para fins de configuração da irregularidade dos respectivos pagamentos.”

A flexibilização do princípio da independência das instâncias: uma análise da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Nº DOS AUTOS	RELATOR E Nº DO ACÓRDÃO	INVESTIGAÇÃO PRÉ-EXISTENTE CONSTATADA	FUNDAMENTO	TRECHOS RELEVANTES
369936/07	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 327/18 – Tribunal Pleno	- Ação de improbidade administrativa nº 0030908-10.2.010.8.16.0021.	Princípios da eficiência, utilidade prática dos atos processuais e segurança jurídica	Não há trechos de relevância.
712971/17	Artagão de Mattos Leão Acórdão nº 5004/17 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública (a numeração não foi especificada)	Princípios da economicidade, razoabilidade e eficiência	"Ainda, os mesmos fatos foram encaminhados ao Poder Judiciário, por meio da Ação Civil Pública retro mencionada, que, muito embora possam tratar de matérias abrangidas pela competência desta Corte, não devem ser processadas nos presentes autos, com base nos princípios da economicidade, razoabilidade e eficiência, de que tratam o artigo 37, <i>caput</i> , da Constituição Federal, assim como da utilidade prática dos atos processuais."
229525/16	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 4531/17 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública nº 0000254-53.2016.8.16.0175	Princípios da eficiência, utilidade prática dos atos processuais e segurança jurídica	"Acrescente-se que os mecanismos de amplo aprofundamento da instrução processual na Comarca de origem tornam dispensável a tramitação dos autos neste órgão de controle externo, prevenindo-se, destarte, o risco de eventuais decisões contraditórias em suas conclusões ou conflitantes na aplicação das sanções. Ademais, invocando-se, novamente, os princípios mencionados, ficam assim resguardados a esta Corte, com a necessária prioridade, os processos que tenham por objeto sua atividade fiscalizatória originária, própria de suas atribuições constitucionais e inovadora no apontamento de irregularidades cometidas contra o erário e o interesse público."
Nº dos Autos	Relator e nº do Acórdão	Investigação pré-existente constatada	Fundamento	Trechos relevantes
566010/17	Ivan Lelis Bonilha Acórdão nº 4135/17 – Tribunal Pleno	- "Análise pelo Poder Judiciário" (não há especificação da classe nem da numeração)	Ausente fundamentação nesse sentido. Mera repetição de precedentes.	"Consoante já exposto, não se nega a competência do TCE-PR para processar feitos desta espécie. Porém, não há também como negar que em casos como o presente, os quais exigem dilação probatória para apurar falsidade documental, o aparato probatório à serviço do Poder Judiciário parece mais eficaz ao deslinde prático da polemica, que possivelmente exigirá perícia grafotécnica e depoimento testemunhal."
520959/17	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 3611/17 – Tribunal Pleno	- Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0000068-93.2016.8.16.00577	Princípios da eficiência, utilidade prática dos atos processuais e segurança jurídica	"De fato, como corretamente destacado pelo representante ministerial, a simples propositura de Ação de Improbidade Administrativa, por si só, não pode afastar a atuação deste Tribunal em matéria de sua competência. Ocorre que, em se tratando do juízo de admissibilidade de Representação, deve ser considerada a racionalização do emprego dos recursos desta Corte de Contas, em atenção aos princípios da eficiência, de que tratam os arts. 37, <i>caput</i> , da Constituição Federal, e 8º do Novo Código de Processo Civil, e da utilidade da prática dos atos processuais."
1203/03	Nestor Baptista Acórdão nº 3068/17 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública nº. 548-23.2004.8.16.0112 - Ação Civil Pública nº. 812-40.2004.8.16.0112	Perda do objeto.	"Após criteriosa análise do presente feito, observa-se que assiste razão à Coordenadoria de Fiscalização Municipal e ao douto Ministério Público de Contas ao pugnarem pelo encerramento dos autos e posterior arquivamento do feito sub examine, uma vez que restou comprovada a perda do objeto desta Denúncia."
199679/00	Fernando Augusto Mello Guimarães Acórdão nº 1977/17 – Tribunal Pleno	- Ação civil pública (não há especificação da numeração)	Não há fundamento nesse sentido.	"Desta feita, e considerando que "a lei prevê a vinculação excepcional das instâncias apenas nos casos em que há absolvição penal por inexistência do fato ou negativa de autoria, nos termos do artigo 386, incisos I e IV, do Código de Processo Penal", irretocável a conclusão do <i>Parquet</i> de que o sobrestamento proposto pela COFIM se mostra inócuo e ineficaz, sendo mais adequado o encerramento do processo sem julgamento de mérito."

Fonte: autor.

APÊNDICE B – Quadro 2 - Pesquisas com as palavras-chave “independência das instâncias” e “independência das esferas”

Quadro 2– Pesquisas com as palavras-chave “independência das instâncias” e “independência das esferas”

Nº DOS AUTOS	RELATOR E Nº DO ACÓRDÃO	INVESTIGAÇÃO PRÉ-EXISTENTE CONSTATADA	FUNDAMENTO	TRECHOS RELEVANTES
38441/11	Jose Durval Mattos do Amaral Acórdão nº 6141/14 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública (não há especificação do número)	Princípio da independência das instâncias	“No que diz respeito aos pedidos de extinção da Representação, sob o argumento de que os mesmos fatos são objeto de Ação Civil Pública em trâmite perante a Comarca de Araucária, e, sucessivamente, de suspensão do feito até o julgamento final da Ação Civil Pública aludida, a fim de se evitar decisões conflitantes, cumpre esclarecer que o trâmite de ação aludida no âmbito do Poder Judiciário acerca dos mesmos fatos ora narrados não impede o seguimento da presente demanda, haja vista o princípio da independência das instâncias civil, penal e administrativa. Note-se que não cabe a este Tribunal analisar a ocorrência ou não de ato de improbidade administrativa, matéria essa de competência do Poder Judiciário, porém, cumpre a esta Corte avaliar a eventual ocorrência de dano ao erário e de infrações administrativas previstas na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, no exercício de sua função de controle externo. Assim, a aplicação das sanções correspondentes às infrações legais de competência do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas é independente, pois essas têm amparo em diplomas legais que lhes conferem atuação específica.”
669523/11	Jose Durval Mattos do Amaral Acórdão nº 5485/15 – Primeira Câmara	- Ações civis de improbidade administrativa e ações penais (não há especificação dos números)	Princípio da independência das instâncias	“No que tange às decisões judiciais anexadas anoto que, pelo princípio da independência das instâncias, não há prejudicialidade da análise aqui efetuada, Ou seja, o fato de haver absolvição do interessado na esfera penal e civil como apontado pelo Sr. PAULO MAC DONALD GHISI, não gera vinculação automática com a instância de controle exercida pelos Tribunais de Contas.”
199558/10	Fernando Augusto Mello Guimarães Acórdão nº 2704/15 – Segunda Câmara	- Decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e do Conselho Nacional de Justiça (não há especificação dos números)	Vinculação teleológica à interpretação a ser futuramente dada pelo STF sobre a matéria.	“Embora, de fato, o mérito da legalidade do certame não tenha sido apreciado pelo Poder Judiciário, tampouco pelo Conselho Nacional de Justiça, já que o Tribunal de Justiça do Estado manteve os admitidos no cargo em razão da ausência de contraditório e ampla defesa para revogação do ato que teria dado cumprimento a parte da decisão proferida por este Tribunal de Contas; assim como, o Conselho Nacional de Justiça anulou este e outros concursos por entendê-los inconstitucionais, conforme ementa abaixo transcrita, ainda que seja forte em nosso direito a independência de instâncias, entendo que esta Corte está atrelada à decisão que está a cargo do Supremo Tribunal Federal.”
414168/07	Jose Durval Mattos do Amaral Acórdão nº 897/16 – Tribunal Pleno	- não se aplica (entende pela mitigação do princípio)	Não se aplica (entende pela mitigação do princípio)	Não se aplica (entende pela mitigação do princípio)
8057/21	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 1051/16 – Tribunal Pleno	- não se aplica (decisão de EDs para fins de discutir omissão e contradição)	Não se aplica (decisão de EDs para fins de discutir omissão e contradição)	Não se aplica (decisão de EDs para fins de discutir omissão e contradição)
127470/14	Jose Durval Mattos do Amaral Acórdão nº 2578/15 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública 0009237-29.2013.8.16.0116	Princípio da independência das instâncias	“Preliminarmente, esclareço que um fato pode constituir infrações de naturezas diversas, podendo ensejar a um único tempo, punições administrativas, civis e até penais. Daí que a aplicação das respectivas sanções é independente, visto que legitimada em diplomas legais que conferem atuação específica a determinados órgãos. [...] Por decorrência, refuto a alegação previa de conflito de competência entre a ACP 009237-29.2013.8.16.0116 e o presente processo.”

A flexibilização do princípio da independência das instâncias: uma análise da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Nº DOS AUTOS	RELATOR E Nº DO ACÓRDÃO	INVESTIGAÇÃO PRÉ-EXISTENTE CONSTATADA	FUNDAMENTO	TRECHOS RELEVANTES
431373/11	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 2586/15 – Primeira Câmara	- Ação de improbidade administrativa (não há especificação do número)	Princípio da independência das instâncias	“É sabido que decorre da independência das instâncias a possibilidade de um mesmo ato ser apreciado no âmbito civil, penal e administrativo. Em razão disso, não há qualquer óbice para que esta Corte de Contas atue no presente caso, em que pese a existência de ação de improbidade administrativa em trâmite. Vale destacar que o dever de agir do Tribunal de Contas encontra respaldo constitucional, nos termos dos artigos 70 e 71, da Carta Magna, mediante a instauração de procedimento autônomo e independente das demais esferas, seja ela civil ou penal, visando à apuração de eventual ilegalidade e aplicação das sanções cabíveis.”
764008/14	José Durval Mattos do Amaral Acórdão nº 1514/15 – Tribunal Pleno.	- Não se aplica (decisão de EDs para fins de discutir omissão e contradição)	Não se aplica (decisão de EDs para fins de discutir omissão e contradição)	Não se aplica (decisão de EDs para fins de discutir omissão e contradição)
773840/13	Ivan Lelis Bonilha Acórdão nº 8036/14 – Tribunal Pleno	- autos nº 9826-03.2013.8.16.0025 - autos nº 3573-62.2014.8.16.0025	Princípio da independência das instâncias	“Releva salientar, contudo, que referidas ações judiciais não impedem a apreciação da matéria por esta Corte, haja vista a independência das instâncias administrativa e judicial. Além disso, as sentenças proferidas não enfrentaram todas as irregularidades noticiadas nos presentes autos, limitando-se a “fundamentar sua decisão na ausência de prova robusta a demonstrar a presença de direito líquido e certo a amparar a pretensão do impetrante”, nos termos do parecer do Ministério Público de Contas (peça 170). Vale dizer, a improcedência dos mandados de segurança não induz à inexistência de qualquer vício no procedimento licitatório.”
47532/09	Ivan Lelis Bonilha Acórdão nº 5508/14 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública nº 0014326-72.2009.8.16.0019	Princípio da independência das instâncias	“Preliminarmente, cabe ressaltar que o pedido de arquivamento do feito, sob o argumento de que a questão está sendo investigada no âmbito do Poder Judiciário, não tem respaldo, diante do princípio da independência das instâncias civil, penal e administrativa. Assim, afastado qualquer pleito de arquivamento formulado com base nesse fundamento.”
657000/12	Ivan Lelis Bonilha Acórdão nº 5267/14 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública nº 0001904-02.2011.8.16.0082	Princípio da independência das instâncias.	“Inicialmente, destaco que a tramitação de Ação Civil Pública no âmbito do Poder Judiciário, acerca dos mesmos fatos ora narrados, não impede o seguimento da presente demanda, diante do princípio da independência das instâncias civil, penal e administrativa.”
326240/10	Fernando Augusto Mello Guimarães Acórdão nº 4366/14 – Primeira Câmara	- não se aplica (entende pela mitigação do princípio)	não se aplica (entende pela mitigação do princípio)	- não se aplica (entende pela mitigação do princípio)
156302/13	Ivan Lelis Bonilha Acórdão nº 6696/13 – Tribunal Pleno	- Mandado de Segurança nº 0000665-89.2013.8.16.0179	Princípio da independência das instâncias	“A desistência da requerente nos autos de Mandado de Segurança nº 0000665-89.2013.8.16.0179, da 7ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba, que versavam sobre o chamamento público objeto da presente demanda, não caracteriza a carência desta Representação, como sustentou a seguradora, diante da independência das instâncias civil, penal e administrativa.”
741080/13	José Durval Mattos do Amaral Acórdão nº 5358/13 – Primeira Câmara	- Não se aplica (processo de certidão liberatória)	- Não se aplica (processo de certidão liberatória)	- Não se aplica (processo de certidão liberatória)
397273/13	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 4903/13 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública (não há especificação do número)	Princípio da independência das instâncias.	“Para essa finalidade, aliás, não lhe aproveita, isoladamente, a decisão judicial que não recebeu a inicial de ação de improbidade administrativa, e acolheu o argumento de excesso de trabalho da Procuradoria. Além da inafastável aplicabilidade do princípio da independência das instâncias administrativa, penal e civil, enfaticamente mencionado na decisão recorrida, a matéria em destaque possui natureza eminentemente fática, dotando esta Corte de informações lançadas no sistema informatizado que permitem uma avaliação autônoma da matéria.”

Nº DOS AUTOS	RELATOR E Nº DO ACÓRDÃO	INVESTIGAÇÃO PRÉ-EXISTENTE CONSTATADA	FUNDAMENTO	TRECHOS RELEVANTES
223685/00	Fernando Augusto Mello Guimarães Acórdão nº 4346/13 – Tribunal Pleno	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)
119717/12	Ivan Leles Bonilha Acórdão nº 3984/13 – Tribunal Pleno	- não há especificação	Princípio da independência das instâncias	“Antes de iniciar a análise das alegações deduzidas nesta Denúncia, vale ressaltar que o pedido de arquivamento do processo formulado pelo [...] denunciado, sob o argumento de que a questão está sendo investigada no âmbito do Poder Judiciário, não tem respaldo, diante do princípio da independência das instâncias civil, penal e administrativa.”
6366/02	Ivens Zschoerper Linhares Acórdão nº 3551/13 – Primeira Câmara	- Ação Civil Pública nº 0000292-60.2006.8.16.0096	Princípio da independência das instâncias	“Em primeiro lugar, conforme muito bem apontado pelos supra referidos Pareceres nos 17644/13 – DICAP e 13529/13 – MPJTC, a ausência de decisão definitiva na Ação Civil Pública nº 87/2006 (Numeração Processual Única 0000292-60.2006.8.16.0096) não é óbice à apreciação das contratações por esta Corte de Contas, tendo em vista a independência das instâncias, bem como o fato de o certame questionado na referida ação já ter sido considerado regular por este Tribunal, em Acórdão que inclusive serviu de fundamento à sentença de improcedência recorrida (cf. fls. 04 e 05 da peça nº 156).”
429464/10	Ivan Leles Bonilha Acórdão nº 1565/13 – Tribunal Pleno	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)
521107/10	Ivan Leles Bonilha Acórdão nº 1566/13 – Tribunal Pleno	- Procedimento Investigatório Criminal nº 0046.12.000009-9	Princípio da independência das instâncias.	“Ab initio, é de se ressaltar, também, que as instâncias administrativa e judicial são independentes, o que denota ser plenamente possível a concomitância de tramitação de ação perante o Poder Judiciário e perante este Tribunal de Contas, bem como a divergência de entendimento entre os órgãos. No mesmo sentido, verifica-se que este Tribunal não está adstrito às opiniões exaradas pelo Ministério Público Estadual, podendo decidir em sentido diametralmente oposto aos pareceres exarados pelo <i>Parquet</i> . A inteligência do artigo 125 da Lei nº 8.112/90 demonstra que a independência entre as instâncias penal, civil e administrativa permitem à Administração Pública impor sanções independente de precedente julgamento no âmbito cível ou criminal, senão vejamos: [...] Diante disso, frisa-se que esta Corte poderá neste voto, data maxima venia, discordar das conclusões alcançadas no Procedimento Investigatório Criminal (PIC) conduzido pela 6ª Promotoria de Foz do Iguaçu e arquivado pelo Conselho Superior do Ministério Público do Paraná.”
313621/11	Jose Durval Mattos do Amaral Acórdão nº 951/13 – Tribunal Pleno	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)	não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)	não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)
189459/11	Nestor Baptista Acórdão nº 2195/12 – Tribunal Pleno	- Mandado de Segurança nº 224/2011	Princípios da segurança jurídica e razoabilidade	“a existência de processos judiciais versando sobre os mesmos fatos desta Representação em nada modificam a competência de julgamento deste Tribunal de Contas. Vigê o princípio da independência de instâncias, pelo qual as instâncias administrativa e judicial são independentes, o que denota ser plenamente possível a concomitância de tramitação de ação perante o Poder Judiciário e perante este Tribunal de Contas. A inteligência do artigo 125 da Lei nº 8.112/90 demonstra que a independência entre as instâncias penal, civil e administrativa permitem à Administração Pública impor sanções independente de precedente julgamento no âmbito cível ou criminal, senão vejamos: [...] Ressalta-se, neste ponto, que a sentença cível em nada interfere no âmbito administrativo, ao passo que a sentença penal somente interferirá quando reconhecer a não ocorrência do fato apontado como ilícito, ou quando negar a autoria imputada.”
10005-6/01	Fernando Augusto Mello Guimarães Acórdão nº 553/06 – Pleno	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)

A flexibilização do princípio da independência das instâncias: uma análise da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Nº DOS AUTOS	RELATOR E Nº DO ACÓRDÃO	INVESTIGAÇÃO PRÉ-EXISTENTE CONSTATADA	FUNDAMENTO	TRECHOS RELEVANTES
37244-1/97	Fernando Augusto Mello Guimarães Acórdão nº 1053/07 – Pleno	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)
420170/08	Hermas Eurides Brandão Acórdão nº 1235/08 – Tribunal Pleno	- não se aplica (entende pela mitigação do princípio)	- não se aplica (entende pela mitigação do princípio)	- não se aplica (entende pela mitigação do princípio)
69426/08	Artagão de Mattos Leão Acórdão nº 358/08 – Segunda Câmara	- não se aplica (processo de certidão liberatória)	- não se aplica (processo de certidão liberatória)	- não se aplica (processo de certidão liberatória)
19313/08	Caio Marcio Nogueira Soares Acórdão nº 1181/09 – Pleno	- Mandado de Segurança nº 36.195	Princípio da independência das instâncias	“Assim sendo, além de entender que a independência das instâncias seria suficiente para afastar a simplista noção de que um caso judicial com objeto semelhante importaria automaticamente em impedimento do exercício da fiscalização por esta Corte de Contas (o que indubitavelmente levaria a outro raciocínio absurdo de que a mera possibilidade de futura revisão de uma decisão do TCE/PR pelo Poder Judiciário também culminasse em impedimento do exercício de atos voltados ao controle), não visualizo qualquer elemento na decisão judicial transcrita que seja capaz de sanar plenamente as inconsistências constatadas no transcorrer da fase instrutiva destes autos e já descritas nos despachos anteriores, especialmente porque a medida judicial que recebeu apreciação de mérito tem visível redução de incursão probatória quando comparada à esta representação.”
365377/09	Nestor Baptista Acórdão nº 1593/10 – Tribunal Pleno	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)	- não se aplica	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)
403744/11	Fabio de Souza Camargo Acórdão nº 1231/16 – Segunda Câmara	- não há especificação	Princípio da independência das esferas	“Preliminarmente, indefiro o pedido de sobrestamento da ação (peça 79), não apenas em face da independência das esferas civil e administrativa, mas também porque a cobrança da mencionada taxa de administração está bem documentada nos autos.”
161976/10	Nestor Baptista Acórdão nº 4782/14 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública nº 2887/2005	Princípio da independência das esferas	“Em que pese a existência de decisão judicial, resta claro que esta não encontrou fundamento na negativa de autoria ou na inexistência do fato, simplesmente afastando a ocorrência de improbidade administrativa. Ademais, há de frisar-se que a recorrente não é sequer parte naquela demanda judicial. Ainda, há de se sublinhar a indúbil independência das esferas administrativa e judicial, o que torna esta Corte competente a fim de julgar o presente feito, reafirmando a autonomia deste Egrégio Tribunal. [...] assiste razão ao Ministério Público de Contas ao afirmar sua discordância com o juízo proferido na ação judicial quanto à adequação do valor praticado, tendo em vista que o montante de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), à época, para a interposição de um mandado de segurança, demonstra-se desproporcional ao preço de mercado, ainda mais considerando que o Município de Piraquara encontrava-se em situação de fragilidade financeira.”
621511/07	Heinz Georg Herwig Acórdão nº 919/08 – Primeira Câmara	- Não se aplica (decisão de EDs para fins de discutir omissão e contradição)	Não se aplica (decisão de EDs para fins de discutir omissão e contradição)	Não se aplica (decisão de EDs para fins de discutir omissão e contradição)

Nº DOS AUTOS	RELATOR E Nº DO ACÓRDÃO	INVESTIGAÇÃO PRÉ-EXISTENTE CONSTATADA	FUNDAMENTO	TRECHOS RELEVANTES
112050/08	Fernando Augusto Mello Guimarães Acórdão nº 985/09 – Tribunal Pleno	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)	- não se aplica (não discutiu o mérito de aplicação do princípio da independência das instâncias)
410778/08	Caio Marcio Nogueira Soares Acórdão nº 1342/11 – Tribunal Pleno	- Ação Civil Pública (não há especificação do número)	Princípio da independência das esferas.	"Ainda, referente à pretensa litispendência em razão de Ação Civil Pública de mesma causa de pedir da denúncia, aludem à independência das esferas administrativa e judicial, citam o artigo 71 da Constituição Federal e evidenciam as atribuições e a autonomia das decisões desta Casa e a possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário."
145467/12	Nestor Baptista Acórdão nº 1049/12 – Tribunal Pleno	- Não se aplica (decisão de EDs para fins de discutir omissão e contradição)	- Não se aplica (decisão de EDs para fins de discutir omissão e contradição)	- Não se aplica (decisão de EDs para fins de discutir omissão e contradição)

Fonte: autor.

IMPACTOS DOS DECRETOS FEDERAIS 8.538/2015 E 10.024/2019 SOBRE A ESFERA MUNICIPAL

Matheus Augusto Frighetto¹

Graduado em Gestão de Agronegócios – UNICENTRO

Graduado em Administração – UNICENTRO

Especialista em Gestão Pública Municipal – UAB/UNICENTRO

Analista de Negócios – IPM Sistemas Ltda

RESUMO

O Presente artigo objetiva a discussão a respeito dos impactos experimentados pelo Município de Guarapuava face a aplicação conjunta dos Decreto Federais 8.538/2015 e 10.024/2019, que se referem respectivamente às regulamentações de benefícios dispensados às microempresas e empresas de pequeno porte, e da utilização da forma eletrônica da licitação na modalidade pregão. A metodologia empregada teve como método científico utilizado o comparativo que considerou dois períodos selecionados face aos momentos de vigências destes e dos respectivos decretos anteriores, incidindo o levantamento na modalidade documental, abordando fatores qualitativos, e por consequência enquadrando o presente estudo na tipologia descritiva. Os resultados apontam que o regulamento de pregão eletrônico trouxe muitos benefícios práticos ao município, que efetivamente reduziu prazos, custos e burocracias envolvendo as compras públicas. Em contrapartida, não houve êxito em promover mudanças significativas no desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional por intermédio das contratações públicas, ao passo que a proporção de fornecedores segundo a sua sede manteve-se no mesmo patamar nos dois períodos avaliados.

PALAVRAS-CHAVE

Pregão Eletrônico. Benefícios para Microempresas. Compras públicas.

ABSTRACT

This article aims to discuss the impacts experienced by the Municipality of Guarapuava in view of the joint application of Federal Decrees 8,538/2015 and 10,024/2019, which refer respectively to the regulations of benefits given to micro enterprises and small companies, and the use of the electronic form of bidding in the trading session modality. The methodology used was the scientific method used

¹ Contato: matheus.frighetto@gmail.com

the comparative that considered two periods selected in relation to the moments of validity of these and the respective previous decrees, focusing the survey in the documentary modality, addressing qualitative factors, and consequently framing the present study in descriptive typology. The results indicate that the electronic trading regulation brought many practical benefits to the municipality, which effectively reduced deadlines, costs and bureaucracies involving public procurement. On the other hand, it was unsuccessful in promoting significant changes in economic and social development at the local and regional levels through public procurement, while the proportion of suppliers according to their head office remained at the same level in the two periods evaluated.

KEYWORDS

Electronic Auction. Benefits for Microenterprises. Public purchases.

1 INTRODUÇÃO

O processo de compras e contratações públicas no Brasil sempre foi foco de temas polêmicos em diversos aspectos, e um deles é o quão burocrático e engessado o mesmo pode ser. Historicamente, pós Constituição Federal de 1988, desde a chamada “Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, sancionada em 1993 sob número 8.666, de tempos em tempos, novas legislações e regulamentos que dizem respeito às contratações públicas têm sido expedidas na esfera Federal, os quais tendem a impactar diretamente as demais esferas de Governo.

No âmbito de cada contexto em que tais legislações e regulamentos surgiram, os objetivos dos legisladores sempre foram, além de inovar as metodologias e dinâmicas do processo, o combate à corrupção e a redução de burocracias ao mesmo passo que fosse possível promover a segurança jurídica das contratações e a isonomia entre os concorrentes, e isso pode efetivamente ser evidenciado ao comparar cronologicamente as regulamentações envolvidas, como Lei Federal 10.520/2002, Leis Complementares Federais 123/2006, 147/2014 e 155/2016 e os Decretos Federais 3.555/2002, 5.450/2005, 6.204/2007, 8.538/2015 e 10.024/2019.

Em relação aos dois últimos decretos referenciados, respectivamente pertinentes aos benefícios a serem aplicados às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPE) no âmbito das contratações públicas, e às licitações realizadas na modalidade Pregão na sua forma eletrônica, o Município de Guarapuava, localizado na região central do Estado do Paraná, a fim de guardar consonância com os mesmos, expediu respectivamente os Decretos 6.320/2017 e 8.089/2020, e desde então, vem experimentando seus efeitos.

A partir dessa experiência que o Município de Guarapuava tem acumulado desde a atualização dos referidos regulamentos, é possível apurar as mudanças implicadas aos procedimentos, prazos e resultados das suas licitações e assim

estabelecer uma expectativa, com a qual a presente pesquisa, busca responder: a quais impactos nas licitações estariam sujeitos os municípios após a regulamentação de pregão eletrônico e de benefícios às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos moldes dos Decretos Federais 8.538/2015 e 10.024/2019?

Assim, o objetivo do presente artigo foi promover um estudo a fim de apurar a quais impactos nas licitações estariam sujeitos os municípios após a regulamentação de pregão eletrônico e de benefícios às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos moldes dos Decretos Federais 8.538/2015 e 10.024/2019. Os aspectos estudados compreendem a priori a identificação das mudanças procedimentais estabelecidas por estes regulamentos em detrimento aos seus antecessores, a fim de detalhar as diferenças e assim identificar as intenções dos legisladores que as impuseram.

Já em relação mais especificamente ao âmbito da esfera municipal proposta, com base nos dados do Município de Guarapuava buscou-se levantar o volume de pregões realizados nas suas formas presencial e eletrônica, os tempos decorridos entre as datas de aberturas de sessão até a adjudicação do objeto às vencedoras, bem como, classificar as empresas vencedoras das licitações pelo seu porte e sua sede. Ambos os aspectos comparados antes e depois dos regulamentos em questão.

Dentre o conjunto de razões para o estudo em questão destaca-se o fato de que, no Brasil, existem atualmente 5.570 municípios, e que cada um deles possui prefeitura e câmara de vereadores, além de fundos especiais, autarquias e outras entidades controladas direta ou indiretamente em âmbito municipal, e em contrapartida, são poucos os municípios que servem como sede para órgãos do governo federal, ou seja, é presumível que há muito mais processos licitatórios somados na esfera municipal do que na federal.

Também é presumível que é nos municípios que as MPE possuem maior grau de participação em licitações, principalmente devido aos volumes licitados que tendem a serem mais adequados às capacidades operacionais dessas empresas. Assim, identifica-se uma lacuna de pesquisa, numa busca qualitativa dos impactos vivenciados por um município que promoveu a atualização de seus regulamentos, com a qual, se vislumbra uma oportunidade pioneira de verificar os efeitos práticos da aplicação dos regulamentos em questão.

Estima-se que o presente estudo propicie a gestores municipais – e até mesmo estaduais – bem como ao seu pessoal técnico e legislativo, uma visão qualitativa, não apenas com levantamento e discussão de teorias e disposições legais, mas principalmente face à prática efetiva do cotidiano de quem tomou a frente em promover a atualização do seu regulamento. Ter uma visão mais palpável, baseada em resultados, pode tanto incentivar mais e mais municípios e estados a atualizarem seus regulamentos, como prepará-los para um enfrentamento mais eficiente de eventuais adversidades que possam ser identificadas neste estudo.

Por fim, acredita-se ainda, que o presente estudo, tenha a tendência de instigar novas pesquisas relacionadas a questões mais específicas do tema proposto, ou até mesmo, a busca pela validação do que aqui for demonstrado, a partir de pesquisas semelhantes noutros municípios ou entidades.

2 REVISÃO TEÓRICA

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS

É a partir da licitação que as entidades e órgãos do governo, em qualquer de suas esferas, realizam compras e contratam serviços, para manutenção de suas atividades e visando o atendimento das demandas da sociedade, e a norma que pode ser considerada o pilar das licitações no Brasil é a Lei Federal 8.666/93, de modo que as demais legislações posteriores a esta a ela estão sujeitas, dependentes e subsidiadas. Para Mello (2009, p. 519) licitação pode ser definida conforme a seguir:

procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

Existem várias modalidades de licitações, a maioria prevista na própria Lei Federal 8.666/93, mas a que interessa para este estudo, é o Pregão. Esta modalidade foi instituída inicialmente pela Medida Provisória (MP) 2.026-3/2000 e regulamentada pelo Decreto Federal 3.555/2000. Posteriormente a referida MP deu origem à Lei Federal 10.520/2002. O art. 2º do referido decreto define que “Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais. (BRASIL, 2000)”. Vareschini (2014, p. 309), considerando ainda outros aspectos pertinentes, define o pregão como:

modalidade de licitação processada sob o tipo menor preço, especificamente criada para contratar bens e serviços comuns, qualquer que seja seu valor estimado. Suas principais peculiaridades [em comparação com as modalidades previstas na Lei Federal 8.666/93] são: a estrutura do procedimento, pautada pela inversão das fases (julgamento e habilitação); mutabilidade das propostas e concentração da fase recursal (há um momento único para a interposição de recursos).

A partir destes apontamentos iniciais já é possível constatar que se trata de uma modalidade que surgiu com o intuito de desburocratizar e agilizar as contratações mais corriqueiras da administração pública, trazendo maior flexibilidade em alguns aspectos e promovendo o enxugamento de

procedimentos. Contudo, a própria Lei do pregão estabelece em seu art. 9º que “Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (BRASIL, 2002)”.

Existem duas formas de realização da sessão pública que a legislação prevê para a modalidade de licitação pregão: a presencial e a eletrônica. Quando o Decreto 3.555/2000 foi elaborado, seu foco foi a regulamentação da forma presencial, na qual ocorre a apresentação de propostas de preços escritas iniciais e posterior oferta por lances verbais. Por conseguinte, a regulamentação da forma eletrônica ocorreu posteriormente, primeiro com o Decreto Federal 5.450/2005, e mais recentemente com o Decreto Federal 10.024/2019, os quais são dois dos objetos em que este estudo dará maior ênfase.

Considerando este último regulamento mencionado, o seu art. 5º denota que a forma eletrônica ocorre quando a apresentação de proposta e a oferta de lances, neste caso não verbais, forem realizadas à distância, via internet, em sessão pública por meio de Sistema de Compras Públicas (BRASIL, 2019).

Em relação ao outro ponto a ser abordado pelo estudo, isto é, relacionado aos benefícios dispensados às MPE em licitações, cabe inicialmente apontar, que face a disposição constitucional, foi editada a Lei Complementar 123/2006, a qual instituiu o chamado Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (VERESCHINI, 2014). Naturalmente que o referido ato legal não se limitou a especificar os benefícios no âmbito das contratações públicas, mas sim o fez para inúmeras áreas e assuntos correlatos, porém, o que interessa ao presente pleito é o disposto nos seus artigos 42 à 49, além de algumas outras disposições pontuais pertinentes a definições importantes, como o art. 3º, que define o que são MPE, ressalvadas as vedações do seu § 4º:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016) (BRASIL, 2006).

Inicialmente, os benefícios às MPE previstos no texto original, resumiam-se à: regularidade fiscal tardia, sendo concedidos dois dias úteis, prorrogáveis por mais dois, após a realização da licitação, para que pudessem resolver restrições relativas a sua regularidade fiscal; preferência de contratação em detrimento à concorrência

com empresas não enquadradas como MPE; e possibilidade – discricionária à administração – de definição de lotes exclusivos e/ou com cota reservada à contratação de MPE, ou ainda, subcontratação de MPE por parte da contratada, mediante previsão e regulamentação na legislação do ente licitante (BRASIL, 2006). Neste primeiro momento, o Governo Federal regulamentou a aplicação de tais benefícios conforme seu Decreto 6.204/2007 (BRASIL, 2007).

Porém, após quase seis anos de vigência da Lei Complementar 123/2006, os parlamentares em exercício à época, face à um panorama de passividade por parte do próprio governo, em todas as suas esferas, em relação aos benefícios de aplicação discricionária e da sua regulamentação – neste último caso por parte das esferas estadual e municipal –, apresentaram na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar (PLP) 221/2012, visando transformar esse cenário em um mais condizente com o objetivo da Lei, projeto este que, após toda a tramitação pertinente, tornou-se a Lei Complementar 147/2014. Santos (2015, p. 122) interpreta a situação conforme a seguir:

Atente-se para o fato de que, pela redação original do art. 47, a norma previa o tratamento diferenciado e simplificado como uma faculdade administrativa ao fixar que ‘nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte’. A forma impositiva do verbo ‘deverá’ passa a trazer um conteúdo jurídico e um norte hermenêutico significativamente diverso.

Se dúvidas havia de que as administrações públicas deveriam (em razão da facultatividade supostamente estabelecida pelo verbo na conjugação ‘poderá’) realizar licitações exclusivas para participação de ME e EPP, ou licitar instituindo cotas reservadas para as pequenas empresas, a nova redação do dispositivo legal parece deixar extreme de dúvidas o comando impositivo.” [...] Contudo, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou distrital específica mais favorável à ME e EPP, aplica-se compulsoriamente a legislação federal – o que significa que a Administração Pública não pode se furtar à concessão do benefício sob a alegação de lacuna legislativa no âmbito da entidade federativa.

Logo, se no regime anterior as entidades federativas podiam alegar inexistência de regulamentação própria para deixar de conceder o tratamento diferenciado e simplificado para as ME e EPP, diante das novas regras, desaparece este óbice normativo: é mandatória a regra que determina, na inexistência de normas próprias, que os demais entes da federação se valham diretamente das normas previstas na Lei Complementar 123.

Relativamente, pouco tempo após o sancionamento da Lei Complementar 147/2014, também fora sancionada a Lei Complementar 155/2016, que implementou mais alguns ajustes ao Estatuto das MPE e em síntese, atualmente, a título de tratamento diferenciado às MPE no âmbito das contratações públicas tem-se: a regularidade fiscal tardia, que passou a conceder cinco dias úteis, prorrogáveis por mais cinco, para regularização, e inclui regularidade trabalhista; a preferência de contratação face a concorrência com empresas não enquadradas como MPE, que

mantem-se como inicialmente estabelecido; a obrigatoriedade da administração em destinar lotes exclusivos e/ou com cota reservada à contratação de MPE, com a possibilidade de estabelecer para estes a prioridade de contratação de empresas com sede no local ou região do órgão ou entidade licitante em detrimento a concorrência com empresas de fora deste âmbito; e por fim a possibilidade de subcontratação de MPE por parte da contratada para execução de parcelas de obras ou serviços.

Com a intenção de dar fim à passividade por parte das esferas estadual e municipal em relação ao tema, o artigo 47 da norma passou a ter a seguinte redação:

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. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (BRASIL, 2006)

Face às alterações abordadas, o Decreto Federal 6.204/2007 foi revogado e o regulamento dos benefícios em questão passou a ser regido pelo Decreto 8.538/2015.

2.2 EVIDÊNCIAS DE OUTROS ESTUDOS

A partir de levantamento em publicações de periódicos é possível constatar a existência de diversos artigos acadêmicos relacionados aos benefícios dispensados às MPE nas contratações públicas, já considerando o regulamento federal estipulado pelo Decreto 8.538/2015. Em contrapartida, o mesmo não se aplica ao mais novo regulamento da licitação na modalidade pregão na sua forma eletrônica, conforme Decreto 10.024/2019, o que se deve, muito provavelmente, ao lapso temporal desde o início da sua vigência que pode ser considerado até então exíguo para a obtenção de dados consistentes. Contudo, o que se encontra são no geral artigos voltados para a esfera federal, além disso, menos ainda se encontra material evidenciando efetivamente o impacto para as entidades licitantes, seja ele positivo ou negativo, de modo que seu foco gira em torno da discussão teórica e conceitual dos textos legais ou dos impactos para as MPE.

Em busca nos bancos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) – ou Biblioteca Eletrônica Científica Online, em tradução livre – por pesquisas já realizadas em relação aos regulamentos vigentes, tanto para a licitação na modalidade pregão em sua forma eletrônica, quanto para a aplicação dos benefícios às MPE, há

algumas considerações a serem apontadas: em relação ao Decreto 8.538/2015, existem artigos com a finalidade de discutir a aplicação dos benefícios em si, assim como, há alguns com fulcro em pesquisa quantitativa, porém, pobres em variáveis, com levantamentos de número de participantes em licitações classificando-os por porte apenas; ainda neste âmbito, há um número maior de estudos referidos sobre a Lei Complementar 123/2006, mas que não entram no mérito do respectivo regulamento; um artigo foi encontrado considerando ênfase no Decreto 10.024/2019, tratando especificamente das alterações relativas ao regulamento anterior; em que pese a existência de pesquisas sobre os regulamentos, não foi possível, a priori, encontrar matérias que tratassem da aplicação combinada de ambos, o que, certamente em face de lei, deve ser a realidade de uma grande maioria dos setores de licitações pelo país.

O artigo “Licitações Exclusivas para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte” de autoria de Cunha e Costa (2014) teve seu foco na discussão quanto às alterações promovidas pela Lei Complementar Federal 147/2014 ao Estatuto das MPE no contexto das compras públicas. A abordagem adotada foi uma análise jurídica de fatores que colocariam em dúvida a constitucionalidade das novas disposições da lei, onde os autores buscaram demonstrar que tais mudanças no teor da lei feririam princípios como da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade, entre outros. Consideraram por fim “que a legislação instauradora do fomento às ME’s e EPP’s foi precipitada quando adentrou, de afogadilho, no ambiente das contratações públicas [...] foi implementada sem a necessária conjunção com os princípios básicos do regime licitatório” (CUNHA e COSTA, 2014, p. 74).

Em contrapartida, conforme até mesmo a discussão em campo jurisprudencial evoluiu, novos estudos sobre o mesmo tema se mostraram mais favoráveis à nova legislação, como o titulado “Licitações como Políticas Públicas de Redução de Desigualdades” produzido pelos autores Machado e Mendonça, que, nas suas próprias palavras:

analisou a utilização, pelo Município de Fortaleza, Estado do Ceará, das licitações que realiza, como políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais e econômicas e estímulo ao desenvolvimento local, a partir da geração de discriminações positivas em favor das [...] MPE (2016, p. 1).

Apesar de se tratar da Lei Municipal relacionada, esse estudo evidenciou o objetivo dos legisladores ao promoverem as atualizações conforme Leis Complementares Federais 147/2014 e 155/2016, qual seja, a ampliação de Políticas Públicas para o desenvolvimento econômico das MPE e da região onde cada entidade e órgão licitante possui sede, e nesse sentido, a nova legislação teria se mostrado efetiva. Apontou também que a mudança da legislação implicou em transtornos quanto ao emprego de sistemas utilizados para realização das sessões

públicas, e que alguns desses problemas seriam agravados por peculiaridades da lei municipal em detrimento da federal, o que demonstra a importância em guardar consonância com as disposições estabelecidas nesta esfera do governo.

Também em relação a levantamento qualitativo, a pesquisa de Schwambach (2016), “Análise sobre licitações trazidas pelo decreto 8.538/2015 para os pequenos negócios”, fez uma análise comparativa deste com o respectivo regulamento anterior, de benefícios às MPE em licitações. Contudo, seu levantamento pode ser considerado questionável, ao passo que, por exemplo, dentre outros pontos, ao referir que o artigo 9º do novo regulamento “estabelece que [as MPE sediadas local ou regionalmente] podem fazer ofertas iguais ou até dez por cento superiores ao menor preço proposto por outro licitante e, ainda assim, serem consagradas vencedoras” (SCHWAMBACH, 2016, p. 136), apresenta-se contraditório ao que dispõe inciso II, e suas alíneas “a” e “b” do referido artigo:

II - poderá ser concedida, justificadamente, prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido, nos seguintes termos:

a) aplica-se o disposto neste inciso nas situações em que as **ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente sejam iguais ou até dez por cento superiores ao menor preço;**

b) a **microempresa ou a empresa de pequeno porte sediada local ou regionalmente melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora da licitação**, situação em que será adjudicado o objeto em seu favor; (grifos nossos) (BRASIL, 2015)

Contudo, apesar das inconsistências e de alguns pontos importantes não abordados pelo pesquisador, há que se considerar que este foi um dos primeiros trabalhos de pesquisa realizados face ao Decreto Federal 8.538/2015, de modo que vários dos dados e informações levantados já não condizem com a atualidade e por tanto se revela um trabalho, de certo modo, defasado.

Já em relação a levantamentos quantitativos sobre o tema, o estudo de Dantas (2016), “Análise da participação das micro e pequenas empresas nos processos licitatórios na cidade de Currais Novos: após a vigência do decreto 8.538/2015”, buscou principalmente realizar um levantamento do número de licitantes vencedores das licitações enquadrados como MPE. Foi um levantamento bastante simples, até mesmo por conta da disponibilidade de dados e do volume de licitações realizadas, no qual constatou-se uma efetiva participação majoritária dessas empresas, e apesar de não demonstrar dados relativos à sede das mesmas, concluiu que um valor considerável, ao contexto do município, teria sido injetado no comércio local. Contudo, naquele momento percebeu “que a aplicabilidade do decreto 8.538/2015 ainda tem muito espaço para avançar no que se refere à efetividade prática ao tratamento diferenciado apontado pelo referido decreto” (DANTAS, 2016, p. 36).

Em estudo mais amplo, realizado por França e Moutinho Junior em 2018 (publicado em 2020), o artigo “A participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas do Governo Federal” apresentou o levantamento do número de empresas enquadradas como MPE que participaram, venceram e tiveram resultado homologado nas licitações realizadas pelo Governo Federal através do Painel de Compras integrante do seu Sistema de Serviços Gerais (SISG), assim como também verificou quanto dos valores contratados foram destinados a elas em comparação com as empresas enquadradas noutros portes. Considerou-se para a referida pesquisa as licitações realizadas no período compreendido entre os anos de 2012 e 2016. O período pesquisado apresentou resultados que demonstrariam “que o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as MPEs nas contratações públicas ainda tem pouco efeito, havendo um amplo mercado a ser explorado pelas pequenas empresas nas contratações do governo federal” (FRANÇA e MOUTINHO JUNIOR, 2020, p. 161).

Fora demonstrado no mesmo, que houve queda no percentual de participação e de vencedores enquadrados como MPE, além de que aproximadamente 77,28% dos valores contratados pelo governo federal destinaram-se a empresas enquadradas nos outros portes. Se somados aos dados da pesquisa realizada no município de Currais Novos, tais resultados inclinam-se a validar a informação anteriormente apresentada de que licitações realizadas na esfera municipal tendem a possuir demandas mais adequadas às capacidades operacionais das MPE, e a desestimular, pelo mesmo motivo, a participação de empresas dos demais portes.

Em relação ao Decreto Federal 10.024/2019, que regulamenta o pregão na sua forma eletrônica, como já mencionado, não apresenta volume, nas bases de dados pesquisadas, de materiais abordando esse novo regulamento. Há uma pesquisa elaborada por Macedo e Evangelista (2019) intitulado “Análise comparativa dos decreto que regulamentam a utilização do pregão eletrônico: Decreto nº5.450/05 com Decreto nº 10.024/19”², baseado num estudo qualitativo que tratou de forma textual relacionar todos os aspectos gerais do primeiro decreto e posteriormente do segundo, para que os leitores tenham um panorama geral comparativo do tipo antes e depois. Entraram também no mérito do funcionamento dos sistemas web utilizados pelo governo federal para realização das sessões públicas online. No estudo apurou-se que o pregão eletrônico se tornou uma ferramenta de contratações mais ágil, transparente e menos burocrática (MACEDO e EVANGELISTA, 2019).

3 METODOLOGIA

O método científico empregado para o desenvolvimento deste estudo foi o comparativo considerado aqui o mais adequado ao cumprimento dos objetivos

2 Nota do autor: a fim de esclarecer erro gramatical do título, o mesmo fora copiado ipisis litteris do artigo constante do respectivo material bibliográfico.

propostos, levando em conta que a intenção é comparar os regulamentos que estiveram ou estão vigentes em períodos distintos, bem como os efeitos produzidos por eles durante partes de sua vigência. Sobre esse método, Fachin (2006, p. 40) aborda que:

Consiste em investigar coisas ou fatos e explicá-los segundo suas semelhanças e suas diferenças. Geralmente [...] aborda duas séries ou fatos de natureza análoga, tomados de meios sociais ou de outra área do saber, a fim de se detectar o que é comum a ambos.

A presente pesquisa incide prioritariamente na modalidade documental que “consiste na coleta, classificação, seleção difusa e utilização de toda a espécie de informações, compreendendo também as técnicas e os métodos que facilitam a sua busca e sua identificação” (FACHIN, 2006, p. 146), no presente caso, pautada na revisão de documentos oficiais, em suma, a legislação pertinente, bem como aqueles que compõem processos licitatórios, como seus editais, atas de sessão e atos de homologação. Contudo, embora em menor grau, também é bibliográfica, ao passo que obras escritas, como livros, periódicos e outros materiais dessa natureza, forneceram dados secundários pertinentes ao presente estudo.

Apesar da pesquisa abarcar dados de natureza quantitativa, este estudo é unicamente qualitativo, pois, segundo Fachin (2006, p. 81) caracteriza-se “pelos seus atributos e relaciona aspectos não somente mensuráveis, mas também, definidos descritivamente”. Isso afirma-se considerando que “tal pesquisa observa, registra, analisa e ordena dados, sem manipulá-los, isto é, sem interferência do pesquisador” (PRODANOV e FREITRAS, 2013, p. 52), procedimentos estes característicos da tipologia descritiva, atinente especificamente a pesquisas de natureza qualitativa.

Os dados pertinentes à produção do Município de Guarapuava, isto é, relativos aos processos licitatórios em si, foram obtidos das bases de dados e documentos disponíveis seu Portal da Transparência, considerando as licitações realizadas na modalidade pregão pela prefeitura nos seguintes períodos: de novembro de 2014 a outubro de 2015, pertinente ao último ano de vigência do Decreto Federal 6.204/2007 (benefícios à MPE), concomitante com a vigência do Decreto Federal 5.450/2005 (pregão eletrônico), para comparação com agosto de 2020 a julho de 2021, abrangendo o período de um ano após o início da vigência da mais recente regulamentação municipal acerca do pregão eletrônico, equivalente ao Decreto Federal 10.024/2019 concomitante com sua a regulamentação de benefícios às MPE, análoga ao Decreto Federal 8.538/2017.

Os aspectos abordados em relação à comparação dos regulamentos definidos como objeto de estudo foram de expressiva importância para explicar diversas situações identificadas no levantamento dos períodos comparados. Além da comparação dos regulamentos, as demais variáveis analisadas são as que constam no Quadro 1.

Quadro 1 - Detalhamento das variáveis da pesquisa

ASPECTO DE ANÁLISE	UTILIDADE
Forma de realização do pregão	Comparar a relação do emprego da forma eletrônica em detrimento da presencial.
Lapso temporal (em dias corridos) da data de abertura da sessão até a homologação do resultado de julgamento	Comparar a média de tempo de duração das sessões públicas.
Enquadramento das vencedoras como MPE	Comparar a efetividade da contratação de MPE.
Número de vencedoras conforme âmbito da sua sede: Local; Regional; Fora.	Verificar a efetividade da contratação de empresas que (teoricamente) promovem o desenvolvimento econômico local e regional.

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

4 APRESENTAÇÃO DE ANÁLISE DE DADOS

O quadro a seguir apresenta um comparativo das principais mudanças relacionadas aos regulamentos federais sobre as licitações realizadas na modalidade pregão em sua forma eletrônica, quais sejam, os Decretos Federais 5.450/2005 e 10.024/2019. Em essência, devido à natureza desse procedimento licitatório e até mesmo às disposições da Lei que originou a modalidade, apesar de uma abordagem mais detalhada e organizada acerca das suas disposições, o novo regulamento como um todo apresentou poucas alterações procedimentais, porém, as que promoveu são demasiado consideráveis e relevantes ao sutil avanço da desburocratização dos processos públicos no Brasil, sejam eles quais forem.

Quadro 2 - Comparativo das principais diferenças entre os regulamentos federais de pregão eletrônico

DECRETO FEDERAL 5.450/2005	DECRETO FEDERAL 10.024/2019
Destinado à contratação de bens e serviços comuns;	Destinado à contratação de bens e serviços comuns, inclusive os serviços comuns de engenharia;
Para divulgação do edital deveriam ser observadas diversas regras de publicação em diferentes veículos conforme o valor estimado para a contratação;	Necessária a divulgação do edital apenas no veículo de publicação oficial da entidade ou órgão licitante e em seu próprio sítio eletrônico na internet;
Impugnações ao edital poderiam ser realizadas até dois dias úteis anteriores a data fixada para abertura da sessão pública;	As impugnações devem ser realizadas até três dias úteis anteriores a data fixada para abertura da sessão pública;
A decisão sobre a impugnação devia ser proferida em até vinte e quatro horas;	A decisão sobre a impugnação deve ser tomada em até dois dias úteis;
As licitantes deveriam anexar arquivo de proposta de preços inicial sem identificação para avaliação e aceitação por parte do pregoeiro;	Apenas é necessário promover o registro dos valores iniciais no sistema, sem anexação de arquivos relativos à proposta, em momento prévio à disputa, sendo o documento exigido após a disputa e somente da(s) licitante(s) vencedora(s);

DECRETO FEDERAL 5.450/2005	DECRETO FEDERAL 10.024/2019
Iniciada a disputa, a mesma poderia durar o tempo que o pregoeiro julgasse necessário e após, a qualquer momento, poderia acionar o modo de encerramento iminente da disputa que poderia durar o tempo de um segundo até trinta minutos (aleatoriamente definido pelo sistema), ressalvados os tempos destinados a resoluções de empate técnico previstos na Lei Complementar 123/2006. Isto é, se a disputa tivesse duração de dez minutos, poderia, ao comando do pregoeiro perdurar por mais trinta minutos, e ainda o necessário para os desempates;	Iniciada a disputa pelo pregoeiro o sistema progride automaticamente suas etapas, nos seguintes tempos: disputa de quinze minutos; encerramento iminente da disputa em período aleatoriamente definido pelo sistema entre um segundo e dez minutos; ao término deste, um período de cinco minutos para realização de lance final e sigiloso até o seu final, apenas pelos licitantes que ofereceram as melhores ofertas nas etapas anteriores; quando for o caso, o sistema destina o período especificado para o processamento de empates técnicos previstos na Lei Complementar 123/2006. Ou seja, o período total de disputa terá duração entre vinte e trinta minutos, ressalvados os desempates constatados;
Os documentos de habilitação e a proposta de preços relativa à disputa por lances, mesmo que enviados por meio eletrônico, deveriam ser remetidos em forma física em cópia autenticada à entidade ou órgão licitante;	Os documentos de habilitação e a proposta de preços são enviados apenas em forma eletrônica sendo aceitos em cópias simples, mediante a fé dada ao responsável pelo seu envio quanto a autenticidade dos mesmos;
Revogada em 20/09/2019 (<i>vacatio legis</i> até 28/10/2019).	Vigente desde 28/10/2019.

Fonte: elaborado pelo Autor (2021).

A partir do comparativo proposto conforme quadro 2, é possível afirmar que a intenção do legislador quanto às alterações promovidas, foi a de acomodar uma abordagem mais dinâmica com um uso mais eficiente dos recursos tecnológicos de informática e internet disponíveis, proporcionando redução nos tempos de disputa e de avaliação dos licitantes, eliminação de custos com impressão, autenticação e postagem dos documentos a serem apresentados e diminuição de custos com publicações em jornais impressos, além de proporcionar um tempo um pouco mais adequado para que o pregoeiro possa responder a eventuais impugnações aos editais antes da data definida para abertura da sessão pública.

Quadro 3 - Comparativo dos Decretos Federais relativos aos benefícios dispensados às MPE nas licitações

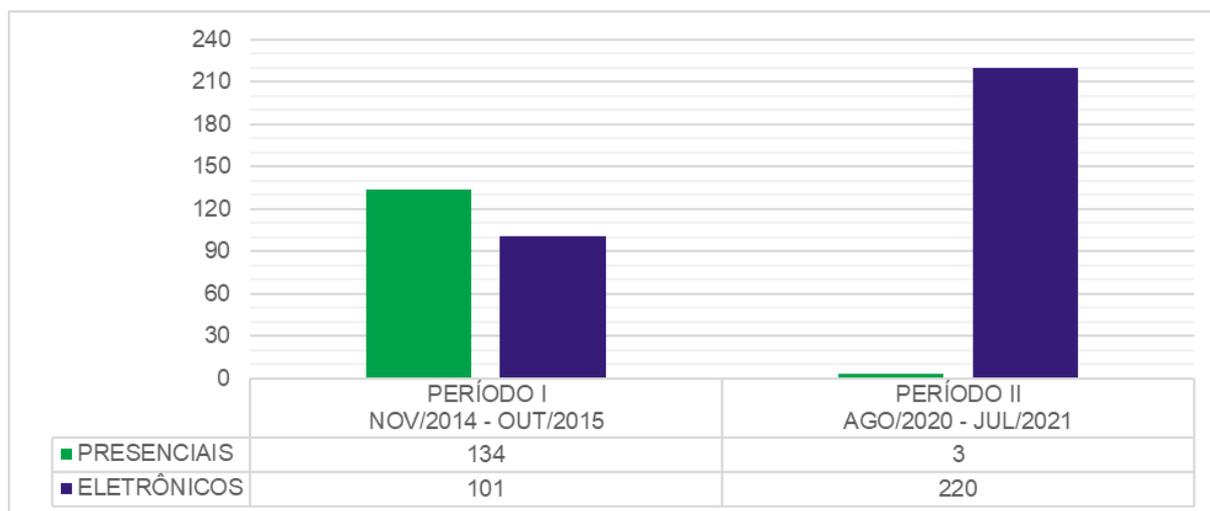
DECRETO FEDERAL 6.207/2007	DECRETO FEDERAL 8.538/2015
Concedia tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas compras públicas;	Ampliou o conceito de MPE, favorecendo além das microempresas e empresas de pequeno porte, também agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas no âmbito das compras públicas
Previa regularidade fiscal tardia, podendo a MPE apresentar em até dois dias úteis, prorrogáveis uma vez por igual período, nova certidão que na ocasião da licitação se encontrasse irregular;	A regularidade fiscal tardia foi ampliada para regularidade fiscal e trabalhista e o prazo para adequação passou para cinco dias úteis, prorrogáveis uma vez por igual período;



DECRETO FEDERAL 6.207/2007	DECRETO FEDERAL 8.538/2015
Previa empate ficto para fins de preferência de contratação de MPE em detrimento a concorrência com empresas de outros portes, possibilitando que aquela pudesse apresentar nova proposta se seu preço estivesse até dez por cento superior ao desta (no caso do pregão, a diferença poderia ser de até cinco por cento);	A regra anterior foi mantida;
Obrigava a administração, mediante determinadas condições, realizar processos licitatórios exclusivos para MPE quanto o valor da contratação não ultrapassasse R\$ 80.000,00 (a regra não era aplicada face a disposição pertinente então vigente na LC 123/2006, onde constava o termo poderá ao invés de deverá, ou seja, não se observava o “poder-dever” neste aspecto);	Passou a obrigar administração, mediante determinadas condições, realizar licitações exclusivas para MPE, observado agora o valor por lote que não ultrapassar o montante de R\$ 80.000,00.
Nas mesmas condições do item anterior, havia a possibilidade discricionária da administração para reservar cota de até vinte e cinco por cento para contratação exclusiva com MPE;	Nas mesmas condições do item anterior, caso lote ultrapasse o referido valor, deve ser destinada cota de até vinte e cinco por cento para contratação exclusiva com MPE;
Possibilitava o estabelecimento da exigência de subcontratação de MPE para fornecimento de bens, serviços e obras, fixando o percentual mínimo de trinta por cento a ser subcontratado.	Possibilita o estabelecimento da exigência de subcontratação de MPE para contratação de serviços e obras, não fixando percentual mínimo ou máximo, porém vedando a sub-rogação total ou da parcela principal.
Não estabelecia critério de prioridade de contratação de MPE com sede em âmbito local ou regional;	Prevê empate ficto para fins de prioridade de contratação de empresas com sede em âmbito local ou regional em detrimento a concorrência com empresas sediadas fora deste âmbito, possibilitando que aquela possa apresentar nova proposta se seu preço estivesse até dez por cento superior ao desta;
Revogada em 06/10/2015 (<i>vacatio legis</i> até 04/01/2016).	Vigente desde 04/01/2016.

Fonte: elaborado pelo Autor (2021).

O quadro 3 corrobora o levantamento realizado em estudos anteriores e a literatura pertinente de que medidas mais incisivas foram tomadas pelos legisladores ao passo que as medidas anteriormente estabelecidas não estariam surtindo os impactos esperados para os empreendedores enquadrados como MPE, que ainda se viam distantes do acesso às contratações públicas. Neste aspecto, o comodismo das entidades licitantes, que não realizaram maiores esforços em inserir as MPE neste mercado, precisou ser coibido mediante a imposição de regras mais rígidas e assertivas quanto aos incentivos a serem dispensados a este grupo.

Gráfico 1 - Comparativo de emprego da forma eletrônica em detrimento da presencial

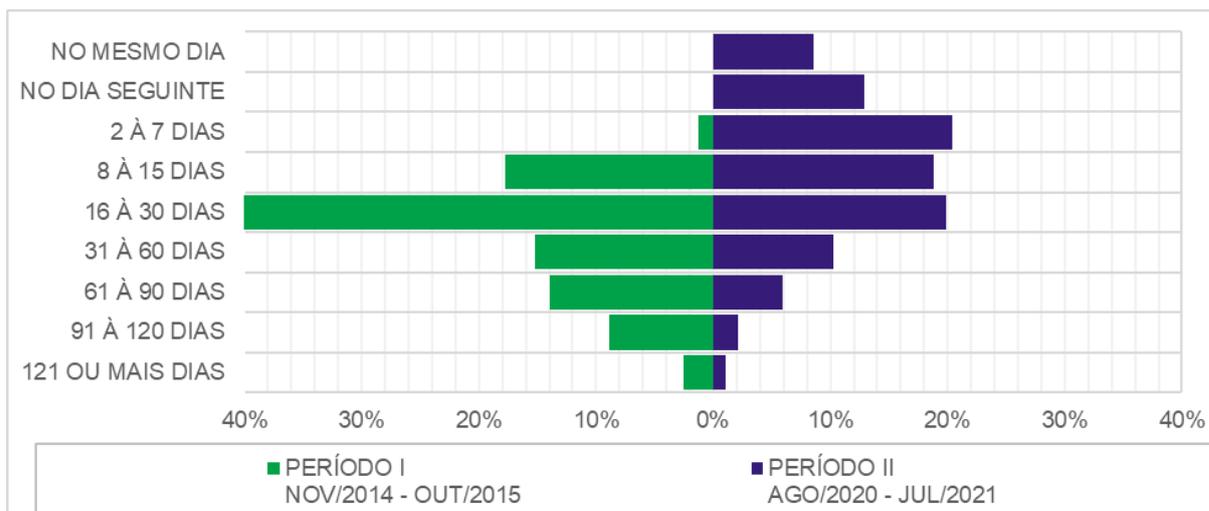
Fonte: Elaborado pelo Autor com dados do Portal da Transparência do Município de Guarapuava (2021).

O Gráfico 1 demonstra que o total de processos licitatórios de pregão ao longo do período de um ano é bastante aproximado nos dois períodos analisados, sendo que no primeiro foram emitidos 235 editais de licitação na modalidade, enquanto no segundo, foram emitidos 223. O que chama atenção neste gráfico é a variação no volume de licitações realizadas na forma eletrônica em detrimento da presencial nos dois períodos, que saltou de uma representatividade de 42,98% para 98,65%.

Uma hipótese que pode explicar tal variação é a supressão da discricionariedade que o Município de Guarapuava possuía em seu regulamento anterior para, subjetivamente, optar qual forma seria mais adequada a cada caso, possivelmente considerando aspectos como disponibilidade de fornecedores locais, valor a ser contratado, número de lotes a serem licitados, entre outros. Porém, o novo regulamento determinou a obrigatoriedade da utilização da forma eletrônica, somente sendo possível a utilização da presencial quando constatada alguma barreira operacional que impossibilite a utilização daquela, principalmente considerando que o sistema de pregão eletrônico deve atender inclusive às regulamentações previstas para aplicação de benefícios às MPE.

O Gráfico 2 apresenta um comparativo dos tempos para homologação do resultado dos pregões eletrônicos a partir da sua data de abertura entre os períodos estudados. A abordagem em percentuais se faz necessária face à considerável diferença no volume de licitações realizadas na forma eletrônica conforme apresentado no gráfico 1, de modo que a ilustração por quantitativos prejudicaria a análise comparativa dos lapsos temporais avaliados.

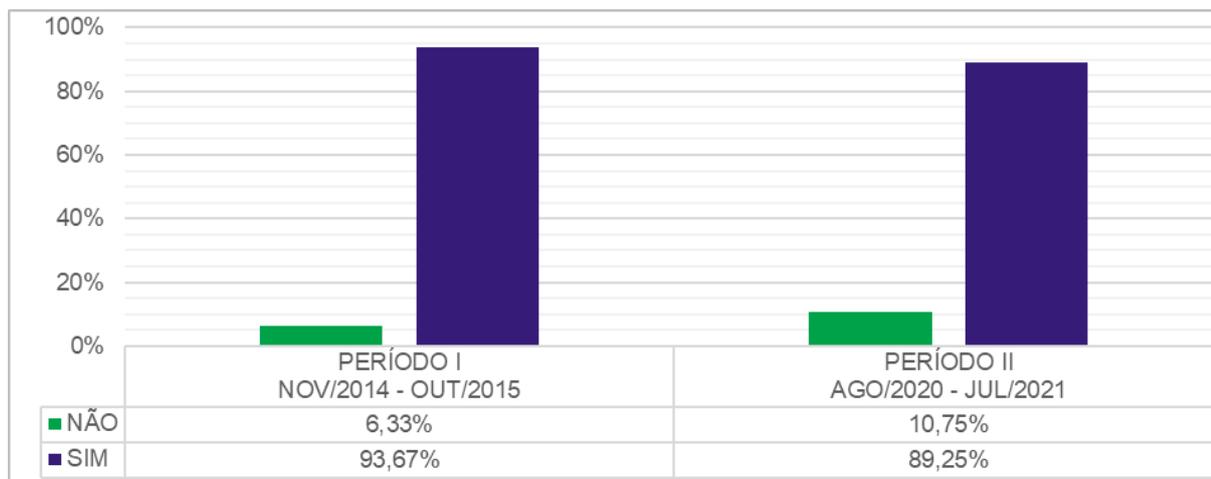
Gráfico 2 - Distribuição de lapso temporal para homologação de pregões eletrônicos



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Portal da Transparência do Município de Guarapuava (2021).

Percebe-se (Gráfico 2) que houve uma brusca mudança neste aspecto, sendo que no primeiro período 18,99% dos processos licitatórios foram homologados em até 15 dias, já no segundo, mais da metade (60,75%), neste mesmo prazo. Vale destacar ainda que a partir da vigência da nova regulamentação, o volume considerável de 21,51% dos processos passou a ser homologado no mesmo dia da abertura da sessão ou no dia seguinte, o que se mostra especialmente contrastante com o constatado do primeiro período, no qual o menor prazo para homologação verificado foi de 4 dias.

Ademais, o tempo médio geral para a emissão do ato passou de 45 para 20 dias corridos, ou seja, o mesmo foi reduzido para menos da metade do que se costumava demorar. Tais informações acenam que houve efetivo êxito por parte do governo na tentativa de tornar o julgamento do pregão eletrônico mais eficiente e condizente com os objetivos da própria modalidade de licitação, de modo que, para a administração pública, a nova abordagem pode ser considerada mais vantajosa e conveniente que a anterior.

Gráfico 3 - Comparativo da efetividade de contratação com MPE

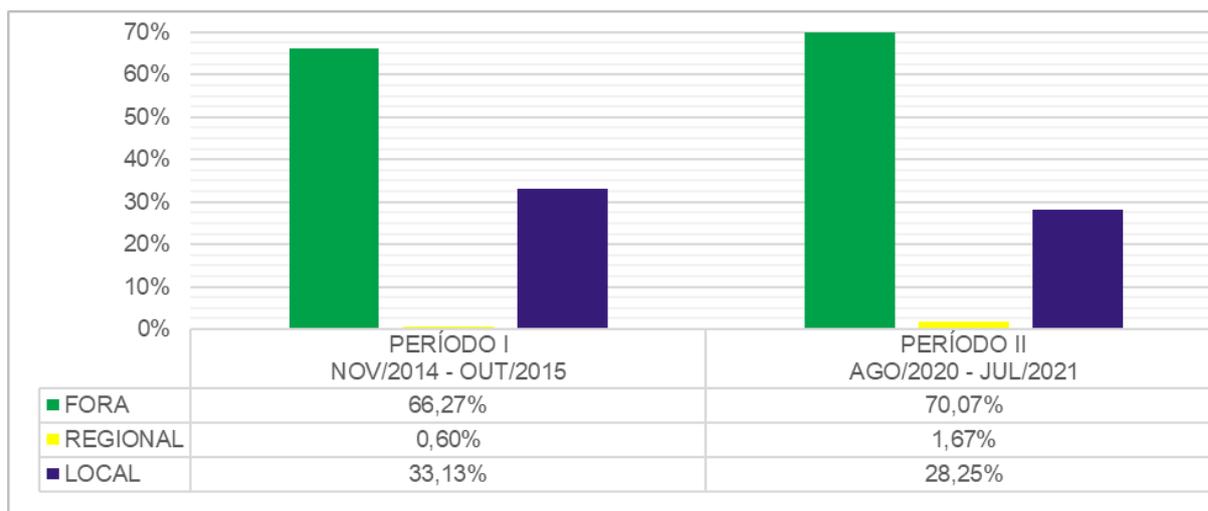
Fonte: Elaborado pelo Autor com dados do Portal da Transparência do Município de Guarapuava (2021).

Passando à abordagem dos efeitos dos decretos relativos aos benefícios concedidos às MPE aplicados aos pregões eletrônicos, o próximo gráfico exhibe o comparativo da efetividade na contratação com esta classe empresarial no Município de Guarapuava.

Por meio do Gráfico 3 é possível aduzir que, independente das regras vigentes em cada período avaliado, ao menos olhando para o retrospecto do Município de Guarapuava, as MPE sempre lograram êxito em contratar com o poder público, de modo que em cada 10 processos realizados, em cerca de 9 deles constatou-se que estas foram declaradas vencedoras do certame. Acentue-se que, a partir das novas regras, houve até mesmo uma sensível redução, em termos de proporção, na contratação com este grupo, o que pode ser considerado até controverso, ao passo que atualmente em tese as regras favorecem ainda mais a contratação com MPE do que anteriormente, quando sequer eram definidos editais como exclusivos para elas.

Contudo, apontam-se algumas hipóteses que poderiam explicar porque sempre ocorreu tamanha efetividade na sua contratação: uma delas é a de que a carga tributária diferenciada atribuída às MPE sempre garantiu a competitividade necessária para concorrerem com empresas de outros portes; outra é que os volumes de produtos e serviços contratados pelo Município nunca se mostraram atrativos às empresas não enquadradas como MPE; ou ainda, é possível que ambos os decretos tenham surtido os efeitos esperados em ambos os períodos.

Ainda em relação aos objetivos almejados pelo regulamento em apreço, dentre eles, o de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, considerando que o mesmo estabeleceu a possibilidade de priorizar a contratação com empresas estabelecidas neste âmbito, o Gráfico 4 demonstra o comparativo da proporção de empresas contratadas segundo suas respectivas sedes nos períodos estudados.

Gráfico 4 - Comparativo da efetividade da contratação de empresas locais e regionais

Fonte: Elaborado pelo Autor com dados do Portal da Transparência do Município de Guarapuava (2021).

Percebe-se que, assim como no cenário anterior, os resultados se mostram controversos em relação ao que se objetiva das disposições da norma mais recente, ao passo que sobre este aspecto pode-se constatar que também ocorre uma sensível, porém negativa, variação da proporção de contratos firmados com empresas sediadas local e regionalmente em relação à Guarapuava.

Ponto que merece atenção é a quão exígua é a contratação com empresas classificadas como de âmbito regional. Uma hipótese que possivelmente explicaria tal situação é a de que os municípios que compõem o âmbito regional estabelecido são de pequeno porte e possuem uma tendência maior a serem abastecidas pelo comércio e serviços produzidos no município de Guarapuava do que o contrário. Assim, pode-se afirmar que a definição de âmbito regional empregada pela municipalidade acaba por ser ineficaz e sem qualquer efeito prático para os fins do regulamento em questão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, a nova abordagem do pregão eletrônico se mostra efetiva quanto à busca por maior eficiência da máquina pública, principalmente em termos de uma longa transição entre os modelos teóricos de gestão pública burocrático para gerencial, onde resultados têm passado a ter maior ênfase do que a geração exacerbada de documentos e registros jurídicos de todo o tipo. Essa maior eficiência se dá em diversos aspectos, como redução de prazos e custos envolvidos com o processo licitatório em si, além da potencialização do uso dos recursos tecnológicos disponíveis, de modo que o presente estudo corrobora as considerações do estudo mencionado de Macedo e Evangelista (2019).

Os resultados obtidos também apoiam o inicialmente considerado de que as compras públicas realizadas pela esfera municipal representariam um mercado mais adequado às capacidades operacionais e financeiras das MPE do que seria na esfera federal, onde menos licitações ocorrem, porém, realizadas para contratações de grande vulto monetário.

Contudo, em que pese todo o regramento mais incisivo do Decreto Federal 8.539/2017, não houveram impactos consideráveis quanto à proporção de contratações com MPE que se manteve elevada, porém, no contexto avaliado, era esperado que tivesse ocorrido maior efetividade na contratação com locais, mas provavelmente devido a fatores relacionados até mesmo à incapacidade das empresas do próprio município de absorverem toda a demanda da prefeitura, abrem-se portas para concorrentes mais distantes e competitivos.

Pelo contrário do esperado, as contratações públicas no Município de Guarapuava mantêm uma certa proporção que não variou mais que 5%, de modo que os maiores impactos efetivamente ocorreram na burocracia envolvida nos procedimentos internos da entidade, que possui mais regras para observar e fazer cumprir em seus processos licitatórios. Ademais avalia-se que os interesses das normas tendem a conflitar entre si, ao passo que uma tem o condão de promover certa restrição à competitividade do certame, e a outra, em oposição, visa ampliá-la.

O que é certo é que o presente estudo não se dá por concluído, de modo que novos estudos no mesmo sentido devem ser realizados em outros municípios – ou mesmo esferas do governo – a fim de confrontar o levantamento aqui apresentado e corroborá-lo, ou mostrar outras faces de um mesmo problema. Há que se destacar ainda, que o presente estudo abre um grande leque de hipóteses que podem ser apuradas com o intuito de ratificar ou rechaçar as constatações apresentadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto 10.024/2019**: Regulamenta o pregão na forma eletrônica. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto 3.555/2000**: Regulamenta licitação na modalidade pregão. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto 5.450/2005**: Regulamenta o pregão na forma eletrônica. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto 6.204/2007**: Regulamenta o tratamento diferenciado para as MPE nas contratações públicas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6204.htm. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto 8.538/2015**: Regulamenta o tratamento diferenciado para as MPE nas contratações públicas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8538.htm. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. **Lei 10.520/2002**: Institui Modalidade de Licitação Pregão. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. **Lei 8.666/1993**: Institui normas para licitações e contratos administrativos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar 123/2006**: Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar 147/2014**: Altera a Lei Complementar nº 123/2006. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp147.htm. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar 155/2016**: Altera a Lei Complementar nº 123/2006. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp155.htm. Acesso em: 03 dez. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória 2.026-3/2000**: Institui Modalidade de Licitação Pregão. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026-3.htm. Acesso em: 02 dez. 2020

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar 221/2012**: Altera a Lei Complementar nº 123/2006. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559036>. Acesso em: 03 dez. 2020.

CUNHA, Bruno Santos; COSTA, Renato Saeger Magalhães. **REVISTA CONTROLE - DOCTRINA E ARTIGOS**: licitações exclusivas para microempresas e empresas de pequeno porte Fortaleza: TCE-CE, v. 12, n. 2, dez. 2014.

DANTAS, Adriano Bezerra. **Análise da participação das micro e pequenas empresas nos processos licitatórios na cidade de Currais Novos**: após a vigência do decreto 8.538/2015. 2016. 39f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração), Departamento de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Currais Novos, 2016.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 5ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2006.

FRANÇA, Carlos Alberto de; MOUTINHO Junior, Fernando Augusto. **Revista de Micro e Pequenas Empresas e Empreendedorismo da Fatec Osasco**: A participação das microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas do Governo Federal. v. 6 n. 1 2020. Disponível em: <http://remipe.fatecosasco.edu.br/index.php/remipe/article/view/201>. Acesso em: 01 dez. 2020.

GUARAPUAVA, **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://transparencia.guarapuava.pr.gov.br:12473/pronimtb/index.asp?acao=1&item=2>. Acesso em 20 ago. 2021.

MACEDO, Marcelli Ritton; EVANGELISTA, Marcelo Lopes. **Análise comparativa dos decretos que regulamentam a utilização do pregão eletrônico: decreto nº5.450/05 com decreto nº 10.024/19**. Gestão e inovação na administração pública brasileira (Organizador: MARTINS, Pablo Luiz) Campo Grande: Inovar, 2019.

MACHADO, G.; MENDONÇA, M. L. **Conhecer: debate entre o público e o privado**: Licitações como políticas públicas de redução de desigualdades. 2016. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/641>. Acesso em: 01 dez. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico**: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2ª ed. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2013.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Licitações & o estatuto da microempresa e empresa de pequeno porte**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2015.

SCHWAMBACH, Djonathan; BOSELLI, Felipe. **Revista empreendedorismo e sustentabilidade**: as inovações sobre licitações trazidas pelo decreto 8.538/2015 para os pequenos negócios. v. 1. n. 1. (2016). Disponível em: <http://www.icepsc.com.br/ojs/index.php/empreendedorismo/article/download/147/84>. Acesso em: 07 dez. 2020.

VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. **Licitações Públicas**. 3ª ed. Curitiba: JML, 2014.

ARTIGO

O CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO NA CONTROLADORIA GERAL DA PREFEITURA DE FOZ DO IGUAÇU-PR

Youssef Von Burgath¹

Graduado em Administração Pública e Políticas Públicas - UNILA

RESUMO

Tendo em vista os desafios do Setor Público frente a controvérsia de disponibilidade limitadas de recursos, e por outro lado, a busca sempre em alcançar melhores resultados quanto a execução da receita e na sua aplicação, com a finalidade de melhor atender ou resolver as necessidades da sociedade vem surgindo o Controle Interno na Administração Pública como uma ferramenta de promoção a uma gestão pública eficiente e eficaz, em observância as regulamentações legais e constitucionais. Essa ferramenta, por meio de suas atividades de avaliação e fiscalização, fornece informações valiosas aos gestores que orientarão suas decisões, para que a administração possa melhor orientar os cidadãos, possibilitando uma administração voltada cada vez mais aos resultados. Neste sentido, o artigo tem como principal objetivo destacar a importância do controle interno na administração pública. Para que o objeto do projeto tenha êxito, foram realizados um estudo bibliográfico de artigos, teses, consultas de sites governamentais que tratam sobre o tema. No desenvolvimento do trabalho, foi feita a historicidade sobre o surgimento da ferramenta na administração pública brasileira, a conceituando com base na Constituição Federal de 1988 e no INTOSAI. Na sequência, destacam-se os objetivos do controle interno na administração pública, suas formas de atuação e os tipos controle interno, bem como suas características, e o estudo principal na Controladoria Geral do Município de Foz do Iguaçu.

PALAVRAS-CHAVE

Administração Pública. Controle Interno. Eficácia. Eficiência. Foz do Iguaçu.

1 INTRODUÇÃO

Na atualidade, as organizações públicas encontram-se necessárias a modernização e a otimização de suas estruturas. Optando cada vez mais para

¹ Contato: burgath_@hotmail.com.

uma gestão pública eficiente, eficaz e transparente com o foco no resultado. Essa modernização e otimização visam não só melhorar o gerenciamento do bem público, mas também, para melhor atender as necessidades da sociedade, nas quais, os cidadãos estão cada vez mais exigentes, querendo um controle e a prestação de contas mais rígida por parte dos administradores públicos.

Nessa linha, diversos países têm passado por longos processos de reformas administrativas, inclusive o Brasil, que vem colocando os critérios de economicidade, eficiência, eficácia e qualidade na prestação de serviços públicos, com a utilização e desenvolvimento de técnicas gerenciais modernas na estrutura do Estado e nos serviços públicos (DAVIS & BLASCHEK, 2005).

Com a finalidade de alcançar melhores resultados, julga-se necessário, mecanismos aperfeiçoados para acompanhar e controlar os gastos públicos. Nesse sentido, um dos mecanismos levado a cabo é o “Controle Interno” na administração pública, que tem como função fundamental, utilizando o instrumento de *accountability*, para fiscalizar e controlar as contas públicas na execução da despesa e da receita pública. Além disso, o uso do controle interno garante uma melhor transparência, evitando desperdícios e fraudes na administração, bem como a fiscalização com relação ao cumprimento dos dispositivos legais.

Este trabalho será dividido em diversas partes. Buscaremos uma definição complexa do Controle Interno, que é o tema principal do artigo. Na sequência, veremos os objetivos do Controle Interno na Administração Pública. Além disso, tentaremos também caracterizar esse assunto. Suas formas de aplicação ou meio de exercer esse controle. E principalmente, sua importância na Administração Pública. Por fim, tentaremos apresentar brevemente o principal órgão responsável por exercer o controle interno no Município de Foz do Iguaçu.

Espera-se que após a leitura, os leitores tenham uma boa noção sobre o objeto em questão e serão capazes de definir, destacar a importância, diferenciar os diferentes órgãos envolvidos na execução do Controle Interno na Administração Pública Municipal e capazes de discernir a respeito do assunto.

1.1 JUSTIFICATIVA

A relevância da pesquisa a respeito de Controle Interno na Administração Pública incentiva-se no dilema enfrentado pelo setor público em geral, que fundamentam nas escassezes de recursos por um lado, e o crescimento das demandas de serviços públicos mais eficientes perante a sociedade. A esse respeito, busca-se contribuir não só para um melhor entendimento do debate relacionado ao problemático do tema, contribuindo na produção de conhecimento, mas também ao interesse em contribuir a esse assunto, o qual tem um papel indispensável para o bom funcionamento das coisas públicas. Pois, essa ferramenta é vista como um

sine-qua-non para guiar os gestores na tomada de decisões, bem como a tomar ciência de suas responsabilidades em relação a seus atos, sobretudo na execução de suas obrigações nos limites da lei, a fim de alcançar os objetivos visados pela administração pública.

Com o tamanho do estado, incluindo o setor público como um todo está, por um lado, cada vez mais reduzido, enquanto as demandas dos cidadãos, como clientes, por outro lado exigem serviços cada vez com mais qualidades e com menos recursos possíveis (economicidade), torna-se imprescindível a fiscalização dos atos dos gestores em relação à aplicação do dinheiro público. Por envolver o interesse coletivo, esse estágio ocorre de igual forma, com a participação de setores diversificados em toda a sociedade.

Nessa visão, o controle interno quer a garantia de que as despesas públicas sejam executadas de forma eficaz e eficiente, com a prevenção de erros, desperdícios, fraudes que possibilitam maior grau de transparência na administração pública. Além disso, o estudo do tema justifica a necessidade quando leva em consideração, seu papel na proteção do patrimônio público, bem como a atribuição referente ao desempenho das atividades das finanças públicas.

1.2 OBJETIVOS

Visto como ferramenta de promoção para uma administração pública mais eficiente, eficaz e efetiva, o artigo tem como objetivo analisar e apresentar os procedimentos e a importância do controle interno na administração pública. Além disso, pretende-se destacar os principais objetivos do controle interno, sem deixar de lado a importância dos procedimentos do controle interno na administração pública municipal, bem como as suas formas de atuação e execução do controle.

Diante do desenvolvimento do estudo, serão verificados os procedimentos do controle interno na Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. O objetivo do estudo é analisar o desenvolvimento dos procedimentos de controle interno, destacando a sua devida importância no Poder Executivo Municipal.

1.3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada no estudo refere-se a pesquisa bibliográfica e essencialmente descritiva, a respeito dos procedimentos do controle interno na administração pública municipal, que se fundamenta na coleta, seleção, análise e interpretação da leitura dos trabalhos, artigos científicos, teses de dissertação, livros, sites oficiais governamentais que tratam sobre o tema. Entretanto, busque o melhor entendimento possível na legislação municipal, federal referente aos procedimentos da fase de fiscalização.

No desenvolvimento do estudo, serão apresentadas as definições claras sobre o conceito de controle interno, sendo um dos principais objetos do artigo.

Na sequência, destacam-se os objetivos do controle interno e as suas principais características. Discorre acerca do órgão responsável pelo sistema de Controle Interno no Município de Foz do Iguaçu, e as suas formas que exercem o devido controle, destacando a importância.

2 O CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 SURGIMENTO DO TEMA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Segundo o Simpósio de Excelência em Gestão e tecnologia (SEGeT, 2015), o tema controle apareceu pela primeira vez no Brasil na época colonial, momento em que o Império Português dominava quase a totalidade das ações do Estado e julgava que o controle e a fiscalização a respeito da utilização dos recursos públicos, principalmente sobre a arrecadação e impostos (registros de despesa e de receita, exigência para prestação de contas anualmente) eram de considerável importância. A razão de sua ocorrência era o aumento contínuo da diminuição do tesouro disponibilizado por parte do império para a colônia. Esse processo vem sendo implementado, com a instalação de um Vice-Rei na dita colônia (SEGeT, 2015).

A fim de aplicar uma fiscalização efetiva, foi criado pela Corte Imperial no Brasil em 1808, o Conselho da Fazenda que não só acompanhava o “Erário Régio” (órgão responsável pela seguridade dos tesouros), mas também exercia controle sobre os gastos, os dados referentes e os fundos públicos. Vinte anos depois, ou seja, em 1831, foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional (TTPN), que passou a agrupar todas as funções fiscalizadoras do Tesouro Nacional, bem como do Conselho da fazenda e este por sua vez, era responsável pela total administração das finanças públicas. Na sequência, em janeiro de 1893, foi instituído pelo Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, por meio do Decreto nº 966-A, o Tribunal de Contas da União, cuja função é de acompanhar, controlar e verificar os gastos públicos e suas respectivas legitimidades (SEGeT, 2015).

Portanto, o Controle Interno propriamente dito na Administração Pública brasileira teve sua marca inicial, fundamentando na norma infraconstitucional e sendo dividido o controle em duas categorias: Interno, na qual cada Poder detenha, de forma integral e independentes, e externo, o qual, o Poder Legislativo, com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU) na esfera federal, exerce o controle sobre o Poder Executivo. Essa divisão vem a ser possível, a partir da consolidação das Constituições Federais de 1967 e 1988, conforme descrito (SEGeT, 2015).

De acordo com José Filho (2008), O controle Interno na Administração brasileira foi introduzido na Lei Orçamentária nº 4.320/1964, a qual colocou na outra extremidade, o controle Externo e definiu as competências de cada um deles. De acordo com o autor, o Poder Executivo detém o Controle Interno, ao Passo que o Controle Externo foi atribuído ao Poder Legislativo.

O Art.76 da Lei nº4.320/1964 atribui que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária, que são: a legalidade dos atos de que resultam a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Os artigos subsequentes, o 77 até 80 definem a respeito desses tipos de controle estipulados no art. 75 da dita lei Orçamentária. Quanto ao art. 77, este se refere a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária que deve ser exercida de forma *a priori*, *concomitante* e *a posteriori*. Nessa visão, pode afirmar que a avaliação ou o controle dos atos dos gestores públicos podem ocorrer nas três etapas acima mencionada, com a finalidade de evitar desperdício e garantir resultados na consecução dos objetivos da administração. Na sequência, estão os artigos 78,79 e 80:

Art. 78 - Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 79 - Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle estabelecido no inciso III do Art. 75.

Parágrafo único. Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades de medida, previamente estabelecidos para cada atividade.

Art. 80 - Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim. (CF,1988).

2.2 CONCEITO DE CONTROLE INTERNO

De acordo com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), na obra intitulada Estado, Instituições e Democracia: república, o controle interno surgiu na Administração pública brasileira na década de 60. Conforme essa obra, a Constituição Federal brasileira não possui uma definição específica ou direta do Controle Interno, porém em seu artigo 70 especifica as áreas e âmbito de atuação, a seguir:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (CF,1988).

O artigo da Constituição Federal de 1988 mencionado não deixa nenhuma margem de dúvida no que se refere a aplicação por cada um dos poderes e entidades públicas de exercer seu próprio controle interno ou o controle sobre si

mesmo. Assim, é importante cada entidade da esfera pública, seja da administração direta ou indireta em aplicar seu próprio sistema de controle interno, a fim de ter mais transparência sobre a atuação da própria entidade.

Por outro lado, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), organização não-governamental e autônoma, criada em 1953 e contando com mais de 186 membros, inclusive o Brasil, por meio do TCU, Tribunal de Contas da União (Brasil), define o Controle Interno como um processo integralizado efetuado por todos (pela direção e pelos funcionários) de uma entidade visando a identificação de riscos e oferecer segurança razoável de que, na busca pelo cumprimento da missão da entidade, seus principais objetivos serão alcançados são: executar de maneira disciplinada e organizada as tarefas ou funções, não apenas ética, econômica, eficácia e eficiência da entidade, mas também deve estar em conformidade com os dispositivos e regulamentos legais aplicáveis, bem como salvaguardar os recursos para evitar perdas, mau utilização e dano, além do cumprimento das obrigações de *accountability*.

Nessa linha, pode-se afirmar que o Controle Interno é um processo dinâmico e não um instrumento estático, se adaptando concomitantemente com o processo de mudança e deve ser aplicada em todas as esferas da Administração, tanto direta quanto a indireta. E esse dito processo é integrado, isto é, interliga todas as pessoas envolvidas da entidade. Conforme a INTOSAI, é necessário que o Controle Interno seja estruturado internamente.

2.3 OBJETIVO DO CONTROLE INTERNO

De acordo com a INTOSAI, o Controle Interno visa atingir um conjunto diferenciados de objetos gerais, porém, integrados, que serão cumpridos através de objetivos específicos. Conforme essa Organização, esses objetos gerais são:

a) Execução das operações e os programas de forma organizada, ética, econômica, eficiente e eficaz.

De forma organizada quer dizer que as atividades da entidade devem ser obrigatoriamente executadas de maneira ordenada e estruturada. Quanto a ética, diz respeito aos princípios morais. A relevância de adotar a conduta ética com relação a execução das atividades públicas, a fim de evitar fraude e a corrupção. Nessa visão, os gestores públicos devem administrar os recursos públicos de forma adequada e sem parcialidade, justa e legítima no que tem a ver de seus comportamentos em relação aos tratamentos dos cidadãos. A forma econômica por seu turno, se relaciona a utilização dos recursos públicos sem extravagância, evitando desvio e desperdício. Nessa linha, deve-se aplicar a certa quantidade de recursos, na aquisição de qualidade adequada de bens ou serviços, no momento preciso e entregue no lugar certo. A eficiência por sua vez se refere ao custo e benefícios, isto é, alcançar o máximo resultados possíveis,

com qualidade razoável, com o emprego do mínimo recurso (gastos). E por último, a eficácia tende a cumprir os objetivos pretendidos, ao nível pretendido e que esses objetivos cumpridos produzem os efeitos pretendidos (TCE_BH, nº 13).

b) cumprimentos das obrigações da *accountability*.

Conforme a INTOSAI, *Accountability* refere-se ao processo pelo qual as organizações públicas, incluindo todos aqueles que as incorporam vem-se responsáveis por suas decisões e ações, e devem salvaguardar os recursos públicos, bem como a aplicação de atitudes imparciais por parte de todos os envolvidos, no que tange ao desempenho das atividades das organizações. Segundo a INTOSAI, o desenvolvimento, manutenção e a disponibilização de informações tanto financeira como não financeira, baseando a confiança e por meio da correta apresentação de relatórios, destinados tanto aos colaboradores internos quanto ao público externo em geral, são necessários para alcançar esse dito processo (TCE_BH, nº 13).

c) cumprimento das Leis e Regulamentos.

Na visão de INTOSAI, é dever das organizações de cumprirem as leis e os regulamentos. Estes últimos, por mais variados que sejam, são requisitos que disciplinam as formas de arrecadação e aplicação de recursos públicos nas organizações públicas.

d) salvaguardar de recursos, evitando prejuízo, desperdício, abuso, dano, má administração, erros, fraudes e irregularidades.

De acordo com a INTOSAI, é importante que os recursos públicos sejam salvaguardados. E isso porque esses recursos, por serem dinheiro público, envolvem interesse coletivo. Nessa perspectiva, os recursos públicos merecem cuidados especiais e segurança, quanto a utilização, aquisição e disponibilização. Para ter maior transparência na administração dos recursos da entidade pública, é necessário a adoção do Controle Interno, partindo da aquisição até a sua disponibilidade de cada uma das atividades da Administração (TCE_BH, nº 13).

Por seu turno, conforme o artigo 74 da Constituição Federal de 1988, Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV- Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

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

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (CF/88).

Segundo o artigo 74 da Constituição Federal de 1988, esses objetivos do Controle Interno devem ser aplicados em cada um dos poderes, de forma integrada e independente. Notando que, o Controle Interno no Poder Executivo tem o dever de apoiar o Poder Legislativo na execução de Controle Externo. Baseando no parágrafo dois do inciso quinto deste dito artigo, a responsabilidade pela denúncia de irregularidades dos erros e fraudes que vai além dos próprios responsáveis pelo Controle Interno. Ela amplia seu horizonte e requer que todos os cidadãos, partidos políticos, sindicatos e associação, vistos como partes legítimas, nos limites das leis, sejam denunciar quaisquer tipos de irregularidade nas organizações públicas. De certa forma, esse parágrafo coloca em evidência, a questão de participação dos cidadãos na fiscalização e controle das execuções de atividades públicas, seja na arrecadação de receitas ou no processo de execução das despesas. Nesse sentido, os cidadãos devem permanecer constantemente ligados e informados em relação a atuação da administração, pois os recursos são públicos e devem atender as necessidades coletivas, sem parcialidade. Contudo, além das principais instâncias responsáveis disponibilizam ferramentas e informações necessárias para que os cidadãos possam capacitar e tomar ciência das situações, é importante também motivar e incentivar a população a correr atrás dessas informações para poder fiscalizar as ações dos gestores públicos. Com a participação populacional ou comunitária, a fiscalização tende a ser mais rígidas, e isso acarretará uma administração mais transparente, eficaz, eficiente e econômica, os quais por suas vezes, ocasionarão mais resultados na Administração ou uma Administração mais benéfica para a sociedade.

2.4 FORMA DE APLICAÇÃO DE CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com SEGet, distingue-se três formas distintas que se pode exercer o Controle Interno, são elas: prévio ou preventivo, concomitante ou sucessivo e o subsequente ou corretivo (SEGeT, 2015).

Controle prévio ou preventivo também se denomina de *a priori*, como o próprio nome já diz, é a forma de controle que se realiza antes da prática do ato administrativo, com a finalidade de prevenir a prática de ato irregular ou contrário ao interesse público. Como requisito para eficácia, este operativo estabelece procedimentos e normas, visando reduzir o risco e possíveis falhas na execução das funções nas entidades públicas (SEGeT, 2015).

Controle concomitante ou sucessivo, é exercido no decorrer da execução do ato. Pode se dizer que esse tipo de controle é um processo de acompanhamento da realização das atividades da administração, visando evitar desvio de perímetro, fraudes, natureza, desperdícios, bem como diminuir os déficits imprevistos durante a execução das atividades nas entidades públicas.

Controle subsequente ou corretivo também chamado de a posteriori, refere ao processo de verificação que ocorre posteriormente da prática do ato administrativo, com a finalidade de verificar a validade dos atos dos gestores ou administradores, em relação a aplicação dos recursos públicos, e corrigir eventuais erros, falhas ou irregularidades, caso houver (SEGeT, 2015).

2.5 A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme mencionado anteriormente, o Controle Interno na Administração Pública brasileira propriamente dita, teve seu marco inicial no artigo 76 da Lei 4.320/1964, Lei Orçamentária, o qual estabelece três tipos de controle ao Poder Executivo. Para muitos autores, a introdução dessa ferramenta na gestão pública é vista como inovador, pois este serve como guia para orientar nas tomadas de decisões. Sendo assim, é indubitável que esta ferramenta detém grande importância no que tange ao fornecimento de informações relevantes, que por sua vez contribuirá para maior eficácia, eficiência, economicidade e efetividade da Administração na execução da receita pública, bem como na sua forma de aplicação em suas mais variadas esferas de atuação, que no final vão ter como consequência, melhores resultados.

Segundo a AMPCON & ATRICON, o sistema de Controle Interno descrito pelo Art. 70 da Constituição, é visto como um conjunto de órgãos descentralizados de controle, que se interligam por dispositivos de comunicação específicos, vinculados a uma unidade central, com o propósito de fiscalizar e avaliar a execução orçamentária, financeira, contábil e operacional da entidade controlada, no que se refere primordialmente à legalidade e eficiência de seus atos (AMPCON & ATRICON, 2016).

De acordo com a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCO, 2016) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON, 2016), e com base nas informações que foram dados ao decorrer desse artigo, e nos próprios objetivos e finalidades do Controle Interno propriamente dito, acima mencionados, é indiscutível que o Controle Interno detenha importância considerável na Administração Pública, no que tange a verificação correta, eficiente, moral, eficaz e econômica na aplicação dos recursos públicos pelos gestores públicos, garantindo que, na atuação da Administração, os requisitos formais ligados aos princípios que lhe são impostos sejam respeitados.

José Filho (2008), segue essa ideia afirmando que: “o Controle Interno executado pela Administração compreende uma relevante ferramenta, pois é uma forma de controle preventivo, detentivo e corretivo, que deve ser operado com todo rigor e independência, a fim de cumprir as finalidades a que propõe”.

Conforme SEGeT, a Controladoria como Órgão Central e de Coordenação de todo o sistema de Controle Interno, devem observar objetivos estratégicos, para que o projeto haja sucesso. Nessa visão, o exercício do controle passa a ser mais especificamente sobre a verificação dos atos do gestor em relação aos princípios constitucionais estipulados no artigo 37 /CF (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Outro aspecto importante mencionado pelo SEGeT é a promoção do Controle Social, a respeito do acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos pela sociedade, a qual, a Controladoria e as demais instâncias públicas responsáveis devem fornecer ferramentas e informações necessárias para que os cidadãos possam controlar e fiscalizar de forma razoável e adequada a gestão dos recursos públicos. Não obstante, para que os cidadãos fiscalizem se os recursos públicos estão sendo aplicados adequadamente, é crucial que eles estejam incentivados e motivados a pesquisarem as ferramentas e informações relevantes a respeito das ações dos órgãos públicos.

No que se refere às informações estratégicas, segundo SEGeT, o Controle Interno deve orientar os gestores à melhoria quanto a aplicação dos gastos públicos por meio de informações estratégicas, consideravelmente a priori, possibilitando ao gestor comportamento pré-realizatório do ato (SEGeT, 2015).

Conforme o SEGeT, a CGU possui certos objetivos vistos como estratégicos, os quais voltados para resultados, fatores essenciais para alcançar a visão pretendida, na área de pessoa. A seguir estão estes objetivos: desenvolvimento de competências técnicas e gerenciais; implantação de mecanismos de difusão e gestão de conhecimentos; valorizar e motivar; (SEGeT, 2015).

De acordo com TCU, os Controles Internos administrativos têm por finalidades, evitar a ocorrência de irregularidades e impropriedades através dos instrumentos e princípios legítimos e legais, relatando que devem alcançar os seguintes objetivos específicos:

- I. Observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos;
- II. Assegurar, nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade;
- III. Evitar o cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes;
- IV. Propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo/operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos;
- V. Salvaguardar os ativos financeiros e físicos quanto à sua boa e regular utilização e assegurar a legitimidade do passivo;
- VI. Permitir a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações, visando à eficácia, eficiência e economicidade na utilização dos recursos; e

VII. Assegurar a aderência das atividades às diretrizes, planos, normas e procedimentos da unidade/entidade (SEGeT, 2015, p:7).

Como pode ser observado ao longo do desenvolvimento desse artigo, AMPCON & ATRICON afirmam que o controle não se limita apenas às aplicações de recursos, mas abrange todo o campo da gestão da coisa pública, sob aspectos mais diversos que se possa imaginar, primordialmente na avaliação de resultados no que tange a eficácia, eficiência e economicidade da gestão financeira, orçamentária e patrimonial tanto da Administração direta quanto da indireta, assim como dos repasses e termos firmados com os particulares que observa o direito privado.

Considerando essa visão, pode-se afirmar que o Controle Interno exerce funções de notória importância na Administração Pública, fundamentalmente no que concerne a orientação e vigilância dos administradores/gestores, de que o processo de arrecadação das receitas seja eficiente e com a adequada aplicação desses recursos. Alcançando essas metas, o Controle Interno vem a ser uma eficaz ferramenta para lutar contra as fraudes, corrupção, erros e desperdício, somando com um sistema de informação e avaliação, tornando razoável para impedir ou atrapalhar as irregularidades, e alcançar os objetivos previstos e resguardar os bens públicos, assim como avaliar os atos governamentais, no que se refere ao cumprimento das metas e execução dos orçamentos (AMPCON & ATRICON, 2016).

Conforme AMPCON & ATRICON (2016), o Controle Interno possui essas atribuições a seguir:

- Avaliar o cumprimento de metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e orçamentos;
- Viabilizar o atingimento de metas fiscais, físicas e de resultados dos programas de governo, no que tange à eficiência, eficácia e efetividade;
- Verificar a correta aplicação dos recursos públicos na administração direta, indireta e nas parcerias firmadas com entidades de direito privado;
- Verificar a legitimidade dos atos de gestão;
- Exercer controle das operações de crédito, avais e garantias;
- Apoiar o controle externo;
- Controlar os limites e condições para a inscrição de despesas em Restos a Pagar;
- Avaliar e supervisionar as medidas adotadas pelos poderes para retorno da despesa com pessoal ao respectivo limite previsto na Lei de Responsabilidade fiscal;
- Acompanhar a recondução dos montantes das dívidas consolidadas e mobiliárias aos respectivos limites;
- Efetuar o controle da destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos;
- Realizar o controle sobre o cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, inclusive no que se refere ao atingimento de metas fiscais;
- Cientificar as autoridades responsáveis sobre as ilegalidades ou irregularidades constatadas na administração Pública (AMPCON & ATRICON, 2016, p:6)

2.6 LEGISLAÇÃO APLICADA AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL

A nível municipal, o controle interno se encontra disposto através da Lei Orgânica, e principalmente através da lei nº 4.320/1964, que são as normas que direcionam a elaboração do orçamento, controle de despesas, legalidade dos balanços dos entes federativos e entre outras atividades. A lei institui as normas de direito financeiro, colocando que o controle interno e externo é dividido em dois na atividade da administração pública.

Com relação a controle na própria administração pública, a lei nº 4.320/1964 em seu artigo 75 demonstram que o controle da execução do orçamento se refere a legalidade dos atos, cumprimento do programa de trabalho e o termo na prestação de serviços. A legislação. Nesse caso, a lei determina que o controle seja executado em questões financeiras e físicas, através do auxílio orçamentário.

Mesmo que o controle seja de uma lei anterior a Constituição Federal de 1988, institucionalizando a prática do controle interno em cada poder, através da Lei de Responsabilidade Fiscal que o Controle Interno na administração pública municipal tornou importante como instrumento de fiscalização.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, foi promulgada no dia quatro de maio de 2000, conhecido com a Lei Complementar nº101/2000 que é um documento que direcionam as normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal, com a finalidade que o administrador público deverá administrar a finanças com responsabilidade, de forma eficiente e transparente buscando o equilíbrio fiscal das contas públicas. A Lei em seu artigo 54, determina que responsável do controle interno realiza a entrega dos relatórios de gestão fiscal, relacionado ao limite de despesas, dívidas e os empenhos.

2.7 ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O principal órgão de controle interno na administração pública municipal, destaca-se a Controladoria Geral do Município (CGM), órgão autônomo encarregado pela assistência direta ao chefe do Poder Executivo Municipal com relação as questões referentes a defesa do patrimônio público, transparência da gestão do bem público através do controle interno, desenvolvendo as atividades por meio de auditorias e ouvidoria para prevenir, corrigir e combater as irregularidades.

A CGM foi criada através da Lei nº 3.515, de 19 de dezembro de 2008, que dispõe sobre o sistema de controle com o objetivo de realizar a fiscalização interna na administração pública municipal, com a finalidade de combater a corrupção e possíveis fraudes no Poder Executivo Municipal. No ano de 2018, a Controladoria Geral do Município passou por um processo de reestruturação por meio da Lei nº 4.598, de 14 de março de 2018, que também estabelece normas gerais referentes

ao controle e fiscalização interna, sob o formato de Sistema de Controle Interno Municipal, na administração pública direta e indireta, que detêm as competências através da Lei sancionada.

O Controle Interno no Poder Executivo municipal foi organizado através do processo de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial relacionados aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência que estão dispostos no artigo.37 da Constituição Federal de 1988, tendo em vista a avaliação das ações governamentais, assim como a atuação dos gestores públicos e ordenadores de despesas no município, além de apoiar o Poder Legislativo na execução de sua missão referente ao controle externo. No artigo 4º da Lei 4.598/2018, se encontram dispostos a composição da Controladoria Geral do Município, apresentados a seguir:

I - Controladoria Geral do Município - CGM: é o órgão autônomo do Governo Municipal, responsável por assistir diretamente ao Prefeito Municipal quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de atividades e sistemas de controle interno e auditoria;

De acordo com a lei, o controle interno tem como missão analisar, verificar os atos praticados nos órgãos municipais, com objetivo de impedir erros, ilegalidades, irregularidades e ineficiência na administração pública. A lei orgânica do Município de Foz do Iguaçu, em seu artigo 122 dispõe sobre a seção do controle interno, através de um sistema de informações contábeis de forma integrada entre o Poder Executivo e Legislativo com objetivo de monitorar a execução do plano plurianual e os programas de governo, avaliando os resultados referente a eficácia e a eficiência relacionados a administração financeira e orçamentária no município.

A Controladoria Geral do Município tem como finalidade executar a fiscalização e o assessoramento mediante as atividades de controle interno, composto pela administração pública direta e indireta, acompanhando os atos e decisões promulgados pela administração pública municipal, emitindo os relatórios periódicos referentes as auditorias, e a realização de atividades de manutenção através do Sistema de Controle Interno, e o apoio institucional ao controle externo.

3 APRESENTAÇÃO E COLETA DOS DADOS

3.1 O MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU

A presente pesquisa foi realizada na Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu, localizado na região oeste do Estado do Paraná. Conhecida como a tríplice fronteira devido a Ciudad Del Este (Paraguai) e Puerto Iguazu (Argentina). De acordo com o IBGE (2019), o número de habitantes no município é de 258.532 habitantes, considerada a sétima maior cidade do Estado do Paraná. A sua emancipação política

veio no dia 14 de março de 1914, através da Lei 1383 com criação do município de Vila Iguaçu, sendo efetivamente instalado em 10 de junho do mesmo ano com a posse do primeiro prefeito da cidade. No ano de 1918, o município passou a ser denominado como “Foz do Iguaçu”.

A administração pública municipal compõe de 21 secretarias, e a pesquisa teve aplicação na Controladoria Geral do Município (CGM). A CGM é um órgão com autonomia na administração pública municipal direta do Poder Executivo. Tem como atribuições atividades relacionadas ao sistema de controle interno e auditoria, incremento na transparência da gestão pública, e a defesa do patrimônio público contra as possíveis irregularidade, e o apoio através do controle externo (PMFI,2020).

O setor se encontra no mesmo nível hierárquico das secretarias, coordenando as fiscalizações nos órgãos da administração pública municipal direta e indireta, as atividades de assessoramento direto ao gabinete do Chefe do Poder Executivo Municipal, com a execução das atividades, em sintonia com a elaboração dos atos e decisões implementadas na administração, através dos relatórios periódicos e análises ao processo de arquivamento, a realização das auditorias, e outras atividades no sistema de controle interno.

3.2 COLETA DE DADOS

No desenvolvimento da coleta de dados, e considerando o objeto de estudo o controle interno no município de Foz do Iguaçu. O uso do instrumento para a coleta de dados é a entrevista semiestruturada. Foram utilizados o questionário com perguntas diretas ao responsável pelo controle interno na administração pública municipal. A partir de um questionário formulado com dez perguntas, e que de acordo com GIL (2008), os questionários têm como finalidade direcionar os objetivos específicos da pesquisa, e que as normas não são necessariamente implementadas durante a elaboração do questionário. Com relação a escolha da ferramenta, refere-se ao direcionamento a resposta para uma única pessoa, sendo o Controlador Geral do Município que forneceu as informações a respeito do funcionamento do controle interno a nível municipal. O primeiro contato foi realizado via telefone com a Controladoria Geral do Município para o agendamento de horário.

Foram realizadas uma única visita na Controladoria Geral do Município, com objetivo de explicar a intenção da pesquisa, no qual foi apresentado o questionário físico sobre o tema controle interno, e com uma rápida conversa sobre o órgão, para que fosse entregue em seguida o questionário com perguntas para o responsável pelo órgão. A conversa teve duração de 30 minutos, sendo desenvolvida no dia 28 de julho de 2020. A conversa, teve como finalidade apresentar as questões com objetivo de validação para o desenvolvimento da pesquisa através das respostas que foram obtidas.

O roteiro do questionário foi elaborado com objetivo em verificar a composição do sistema de controle interno. A finalidade do instrumento com relação ao conteúdo é procurar entender o conteúdo através de um cronograma a serem elaborados. A resposta do questionário foi elaborada através de 10 questões para a análise dos resultados, sendo colocados em ordem, ocupação do cargo, hierarquia do órgão, composição da equipe, atribuições, percepções e as limitações do sistema de controle interno.

4 ANÁLISE DOS DADOS

A entrega do questionário com as perguntas foi realizada na Controladoria Geral do Município, entregue ao responsável pela Controladoria que é designado através da portaria nº 64.364/2018, que também define as atribuições das diretorias no órgão. Além da elaboração das questões, outras informações foram coletadas no primeiro encontro, com objetivo de acrescentar conhecimento na pesquisa.

A primeira questão apresentada no formulário de perguntas teve como objetivo descobrir a ocupação do cargo e as atribuições através do sistema de controle interno. Foi informado que o cargo de Controlador Geral do Município e as atribuições se encontram dispostos no decreto nº 26.376, de 16 de maio de 2018, foi informado que o decreto define as funções de cada diretoria na Controladoria Geral. O controle interno, é exercido através do processo de fiscalização, e se encontra diretamente vinculado do gabinete do Chefe do Poder Executivo Municipal. Cabe ressaltar que é a Controladoria é um órgão com autonomia na administração pública municipal.

As atividades do sistema de controle interno são constituídas através da fiscalização, com atuação referente aos atos administrativos, concomitante e posterior, e com a avaliação das ações governamentais e a responsabilidade fiscal dos administradores públicos. Podemos destacar que a função do controle interno no Município de Foz do Iguaçu é fixada em um único órgão, que fiscalizam a administração direta e indireta.

Após a verificação de que a Controladoria Geral atua diretamente vinculada ao gabinete do Chefe do Poder Executivo Municipal, foi realizada a pergunta ao número de profissionais que realizam as atividades no sistema de controle interno. O responsável pelo órgão respondeu que atualmente são nove servidores, com atribuições nas três diretorias subordinadas na controladoria.

O Controlador Geral do Município enfatizou a atuação do órgão nas atividades da administração pública, que se iniciam a partir do controle, fiscalização e o assessoramento direto ao gabinete do Chefe do Poder Executivo Municipal com o principal objetivo a execução das atividades de controle interno, tanto na administração direta e indireta com o acompanhamento dos atos administrativos

com a emissão dos relatórios periodicamente, e o arquivo das análises que foram efetuadas, realização de auditorias e inspeções com a finalidade das atividades do controle interno e o apoio institucional as atividades do controle externo.

Ao levantar a importância do controle interno, o controlador geral afirma que o papel é muito mais do que apenas fiscalizar. A função principal do controle interno é atuar como ferramenta de apoio ao Chefe do Poder Executivo, realizando as cobranças em último caso, colocando em conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado os possíveis casos de ato ilícito na utilização dos recursos públicos. A função da Controladoria é fiscalizar os gastos do Poder Executivo Municipal, desde a compra de veículos, os processos de licitação, folha do pagamento e o próprio portal da transparência do município, sendo necessário as atualizações das informações. Uma outra função de extrema importância referente ao cargo do controlador é o direcionamento da transição do mandato no Poder Executivo, assegurando os princípios da legalidade na troca de informações a equipe de governo referente ao mandato seguinte, apresentando a realidade da estrutura administrativa. Vale salientar, que as eventuais alterações poderão ser realizadas durante o exercício financeiro, em virtude de necessidades futuras ou dificuldades no transcorrer do período, peculiares a dinâmica do trabalho de auditoria e fiscalização.

Outra atividade levantada é o Plano Anual de Atividades, sendo elaborado no controle interno o cronograma de auditorias que devem ser executadas na administração pública direta e indireta do município. De acordo com o controlador, cabe ressaltar que o Plano é definido através das ações preventivas nos órgãos, assegurando o cumprimento dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, publicidade e transparência nas áreas da administração, orçamento público.

5 CONCLUSÃO

O controle interno surgiu como a ferramenta de promoção de uma administração eficiente e eficaz, sendo que o artigo teve como foco analisar a importância do Controle Interno na administração pública. Conforme foram observados através dos objetivos próprios do controle interno, bem como no que tange as atividades de avaliação, acompanhamento e fiscalização desempenhadas com base nas atribuições que são conferidas via decreto, e com um papel importante na Administração Pública.

A ferramenta promove uma gestão mais transparente através das orientações e informações aos administradores públicos através da tomada de decisões, optando pela transparência na aplicação dos recursos públicos, tanto na receita e quanto na sua devida execução por meio de controle e fiscalização do controle interno, com

a finalidade em alcançar os objetivos da administração pública. Além disso, cabe ressaltar que o controle interno é uma ferramenta voltada para os resultados na administração pública.

A Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu obtêm um sistema de controle interno, sendo reestruturado através da Lei nº 4.598, de 14 de março de 2018 com a disposição no sistema municipal, executando a atividades na administração pública direta e indireta através da Controladoria Geral do Município, sendo vinculada diretamente ao gabinete do Chefe do Poder Executivo Municipal, com o assessoramento nas atividades que são consideradas de extrema importância com a legalidade e eficiência com relação a competência do órgão, evitando decisões contrárias aos princípios da administração pública, que podem resultar em danos a sociedade.

Os resultados sobre a Controladoria Geral do Município de Foz do Iguaçu tiveram como objetivo apresentar a importância da estrutura do sistema de controle interno, e a utilização da legislação municipal para a imposição dos requisitos básicos para a posse no cargo de controlador, sendo que o mesmo não deve possuir nenhum vínculo político-partidário, com objetivo de garantir a imparcialidade, impessoalidade e tecnicidade nas suas atribuições.

REFERÊNCIAS

AMPCON & ATRICON: **Guia Prático de Controle Interno na Administração Pública**

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico, 2018**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama>.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Decreto no 3.591, de 6 de setembro 2000**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

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.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CAVALCANTE, D. S.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. **Organização dos órgãos de controle interno municipal no Estado do Ceará: um estudo na Região**

Metropolitana de Fortaleza. Advances in Scientific and Applied Accounting. v. 4, n. 1, p. 24-43, 2011.

DAVIS, Marcelo David; BLASCHEK, José Roberto de Souza. *Deficiências dos Sistemas de Controle Interno Governamentais atuais em função da evolução da Economia.* In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2005, Rezende-RJ. II Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia.

FOZ DO IGUAÇU. **Lei Orgânica Municipal.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-foz-do-iguacu-pr>.

FOZ DO IGUAÇU. **Portal da Transparência de Foz do Iguaçu.** Disponível em: <http://www2.pmfi.pr.gov.br/giig/portais/portaldatransparencia/defaultPortalV2.aspx>.

FOZ DO IGUAÇU. **Lei nº 3.515, de 19 de dezembro de 2008.** Cria a Controladoria Geral do Município e dispõe sobre o sistema de controle interno municipal.

FOZ DO IGUAÇU. **Lei n 4.598, de 14 de março de 2018.** Altera a estrutura instituída pela Lei nº 3.515, de 19 de dezembro de 2008, que “Cria a Controladoria Geral do Município de Foz do Iguaçu e dispõe sobre o Sistema de Controle Interno Municipal.

FOZ DO IGUAÇU. **Decreto nº 23.376, de 16 de maio de 2018.** Regulamenta as atribuições dos cargos e os percentuais das gratificações concedidas aos servidores públicos municipais da Controladoria Geral do Município.

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

INTOSAI. **Princípios de Transparência e Accountability.**

JOSÉ FILHO, Antônio. **A importância do controle interno na administração pública.** Diversa. Ano I – nº 1, p. 85-99. Jan./jun., 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.**

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO UM INSTRUMENTO DE ACCOUNTABILITY.**

SILVA, P. G. K. O papel do controle interno na administração pública. **Contexto**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, jan./ jun. 2012.

TCE. **Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Brasil Série Traduções – Nº 13.**

YIN, R.K **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

RELATÓRIO

CONTAS DO GOVERNADOR 2020: RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Equipe de fiscalização autora do relatório composta pelos servidores do TCEPR: Leandro Henrique Cascaldi Garcia (coordenador), Artur Miguel Goi Eidt, Erick Braga Valentim, Eduardo Schnorr, Gustavo Serpe Machoski, Rafael Borges Dorneles

ENTIDADES AUDITADAS

Poder Executivo do Estado do Paraná (CNPJ 76.416.940/0001-28); Secretaria de Estado da Segurança Pública – SESP (CNPJ 76.416.932/0001-81); Secretaria de Estado da Educação e do Esporte – SEED (CNPJ 76.416.965/0001-21); Secretaria de Estado da Saúde – SESA (CNPJ 76.416.866/0001-40); Secretaria de Estado da Administração e Previdência – SEAP (CNPJ 73.071.579/0001-08); Serviço Social Autônomo PARANAPREVIDÊNCIA (CNPJ 03.165.607/0001-10); Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná – FUNEAS (CNPJ 24.039.073/0001-55); Procuradoria Geral do Estado – PGE (CNPJ 79.026.340/0001-41); Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA (CNPJ 76.416.890/0001-89); Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes – SEPL (CNPJ 76.416.916/0001-99).

OBJETIVO

O objetivo geral deste trabalho é o de avaliar o cumprimento de ações e iniciativas que impactaram as Políticas Públicas do Poder Executivo do Estado do Paraná em 2020, em especial o estabelecimento de objetivos, a alocação de recursos públicos, a implementação de processos e a disponibilização de produtos e serviços públicos com impacto na qualidade de vida da população.

USUÁRIOS PREVISTOS

Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e Chefe do Poder Executivo Estadual.

EMBASAMENTO

Constituição Federal de 1988; Emenda Constitucional n.º 45/2019; Lei Estadual n.º 19.790/2018; Lei Estadual n.º 17.435/2012; Lei Estadual n.º 18.370/2014; Lei Estadual n.º 12.398/1998; Lei Complementar n.º 101/00; Lei Federal n.º 4.320/1964; Lei Federal n.º 9.717/1998; e Lei Federal n.º 9.503/1997.

Período de realização da fiscalização: março/2020 a dezembro/2020.

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Fiscalização realizado no âmbito da Comissão de Relatoria das Contas do Governador do exercício de 2020¹, objetivando avaliar o cumprimento de ações e iniciativas que impactaram as Políticas Públicas do Poder Executivo do Estado do Paraná em 2020, em especial o estabelecimento de objetivos, a alocação de recursos públicos, a implementação de processos e a disponibilização de produtos e serviços públicos com impacto na qualidade de vida da população.

Este trabalho decorreu da competência de análise e relatoria das contas prestadas pelo Governador do Estado do Paraná, referentes ao exercício de 2020, atribuída ao Conselheiro José Durval Mattos do Amaral em virtude de sorteio realizado em 22 de janeiro de 2020, com base no art. 21, § 3º da Lei Complementar n.º 113/2005² e do art. 211, § 3º do Regimento Interno do Tribunal³, conforme Ata da Sessão Ordinária n.º 1/20, publicada no DETC de 17 de fevereiro de 2020.

A Comissão de Relatoria das Contas do Governador, relativas ao exercício de 2020 foi instituída pelas Portarias n.ºs 302/21, disponibilizada no DETC n.º 2481 de 18 de fevereiro de 2021, e 497/21, disponibilizada no DETC n.º 2518 de 14 de abril de 2021, e teve como sede a 5ª Inspeção de Controle Externo, superintendida pelo excelentíssimo Conselheiro Relator.

A fiscalização exercida pela Comissão de Relatoria das Contas do Governador se fundamenta no art. 75, I, da Constituição do Estado do Paraná⁴, no art. 9º c/c art. 21, §§ 3º e 4º⁶ da Lei Complementar n.º 113/2005 - Lei Orgânica do TCE/PR, e no

1 Protocolo n.º 24.935-0/21.

2 Art. 21. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, à Assembleia Legislativa, no prazo máximo de sessenta dias a contar de seu recebimento. (...) § 3º O Relator das contas do Governador será designado, por sorteio, na primeira sessão ordinária do Tribunal Pleno de cada ano, para acompanhar, durante todo o exercício financeiro, a execução orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e a gestão fiscal, na forma estabelecida nesta lei e demais atos normativos do Tribunal de Contas.

3 Art. 211. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, à Assembleia Legislativa, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado do recebimento. (...) § 3º O Relator das contas do Governador será designado, por sorteio, na primeira sessão ordinária do Tribunal Pleno de cada ano, para acompanhar durante todo o exercício financeiro, a execução orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e a gestão fiscal, na forma estabelecida na Lei Complementar n.º 113/2005, neste Regimento Interno e nos demais atos normativos.

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

5 Art. 9º No exercício de suas funções, o Tribunal de Contas utilizará os procedimentos definidos no Regimento Interno para fiscalizar a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial, avaliar os programas e as políticas públicas dos poderes estadual e municipal e dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição.

6 Art. 21. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, à Assembleia Legislativa, no prazo máximo de sessenta dias a contar de seu recebimento. §3º O Relator das contas do Governador será designado, por sorteio, na primeira sessão ordinária do Tribunal Pleno de cada ano, para acompanhar, durante todo o exercício financeiro, a execução orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e a gestão fiscal, na forma estabelecida nesta lei e demais atos normativos do Tribunal de Contas.

§ 4º O acompanhamento compreende, também, a reunião de elementos de informação e prova para a elaboração, no exercício subsequente, na forma da legislação aplicável, do relatório final e parecer prévio sobre as contas que o Governador do Estado prestar anualmente à Assembleia Legislativa, como restar estabelecido em Regimento Interno ou norma regulamentar.

art. 176, I⁷ c/c art. 211, §§ 3º a 5º⁸, do Regimento Interno do TCE/PR.

Cumprido o objetivo a que se propôs, após a realização da fiscalização no Poder Executivo Estadual, os seus resultados passam a ser expostos neste Relatório.

2 MOTIVAÇÃO

Exame das Contas do Governador constitui a mais abrangente tarefa atribuída aos Tribunais de Contas pelas Constituições Federal, Estadual e legislações correlatas, seja por se configurar em instrumento de *accountability* perante a sociedade quanto à atuação governamental, quanto pela amplitude e relevância dos temas tratados, atinentes à gestão de recursos públicos na esfera estadual.

O referido exame tem fulcro nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, nos arts. 74 e 75 da Constituição do Estado do Paraná, bem como nas disposições da Lei Complementar n.º 113/2005, que estabelece as atribuições desta Corte de Contas, quais sejam as de fiscalizar as contas do Chefe do Poder Executivo, bem como dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta.

Para além das obrigações dos mandatórios constitucionais, esse trabalho foi inspirado no que é mais relevante do ponto de vista das políticas públicas, qual seja, demonstrar sua eficácia quanto aos seus processos, recursos e desempenho social. Todavia, o histórico de análise das prestações de contas tem mostrado descompasso entre o atual modelo de avaliação das contas e as exigências sociais contemporâneas. Enquanto a sociedade demanda cada vez mais respostas rápidas e eficazes do Poder Público às suas reivindicações, a Administração Pública permanece com gargalos, ineficiências e atitudes voltadas à solução de problemas de si própria, carecendo de foco na resolução dos problemas sociais.

Dessa forma, esta Avaliação de Políticas Públicas orientou-se para o controle externo, de forma concomitante, voltado às áreas mais relevantes do ponto de vista social. Isso não significou abdicar da fiscalização voltada a evitar práticas ilegais e desvios na gestão dos recursos públicos, mas priorizar a avaliação da qualidade dos serviços públicos que o governo entrega à sociedade.

7 Art. 176. O Tribunal constituirá órgãos auxiliares para o desempenho das atribuições do Tribunal, assim designados: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

I - comissões permanentes e temporárias; (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

8 Art. 211. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, à Assembleia Legislativa, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado do recebimento. (...)

§ 3º O Relator das contas do Governador será designado, por sorteio, na primeira sessão ordinária do Tribunal Pleno de cada ano, para acompanhar durante todo o exercício financeiro, a execução orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e a gestão fiscal, na forma estabelecida na Lei Complementar n.º 113/2005, neste Regimento Interno e nos demais atos normativos.

§ 4º O acompanhamento compreende, também, a reunião de elementos de informação e prova para a elaboração, no exercício subsequente, na forma da legislação aplicável, do relatório final e parecer prévio sobre as contas que o Governador do Estado prestar anualmente à Assembleia Legislativa, conforme restar estabelecido em ato normativo do Tribunal.

§ 5º Para o acompanhamento da execução orçamentária e financeira, a Relatoria terá o auxílio de uma equipe de trabalho de servidores do Tribunal.

Da análise, depreende-se que a avaliação dos resultados da atuação governamental, objeto deste trabalho, sobre a qual compete ao Tribunal de Contas emitir parecer prévio, é um forte indutor da participação social no acompanhamento da gestão governamental.

Assim, a análise aqui apresentada evolui para o conceito de Avaliação. Este conceito busca traduzir a ideia original do Constituinte, que é a verificação, por parte dos órgãos de controle externo, dos resultados da atuação governamental como um todo, e não somente de atos isolados ou desconexos.

Os trabalhos de Avaliação voltada a aspectos quantitativos e qualitativos de governo e integrada ao processo de fiscalização, objetivou a verificação do estabelecimento de objetivos, processos, recursos, produtos e serviços pelo Estado, bem como a contextualização de seu desempenho social, a fim de fornecer elementos da maior relevância para a emissão do parecer prévio conclusivo.

Apresenta-se, a seguir, o conteúdo resumido de cada uma das suas seções tratadas neste relatório, além dessa introdução:

a) Objetivos – São demonstrados os objetivos gerais e específicos do trabalho de acompanhamento das Contas do Governador de 2020, de forma global e em cada área de avaliação.

b) Metodologia - Apresenta a metodologia utilizada pela equipe de análise da Prestação de Contas do Governador para avaliar os resultados da atuação do governo estadual em 2020, demonstrando os procedimentos e os métodos de avaliação de governo empregados no trabalho.

c) Resultados da Avaliação de Governo - Resultados da avaliação de governo realizada pelo Tribunal de Contas ao longo do exercício de 2020 por meio da avaliação do cumprimento das seguintes ações ou iniciativas pelo governo estadual: estabelecimento de objetivos, alocação de recursos públicos, implementação de processos e disponibilização de produtos e serviços públicos com impacto na qualidade de vida da população.

d) Conclusão - Por fim, apresenta-se a conclusão dos trabalhos de avaliação das Contas do Governador de 2020, cujos principais aspectos da gestão de recursos e processos integra o presente relatório.

3 OBJETIVO E ESCOPO

O objetivo geral deste trabalho é o de avaliar o cumprimento de ações e iniciativas que impactaram nas políticas públicas do Poder Executivo do Estado do Paraná em 2020, em especial o estabelecimento de objetivos, a alocação de recursos públicos, a implementação de processos e a disponibilização de produtos e serviços públicos com impacto na qualidade de vida da população.

Nessa análise, selecionou-se cinco áreas de governo para avaliação, com base em sua relevância social no conjunto das políticas públicas do estado e no histórico de análises de prestação de contas por esta Corte. Apresenta-se, a seguir, as cinco áreas com os seus respectivos objetivos:

a) Educação: avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos, produtos e serviços que visem à melhoria da qualidade do ensino, a elevação do acesso escolar e a redução da evasão escolar nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio;

b) Saúde: avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos, produtos e serviços de saúde que visem aumentar a expectativa de vida ao nascer;

c) Segurança Pública: avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos e serviços de segurança pública que visem reduzir os crimes violentos letais intencionais, contra o patrimônio, contra a dignidade sexual e nos que envolvam tráfico de drogas;

d) Previdência: avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos e serviços do Regime Próprio de Previdência Social que visem a solvência financeira e atuarial;

e) Administração e Finanças: avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos e serviços que visem ao equilíbrio financeiro.

A partir da definição dos objetivos de avaliação, foi possível estabelecer quais são os processos críticos existentes para o alcance das metas das políticas públicas, possibilitando a avaliação dos itens essenciais para a implantação de políticas públicas em cada uma das cinco áreas prioritárias.

4 METODOLOGIA

A metodologia do trabalho de avaliação das Contas prestadas pelo Governador do Estado do Paraná relativas ao exercício financeiro de 2020 tem como base o marco regulatório que rege a administração pública, que orienta o planejamento, a execução e o relato sob o manto da tecnicidade estatuída pelas Normas Brasileiras de Contabilidade, as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), recepcionadas pelo TCE/PR via Resolução n.º 76/2020-TCE/PR.

Essas Contas de Governo foram analisadas sob os preceitos do processo de concomitância do controle externo, nos termos do Art. 21 §3º da Lei Complementar 113/2005, tendo como abordagem prioritária nos objetivos, recursos, processos, produtos e serviços desenvolvidos que estão sobre a tutela do Chefe do Poder Executivo, e, assim, possibilitando a integração dos processos de avaliação de governo e fiscalização, utilizando as premissas de planejamento estabelecidos nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público.

A forma de análise das referidas Contas se apoiou num modelo composto pela fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial e de gestão fiscal, com a avaliação de políticas públicas que, no entendimento deste Relator, é uma evolução a ser observada por este Tribunal de Contas a partir deste exercício.

A metodologia empregada nesta análise foi construída a partir de um processo de trabalho que observa os seguintes princípios:

a) Ênfase no planejamento: utilização de levantamentos de dados, estudos preliminares e painéis de referência com especialistas para definição das áreas, objetos, objetivos e itens a serem avaliados. A partir do conhecimento construído, desenvolve-se o processo de planejamento operacional da avaliação de governo, que deve seguir metodologias e técnicas objetivas e padronizadas para delimitação das amostras e ações de fiscalização específicas.

b) Priorização de áreas com maior relevância social: com base em estudos e na experiência adquirida ao longo dos últimos anos, priorizou-se cinco áreas para a avaliação de governo em 2020, levando em conta critérios de relevância, alinhamento estratégico e efetividade, riscos envolvidos, a saber: Educação, Saúde, Segurança Pública, Previdência e Administração e Finanças.

c) Enfoque na metodologia: para aumentar a efetividade do controle externo, as avaliações são planejadas, executadas e relatadas com base em metodologia padronizada e normatizada, advinda da fiscalização, executada por corpo técnico especializado e com competências exclusivas;

d) Concomitância do controle externo: a obrigação de se acompanhar durante todo o exercício financeiro a ser apreciado pelo Tribunal no exercício subsequente, ou seja, no instante em que a política se desenvolve, objetivando diagnosticar preventivamente situações problemas e, podendo ainda, evitar a prática de qualquer ato antieconômico e outros que possam provocar desperdícios de recursos públicos.

e) Integração dos processos de avaliação de governo e fiscalização: esta avaliação de governo tem como propósito consolidar os trabalhos de fiscalização desenvolvidos pelas Inspetorias de Controle Externo, resultando na otimização dos processos e na atuação integrada entre a equipe de análise da Prestação de Contas do Governador e as equipes de fiscalização dos órgãos estaduais.

f) Abordagem prioritária nos objetivos, recursos, processos, produtos e serviços: as áreas do governo foram avaliadas quanto ao seu desempenho geral e não em atos de governo específicos, com a verificação do estabelecimento de objetivos para as políticas públicas, da alocação dos recursos públicos, da implementação de processos e da disponibilização de produtos e serviços públicos com impacto na qualidade de vida da população, em cada ano da sua gestão.

g) Aproximação com a sociedade: busca por estreitar os laços com a sociedade paranaense, considerando as expectativas sociais pelo desempenho do governo a fim de trazer resultados cada vez mais concretos e benéficos aos cidadãos paranaenses. Adicionalmente, o órgão almeja promover o controle social e prover as informações necessárias para que os próprios cidadãos possam exercer seu direito de fiscalizar os gestores públicos.

Esta avaliação seguiu as diretrizes metodológicas utilizadas para a fiscalização do setor público, em consonância com a NBASP e as Normas de Auditoria Governamental (NAGs). Os procedimentos são descritos a seguir:

Planejamento: fase de diagnóstico e elaboração dos papéis de trabalho de avaliação de governo. Subdivide-se em:

a) Desempenho Social: definição de qual é o desempenho social almejado na área e os processos e recursos que o impactam;

b) Objeto e Objetivo: estabelecimento do enfoque, escopo e prioridade da avaliação a ser efetuada com base no desempenho social esperado em cada área;

c) Estudos Preliminares: levantamento de informações relevantes sobre o objeto avaliado para adquirir-se o conhecimento necessário à formulação das questões que serão examinadas;

d) Diagnóstico Preliminar: emprega-se técnicas a partir da interpretação sistemática das informações coletadas e da identificação dos principais problemas relativos ao desempenho do objeto selecionado, para avaliar e classificar aqueles com maior impacto de ocorrência;

e) Questões de Avaliação: a partir dos problemas com maior impacto de ocorrência, elabora-se as questões para sua verificação. A partir dos problemas com maior risco (probabilidade e impacto) de ocorrência, seleciona-se as questões a serem validadas por procedimentos específicos de fiscalização;

f) Matriz de Planejamento: definidos o objeto e as questões de avaliação, sistematiza-se as informações necessárias à avaliação por meio da Matriz de Planejamento, que contém as questões de avaliação, os critérios legais ou normativos, as fontes dos critérios, as informações necessárias, as fontes de informação e os procedimentos gerais;

g) Formulários de Avaliação: elabora-se os instrumentos de coleta e análise dos dados que serão utilizados durante a execução da avaliação, composto de um formulário mestre contendo Itens de Verificação necessários a responder às questões de avaliação e formulários auxiliares para aplicação das técnicas de coleta de dados – entrevista, questionário ou observação física.

Execução: fase de aplicação dos formulários de avaliação. Consubstancia-se em:

a) Comunicação: comunicação ao Chefe do Poder Executivo sobre as áreas de governo a serem avaliadas e a metodologia de cálculo utilizada, por meio do ofício n.º 6/2020 - GCDA, protocolado n.º 389060/20, encaminhado via e-Protocolo 16.676.801-2.

b) Questionários: encaminhou-se, na forma do quadro a seguir, ao governo do estado, questionários para resposta com relação a todos os problemas de maior impacto selecionados. Após o preenchimento, serão consolidadas as respostas para atribuição de nota;

Quadro 1 - Questionários enviados

OFÍCIO GCDA	DATA	PROTOCOLO	ENTIDADE	CACO
07/20	19/06/2020	389078/20	SEED	192725
08/20	19/06/2020	389230/20	FUNEAS	192726
09/20	19/06/2020	389248/20	SESA	192728
10/20	19/06/2020	389256/20	SESP	192737
11/20	19/06/2020	389388/20	PRPREV	192738
12/20	19/06/2020	389396/20	SEAP	192740
13/20	19/06/2020	389426/20	PGE	192741
14/20	19/06/2020	389434/20	SEFA	192743
15/20	19/06/2020	389442/20	SEPL	192744

Fonte: autores (2020).

c) Validação: solicitação de documentações, realização de entrevistas e visitas *in loco* para a verificação das respostas aos questionários, aplicados nas questões ou itens de maior risco. Busca-se evidências para a validação ou não das respostas. No ano de 2020, devido à pandemia do coronavírus, não foi possível a realização de visitas *in loco* para validação dos questionários, limitando-se a validação à análise de documentos e realização de entrevistas de forma remota.

Relato: instrumento formal e técnico por intermédio do qual a equipe comunica o objetivo e as questões de avaliação, a metodologia usada, os resultados obtidos e as conclusões. Ao término da elaboração do relatório, este é encaminhado ao governo para ciência, divulgado à sociedade e encaminhado às instâncias competentes do TCE/PR para subsídio à análise e emissão de parecer prévio da Prestação de Contas do Governador.

Os procedimentos de execução, que englobaram o envio de questionários e validação das informações, foram realizados entre os meses de junho e novembro de 2020, dessa forma, refletem a realidade do Estado nesse período.

A avaliação do governo quanto aos objetivos, processos, recursos, produtos e serviços será feita em cada uma das cinco áreas por meio dos seguintes cálculos:

$$P_N = \frac{\sum_i^n QA_i}{QA_T} \times 10$$

Sendo que:

$$QA_i = \frac{\sum_i^n IV_i}{IV_T}$$

Em que:

P_N = Pontuação da Função de Governo na Área N ;

QA_i = Pontuação obtida na Questão de Avaliação i , em que $i = 1, 2, 3, \dots, n$;

QA_T = Total de Questões de Avaliação;

IV_i = Pontuação obtida no Item de Verificação i , em que $i = 1, 2, 3, \dots, n$;

IV_T = Total de Itens de Verificação da Questão de Avaliação i .

As pontuações atribuídas a cada Item de Verificação serão de 0 (zero), caso este não seja atendido; 1 (um) caso atendido totalmente; ou um valor intermediário caso seja atendido parcialmente, na medida de seu cumprimento. A Pontuação da Função do Governo de cada uma das áreas, por sua vez, situar-se-á no intervalo entre 0 (zero) e 10 (dez).

Para contextualizar a Pontuação da Função de Governo obtida em cada uma das áreas, também será apresentado o principal indicador de desempenho relacionado com o objetivo da avaliação de governo realizada na área, a fim de demonstrar a situação atual do desempenho social em que está inserida a política pública.

Ao final, por meio do Ofício n.º 2/21-GCDA, protocolo n.º 81290/21, encaminhou-se ao Chefe do Poder Executivo, via e-Protocolo 17.364.890-1, as respostas validadas aos questionários encaminhados no âmbito das Avaliações das Funções de Governo, nas áreas de Educação, Saúde, Segurança Pública, Previdência e Administração.

5 VISÃO GERAL DO TEMA

Nas⁹ últimas décadas o Poder Público tem lidado com o ressurgimento da importância das políticas públicas como elo para resgatar sua credibilidade junto à sociedade. Esse ressurgimento deve-se, em grande parte, às restrições financeiras e políticas que estão sendo impostas aos governos, gerando demandas pela elaboração de políticas públicas eficientes e efetivas. Vários fatores contribuíram para o crescimento da importância do campo da política pública, tanto nos países industrializados como nos em desenvolvimento.

O primeiro fator foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade.

O segundo fator, mais diretamente relacionado com países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém democratizados, é que a maioria desses países, em especial o Brasil, ainda não conseguiu equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Respostas a esse desafio não são fáceis, nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública.

Existe uma miríade de variáveis que também impactam a política pública e somente estudos de caso específicos, como este trabalho que ora se apresenta,

9 Baseado no trabalho :Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas*
De: Celina Souza Professora da UFBA e Pesquisadora Visitante do Departamento de Ciência Política da USP

podem identificá-las. A correta identificação dessas variáveis e da sua influência na implementação das políticas públicas é o ponto-chave para corrigir seus possíveis problemas.

Um dos mecanismos mais importantes capazes de assegurar a eficácia da política pública é sua avaliação. No entanto, por não se conceder a mesma importância à fase de formulação, as avaliações que têm sido produzidas parecem incompletas.

Avaliação não se confunde com acompanhamento das ações governamentais porque a avaliação incorpora elementos de valor e de julgamento. Ou seja, a avaliação tem um conteúdo substantivo porque atribui valor. Outra questão importante na avaliação é a definição de critérios, fundamentais para que possamos afirmar se uma política deve continuar a ser implementada e se essa política é preferível a qualquer outra.

Avaliar é indicar se uma dada política está contribuindo para uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar (Figueiredo e Figueiredo, 1986) e se essa política está promovendo mudanças nos sistemas econômico e social destinadas a alcançar os resultados desejados. Por fim, avaliar significa compreender e explicar o “que funciona para quem e em que circunstâncias” (Sanderson, 2002: 2).

Existem várias formas de se abordar a questão da avaliação, e neste trabalho a equipe utilizou uma das delas, cuja contexto metodológico está disposto no item 4 - Metodologia. Em geral, a avaliação se concentra nos desdobramentos da política pública, ou seja, legislação, planos, programas, projetos que dela resultam.

Por fim, cabe destacar que a avaliação das principais políticas do estado, foco deste trabalho, tem o condão de aferir a eficácia de uma política pública, isto é, se a política/plano/programa/projeto está sendo (ou foi) implementada de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto no campo social atingirá (ou atingiu) as metas desejadas.

6 RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DE GOVERNO

6.1 EDUCAÇÃO

6.1.1 Introdução

A Educação pública no Estado do Paraná foi uma das cinco áreas estabelecidas como prioritárias devido à sua relevância social em face das demais áreas de governo. Por meio de análise de relevância e impacto dos setores existentes na área de Educação, como também devido às responsabilidades do governo estadual na política pública, definiu-se como objeto desta avaliação os anos finais do ensino fundamental (6º a 9º ano) e o ensino médio da rede pública estadual.

Ademais, a fim de proporcionar uma análise que resulte em uma melhoria no desempenho social finalístico da área, estabeleceu-se, dentre os objetivos sociais

previstos pelo Plano Nacional de Educação e pelo Plano Estadual de Educação, aqueles com maior relevância e impacto no bem-estar social, quais sejam: a qualidade do ensino, o acesso escolar e a redução da evasão escolar.

Portanto, o objeto e o objetivo a serem abordados neste trabalho são:

OBJETO:	Objetivos, processos, recursos, produtos e serviços que visem à melhoria da qualidade do ensino, a elevação do acesso escolar e a redução da evasão escolar nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.
OBJETIVO:	Avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos, produtos e serviços que visem à melhoria da qualidade do ensino, a elevação do acesso escolar e a redução da evasão escolar nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

Dessa forma, todos os itens avaliados na área de Educação levarão em consideração o impacto no objetivo estabelecido de melhoria da qualidade do ensino, aumento no acesso escolar e a redução da evasão escolar, estando as Questões de Avaliação relacionadas direta ou indiretamente a um ou mais objetivos.

6.1.2 Avaliação de Governo na Educação

A avaliação da implementação de objetivos, processos, recursos, produtos e serviços na área de Educação pelo Poder Executivo do Estado do Paraná foi conduzida por meio da verificação do cumprimento das Questões de Avaliação que impactem os objetivos propostos da área. As Questões de Avaliação, por sua vez, são compostas por Itens de Verificação que examinam cada aspecto da gestão pública.

A análise buscou alcançar os pontos críticos referentes à política de educação básica no Estado do Paraná, perpassando por assuntos relativos ao processo de avaliação da qualidade do ensino; à política para redução da evasão escolar; aos meios para o acesso escolar, bem como ao ensino em tempo integral; ao alinhamento das diretrizes e propostas pedagógicas; à política de enfrentamento à violência nas escolas; às políticas de transporte e alimentação escolar; às condições estruturais e mobiliárias dos estabelecimentos de ensino; à política de formação dos professores; à garantia do cumprimento do plano de trabalho e às políticas de acompanhamento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar.

A avaliação conjunta dos temas enumerados resultou em uma visão mais ampla a respeito dos pontos-chave de sucesso da política educacional do Estado, permitindo a realização de um diagnóstico efetivo sobre a área, traduzido pela Pontuação da Função de Governo, que vai de zero a dez.

Os resultados da análise na área da Educação encontram-se no Quadro 2, a seguir, que apresenta cada Questão de Avaliação com sua respectiva pontuação, bem como a Pontuação da Função de Governo da área:

Quadro 2 – Resultado da Avaliação de Governo na Educação

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	VALIDADA?	RESULTADO
QA1: Há um processo implementado de avaliação, monitoramento e controle da qualidade do ensino regular?	SIM	0,67
QA2: Há política implementada a fim de reduzir a evasão escolar?	SIM	0,50
QA3: Os meios existentes para proporcionar a oferta de vagas no ensino regular são suficientes para atender à demanda?	SIM	0,64
QA4: Há política e meios suficientes para proporcionar a oferta de atividades extracurriculares e de ensino em tempo integral?	SIM	0,50
QA5: As diretrizes pedagógicas estaduais alinham-se às diretrizes nacionais e guardam sintonia entre os níveis de ensino?	PARCIALMENTE	0,60
QA6: Os estabelecimentos de ensino possuem proposta pedagógica alinhada às diretrizes pedagógicas estaduais e nacionais?	SIM	0,98
QA7: Há política implementada de prevenção e enfrentamento à violência e às drogas nos estabelecimentos de ensino?	SIM	0,56
QA8: A política de transporte escolar propicia condições para a efetiva locomoção dos alunos?	PARCIALMENTE	0,62
QA9: A política de alimentação escolar propicia condições para a efetiva nutrição dos alunos?	PARCIALMENTE	0,91
QA10: O layout e as condições estruturais dos estabelecimentos de ensino propiciam condições para o efetivo aprendizado dos alunos?	SIM	0,71
QA11: Os estabelecimentos de ensino possuem mobiliário, equipamentos e materiais escolares que propiciem condições para o aprendizado dos alunos?	SIM	0,73
QA12: Há política de acompanhamento e incentivo à formação dos professores?	NÃO	0,50
QA13: Há ações com vistas a avaliar e valorizar o mérito profissional e acadêmico dos professores?	NÃO	0,67
QA14: Há procedimentos com vistas a assegurar o cumprimento integral do plano de trabalho e dos dias letivos estabelecidos para o ano escolar?	SIM	0,92
QA15: Há procedimentos que visem o acompanhamento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos alunos, provendo meios para a sua melhoria?	SIM	0,92
PONTUAÇÃO DA FUNÇÃO DE GOVERNO DE EDUCAÇÃO:		6,95

Fonte: autores (2020).

Por meio do processo avaliativo realizado, verificou-se que o processo de avaliação, monitoramento e controle da qualidade do ensino regular (QA1) atingiu apenas 67% de implementação no Estado. Destaca-se que há um processo instituído de avaliação da qualidade dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, todavia há carências quanto à notificação dos estabelecimentos do ensino quanto

ao resultado de sua avaliação de seu desempenho e não há processo estabelecido de divulgação ao público das cumprimentos das metas de qualidade dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio previstas no Plano Estadual de Educação (Meta 7). Ademais, não há processo de prestação de assistência técnica financeira aos estabelecimentos de ensino com resultado da avaliação inferior à média.

Quanto à política de redução da evasão escolar (QA2), houve o atingimento de apenas 50% do objetivo proposto. Ainda que haja, por parte da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte (SEED), a realização de levantamento anual da evasão escolar por estabelecimento de ensino, não há processo estabelecido de avaliação dos estabelecimentos com maior evasão escolar, relacionando-os com as suas principais deficiências estruturais e pedagógicas ou com o seu grau de interação com a comunidade escolar.

Também não há divulgação do cumprimento da meta de adequação idade-série do ensino fundamental prevista no Plano Estadual de Educação (Meta 2), por parte da SEED, nem foi comprovada a existência de processo estabelecido de prevenção à evasão escolar motivada por situações de discriminação, preconceito ou violência pois, em sede de validação, não foi apresentado detalhamento dos motivos que levaram cada aluno ao abandono, de forma a identificar aqueles que foram motivados por situações de discriminação, preconceito ou violência, de forma a promover políticas específicas a esse grupo.

Com relação aos meios existentes para proporcionar a oferta de vagas no ensino regular (QA3), verificou-se que houve o alcance de 64% dos itens avaliados. Não há levantamento anual que dimensione a demanda escolar do ensino fundamental (anos finais), do ensino médio, da Educação Profissional Técnica e da Educação de Jovens e Adultos, inclusive aquela que eventualmente não esteja sendo atendida pela rede pública. Também não há levantamento anual que dimensione a demanda escolar futura, estabelecendo cenários em virtude de mudanças demográficas.

Ademais, observou-se que não há levantamento anual que dimensione o número de estruturas escolares no ensino regular necessários para atender à demanda escolar. Não se verificou atendimento ao critério estipulado pelo Parecer CNE/CEB n.º 8/2010, que estabelece número máximo de 30 alunos por turma nos anos finais do ensino fundamental e médio; não há divulgação do cumprimento das metas de universalização do ensino fundamental e médio previstas no Plano Estadual de Educação (Metas 2 e 3).

Há carências com relação à implementação da política e dos meios para proporcionar a oferta de atividades extracurriculares e de ensino em tempo integral (QA4), cujo atendimento dos itens foi de 50%. Verificou-se a ausência de um levantamento anual que quantifique a necessidade de estruturas escolares e professores para o atendimento à demanda escolar por ensino em tempo integral.

Também não há estruturas escolares e professores suficientes para o atendimento à demanda por atividades extracurriculares e de ensino em tempo integral, evidenciada pelo não cumprimento da Meta 6 do Plano Estadual da Educação (PEE), que possuía, em 2019, apenas 15,2% de alunos em tempo integral em face da meta de 60% estabelecida. Além disso, não há o atendimento ao percentual estabelecido de escolas públicas da educação básica que possuem, pelo menos, 25% dos alunos em jornada de tempo integral – 31,7%, contra a meta de 65% estabelecida pelo Plano. Além disso, a SEED não divulga o cumprimento da meta de oferta de ensino em tempo integral, prejudicando a transparência das informações.

A Questão de Avaliação 5 (QA5), que abordou o alinhamento das diretrizes pedagógicas estaduais com as nacionais, bem como a sintonia das diretrizes entre os níveis de ensino, obteve atingimento de 60% pelo Estado. Verificou-se que não há diretrizes pedagógicas nem base curricular estadual instituídas para o ensino médio, em virtude de não terem sido publicados os Documentos Curriculares Orientadores do Ensino Médio pelo Conselho Estadual de Educação do Paraná.

Com relação ao alinhamento das propostas pedagógicas dos estabelecimentos de ensino às diretrizes pedagógicas estaduais e nacionais (QA6), o atendimento aos quesitos foi de 98%. Essa questão foi validada com as escolas estaduais por meio de questionário, e verificou-se que a maior parte dos estabelecimentos efetivamente atingiu os itens propostos. Como pontos de melhoria, há a necessidade de que todas as escolas possuam proposta pedagógica que estabeleça o calendário escolar (4% das escolas não atenderam), a carga horária de cada curso (4%) e os planos de cursos (7%). Ademais, 4% das escolas afirmaram não haver participação e consulta de alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar ou regimentos escolares.

A QA7 abordou a implementação de política para prevenção e enfrentamento à violência e às drogas nos estabelecimentos de ensino. Nessa seara, o Estado obteve atingimento de 56% dos itens de verificação. Destaca-se que não há um diagnóstico anual com relação à incidência de atos de intimidação sistemática (bullying) nos estabelecimentos de ensino e nem políticas universais instituídas de enfrentamento à violência, ao bullying e às drogas em âmbito escolar.

No tocante à política de transporte escolar, esta atingiu 62% dos objetivos relativos ao estabelecimento de condições para a efetiva locomoção dos alunos (QA8). Quanto à otimização das rotas do transporte escolar, há um planejamento para tanto em apenas 77% das escolas respondentes. Ademais, em apenas 79% dos estabelecimentos há veículos suficientes para atendimento a toda a demanda por transporte escolar. Situação semelhante ocorre com os recursos humanos, disponíveis em apenas 78% das escolas, para a operacionalização das rotas de transporte escolar.

Também não há processo estabelecido para a contratação de recursos humanos e para a aquisição de veículos de transporte escolar a fim de atender à demanda. Em somente 73% das escolas há verificação, de forma periódica, da adequação das condições mecânicas, de conforto e de segurança dos veículos que realizam o transporte escolar. Por fim, não há processo estabelecido com vistas a verificar o cumprimento dos requisitos para a habilitação de condutor de veículos de transporte escolar estabelecidos no art. 138 do Código de Trânsito Brasileiro.

A Questão de Avaliação 9 (QA9) verificou se a política de alimentação escolar implementada propicia condições para a efetiva nutrição dos alunos. O atendimento aos quesitos nessa questão foi de 91%. Como principais pontos de atenção, aponta-se que em apenas 44% dos estabelecimentos escolares o cardápio é elaborado por nutricionista; em somente 69% das escolas há mobiliário adequado para as cozinhas e os refeitórios no estabelecimento escolar e em apenas 74% delas há recursos humanos suficientes para o preparo de refeições em todos os estabelecimentos escolares.

Além disso, nem todas as escolas possuem procedimentos implementados para garantir que os alunos tenham suas necessidades nutricionais atendidas em situações contingentes, como no ensino remoto durante a pandemia de coronavírus – 84% atenderam tal requisito.

Quanto ao layout e as condições estruturais dos estabelecimentos de ensino (QA10), houve o atendimento de 71% dos itens, que avaliaram se as estruturas propiciam condições para o efetivo aprendizado dos alunos. Os pontos mais sensíveis são os relativos à existência de ambientes em condições estruturais adequadas: em apenas 5% há laboratório de artes; em 34% há sala de multimídia; em 47% há refeitório; em 51% há laboratório de ciências; em 65% há laboratório de informática; em 66% há quadra esportiva; em 70% há biblioteca; em 78% há área de convivência e em 80% há cozinha.

A questão seguinte (QA11) avaliou se os estabelecimentos de ensino possuem mobiliário, equipamentos e materiais escolares que propiciem condições para o aprendizado dos alunos. Nesse aspecto, o Estado alcançou 73% dos objetivos. As maiores deficiências observadas foram quanto à inexistência de equipamentos ou materiais nas escolas: apenas 42% possuem equipamentos para o conforto térmico dos alunos; 43% possuem equipamentos científicos em boas condições de uso; 47% possuem equipamentos para conforto térmico dos professores; 61% possuem acesso à internet via banda larga de alta velocidade; 67% possuem equipamentos e materiais de informática para os alunos em boas condições de uso e 70% possuem tais itens para os professores.

Ademais, verificou-se que em apenas 55% dos estabelecimentos de ensino há a distribuição de kit escolar suficiente de forma contínua aos alunos, inclusive em

situações contingentes, como as que impossibilitem o ensino presencial, e somente 69% possuem a distribuição de material escolar de forma contínua.

Com relação à política de acompanhamento e incentivo à formação dos professores (QA12), houve o atendimento de 50% dos itens de verificação. Essa nota é reflexo das respostas fornecidas pela gestão estadual, tendo em vista a questão não ter sido objeto de validação. Informou-se não haver política estadual instituída de formação dos profissionais da educação; não há divulgação do cumprimento das metas de formação dos professores previstas no Plano Estadual de Educação (Metas 15 e 16) e nem processo estabelecido para formação dos professores com vistas a garantir que todos obtenham formação específica de nível superior, em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Também não há ampla disponibilização de produções acadêmicas didático-pedagógicas, científicas, culturais e tecnológicas no Portal Educacional do Estado do Paraná, bem como não há processo estabelecido para concessão de licença remunerada para pós-graduação *stricto sensu* a professores.

O Estado relatou não possuir processo estabelecido de acompanhamento dos profissionais iniciantes por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar a decisão pela efetivação após o estágio probatório. Por fim, também não se verifica o oferecimento, durante período de estágio probatório, de curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do professor, com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina.

Ainda na temática de pessoal, a Questão de Avaliação 13 (QA13) objetivou verificar a existência de ações com vistas a avaliar e valorizar o mérito profissional e acadêmico dos professores. Nesse aspecto, o Poder Executivo obteve um grau de implementação de 67%. Os dados foram obtidos a partir de questionário respondido pelo Estado, sem validação específica para a questão. Como pontos de atenção, destaca-se que não há política implementada de avaliação do mérito pedagógico dos professores. Além disso, o Estado não cumpre o percentual mínimo de 85% de professores ocupantes de cargos de provimento efetivo.

A Questão de Avaliação 14 (QA14) avaliou a existência de procedimentos com vistas a assegurar o cumprimento integral do plano de trabalho e dos dias letivos estabelecidos para o ano escolar, em que o Estado obteve alto grau de atendimento – 92%. Não obstante, observou-se que somente 19% dos estabelecimentos de ensino possuem processo estabelecido para ampliação da carga horária do ensino médio, de forma progressiva, para mil e quatrocentas horas anuais. Todos os demais itens apresentaram atingimento superior a 90%.

Quanto à implementação de procedimentos que visem o acompanhamento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos alunos, provendo meios para a sua melhoria (QA15), houve o cumprimento de 92% dos objetivos

previstos. Merece atenção o item relativo às práticas estabelecidas de aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação ou progressão parcial para todos os alunos com rendimento escolar defasado, em que somente 68% das escolas afirmaram possuir.

Também se destaca o fato de que 85% dos estabelecimentos de ensino têm processo estabelecido para acompanhamento individualizado dos alunos em situações contingentes que impossibilitem o ensino presencial, como no caso da pandemia do coronavírus, devendo esta ser uma prática universal nas escolas.

6.1.3 Contextualização Social

O desempenho social da Educação no Estado do Paraná contextualiza-se dentro da avaliação de governo por meio da aferição do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, indicador de nível nacional que mensura a qualidade do ensino e a taxa de aprovação escolar.

O resultado do IDEB na rede estadual para os anos finais do ensino fundamental em 2019¹⁰ foi de 5.1, cumprindo a meta estabelecida para o ano, também de 5.1. Todavia, para a rede estadual do ensino médio, foi atingida a nota de 4.4, não alcançando a meta de 4.9. A evolução das notas do IDEB ao longo dos anos foi a seguinte:

Tabela 1 - Evolução do IDEB da rede estadual paranaense entre 2015 e 2019

8ª SÉRIE / 9º ANO EF			3ª SÉRIE EM		
2015	2017	2019	2015	2017	2019
4.3	4.6	5.1	3.6	3.7	4.4

Fonte: autores (2020).

Da análise, conclui-se que houve evolução nos indicadores do IDEB desde o ano de 2015, demonstrando melhora no índice de qualidade do ensino e de taxa de aprovação escolar. Todavia, a rede estadual do ensino médio ainda se encontra distante do alcance da meta estabelecida para o exercício de 2019.

6.1.4 Conclusão

A Pontuação da Avaliação do Governo de Estado do Paraná na área de Educação no exercício de 2020 foi de 6,95, o que indica que o Governo do Estado atingiu 69,5% dos objetivos atribuídos por esta análise de governo.

Do exposto, conclui-se que o Poder Executivo do Estado do Paraná implementou de forma parcial os objetivos, processos, recursos, produtos e serviços que visem à melhoria da qualidade do ensino, a elevação do acesso escolar e a redução da evasão escolar nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

¹⁰ Devido à sua característica bienal, o IDEB é aferido em anos ímpares, não havendo dado disponível para o exercício de 2020. Dessa forma, foi utilizado o dado mais recente.

6.2 SAÚDE

6.2.1 Introdução

A Saúde pública no Estado do Paraná foi estabelecida como uma das temáticas prioritárias devido à sua relevância social. Estabeleceu-se os assuntos prioritários a se analisar por meio da formulação de Questões de Avaliação a partir de uma análise de relevância e impacto.

Com o propósito de verificar os pontos críticos mais sensíveis à melhoria no desempenho social finalístico da área, estabeleceu-se como objetivo precípua desta avaliação os principais fatores que visem aumentar a expectativa de vida ao nascer.

Portanto, o objeto e o objetivo a serem abordados neste trabalho são:

OBJETO:	Objetivos, processos, recursos, produtos e serviços de saúde que visem aumentar a expectativa de vida ao nascer.
OBJETIVO:	Avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos, produtos e serviços de saúde que visem aumentar a expectativa de vida ao nascer.

Portanto, os itens avaliados na área de Saúde levaram em conta o impacto no objetivo estabelecido de aumento na expectativa de vida ao nascer, estando as Questões de Avaliação relacionadas direta ou indiretamente a um ou mais objetivos.

6.2.2 Avaliação de Governo na Saúde

A avaliação da implementação de objetivos, processos, recursos, produtos e serviços na área de Saúde pelo Poder Executivo do Estado do Paraná foi conduzida por meio da verificação do cumprimento das Questões de Avaliação que impactem os objetivos propostos da área. As Questões de Avaliação, por sua vez, são compostas por Itens de Verificação que examinam cada aspecto da gestão pública.

A avaliação perpassou pelos pontos críticos referentes à política de saúde no Estado do Paraná, em especial em relação aos seguintes assuntos: implementação de uma Política e um Plano Estadual de Saúde alinhados às diretrizes nacionais; regionalização, hierarquização e integração das ações e serviços de saúde com os Municípios; apoio e fornecimento aos municípios de meios e instrumentos para a prestação dos serviços de saúde, bem como avaliação e controle de suas ações; ações de regulação e articulação de referência e contrarreferência entre as atenções primária e especializada; coordenação e execução de ações em situações de emergência de saúde pública; coordenação e execução de vigilância epidemiológica e sanitária; existência de pessoal suficiente e qualificado para a realização de ações e serviços de saúde; condições estruturais das unidades/hospitais estaduais; condições dos materiais e equipamentos; ações de fiscalização e controle suplementar dos estabelecimentos públicos e privados de interesse à saúde; ações suplementares

de atenção primária à saúde; ações de atenção especializada à saúde e de serviços urgência e emergência; ações de regulação, organização, controle e distribuição de medicamentos; e facilitação à população do acesso a informações dos serviços públicos de assistência à saúde.

A avaliação conjunta dos assuntos mencionados redundando em uma ampla visão análise a respeito dos pontos-chave para o sucesso da política de saúde do Estado, permitindo a realização de um diagnóstico efetivo sobre a área, materializado pela Pontuação da Função de Governo, que vai de zero a dez.

Os resultados da análise na área da Saúde encontram-se no Quadro 3, a seguir, que apresenta cada Questão de Avaliação com sua respectiva pontuação, bem como a Pontuação da Função de Governo da área:

Quadro 3 - Resultado da Avaliação de Governo na Saúde em 2020

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	VALIDADA?	RESULTADO
QA1: Há uma Política e um Plano Estadual de Saúde implementados e alinhados às diretrizes nacionais?	PARCIALMENTE	0,75
QA2: O Estado realiza, em conjunto com os Municípios, a regionalização, hierarquização e integração das ações e serviços de saúde?	SIM	0,90
QA3: O Estado apoia e fornece aos municípios meios e instrumentos para a prestação dos serviços de saúde, bem como avalia e controla as suas ações a fim de proporcionar a sua melhoria?	SIM	0,81
QA4: Há ações implementadas de regulação e articulação de referência e contrarreferência entre as atenções primária e especializada?	PARCIALMENTE	0,78
QA5: Há medidas implementadas de coordenação e execução de ações em situações de emergência de saúde pública?	PARCIALMENTE	0,75
QA6: Há ações implementadas de coordenação e, em caráter complementar, de execução de vigilância epidemiológica e sanitária?	PARCIALMENTE	0,67
QA7: Há pessoal suficiente e qualificado para a realização de ações e serviços de saúde em âmbito estadual?	SIM	0,56
QA8: As condições estruturais das unidades/hospitais estaduais propiciam condições para a execução das ações e serviços de saúde?	SIM	0,64
QA9: As condições dos materiais e equipamentos propiciam condições para a execução das ações e serviços de saúde estaduais?	SIM	0,57
QA10: Há ações implementadas de fiscalização e controle suplementar dos estabelecimentos públicos e privados de interesse à saúde?	PARCIALMENTE	0,92
QA11: Há ações suplementares implementadas de atenção primária à saúde?	SIM	0,63

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	VALIDADA?	RESULTADO
QA12: Há ações implementadas de atenção especializada à saúde e de serviços urgência e emergência?	SIM	0,83
QA13: Há ações implementadas de regulação, organização, controle e distribuição de medicamentos?	PARCIALMENTE	0,75
QA14: Há a facilitação à população do acesso a informações dos serviços públicos de assistência à saúde?	SIM	0,53
PONTUAÇÃO DA FUNÇÃO DE GOVERNO DE SAÚDE:		7,20

Fonte: autores (2020).

A avaliação feita na Saúde permitiu concluir que a implementação de uma Política e de um Plano Estadual de Saúde (QA1), até o momento, atingiu o índice de 75%. Há uma política e Plano Estadual de Saúde implementados e vigentes, todavia o Plano Estadual de Saúde não apresenta a metodologia de alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de repasse de recursos aos municípios, não possui elementos para subsidiar adequadamente o planejamento e o orçamento público relativo aos serviços de saúde e não prevê processos e procedimentos para a sua revisão periódica.

Quanto às ações, em conjunto com os Municípios, de regionalização, hierarquização e integração das ações e serviços de saúde (QA2), houve o atingimento de 90% do objetivo proposto. Essa questão foi levantada junto às secretarias de saúde dos Municípios paranaenses e, dentre os pontos de atenção, verificou-se que apenas 83% informaram que Estado possui processos e procedimentos estabelecidos para a revisão, adequação e melhorias do planejamento e diretrizes da regionalização e integração das ações e serviços de saúde; 85% afirmaram haver detalhamento das ações e serviços de saúde prestados em cada região de saúde, bem como das esferas responsáveis pela sua gestão e oferta; e 87% disse que o Estado informa as diretrizes sobre as regiões de saúde, distrito sanitário, integração de territórios, referência e contrarreferência e demais aspectos vinculados à integração das ações e serviços de saúde entre os entes federados.

Com relação ao apoio e ao fornecimento aos municípios de meios e instrumentos para a prestação dos serviços de saúde (QA3), verificou-se que houve o alcance de 81% dos itens avaliados. Essa questão também foi aferida com os Municípios por meio de questionário. Uma situação de alerta emerge devido ao menor número de respondentes que afirmaram que o Estado possui ações de incentivo e assessoramento para a formação de consórcios intermunicipais de saúde – 72%; da existência de diagnósticos situacionais dos municípios quanto aos critérios preconizados em lei para a transferência de recursos – 70%; e da existência de parâmetros e indicadores previamente estabelecidos que vinculem a transferência de recursos às necessidades dos municípios – 70%.

A questão seguinte avaliou a existência de ações de regulação e articulação de referência e contrarreferência entre as atenções primária e especializada (QA4), com atingimento de 78% do objetivo. Com base nas informações providas pelos Municípios paranaenses, observou-se que os processos de referência e contrarreferência adotados atualmente não proporcionam a disponibilização tempestiva do serviço de saúde à necessidade do cidadão – apenas 43% das localidades responderam afirmativamente.

Outro ponto sensível refere-se à implementação de sistema que registre o histórico médico dos pacientes e possibilite a troca de informações entre os diferentes níveis de complexidade de atenção à saúde: nesse aspecto, apenas 55% dos Municípios reportaram a funcionalidade do controle estadual. Ademais, apenas 60% informaram existir processos e procedimentos estabelecidos para o monitoramento e a avaliação do cumprimento dos protocolos definidos para disponibilizar a alternativa assistencial mais adequada a cada caso. Por fim, faltam iniciativas para estimular e auxiliar os municípios na implementação de complexos reguladores, em que apenas 72% dos Municípios informaram haver.

Com relação às medidas implementadas de coordenação e execução de ações em situações de emergência de saúde pública (QA5), diretamente relacionada com a pandemia do coronavírus, houve o cumprimento de 75% dos itens. Não foram apresentados estudos para embasar os investimentos realizados nem diagnóstico quanto à efetividade das medidas e dos investimentos efetuados para dar enfrentamento às situações de emergência de saúde pública. Os demais itens foram atendidos.

Com respeito à implementação de ações de coordenação e, em caráter complementar, de execução de vigilância epidemiológica e sanitária (QA6), o atendimento aos quesitos foi de 67%. Verificou-se que não são realizados estudos epidemiológicos loco-regionais, sendo o último boletim disponível relativo ao ano de 2006. Dessa forma, concluiu-se também que os planos e programas estaduais não foram elaborados com base em estudos epidemiológicos loco-regionais. Ademais, 81% dos municípios afirmaram existir Sistema Estadual de Informações em Saúde que contenha dados epidemiológicos, de gerenciamento, de prestação e de avaliação de serviços, demonstrando que o referido sistema não atingiu abrangência completa no Estado.

A QA7 abordou a existência de pessoal suficiente e qualificado para a realização de ações e serviços de saúde em âmbito estadual, bem como de assuntos relativos à gestão de pessoas. Nessa seara, o Estado obteve atingimento de apenas 56% dos itens de verificação. Destaca-se que não há um diagnóstico acerca da quantidade ideal de servidores/empregados, por cargo, função e unidade, necessária para realizar as ações e serviços de saúde estaduais de forma adequada, nem um registro das competências dos servidores/empregados em seu histórico funcional.

Ademais, em resposta ao questionário aplicado com os hospitais estaduais, apenas 10% destes relataram que quantidade atual de servidores/empregados, em cada cargo, função e unidade, é suficiente para a realização de forma adequada das ações e serviços de saúde, evidenciando um quadro grave de déficit funcional nas unidades hospitalares do Paraná.

No que tange se as condições estruturais das unidades e hospitais estaduais propiciam condições para a execução das ações e serviços de saúde (QA8), a adequação foi de 64%. Ressalta-se que o Estado não apresentou verificação da adequação dos layouts e da arquitetura das unidades e hospitais estaduais aos padrões estabelecidos e as medidas previstas e realizadas para adequar as condições das estruturas das unidades de saúde estaduais, nos casos em que não estejam de acordo com os padrões mínimos exigidos.

Ainda cabe destacar, que em resposta ao questionário realizado junto as unidades de saúde estaduais, somente 40% concordaram que o atual layout e arquitetura das destas estão adequados aos padrões estabelecidos.

A QA9 tratou se as condições dos materiais e equipamentos propiciam condições para a execução das ações e serviços de saúde estaduais atingindo uma performance de atendimento de 57%. Visualiza-se nesse quesito dois pontos de melhoria: ausência de diagnósticos acerca da quantidade e da qualidade dos materiais, equipamentos e veículos necessários para realizar as ações e serviços de saúde de forma adequada; e a não implementação de um processo de planejamento para contínua reposição dos materiais, equipamentos e veículos das unidades estaduais de saúde.

Na QA10 foi abordado se existem ações implementadas de fiscalização e controle suplementar dos estabelecimentos públicos e privados de interesse à saúde. Neste ponto o Estado obteve seu melhor resultado: um grau de atendimento de 92%. Como ponto de melhoria destaca-se que 30% das unidades de saúde estaduais opinaram que existe oportunidade de aperfeiçoamento da política destinada à melhoria contínua do atendimento de saúde prestado ao usuário.

Para a verificação se existem ações suplementares implementadas de atenção primária à saúde (QA11) foi utilizado o questionário encaminhado as secretárias municipais de saúde. Em resposta os municípios paranaenses observaram um grau de satisfação de 63%. Em proeminência se observou uma lacuna nos processos de planejamento realizado pelo Estado, em conjunto com os municípios, com vistas a suplementar as ações e serviços de atenção básica à saúde, obtendo um grau de contentamento de 70,2%. Em relação se o Estado divulga os diagnósticos acerca das necessidades municipais e executa suplementarmente ações e serviços de atenção básica à saúde, o grau de satisfação reduz para 59,6%.

A QA12 tratou da existência de ações implementadas de atenção especializada à saúde e de serviços de urgência e emergência. Para responder esta questão foi utilizado o questionário enviado as unidades de saúde estaduais e a validação de documentação. O alcance de atendimento do quesito foi de 83%, destacando a ausência de mecanismos de controle para assegurar a disponibilização de leitos e de UTIs nas unidades de atenção especializada das regiões de saúde do Estado.

As ações implementadas de regulação, organização, controle e distribuição de medicamentos foram analisadas na QA13. Neste ponto o estado atendeu 75% dos itens verificados. Ressalta-se a ausência de uma política estadual de medicamentos. Também cabe pontuar a inexistência de ações que visem uso efetivo do Registro Estadual de Produtos na produção e comercialização de produtos de interesse à saúde.

Por fim, verificou-se se há a facilitação à população do acesso a informações dos serviços públicos de assistência à saúde (QA14). Analisando o portal da transparência de saúde do Estado, constatou-se a ausência de divulgação à sociedade, de maneira acessível e em linguagem compreensível de: a) indicadores de avaliação de resultados das ações e dos serviços de saúde; b) indicadores de morbidade, mortalidade e condições de risco ou agravo à saúde; e c) resultados aferidos acerca da satisfação do usuário com os serviços de saúde.

Assim, o atendimento da questão atingiu apenas 53%. Ainda, cabe destaque que 30% das unidades de saúde estaduais relataram oportunidade de melhoria na maneira que o Estado oferta para a população realizar a marcação ou cancelamento de consultas e serviços de saúde.

6.2.3 Contextualização Social

O desempenho social da Saúde no Estado do Paraná insere-se na avaliação de governo por meio da aferição do indicador delimitado no objeto da avaliação – a expectativa de vida ao nascer. O referido indicador foi selecionado por refletir a grande maioria das variáveis de saúde em apenas um número-índice, sendo impactado tanto pelo grau de mortalidade e morbidade da população, quanto pelo grau de atenção à saúde em uma determinada localidade.

A expectativa de vida ao nascer no estado do Paraná, no ano de 2019 (último dado disponível), conforme o IBGE, foi de 77,9 anos. Tal índice apresentou evolução positiva em relação aos anos anteriores, conforme Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 - Expectativa de vida ao nascer no Paraná, 2014-2019

ANO	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Expectativa de vida	76,5	76,8	77,1	77,4	77,7	77,9

Fonte: IBGE - Tábuas de Mortalidade 2019.

6.2.4 Conclusão

A Pontuação da Avaliação do Governo de Estado do Paraná na área de Saúde no exercício de 2020 foi de 7,20, o que indica que o Governo do Estado atingiu 72,0% dos objetivos atribuídos por esta análise de governo.

Do exposto, conclui-se que o Poder Executivo do Estado do Paraná implementou de forma parcial os objetivos, processos, recursos, produtos e serviços que visem aumentar a expectativa de vida ao nascer.

6.3 SEGURANÇA PÚBLICA

6.3.1 Introdução

A Segurança Pública é mais uma entre as cinco áreas estabelecidas como prioritárias devido à sua relevância social e ao seu impacto imediato no cotidiano dos cidadãos. Para a delimitação do escopo da avaliação, primeiramente levantou-se o tema dos principais indicadores de segurança pública previstos no Plano Plurianual (PPA) de 2020 a 2023, quais sejam: crimes violentos letais intencionais; furtos e roubos de veículos e ocorrências envolvendo tráfico de drogas.

Em seguida, com o objetivo de efetuar uma análise ampla e que resultasse em um diagnóstico realista da área de Segurança Pública como um todo, foram levantados outros temas, dentre os quais, após classificá-los por seus impactos e por suas relevâncias, destacaram-se os seguintes: crimes contra a dignidade sexual e crimes contra o patrimônio.

Desse modo, o objeto e o objetivo a serem abordados nesta avaliação são:

OBJETO:	Política pública de segurança, com enfoque nos crimes violentos letais intencionais, contra o patrimônio, contra a dignidade sexual e nos que envolvam tráfico de drogas.
OBJETIVO:	Avaliar a efetividade no planejamento e na execução da política de segurança pública do Estado do Paraná, com foco nos processos e recursos que visam reduzir os crimes violentos letais intencionais, contra o patrimônio, contra a dignidade sexual e nos que envolvam tráfico de drogas.

Sendo assim, o restante do trabalho foi concebido com o intuito de avaliar itens que impactem diretamente nos objetivos planejados, ou seja, que impactem na atuação estadual contra os crimes violentos letais intencionais, contra o patrimônio, contra a dignidade sexual e nos que envolvam tráfico de drogas.

6.3.2 Avaliação de Governo na Segurança Pública

A avaliação da implementação de objetivos, processos, recursos, produtos e serviços na área de Segurança Pública pelo Poder Executivo do Estado do Paraná foi conduzida por meio da verificação do cumprimento das Questões de Avaliação que impactem os objetivos propostos da área. As Questões de Avaliação, por sua vez, são compostas por Itens de Verificação que examinam cada aspecto da gestão pública.

As Questões de Avaliação abordaram tanto aspectos mais amplos e relacionados com o planejamento da segurança pública estadual, como outros mais específicos, diretamente ligados aos órgãos subordinados da Secretaria da Segurança Pública e Administração Penitenciária (SESP), os quais executam a Política Estadual de Segurança Pública.

Sendo assim, além das questões direcionadas à SESP, também foram elaboradas questões direcionadas aos principais órgãos executores das atividades de segurança pública estadual, quais sejam: a Polícia Militar do Paraná (PMPR); a Polícia Civil do Paraná (PCPR); a Polícia Científica do Paraná (PCP) e o Departamento Penitenciário do Paraná (DEPEN).

Entre os aspectos mais amplos, a análise abordou temas como o planejamento, acompanhamento e monitoramento das ações de segurança pública estadual; a cobertura territorial efetivamente alcançada pelos órgãos executores; a suficiência de servidores à disposição; a capacitação dos respectivos servidores; a existência de equipamentos, materiais e veículos necessários às atividades de segurança pública; e as condições das estruturas físicas existentes para realização das atividades de segurança pública.

Quanto aos aspectos mais específicos, foi abordado o planejamento e a realização do policiamento ostensivo; a implementação de atividades de inteligência policial; a tempestividade na resposta de ocorrências ou chamados; o provimento das assistências às pessoas privadas de liberdade; a adequação do fluxo e da alocação de pessoas privadas de liberdade entre o sistema prisional; a efetividade do monitoramento de presos com tornozeleira eletrônica; a existência de padronização de procedimentos investigativos e para elaboração de laudos periciais; e a tempestividade no cumprimento dos mandados de prisão.

A análise conjunta de todos esses aspectos possibilitou uma ampla avaliação da temática da criminalidade no âmbito da Segurança Pública no Paraná, permitindo a realização de um diagnóstico que contemple os tópicos mais relevantes e impactantes da área, de acordo com a percepção da equipe.

Salienta-se que os procedimentos de execução, que embasaram a avaliação ora tratada, foram realizados entre os meses de junho e novembro de 2020, dessa forma, refletem a realidade do Estado nesse período. Portanto, ações realizadas em data posterior ao referido período, sejam elas positivas ou negativas, não estão contempladas.

Os resultados da análise encontram-se no Quadro 4, a seguir, que apresenta cada Questão de Avaliação com sua respectiva pontuação, a sinalização daquelas que foram validadas, bem como a Pontuação da Função de Governo da área. Subsequentemente, o detalhamento da avaliação das questões passa a ser recorrido.

Quadro 4 - Resultado da Avaliação de Governo na Segurança Pública em 2020

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	VALIDADA?	RESULTADO
QA1: Há uma Política e um Plano Estadual de Segurança Pública implementados e alinhados às diretrizes nacionais?	SIM	0,00
QA2: Há monitoramento implementado das ações estratégicas da segurança pública do Estado?	SIM	0,83
QA3: Há monitoramento implementado do desempenho operacional dos órgãos executores da segurança pública?	SIM	0,56
QA4: Os órgãos executores da segurança pública, que realizam atendimentos de ocorrências e chamados, proporcionam uma cobertura territorial completa de seus serviços nas regiões do Estado?	SIM	0,63
QA5: Os órgãos executores da segurança pública possuem servidores suficientes para realizar seus plantões e escalas de trabalho para consecução de suas atribuições?	SIM	0,58
QA6: Há ações implementadas de acompanhamento e monitoramento do desempenho individual dos agentes policiais?	NÃO	0,45
QA7: Há ações implementadas de capacitação continuada para os agentes policiais?	PARCIALMENTE	0,85
QA8: Há ações implementadas com vistas ao fornecimento e à manutenção de equipamentos, materiais e veículos necessários às atividades dos órgãos executores da segurança pública?	SIM	0,36
QA9: As estruturas físicas existentes no sistema prisional propiciam condições adequadas para a privação de liberdade?	SIM	0,41
QA10: Há o provimento de assistências a fim de propiciar condições adequadas à pessoa privada de liberdade?	SIM	0,76
QA11: Há ações implementadas para a adequação do fluxo e da alocação de pessoas privadas de liberdade entre o sistema prisional?	NÃO	0,58
QA12: O monitoramento de presos com tornozeleira eletrônica é realizado de forma efetiva?	NÃO	0,83
QA13: Há ações implementadas de inteligência policial pelas polícias Militar e Civil?	NÃO	0,80
QA14: As atividades de policiamento ostensivo são planejadas e realizadas adequadamente?	SIM	0,97
QA15: As ocorrências ou chamados pelos órgãos executores da segurança pública são atendidos de forma tempestiva?	NÃO	0,57
QA16: Há ações implementadas de verificação preliminar pela Polícia Civil para análise quanto a abertura ou não de inquérito policial?	SIM	0,74
QA17: Há a adoção e a padronização dos procedimentos investigativos da Polícia Civil?	SIM	0,39
QA18: Há tempestividade no cumprimento dos mandados de prisão?	SIM	0,47
QA19: Os procedimentos para elaboração de laudos periciais são realizados de forma tempestiva e padronizada?	NÃO	0,09
PONTUAÇÃO DA FUNÇÃO DE GOVERNO DE SEGURANÇA PÚBLICA:		5,73

Fonte: autores (2020).

Primeiramente, a análise da equipe concluiu que ainda não há uma Política e um Plano Estadual de Segurança Pública formalizados e alinhados às diretrizes nacionais (QA1). Esse entendimento foi corroborado por meio de questionário enviado para o próprio órgão e por uma solicitação de documentos relacionados com a Política e o Plano Estadual de Segurança Pública. Por esse motivo, considerou-se que nada foi atingido do objetivo verificado, ou seja, 0%.

Dando prosseguimento à avaliação de governo sobre o planejamento da SESP, verificou-se a implementação de monitoramento das ações estratégicas de segurança pública (QA2), o qual obteve um índice de 83% de atingimento nos itens pontuados. Aspectos como a existência de indicadores e metas para acompanhamento do desempenho da segurança pública estadual, além de sua divulgação ao público, foram comprovadas, validando assim a nota obtida na questão.

Ainda sob o enfoque da análise de desempenho, porém agora com uma abordagem mais específica, examinou-se a implementação de monitoramento do desempenho operacional dos órgãos executores das atividades de segurança pública (QA3). A primeira vertente analisada tratou da supervisão da SESP sobre o desempenho dos órgãos subordinados, a qual foi insuficiente em aspectos como a realização de inspeções regulares com vistas a promover uma ação harmônica, integrada e eficiente entre todos os encarregados pela segurança pública. A vertente seguinte abordou as avaliações de desempenho realizadas internamente pelos próprios órgãos executores das atividades de segurança pública (PMPR, PCPR, PCP e DEPEN), e nessa abordagem todos os órgãos se destacaram positivamente, exceto o DEPEN, que não apresentou indicadores de desempenho estabelecidos. No geral, a questão de avaliação alcançou 56% dos itens verificados.

Quanto à cobertura territorial para atendimentos de ocorrências e chamados proporcionada pelos órgãos executores de segurança pública (QA4), a situação varia de acordo com o órgão analisado (PMPR, PCPR e PCP), entretanto o resultado consolidado da análise considerou que 63% dos itens foram alcançados. A primeira análise foi quanto à existência de um diagnóstico acerca da distribuição territorial adequada de unidades para atender efetivamente todas as regiões do estado, o que foi demonstrada por todos os órgãos executores, exceto pela PMPR.

Em seguida, verificou-se a percepção dos órgãos quanto à suficiência da atual distribuição de unidades para atendimento das ocorrências em todas as regiões do estado. Nesse caso, foi afirmado pela PCPR e pela PCP que a atual distribuição territorial de unidades é insuficiente, já a PMPR considerou que a atual distribuição é suficiente e, além disso, 65,5% das unidades da PMPR questionadas concordaram com a percepção.

Para concluir o tema, também foi averiguado se há um processo estabelecido com vistas a garantir a cobertura territorial das unidades a todas as regiões do

estado. Nesse aspecto, concluiu-se que todos os órgãos verificados apresentam um processo com esse intuito.

Dando continuidade, foi verificado se há servidores suficientes para a realização dos plantões e formação das escalas de trabalho nos órgãos executores (QA5), e, dessa vez, 58% dos itens avaliados foram considerados atingidos. Destaca-se que todos os órgãos executores questionados (PMPR, PCPR, PCP e DEPEN) afirmaram que não possuem servidores para realizar os plantões de forma adequada, o que deve impactar diretamente na capacidade e tempestividade da prestação do serviço público. Por outro lado, todos os órgãos também afirmaram estarem providenciando medidas para tentar suprir essa carência de servidores, o que foi comprovado através de solicitações para realização de concursos públicos e, em alguns casos, editais de concursos públicos que já estão em andamento.

A próxima avaliação também foi direcionada a todos os órgãos executores e tratava do acompanhamento e monitoramento do desempenho individual dos agentes policiais (QA6), entretanto, nessa análise, o atingimento dos itens verificados foi ainda menor, resultando em 45% de implementação. Foram conferidos aspectos como a existência de método formalizado para avaliação periódica dos servidores e a existência de medidas para melhorar ou corrigir o desempenho quando necessário.

Os resultados da análise quanto o acompanhamento e monitoramento do desempenho individual dos servidores também variaram bastante entre os órgãos. Por um lado, a PMPR destacou-se positivamente, e já por outro lado, o DEPEN destacou-se negativamente. Tanto a PCPR como a PCP obtiveram resultados intermediários nessa avaliação.

Já quanto às capacitações continuadas dos agentes policiais (QA7), foi observado um alto índice de atendimento dos itens de verificação, que foi de 85%. A maioria dos órgãos executores apresentaram um bom desempenho, instituindo políticas de incentivo à capacitação continuada e realizando um controle das competências dos servidores. A única exceção desse resultado ocorreu na PCPR, onde a menor parte das unidades questionadas afirmou existir uma política adequada para incentivo à capacitação continuada.

Dando início às verificações acerca da estrutura, foi analisado se existem ações implementadas com vistas ao fornecimento e à manutenção de equipamentos, materiais e veículos necessários às atividades dos órgãos envolvidos com a segurança pública (QA8). Pela relevância do tema, abordou-se diversos tópicos a fim de verificar o grau de atingimento pelo Estado, que, por sinal, foi de apenas 36%. Entre os tópicos estão o planejamento acerca do material individual e coletivo necessários para realização das atividades, a suficiência da quantidade de materiais disponíveis, a existência de sistemas e setores responsáveis pelo controle dos materiais e a existência de um cronograma de reposições e manutenções para os materiais.

Apesar de todos os órgãos apresentarem um atingimento baixo nos itens de verificação acerca dos materiais, destaca-se que apenas o DEPEN considerou que os materiais, equipamentos e veículos disponíveis, tanto para uso individual como coletivo, são suficientes para realização das suas atividades, embora menos de 60% das unidades do órgão tenham concordado com esse diagnóstico.

Ainda na questão estrutural, porém agora com o enfoque direcionado somente ao DEPEN, apurou-se o quanto as estruturas físicas existentes no sistema prisional propiciam condições adequadas para a privação de liberdade (QA9). Nesse viés, o nível de atingimento dos itens foi novamente baixo, de 41%, e apresentou diversas deficiências. Destaca-se, primeiramente, que a atual quantidade de estabelecimentos e vagas nas cadeias públicas e penitenciárias não é suficiente para atender a demanda atual. Outros pontos que obtiveram baixos níveis de atingimentos nos itens de verificação, apesar de sua relevância, foram: ausência de dependências para berçário e creche nas cadeias públicas e penitenciárias femininas; ausência de dependências para a realização de assistência à saúde e para tratamento de dependentes químicos.

O DEPEN também foi o centro de outras verificações, uma delas tratou do provimento de assistências a fim de propiciar condições adequadas à pessoa privada de liberdade (QA10), e, dessa vez, obteve um alcance de 76% nos itens observados. Como um meio de comprovar o provimento das assistências, foram enviados contratos de aquisição de materiais de higiene, de refeições e vestuário (assistência material), editais para contratações na área médica, odontológica e farmacêutica (assistência à saúde), editais de convênios para realizações de cursos, provas e exames (assistência educacional), entre outros.

Seguindo nas análises direcionadas ao DEPEN, apurou-se em que medida são implementadas ações para a adequação do fluxo e da alocação de pessoas privadas de liberdade entre o sistema prisional (QA11). Percebeu-se que o DEPEN atualmente não consegue realizar o fluxo de presos entre as cadeias públicas e penitenciárias conforme as normativas vigentes, além de não conseguir atender às separações de presos previstas em lei. Por conta dessas falhas, o tema obteve um índice de 58% de atingimento dos itens observados.

Encerrando a série de exames voltados ao DEPEN, a efetividade do monitoramento de presos com tornozeleira eletrônica também foi alvo dos trabalhos (QA12) e, inclusive, atingiu um total de 83% de alcance nos itens verificados. É importante frisar que, apesar do bom resultado, o desempenho ficou abaixo em uma questão crucial: a da aplicação tempestiva de medidas caso o preso com tornozeleira eletrônica descumpra os limites estabelecidos em sua monitoração.

Subsequentemente às avaliações focadas no DEPEN, analisou-se a implementação de ações de inteligência policial na PMPR e na PCPR (QA13). Buscou-

se elementos como a realização de capacitação dos servidores para realizarem essa atividade, a existência de equipamentos adequados, e a efetiva utilização das informações geradas pelo departamento de inteligência no planejamento operacional. Em síntese, os órgãos atingiram 80% de alcance nos itens observados, sendo que o ponto desfavorável para ambos foi a falta de equipamentos adequados para realização das atividades de inteligência policial.

Mudando o escopo das análises, agora voltada exclusivamente à PMPR, apurou-se em que medida as atividades de policiamento ostensivo são planejadas e realizadas adequadamente (QA14). Diversos itens de verificação foram aplicados e, não obstante, seu nível de atingimento foi de 97%, o mais alto entre todas as Questões de Avaliação.

Entre os resultados das verificações, ressalta-se a existência de Procedimentos Operacionais Padrão que regulamentam as atividades e abordagens do policiamento ostensivo, e que são constantemente atualizados, uma vez que já existem padrões para serem adotados inclusive em situações que envolvam a pandemia do coronavírus (COVID-19). Além disso, examinou-se aspectos acerca da distribuição e a priorização de atividades, da capacitação dos servidores que realizam atividades de policiamento ostensivo, da existência de mecanismos para corrigir os desvios encontrados nas abordagens, entre outros.

Outro fator essencial para um bom desempenho da política de segurança pública é a resposta célere a todos os atendimentos de chamados e ocorrências, posto isso foi a temática abordada na sequência (QA15). Como os atendimentos fazem parte não somente do cotidiano da PMPR, a avaliação também abarcou a realidade da PCPR e da PCP, e os órgãos atingiram 57% dos objetivos aferidos.

Os pontos positivos da análise dos atendimentos foram as questões estruturais, como possuir setor e pessoal especializado para atendimento de ocorrências e dispor dos equipamentos necessários, os quais estão presentes em todos os órgãos. Porém também surgiram pontos negativos, entre os quais está a impossibilidade de atendimento a todos os chamados e ocorrências, relatada por todos os órgãos avaliados, e a intempestividade para resposta aos chamados, relatada pela PCPR e pela PCPPR.

Em seguida, realizou-se algumas análises focadas unicamente na PCPR, e a primeira delas tratou da implementação de ações de verificação preliminar para análise quanto a abertura ou não de inquérito policial (QA16). Nesse aspecto, tanto a gestão da PCPR como a maioria das unidades questionadas afirmaram possuir critérios normatizados para realização dessa verificação preliminar, além de possuírem registro informatizado das verificações realizadas, inclusive com os casos que não resultaram na instauração de inquérito. Ressalta-se que, a única deficiência levantada na matéria foi quanto a tempestividade para realização da

verificação preliminar, a qual nem sempre ocorre em tempo adequado. Sendo assim, consolidando com os outros diagnósticos realizados do tema, o órgão obteve 74% de alcance nos objetivos propostos.

Outra temática levantada relacionada à PCPR foi a adoção e a padronização dos procedimentos investigativos da Polícia Civil (QA17), já nessa análise o órgão atingiu somente 39% dos itens de verificação. O resultado obtido deve-se principalmente pela falta de controle quanto à adesão pelos policiais civis aos procedimentos padrões para investigações policiais e pela falta de capacitações quanto aos procedimentos padrões que deveriam ser adotados, informações que foram corroboradas por meio das respostas enviadas pelas próprias delegacias. Além disso, verificou-se que os policiais civis não realizam apenas atividades inerentes ao seu cargo, sobrecarregando-os e, por conseguinte, reduzindo sua disponibilidade para atuar nas funções investigativas.

Ainda no que concerne as atividades da PCPR, verificou-se a tempestividade no cumprimento dos mandados de prisão realizados (QA18), e 47% dos itens de verificação foram alcançados. Tal resultado é consubstanciado pelo baixo grau de implementação de mecanismos nas unidades policiais para a priorização do cumprimento dos mandados e o fato de mandados serem cumpridos em prazo não razoável. Salienta-se ainda que inexistem medidas comprovadas para melhorar a tempestividade do cumprimento dos mandados de prisão.

Por fim, realizou-se uma última verificação direcionada exclusivamente à PCP, sobre a elaboração dos laudos periciais de forma tempestiva e padronizada (QA19), a qual obteve apenas 9% de atingimento dos pontos observados. O baixo nível de atingimento resultou de diversos fatores, entre eles: elaboração de laudos fora dos prazos legalmente previstos; ausência de sistema de controle dos prazos para elaboração de laudos; ausência de capacitações com os servidores quanto aos procedimentos padrões que devem ser adotados; e ausência de controle quanto à adesão pelos peritos aos procedimentos padrões para elaboração de laudos periciais.

6.3.3 Contextualização Social

O Plano Plurianual 2020 – 2023 traz indicadores para acompanhamento do desempenho social da Segurança Pública do Paraná, os quais inclusive guiaram o planejamento dessa avaliação de governo.

A apuração dos indicadores é realizada pelo Centro de Análise, Planejamento e Estatística (CAPE), conforme tabela a seguir.

Tabela 3 - Indicadores de Segurança Pública estabelecidos no PPA 2020 – 2023

INDICADORES	2018	2019	2020	PREVISÃO 2023
Crimes violentos letais intencionais* *tabela Quantitativo – Relatório de Mortes	2.088	1.931	2.186	2.006
Furtos e roubos de veículos* *tabelas 9 e 10 da CAPE – Relatório Estatístico	25.421	21.730	16.451	23.448
Ocorrências envolvendo tráfico de drogas* *tabela 14 da CAPE – Relatório Estatístico	11.788	12.338	13.718	12.760

Fontes: Adaptado do Plano Plurianual 2020 – 2023 e site da CAPE.

Da análise, pode-se aferir que o índice de crimes violentos letais intencionais possui trajetória de estabilidade, enquanto os furtos e roubos de veículos apresentam queda, com provável cumprimento da meta para 2023. Já as ocorrências envolvendo tráfico de drogas mostram tendência de elevação até o exercício de 2020.

6.3.4 Conclusão

A Pontuação da Avaliação do Governo de Estado do Paraná na área de Segurança Pública no exercício de 2020 foi de 5,73, o que indica que o Governo do Estado atingiu 57,3% dos objetivos atribuídos por esta análise de governo.

Do exposto, conclui-se que o Poder Executivo do Estado do Paraná implementou de forma parcial políticas públicas de segurança, com enfoque nos crimes violentos letais intencionais, contra o patrimônio, contra a dignidade sexual e nos que envolvam tráfico de drogas.

6.4 PREVIDÊNCIA

6.4.1 Introdução

A Previdência pública no Estado do Paraná é uma das cinco áreas estabelecidas como prioritárias devido não só ao relevante interesse social, mas também ao grande volume de recursos destinados ao sistema previdenciário do Estado.

Por meio de análise de relevância e impacto dos riscos existentes na área e das responsabilidades do governo estadual na política pública previdenciária, definiu-se como objeto desta avaliação verificar se a gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é realizada de maneira adequada e se os estudos atuariais realizados possuem os elementos atuariais mínimos necessários ao atingimento da solvência financeira e atuarial do RPPS paranaense.

Portanto, o objeto e o objetivo a serem abordados neste trabalho são:

OBJETO:	Objetivos, processos, recursos e serviços do Regime Próprio de Previdência Social que visem a solvência financeira e atuarial.
OBJETIVO:	Avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos e serviços do Regime Próprio de Previdência Social que visem a solvência financeira e atuarial.

Dessa forma, todos os itens avaliados na área de Previdência levam em consideração o impacto no objetivo estabelecido para o alcance da solvência financeira e atuarial do RPPS. Assim, as Questões de Avaliação estão relacionadas direta ou indiretamente a um ou mais objetivos.

6.4.2 Avaliação de Governo na Previdência

A avaliação da implementação de objetivos, processos, recursos, produtos e serviços na área de Previdência pelo Poder Executivo do Estado do Paraná foi conduzida por meio da verificação do cumprimento das Questões de Avaliação que impactem os objetivos propostos da área. As Questões de Avaliação, por sua vez, são compostas por Itens de Verificação que examinam cada aspecto da gestão pública.

A análise buscou alcançar os pontos críticos referentes à gestão do Regime Próprio de Previdência no Estado do Paraná, perpassando por assuntos relativos ao processo de manutenção de benefícios e critérios de elegibilidade dos beneficiários do RPPS; avaliação atuarial; controle de arrecadação; realização de estudos avaliativos dos impactos de alterações legislativas e das políticas de remuneração e contratação no equilíbrio financeiro e atuarial dos fundos previdenciários; controle dos dados dos segurados do RPPS; gestão da taxa de administração; controle das disponibilidades financeiras do RPPS; capacitação dos envolvidos na gestão e na execução da política previdenciária estadual; estruturação do órgão gestor do RPPS; formulação, a execução, o controle e o desempenho da política de investimentos; implementação de medidas exequíveis para o equacionamento do déficit atuarial do regime de previdência; processos estabelecidos para a obtenção e manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP); formulação, execução, controle e o desempenho da política de investimentos; implementação e a regulamentação da Previdência Complementar no Estado do Paraná; e obediência ao princípio da unidade de gestão do RPPS.

A avaliação conjunta dos temas acima expostos proporcionou uma visão abrangente a respeito da formulação, execução e implantação da política previdenciária do Estado, permitindo a realização de um diagnóstico efetivo sobre a área, traduzido pela Pontuação da Função de Governo, que vai de zero a dez.

O Quadro 5, a seguir, contém os resultados da análise na área da Previdência para cada Questão de Avaliação formulada, bem como o resultado geral, relativo à Função de Governo.

Quadro 5 - Resultado da Avaliação de Governo na Previdência em 2020

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	VALIDADA?	RESULTADO
QA1: Há a implementação e a regulamentação da Previdência Complementar no Estado do Paraná?	SIM	0,29
QA2: Há a implementação de medidas para o equacionamento do déficit atuarial do regime de previdência, e tais medidas são exequíveis?	SIM	0,11
QA3: Há processos estabelecidos que visem a obtenção e a manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)?	SIM	0,67
QA4: Há a obediência ao princípio da unidade de gestão do RPPS?	SIM	0,29
QA5: A formulação, a execução, o controle e o desempenho da política de investimentos atendem às normativas aplicáveis?	SIM	0,45
QA6: Há estruturação adequada do órgão gestor do RPPS?	PARCIALMENTE	0,71
QA7: Há capacitação adequada dos envolvidos na gestão e na execução da política previdenciária estadual?	SIM	0,00
QA8: Há estudo atuarial que avalie os impactos de alterações legislativas e das políticas de remuneração e contratação no equilíbrio financeiro e atuarial dos fundos previdenciários?	SIM	0,67
QA9: As avaliações atuariais são realizadas anualmente, com as técnicas adequadas e os elementos atuariais necessários?	SIM	0,50
QA10: Os controles de arrecadação e de verificação dos percentuais de contribuição previdenciária são adequados, inclusive em relação à celebração de parcelamentos de contribuições e aportes suplementares?	SIM	0,71
QA11: Há controle das disponibilidades financeiras do RPPS por fundo previdenciário?	SIM	1,00
QA12: A gestão da taxa de administração observa as disposições legais pertinentes?	PARCIALMENTE	0,50
QA13: Há controle adequado sobre os dados dos segurados do RPPS?	SIM	0,40
QA14: O rol e o processo de manutenção de benefícios e os critérios de elegibilidade dos beneficiários do RPPS são adequados?	SIM	0,67
PONTUAÇÃO DA FUNÇÃO DE GOVERNO NA PREVIDÊNCIA:		4,98

Fonte: autores (2020).

No que diz respeito à implementação e a regulamentação da Previdência Complementar no Estado do Paraná (QA1), aferiu-se 29% de cumprimento dos itens referentes à questão de avaliação. Este resultado se deve, conforme resposta recebida do Departamento de Recursos Humanos e Previdência (DRH), à não formalização

da entidade gestora da Previdência Complementar no Estado. A proposta de criação de tal entidade foi finalizada e aprovada pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), mas sua formalização está pendente de definição pelo Governo.

Quanto à implementação de medidas para o equacionamento do déficit atuarial do regime de previdência e sua exequibilidade (QA2), houve o atingimento de apenas 11% do objetivo proposto. Ainda que haja Plano de Amortização, sua última alteração foi dada pela Lei Estadual nº 19.790/2018, ou seja, não contempla as regras presentes na EC nº 45/2019. Para resolver esta situação, o DRH informou que será constituído grupo de trabalho para atender à reformulação do plano aderente à realidade financeira e atuarial do Estado do Paraná. Por fim, o DRH também informou que o governo do Estado do Paraná possui tratativas com o Ministério da Economia para viabilizar um Termo de Cooperação com a Secretaria de Previdência Social e do Trabalho para tratar, dentre outros assuntos, da reformulação do plano de custeio e de amortização.

Com relação aos processos estabelecidos para obtenção e manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP (QA3), verificou-se o alcance de 67% dos itens avaliados. Em que pese a obtenção pelo Governo do Estado do Paraná, desde o ano de 2006, do CRP pela via judicial¹¹, a PARANAPREVIDÊNCIA (PRPREV) apresentou os Ofícios PRPREV/PRES nº 100/2020 e PRPREV/PRES nº 174/2019, contendo justificativa e procedimentos com vista ao atendimento dos apontamentos da Secretaria de Previdência em relação ao CRP do Estado do Paraná.

No tocante à obediência à Unidade de Gestão, característica inerente aos RPPS, esta não se verificou. O art. 10 da Portaria MPS nº 402/08¹² e seu § 1º enfatizam que é vedada a existência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo. Todavia, não é isto que se observa no Estado do Paraná. A Questão de Avaliação 4 (QA4), que alcançou 29% dos itens de verificação, versou sobre a obediência ao princípio da Unidade de Gestão. A Unidade de Gestão se refere à condução única e exclusiva do RPPS Estadual por apenas um órgão gestor. Em outras palavras, deve haver a gestão dos direitos e deveres vinculados ao regime próprio de forma centralizada e concentrada. Assim, a condução do RPPS é levada a cabo por meio da administração, gerenciamento e operacionalização do regime próprio, envolvendo as atividades de arrecadação e de gestão dos recursos e fundos previdenciários e a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios¹³.

Entretanto, conforme resposta aos documentos solicitados pelo Tribunal de

11 Ação Civil Ordinária nº 830, do Supremo Tribunal Federal

12 Art. 10. É vedada a existência de mais de um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo.

13 III, item 46, da Nota Técnica SEI nº 11/2017/CGACI/SRPPS/SPREV-MF.

Contas na Demanda CACO n.º 195539, constatou-se que a PRPREV não gerencia a folha de inativos do Tribunal de Justiça (TJ/PR) para os servidores com idade superior a 73 anos nem a do Ministério Público referente aos Fundos Financeiro e de Previdência. Ainda, os convênios vigentes celebrados entre o RPPS e os Poderes do Estado não foram revisados a fim de prever o gerenciamento da folha de benefícios desses Poderes.

Ademais, a entidade gestora do RPPS paranaense foi constituída sob a forma de Serviço Social Autônomo, entidade de direito privado não integrante da Administração Pública. Tal fato, por si só, implica em descumprimento ao critério relativo à unidade gestora única e que constitui uma das exigências a serem cumpridas para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), conforme disposto no inciso IV do art. 5º da Portaria MPS n.º 204, de 10 de julho de 2008¹⁴.

Por fim, o Ofício PRPREV/OPRES n.º 164/2019 demonstra que a PRPREV adota ações para que o princípio da unidade de gestão seja obedecido. No entanto, até o presente momento, a gestão da folha de aposentados e pensionistas e do Fundo Financeiro continua a cargo do Tribunal de Justiça e do Ministério Público, contrariando o já citado princípio.

A Questão de Avaliação 5 (QA5), que abordou a adequação da formulação, execução, controle e desempenho da política de investimentos em relação às normativas aplicáveis, obteve 45% de atingimento pelo Estado. Dentre os pontos a serem objeto de melhoria pelo Estado, podem ser destacados: monitoramento com relação à conservação dos imóveis e terrenos que compõem o patrimônio do Fundo de Previdência; geração de renda dos imóveis que compõem o patrimônio do Fundo de Previdência; realização de vistorias periódicas em terrenos que compõem o patrimônio do Fundo de Previdência; e alinhar a rentabilidade dos investimentos do RPPS à política anual de investimentos.

No tocante à geração de renda dos imóveis, verificou-se uma alta taxa de vacância e um saldo a receber no valor de R\$ 948.571, 63 em relação aos imóveis locados. A vacância existente faz com que não haja rentabilidade, contrariando assim o princípio da rentabilidade, conforme se depreende da leitura do art. 10 da Lei Estadual n.º 17.435/2012.

As visitas periódicas aos terrenos que compõem o patrimônio do Fundo de Previdência constituem importante instrumento para evitar a invasão dos terrenos por terceiros e a construção ilegal. Ainda, monitorar a conservação dos imóveis e terrenos permite a manutenção das condições de uso do bem.

14 Art. 5º A SPS, quando da emissão do CRP, examinarão cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e das exigências abaixo relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS: IV - existência de apenas um RPPS e uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente federativo;

Já no que diz respeito à rentabilidade dos investimentos e, conforme relatório emitido pela Consultoria LDB, data base 31 de julho de 2020, no presente exercício, os investimentos do Fundo de Previdência ficaram abaixo da meta atuarial (-0,37%).

A QA6 focou na estruturação física e de pessoal do órgão gestor do RPPS. Nessa questão, aproximadamente 29% dos quesitos foram validados pela equipe de avaliação das contas em virtude da pandemia provocada pelo Coronavírus, que impossibilitou a visita às instalações do RPPS a fim de verificar os demais quesitos formulados. O percentual de atingimento dos quesitos foi de 71% e, portanto, reflete as respostas fornecidas pelo órgão gestor do RPPS paranaense.

Ainda em relação à QA6, a análise do diagnóstico de recursos humanos apresentado pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP) para o dimensionamento quali-quantitativo da força de trabalho mostra que não há metodologia para estabelecer o quantitativo da força de trabalho no RPPS paranaense. Assim, as decisões relacionadas a este dimensionamento são tomadas estritamente em função da percepção dos gestores de recursos humanos. Tal fato se reflete na quantidade de profissionais responsáveis pelo setor de atuária do RPPS. O Despacho DPREV/ATUÁRIA N.º 262/2020, em resposta ao APA 14191, achado 08, evidencia que o número atual de atuários não é suficiente para atendimento das demandas do setor de atuária. Como exemplo, cita-se a não adequação das Notas Técnicas Atuariais ao disposto na IN n.º 05/2018.

A QA7 abordou a capacitação dos envolvidos na gestão e na execução da política previdenciária estadual. Nesta questão o Estado não atingiu nenhum dos quesitos formulados. Não foi apresentada a certificação técnica de todos os membros do Comitê de Investimentos do órgão gestor do RPPS paranaense nem a política de capacitação e certificado/comprovação de presença de eventos ou cursos dos quais os membros dos setores de atuária e concessão de benefícios tenham participado. A mesma situação ocorreu em relação à SEAP.

No tocante à existência de estudo atuarial que avalie os impactos de alterações legislativas e das políticas de remuneração e contratação no equilíbrio financeiro e atuarial dos fundos previdenciários (QA8), o Estado atingiu 67% dos itens avaliados. Assim, verificou-se que são realizados estudos de impacto no Fundo de Previdência referentes às alterações de políticas remuneratórias e de contratações, bem como há processo de encaminhamento das propostas de alteração na política remuneratória do Poder Executivo à PRPREV. Entretanto, como oportunidade de melhoria a ser implementado pelo Estado, inclui-se o estabelecimento de processo de verificação periódica pelo órgão gestor do RPPS de alterações na política remuneratória e de contratação do Estado.

O objetivo da Questão de Avaliação 9 (QA9) foi verificar se a avaliação atuarial é realizada anualmente, com as técnicas adequadas e os elementos atuariais

necessários. O atendimento aos quesitos nessa questão foi de 50%. Como principal ponto de atenção, aponta-se o conteúdo do relatório de análise de hipóteses. Em que pese o órgão gestor do RPPS ter realizado o relatório de análise de hipóteses, este não observou as diretrizes expostas na Portaria MF n.º 464/2018. A título de exemplo, podem ser citadas as seguintes inconsistências: não observância dos parâmetros definidos na Portaria MF 464/2018 para alteração futura no perfil e composição da massa de segurados ativos; ausência de demonstração dos critérios utilizados para a escolha da taxa de juros utilizada em cada fundo previdenciário; composição do grupo familiar estimada em desacordo com os parâmetros definidos pela Secretaria de Previdência; incompletude da avaliação da qualidade da base cadastral; Ausência de descrição dos critérios e metodologias utilizados para aferição das receitas ou despesas futuras oriundas da compensação financeira.

Em relação à alteração futura no perfil e composição da massa de segurados ativos, salienta-se que esta Corte de Contas já se pronunciou repetidas vezes sobre tal inconsistência, como no protocolado n.º 712251/19, no Acórdão de Parecer Prévio n.º 223/16 – Tribunal Pleno e no Acórdão n.º 2237/20 – Tribunal Pleno, mas a aludida inconsistência permanece.

Também cabe destacar a utilização indevida da hipótese de gerações futuras no cálculo da compensação financeira a receber. O art. 37¹⁵, §3º, da Portaria MF n.º 464/2018 é taxativo ao dizer que, em qualquer hipótese, o cômputo dos valores a receber em virtude da compensação financeira pelo RPPS somente será admitido em relação à geração atual.

Ressalta-se que as premissas utilizadas impactam diretamente no resultado atuarial a ser obtido. Desta forma, de maneira a obter um resultado atuarial que reflita a real situação previdenciária do Estado do Paraná, os estudos atuariais devem estar fundamentados em hipóteses aderentes e seguir as regras e parâmetros expostos na legislação.

Quanto à adequação dos controles de arrecadação e de verificação dos percentuais de contribuição previdenciária (QA10), houve o atendimento a 71% dos itens. Por um lado, conforme evidenciado no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA) de 2020, data-base 31/12/2019, a alíquota incidente sobre as remunerações de segurados ativos, inativos e pensionistas foi majorada para 14%, seguindo o previsto na Emenda Constitucional n.º 103/2019. Por outro lado, o relatório de irregularidades do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR) relativo ao período mar-abr/2020 demonstra divergências, como por exemplo entre

15 Art. 37. Quanto aos benefícios a conceder, a estimativa de compensação previdenciária a receber ou a pagar pelo RPPS deverá ter por base os dados cadastrais relativos ao tempo de contribuição anterior a outros regimes previdenciários, inclusive as comprovações de vínculo apresentadas quando da concessão dos benefícios de aposentadoria, ou os valores de compensação efetivamente verificados para o RPPS. (...) § 3º Em qualquer hipótese, é admitido o cômputo dos valores a receber em virtude da compensação financeira pelo RPPS somente em relação à geração atual.

os valores repassados das contribuições do Ente (“patronal”), relativos aos servidores, que estão inferiores aos efetivamente devidos, considerando os valores obtidos pela multiplicação das bases de cálculo informadas no DIPR pela alíquota cadastrada no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV).

A questão seguinte (QA11) avaliou se há controle das disponibilidades financeiras do RPPS por fundo previdenciário. Nesse aspecto, o Estado alcançou 100% dos objetivos. Para validar os itens de verificação, foram utilizados os balancetes dos 3 Fundos Públicos de Natureza Previdenciária (Financeiro, Militar e Previdenciário). Assim, verificou-se que as unidades contábeis possuem registros separados, também evidenciado por meio da classe 7 (controle da disponibilidade de recursos).

Com relação ao atendimento às disposições legais na gestão da taxa de administração (QA12), houve o atendimento a 50% dos itens de verificação. Não há, por exemplo, rateio entre os Fundos Previdenciários para o custeio da taxa de administração. Ainda que o órgão gestor do RPPS paranaense afirme no item 6.3.2 da Nota Técnica DPREV/ATUÁRIA n.º 121/2020 que a Lei PR n.º 18.370/2014 permitiu que os recursos necessários para manutenção da PARANAPREVIDÊNCIA sejam oriundos das contribuições previdenciárias destinadas ao FUNDO DE PREVIDÊNCIA, a própria lei de criação da PRPREV (Lei n.º 12.398/98) veda tal conduta em seu art. 30, inciso I¹⁶. Ademais, a ausência de rateio da taxa de administração entre os Fundos Previdenciários foi objeto da TCE n.º 766483/19.

No que diz respeito ao percentual das receitas utilizado como base para o custeio administrativo do RPPS, verificou-se que consideradas as despesas com os pagamentos de proventos e pensões pagos aos segurados inativos e aos pensionistas somente do Fundo de Previdência, o custo com a taxa administrativa para o respectivo Fundo (2,72%) superaria, em termos percentuais, o limite de 1,5% (um e meio por cento) estabelecido pelo inciso I, do art., 30, da Lei Estadual n.º 12.398/98.

Já no que tange ao acompanhamento pelos Conselhos Deliberativo e Fiscal da Paranaprevidência a respeito da utilização dos recursos da taxa de administração, verificou-se que as atas do Conselho de Administração demonstram, apenas, um quadro com a execução orçamentária até data-base de referência, sem, no entanto, haver discussão sobre o impacto da retirada de tais valores do Fundo de Previdência. Frise-se, ainda, que o valor da taxa de administração aumentou 20,17% em relação ao ano de 2019. Desta forma, citado valor saltou de R\$ 69.724.000,00 para R\$ 83.790.000,00. Cabe destacar que a taxa de administração é integralmente custeada com recursos do Fundo de Previdência.

16 Art. 30 São RECEITAS ADMINISTRATIVAS VINCULADAS

I - as importâncias, em dinheiro, vertidas, pelo Estado, à PARANAPREVIDÊNCIA, especificamente para cobrir os gastos desta natureza, dos FUNDOS DE NATUREZA PREVIDENCIÁRIA, no percentual de 1,50% (um e meio por cento), percentual este incidente sobre o total dos proventos e pensões pagos aos segurados inativos e aos pensionistas, inscritos na PARANAPREVIDÊNCIA, incluídos os recursos mencionados no Art. 83, seus incisos e parágrafos.

Desta feita, havendo o custeio da gestão dos demais Fundos Públicos de Natureza Previdenciária por meio de recursos provenientes unicamente do Fundo de Previdência, indiretamente, estar-se-á diante de uma situação de repasse financeiro entre fundos, situação expressamente vedada pela supracitada norma. Tal prática não se coaduna com o princípio atuarial da prudência bem como não observa o equilíbrio de que trata o art. 40 da Constituição Federal de 1988, art. 69 da Lei Complementar n.º 101/00 e o art. 1º da Lei Federal n.º 9.717/98.

A Questão de Avaliação 13 (QA13) verificou a existência e adequação de controle sobre os dados dos segurados do RPPS. Nesse aspecto, o Poder Executivo obteve 40% dos itens propostos. Não foi possível constatar a realização de análise prévia da base de dados enviada pelos Poderes, órgãos e entidades ao órgão gestor do RPPS Estadual. Também não consta, no Relatório de Avaliação Atuarial, a análise detalhada da base cadastral. No Relatório da Avaliação Atuarial apenas há uma declaração de que a base cadastral utilizada possui qualidade, indica consistência dos dados (entretanto não dispõe sobre a realização de testes de consistência) e dos resultados apresentados. Nada diz, por exemplo, sobre a sua atualização, elemento crucial para a realização do cálculo atuarial, que utiliza a combinação de diversas características dos servidores públicos (datas de nascimento e admissão, remuneração, estado civil, gênero, atividade e tempo de contribuição anterior à admissão no Estado) de forma a refletir a realidade do Estado do Paraná e permitir a consistente precificação do passivo previdenciário do RPPS. Inexiste, também, a indicação das providências tomadas para o saneamento de eventuais inconsistências constantes na base de dados.

No que diz respeito aos procedimentos destinados à manutenção da atualização e consistência da base cadastral de ativos, inativos e pensionistas, o DRAA com data-base 31/12/2019 evidencia que as datas dos últimos recenseamentos previdenciários para segurados ativos e para aposentados são 31/12/2009 e 31/12/2015, respectivamente. Ressalta-se que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio do protocolado n.º 712251/19, já se manifestou sobre os procedimentos adotados pelo órgão gestor do RPPS paranaense em relação à base cadastral utilizada.

Por fim, a última Questão de Avaliação da área Previdência (QA14) versou sobre a adequabilidade do rol, do processo de manutenção de benefícios e dos critérios de elegibilidade dos beneficiários do RPPS. Nesta questão o Estado obteve 67% de atendimento aos itens formulados.

Averiguou-se a existência de procedimentos de perícia médica para verificação da elegibilidade e persistência ao recebimento do benefício por invalidez permanente de servidor e pensionista inválido. Como evidência, a equipe de análise das contas do governador recebeu resoluções do Conselho Diretor da PRPREV que aprovam o credenciamento de médicos para a realização da perícia. Ressalta-se que tais documentos não permitem afirmar que apenas a PRPREV realiza ou supervisiona

as perícias médicas, mas respondem ao item de verificação no sentido da existência de procedimentos de perícia médica para aferição da elegibilidade e persistência ao recebimento do benefício.

Ainda, buscou-se saber se houve a adequação do rol de benefícios pagos pelos fundos previdenciários ao disposto na EC n.º 45/2019 e se os critérios de elegibilidade de pensionistas foram adequados às alterações trazidas pela citada emenda. Nessa toada, um dos documentos recebidos por esta equipe demonstra as alterações a serem realizadas pelo órgão gestor do RPPS paranaense nas regras de negócio do sistema GPREV para adequá-lo às mudanças advindas da EC n.º 45/2019. Assim, marcou-se como atendido o item que versa sobre os critérios de elegibilidade de pensionistas.

Entretanto, no que diz respeito à adequação do rol de benefícios pagos pelos fundos previdenciários ao disposto na EC n.º 45/2019, verificou-se na Informação n.º 001/2020 – Diretoria de Previdência, juntada no Protocolo n.º 16.468.164-5, que, até o presente momento, são pagos, por meio da folha de pagamento de segurados inativos do RPPS, além do auxílio-reclusão, os seguintes benefícios com atributo assistencial: o benefício assistencial por invalidez, o auxílio de invalidez-reformados (judicial) e o salário-família.

No mesmo expediente, juntou-se a Informação n.º 090/2020 da Divisão Funcional de Seguridade Social da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, o qual indica, apesar do exposto na Nota Técnica SEI n.º 12212/2019/ME, a necessidade de se elaborar lei estadual para regulamentar a transferência dos citados benefícios, a qual deverá ser acompanhada estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nessa toada, instituiu-se um Grupo de Trabalho, pela Resolução Conjunta SEAP/SEFA/PRPREV n.º 001/2020, que visa a edição da norma que irá regulamentar a transferência da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios assistenciais o ente federativo.

No entanto, até o momento de elaboração do presente relatório de avaliação de políticas públicas, não foi elaborada a referida lei estadual. Dessa forma, o Estado do Paraná não implementou o disposto no art. 9º da EC n.º 103/2019 no prazo estabelecido pela Portaria SEPRT/ME n.º 1.348/2019 (31 de julho de 2020), razão pela qual o item de verificação foi dado como não atendido.

6.4.3 Contextualização Social

O desempenho social da Previdência no Estado do Paraná contextualiza-se dentro da avaliação de governo por meio da aferição do ISP – Indicador de Situação Previdenciária, a ser divulgado anualmente pela Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e que servirá de base para

a definição do perfil de risco atuarial dos RPPS¹⁷. Este indicador tem por base os dados e informações constantes nos demonstrativos encaminhados e preenchidos pelos entes federativos sem, portanto, análise de mérito quanto aos números apresentados.

O ISP está fundado na análise de indicadores associados aos aspectos de Gestão e transparência, Situação Financeira e Situação Atuarial¹⁸. Para o propósito deste trabalho, enfocou-se nos indicadores de Suficiência Financeira e Acumulação de Recursos, para a Situação Financeira, e de Cobertura dos Compromissos Previdenciários, para a Situação Atuarial.

O Indicador de Suficiência Financeira tem por objetivo aferir, anualmente, em que medida as receitas do RPPS cobrem suas despesas. Este indicador não considera receitas eventuais recebidas pelo RPPS bem como as transferências e aportes destinados à cobertura de insuficiências financeiras do regime¹⁹. Seu cálculo é feito da seguinte forma:

$$\text{Suficiência Financeira} = \frac{\text{Total das Receitas Previdenciárias Anuais}}{\text{Total das Despesas Previdenciárias Anuais}}$$

No que tange ao Indicador de Acumulação de Recursos, seu objetivo é medir a capacidade do RPPS na acumulação de recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários e corresponderá à razão do acréscimo ou decréscimo anual das aplicações de recursos pelo total de despesas previdenciárias do exercício²⁰. O cálculo deste indicador é realizado em duas etapas:

Acréscimo ou decréscimo financeiro:

$$\text{Saldo de Aplicações 2019} - \text{Saldo de Aplicações 2018}$$

$$\frac{\text{Acréscimo ou Decréscimo Financeiro no Ano (aplicações financeiras e disponibilidades)}}{\text{Total de Despesas Previdenciárias Anuais}}$$

Já o Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários possui como objetivo medir a solvência do plano de benefícios e é obtido por meio da relação entre as aplicações financeiras e disponibilidades do RPPS e as provisões matemáticas previdenciárias. Sendo assim, seu cálculo é dado por:

$$\text{Cobertura dos Compromissos Previdenciários} = \frac{\text{Aplicações financeiras} + \text{Disponibilidades (DAIR dez/2019)}}{\text{PMBAC} + \text{PMBC (DRAA 2020)}}$$

Onde:

PMBAC: Provisão Matemática de Benefícios a Conceder.

PMBC: Provisão Matemática de Benefícios Concedidos.

17 Art. 1º, §1º, da Portaria SPREV n.º 14.762/2020.

18 Art. 4º, da Portaria SPREV n.º 14.762/2020.

19 Art. 8º, §4º, da Portaria SPREV n.º 14.762/2020.

20 Art. 9º, da Portaria SPREV n.º 14.762/2020.

O resultado dos indicadores de Suficiência Financeira e de Cobertura dos Compromissos Previdenciários, até o último dado divulgado, são apresentados nas Tabelas 4 e 5, respectivamente.

Tabela 4 - Indicadores de Suficiência Financeira: 2019-2020

2019		2020	
Posição	Índice	Posição	Índice
19º	0,4478	16º	0,5008

Fonte: autores (2020).

Tabela 5 - Cobertura dos Compromissos Previdenciários: 2019-2020

2019		2020	
Posição	Índice	Posição	Índice
-	-	8º	0,0461

Fonte: autores (2020).

Para o ano de 2020, os resultados demonstram que, em relação à Suficiência Financeira, o Estado do Paraná se encontra em posição deficiente, estando apenas na 16ª posição entre as 27 Unidades Federativas. No tocante à Cobertura dos Compromissos Previdenciários deste mesmo ano, sua posição foi a 8ª dentre as 22 unidades federativas que obtiveram resultado para o indicador de cobertura dos compromissos previdenciários.

No que diz respeito ao ano de 2019, o Estado do Paraná obteve a posição 19 entre as 26 unidades federativas em que foi possível a realização do cálculo do Indicador de Suficiência Financeira por parte da Secretaria de Previdência.

Já para o Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários de 2019, a Secretaria de Previdência indicou no Relatório do ISP do referido ano que, caso o ente federativo não tenha enviado informações no DAIR (Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos) de dezembro de 2018 ou no DRAA (Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial) de 2019, tal indicador não seria calculado para o ente.

O Quadro 6 demonstra a classificação final do ISP referente ao RPPS paranaense. As notas atribuídas ao ISP dos entes federativos variam de A a D e são obtidas por meio das combinações das classificações parciais dos índices apurados.

Quadro 6 - Classificação final do ISP

ISP 2019	ISP 2020
D	C

Fonte: autores (2020).

Por fim, destaca-se que no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná estão em curso as Tomadas de Contas Extraordinárias de n.º 712251/19, 766483/19, 846738/19 e o Relatório de Homologação de Recomendações (Acórdão n.º 2237/20), os quais versam sobre a situação previdenciária do Estado do Paraná.

6.4.4 Conclusão

A Pontuação da Avaliação do Governo de Estado do Paraná na área de Previdência no exercício de 2020 foi de 4,98, o que indica que o Governo do Estado atingiu 49,8% dos objetivos atribuídos por esta análise de governo.

Do exposto, conclui-se que o Poder Executivo do Estado do Paraná implementou parcialmente os objetivos, processos, recursos, produtos e serviços que visem à solvência financeira e atuarial do RPPS do Estado.

6.5 ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

6.5.1 Introdução

A área definida como Administração e Finanças englobou os setores e ações do setor público que visem ao equilíbrio financeiro. Estabeleceu-se como uma das temáticas prioritárias devido à sua importância para a manutenção das condições financeiras que permitem continuidade e/ou a expansão das políticas públicas. Os assuntos prioritários, abordados nessa área, foram definidos por meio da formulação de Questões de Avaliação a partir de uma análise de relevância e impacto.

O objeto e o objetivo a serem abordados neste trabalho são:

OBJETO:	Objetivos, processos, recursos e serviços que visem ao equilíbrio financeiro.
OBJETIVO:	Avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos e serviços que visem ao equilíbrio financeiro.

Portanto, os itens avaliados na área de Administração e Finanças levaram em conta o impacto no objetivo estabelecido de garantia do equilíbrio financeiro, estando as Questões de Avaliação relacionadas direta ou indiretamente a um ou mais objetivos.

6.5.2 Avaliação de Governo na Administração e Finanças

A avaliação da implementação de objetivos, processos, recursos, produtos e serviços na área de Administração e Finanças pelo Poder Executivo do Estado do Paraná foi realizada por meio da verificação do cumprimento das Questões de Avaliação que impactem os objetivos propostos da área. As Questões de Avaliação, por sua vez, são compostas por Itens de Verificação que examinam cada aspecto da gestão pública.

A análise buscou avaliar os pontos críticos referentes à política financeira no Estado do Paraná, em especial em relação aos seguintes assuntos: elaboração e publicação dos dispositivos orçamentários de acordo com as normativas vigentes; processos de instituição, previsão e arrecadação de tributos; medidas de controle da dívida ativa tributária; processos de realização de operações de crédito e do controle do endividamento; processos de criação de despesas; processos de monitoramento e controle das despesas com pessoal; processos de gestão e de controle de despesas de exercícios anteriores; processos de destinação de recursos para a cobertura do déficit de empresas, fundações e fundos; critérios e processos para o monitoramento da realização de receita e para a limitação de empenho; existência de análise quanto à viabilidade de fundos especiais; e sistemas informatizados para o controle orçamentário, financeiro e de custos.

A avaliação conjunta dos assuntos mencionados proporciona uma ampla visão análise a respeito dos pontos-chave para o sucesso da política financeira do Estado, permitindo a realização de um diagnóstico efetivo sobre a área, materializado pela Pontuação da Função de Governo, que vai de zero a dez.

Os resultados da análise na área da Administração e Finanças encontram-se Quadro 7, a seguir, que apresenta cada Questão de Avaliação com sua respectiva pontuação, bem como a Pontuação da Função de Governo da área:

Quadro 7 - Resultado da Avaliação de Governo na Saúde em 2020

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	VALIDADA?	RESULTADO
QA1: Os dispositivos orçamentários são elaborados e publicados de acordo com as normativas vigentes?	SIM	0,55
QA2: Há processos implementados de instituição, previsão e arrecadação de tributos?	SIM	0,67
QA3: Há medidas implementadas de controle da dívida ativa tributária?	SIM	0,55
QA4 :Há processos de realização de operações de crédito e do controle do endividamento implementados?	SIM	0,27
QA5: A criação de despesas atende ao previsto nos dispositivos orçamentários?	SIM	0,67
QA6: Há processos de monitoramento e controle implementados das despesas com pessoal?	SIM	0,65
QA7: Os processos de gestão e de controle de despesas de exercícios anteriores atendem às normativas vigentes?	SIM	0,71
QA8: Os processos de destinação de recursos para a cobertura do déficit de empresas, fundações e fundos atendem às normativas vigentes?	PARCIALMENTE	0,78

QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	VALIDADA?	RESULTADO
QA9: Há critérios e processos adequados para o monitoramento da realização de receita e para a limitação de empenho?	SIM	0,86
QA10: Há análise quanto à viabilidade de fundos especiais?	SIM	0,33
QA11: Há sistemas informatizados para o controle orçamentário, financeiro e de custos implementados?	SIM	0,00
PONTUAÇÃO DA FUNÇÃO DE GOVERNO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS:		5,48

Fonte: autores (2020).

A avaliação na área financeira possibilita afirmar que, no tocante ao atendimento às normativas vigentes quanto à elaboração e à publicação dos dispositivos orçamentários (QA1), houve o atendimento de 50%. Demonstrou-se, durante a análise, que não há um processo estabelecido de revisão e de atualização do plano plurianual, incluindo novos investimentos; e não há a divulgação do plano plurianual atualizado em meios eletrônicos de acesso público

Quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), não há metas e prioridades da administração direta e indireta, ademais ela não dispõe sobre as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e não há processo estabelecido de incentivo à participação popular durante a elaboração e a discussão da lei de diretrizes orçamentárias.

No tocante à Lei Orçamentária Anual (LOA), esta não contém a estimativa das receitas potenciais do Estado e nem as renúncias fiscais; bem como não há as medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. Além disso, não há processo estabelecido de incentivo à participação popular durante a elaboração e a discussão da LOA e nem há divulgação da lei orçamentária anual atualizada em meios eletrônicos de acesso público.

Quanto à implementação de processos de instituição, previsão e arrecadação de tributos (QA2), houve o atingimento de 67% do objetivo proposto. Nessa questão, os pontos sensíveis relacionam-se à ausência de processo estabelecido de recebimento de informações cartoriais e da Receita Federal do Brasil para fins de cobrança do ITCMD; à ausência de diagnóstico a respeito da estrutura, pessoal e processos de cobrança de tributos no Estado; à insuficiência de auditores fiscais para a efetiva cobrança de tributos estaduais; à deficiência de estrutura tecnológica para a cobrança de tributos e à ausência de processo de inteligência efetivo a fim de otimizar a cobrança de tributos.

Com relação à implementação de medidas para o controle da dívida ativa tributária (QA3), verificou-se que houve o alcance de 55% dos itens avaliados. Dentre os problemas, constatou-se que não há divulgação anual da quantidade e dos valores

de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e dos maiores devedores estaduais de tributos. Ademais, o quantitativo de Procuradores do Estado e a estrutura tecnológica existentes não atendem ao que é considerado adequado pelo estudo para a cobrança de dívida ativa.

A questão seguinte avaliou a implementação de processos de operações de crédito e do controle do endividamento (QA4), com atingimento de somente 27% do objetivo. Não há diagnóstico consolidado a respeito da dívida contratual do Estado, bem como da dívida não contratual e de precatórios, inclusive quanto aos índices e critérios de atualização. Também não há estudos que embasem a realização de operações de crédito em face das prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo, nem processo estabelecido de controle das operações de crédito, com vistas a evitar que seja superior ao montante das despesas de capital.

Ademais, o refinanciamento da dívida pública não consta separadamente na lei orçamentária anual e não há processo estabelecido para o adequado reconhecimento e atualização monetária da dívida não contratual, inclusive precatórios.

Com relação ao processo de criação de despesas (QA5), houve o cumprimento de 67% dos itens. Não há controles a fim de garantir que os atos que criem ou aumentem despesa obrigatória de caráter continuado sejam acompanhados de comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais; nem controles a fim de garantir que tal comprovação seja acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas; ou ainda processo estabelecido de verificação da adequação das premissas e da metodologia de cálculo utilizada.

No que tange à existência de processos de monitoramento e controle implementados das despesas com pessoal (QA6) o Estado do Paraná alcançou um grau de atendimento dos itens verificados de 65%. Foi verificado que não existem diagnósticos que visem:

- a) a efetividade da política de pessoal do Estado;
- b) métricas para aferição de produtividade;
- c) alternativas de alocação dos recursos com pessoal para o oferecimento de serviços públicos.

Também é possível destacar a inexistência de:

- a) controles a fim de garantir que os atos que aumentem despesa com pessoal sejam acompanhados de comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais;
- b) controles a fim de garantir que a comprovação de que a despesa com pessoal não afetará as metas de resultados fiscais seja acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas;

c) processo estabelecido de verificação da adequação das premissas e da metodologia de cálculo utilizada na comprovação de que a despesa com pessoal não afetar as metas de resultados fiscais.

Quando da análise dos processos de gestão e de controle de despesas de exercícios anteriores e seu grau de aderência às normativas vigentes o Estado atingiu 71% (QA7). Destaca-se como oportunidade de melhoria o estabelecimento de um diagnóstico anual a respeito da composição e da evolução dos restos a pagar e de ações com vistas à resolução das despesas de exercícios anteriores existentes.

A QA8 avaliou se os processos de destinação de recursos para a cobertura do déficit de empresas, fundações e fundos atendem às normativas vigentes. Foram verificadas deficiências nos estudos anuais a respeito da situação financeira de empresas, fundações e fundos públicos, assim como a falta de disposição na lei de diretrizes orçamentárias sobre as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. De tal forma, o desempenho do Estado para essa questão foi de 78%.

Quando da análise da existência de critérios e processos adequados para o monitoramento da realização de receita e para a limitação de empenho (QA9), o Estado atingiu um nível de satisfação de 86%. O não alcance da nota máxima nessa questão aconteceu pela falta de um processo de revisão mensal da programação financeira ao longo do exercício e a não instituição na lei de diretrizes orçamentárias dos critérios e forma de limitação de empenho.

Outro ponto abordado na avaliação foi a análise quanto à viabilidade de fundos especiais (QA10). Nessa questão o Estado ficou bastante aquém do desejado, alcançando uma taxa de cumprimento dos itens verificados de 33%.

Nesta questão identificou-se a falta de estudos com relação à viabilidade dos fundos especiais existentes e a inexistência de processo estabelecido para revisão normativa dos fundos especiais e processo para avaliação do cumprimento dos objetivos dos fundos especiais. Ainda, o Estado não apresentou possuir medidas com vistas a operacionalizar os fundos inoperantes ou propor a revogação das respectivas leis de criação.

Por fim, o processo de avaliação da área de administração e finanças analisou se o Estado possui implementados sistemas informatizados para o controle orçamentário, financeiro e de custos (QA11).

Todos os itens verificados foram negativados nesta questão. O próprio Estado inicialmente reconheceu deficiências nos seguintes itens:

- a) inexistência de um sistema informatizado para o controle de custos;
- b) falta de integração no sistema informatizado de administração financeira e controle (incluindo toda a administração indireta);

c) não atendimento ao padrão mínimo de qualidade do sistema informatizado de administração financeira e controle estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

d) impossibilidade da geração dos demonstrativos contábeis conforme os critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 50, pelo sistema informatizado;

Não obstante, os itens respondidos inicialmente positivamente pelo Estado foram validados com entrevistas com outros usuários do sistema. Assim, técnicos do Tribunal de Justiça do Paraná e do Ministério Público Estadual foram indagados e responderam negativamente sobre os seguintes quesitos conforme Quadro 8.

Quadro 8 - Entrevista sobre o Sistema Informatizado de Finanças do Estado

ITEM VERIFICADO	TRIBUNAL DE JUSTIÇA	MINISTÉRIO PÚBLICO
O sistema informatizado de controle orçamentário-financeiro está em funcionamento adequado?	Sistema não funciona. Fazemos pagamento de milhões em planilha de Excel. A liquidação não funciona adequadamente. É necessário trabalho e retrabalho para conferir e arrumar informações no sistema. Despesa feita de forma manual.	Há problemas em liquidações, duplicação de empenhos, pagamentos. Existência de controles paralelos.
As informações enviadas ao Siconfi, conforme estabelecido no art. 48, 2º da LRF, precisam ser retificadas em função de problemas na geração automática das mesmas via Matriz de Saldos Contábeis (MSC)?	Contabilidade não bate, operacionalização é precária. Relatórios não se repetem.	Tudo precisa de revisão. Normalmente precisa de ajustes.
O sistema informatizado permite a geração, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira?	Com relação ao empenho, doação até consegue. Os demais, não. Problemas para divulgação em tempo real.	Muito embora quando fazemos alteração orçamentária o QDD altera, não temos confiança na informação geral do relatório. Não é possível confiar no todo do relatório. Portal da Transparência não gera automaticamente a partir do SIAF.
O sistema informatizado permite o detalhamento das informações da despesa conforme os critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48-A, inciso I?	Não há confirmação no SIAF a respeito do beneficiário do pagamento. É permitido no histórico.	Não.
O sistema informatizado permite o detalhamento das informações da receita conforme os critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48-A, inciso II?	O sistema de arrecadação não é integrado ao SIAF.	Não.
O sistema informatizado gera o Relatório de Gestão Fiscal de forma automática?	São feitos ajustes. Poucas diferenças.	Não é automático. Tudo por controle manual.

ITEM VERIFICADO	TRIBUNAL DE JUSTIÇA	MINISTÉRIO PÚBLICO
O sistema gera o Relatório Resumido de Execução Orçamentária de forma automática?	São feitos ajustes. Poucas diferenças.	Não é automático. Tudo por controle manual.
Vocês possuem suporte tecnológico contínuo para a manutenção e proposição de melhorias do sistema de controle orçamentário-financeiro?	Não houve atendimento de nossas sugestões quando do desenvolvimento do sistema. Há suporte através de e-mail apenas para manutenção. Às vezes devolvem o e-mail perguntando o que fazer. Algumas coisas arrumam. Muitas coisas não conseguem resolver.	Não nos atendem em questão de melhorias - proposição de campos no SIAF não foram atendidos. Mas eles nos atendem, precisamos mandar e-mail e prints de tela e os problemas acabam sendo solucionados em tempo razoável. Às vezes o problema volta a acontecer. Pagamentos por ofício - módulo multibancos não foi atendido até o momento, apenas Banco do Brasil.

Fonte: elaborado pela Equipe das Contas do Governador (2020).

6.5.3 Contextualização Social

O desempenho da área de Administração e Finanças no Estado do Paraná contextualiza-se dentro da avaliação de governo por meio da aferição do Resultado Financeiro, indicador estabelecido pela Lei 4.320 de 1964, obtido no Balanço Patrimonial por meio da diferença entre os Ativos Financeiros frente aos Passivos Financeiros.

O resultado financeiro é instrumento fundamental para o planejamento e a execução dos orçamentos em face da possibilidade de utilização dos estoques positivos nos exercícios seguintes ou limitações de despesas em situações negativas. Calculou-se, para fins de contextualização social, o Indicador de Equilíbrio Financeiro $IEF = AF / PF$, onde AF = Ativo Financeiro e PF o Passivo Financeiro. O ideal é que o IEF esteja sempre próximo a 1, dessa forma, em equilíbrio.

Os resultados consolidados dos últimos quatro exercícios no Estado do Paraná e o Indicador de Equilíbrio Financeiro (IEF) são demonstrados na Tabela 6, que evidência sempre estoques positivos:

Tabela 6 - Evolução do Resultado Financeiro no Estado do Paraná, 2017-2020

ANO	ATIVO FINANCEIRO	PASSIVO FINANCEIRO	RESULTADO FINANCEIRO	IEF
2017	18.088.201.946,36	6.838.526.276,68	11.249.675.669,68	2,65
2018	17.281.205.186,73	6.423.155.974,63	10.858.049.212,10	2,69
2019	19.556.695.825,43	7.860.712.350,97	11.695.983.474,46	2,49
2020	22.111.233.166,78	7.915.373.259,29	14.195.859.907,49	2,79

Fonte: instrução da CGE/TCEPR das Contas do Governador 2017 a 2020.

6.5.4 Conclusão

A Pontuação da Avaliação do Governo de Estado do Paraná na área de Administração e Finanças no exercício de 2020 foi de 5,48, o que indica que o Governo do Estado atingiu 54,8% dos objetivos atribuídos por esta análise de governo.

Do exposto, conclui-se que o Poder Executivo do Estado do Paraná implementou de forma parcial os objetivos, processos, recursos e serviços que visem ao equilíbrio financeiro.

7 ACHADOS

Não foram encontrados achados prévios de fiscalização, de acordo com o objetivo e o escopo dos trabalhos.

Entretanto, por se tratar de avaliação de políticas públicas, cujos resultados aferidos serão debatidos em processo de prestação de contas do governador de 2020, os itens avaliados encontram-se no item 7 APENDICE – Matriz de Avaliação, Itens de Verificação 7.1 a 7.5 que integram este relatório.

8 CONCLUSÃO

Esse trabalho objetivou avaliar o cumprimento das ações e iniciativas do Poder Executivo do Estado do Paraná em 2020, em especial o estabelecimento de objetivos, a alocação de recursos públicos, a implementação de processos e a disponibilização de produtos e serviços públicos com impacto na qualidade de vida da população paranaense em cinco áreas de atuação: Educação; Saúde; Segurança Pública; Previdência e Administração e Finanças.

Para a realização deste foi utilizado o marco regulatório que rege a administração pública, que orienta o planejamento, a execução e o relato sob o manto da tecnicidade estatuída pelas Normas Brasileiras de Contabilidade, as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), recepcionadas pelo TCE/PR via Resolução n.º 76/2020-TCE/PR.

Na área de Educação estabeleceu-se, dentre as finalidades sociais previstas pelo Plano Nacional de Educação e pelo Plano Estadual de Educação, aqueles que impactem na qualidade do ensino, no acesso escolar e na redução da evasão escolar. O Estado obteve um grau de atendimento de 69,5%.

Para a área de Saúde a avaliação enfocou os principais fatores que visem aumentar a expectativa de vida ao nascer. Para tal, o Estado demonstrou atender 72,0% das questões.

Em relação à área de Segurança Pública destacou-se os seguintes propósitos para a o processo de avaliação: crimes violentos letais intencionais; crimes contra a dignidade sexual e crimes contra o patrimônio. O nível de satisfação nesse âmbito foi de 57,3%.

Na área de Previdência levou-se em consideração o impacto para o alcance da solvência financeira e atuarial do RPPS e para a área de Administração e Finanças focou-se na garantia do equilíbrio financeiro. O grau de atendimento nestas áreas, respectivamente, foi de 49,8% e 54,8%.

Após a avaliação efetuada, concluiu-se que, em todas as áreas, o Poder Executivo do Estado do Paraná implementou de forma parcial os objetivos, processos, recursos e serviços com vistas aos objetivos pretendidos, em maior ou menor grau. Assim, objetivando criar uma pontuação de 0 a 10, pode-se sintetizar o grau de atendimento de cada área em:

- a) Educação: 6,95 pontos;
- b) Saúde: 7,20 pontos;
- c) Segurança Pública: 5,73 pontos;
- d) Previdência: 4,98 pontos; e
- e) Administração e Finanças: 5,48 pontos.

Por fim, mesmo sendo a Prestação de Contas do Governador para o Tribunal de Contas um Tema tradicional, é imperativo a reflexão para se avançar sobre um modelo que incorpore neste Tema a avaliação de políticas públicas. Conforme demonstrado nesse trabalho, é fundamental a avaliação e a priorização de áreas com maior relevância social com o propósito do estreitamento dos Tribunais de Contas com a sociedade.

APÊNDICE – MATRIZ DE AVALIAÇÃO

Itens de Verificação – Política de Educação

	ITENS DE VERIFICAÇÃO	VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
1	QA1: Há um processo implementado de avaliação, monitoramento e controle da qualidade do ensino regular?				0,67
1.1	Há processo de avaliação da qualidade dos anos finais do ensino fundamental, realizado no máximo a cada dois anos?	S	x		0,11
1.2	Há processo de avaliação da qualidade do ensino médio, realizado no máximo a cada dois anos?	S	x		0,11
1.3	O processo de avaliação da qualidade do ensino é aplicado em todos os estabelecimentos de ensino do Estado?	S	x		0,11
1.4	Os estabelecimentos de ensino são informados do resultado de sua avaliação?	S		x	0,00
1.5	Há monitoramento do cumprimento das metas de qualidade dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio previstas no Plano Estadual de Educação (Meta 7), realizado no máximo a cada dois anos?	S	x		0,11
1.6	Há divulgação do cumprimento das metas de qualidade dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio previstas no Plano Estadual de Educação (Meta 7)?	S		x	0,00
1.7	Há processo estabelecido de subsídio às ações a serem tomadas pelos estabelecimentos de ensino conforme o resultado de sua avaliação?	S	x		0,11
1.8	Há prestação de assistência técnica financeira aos estabelecimentos de ensino com resultado da avaliação inferior à média?	S		x	0,00
1.9	Há processo estabelecido de aprimoramento dos instrumentos de avaliação da qualidade do ensino regular?	S	x		0,11
2	QA2: Há política implementada a fim de reduzir a evasão escolar?				0,50
2.1	Há levantamento anual da evasão escolar por estabelecimento de ensino?	S	x		0,10
2.2	Há processo estabelecido de avaliação dos estabelecimentos com maior evasão escolar, relacionando-os com as suas principais deficiências estruturais?	S		x	0,00
2.3	Há processo estabelecido de avaliação dos estabelecimentos com maior evasão escolar, relacionando-os com as suas principais deficiências pedagógicas?	S		x	0,00
2.4	Há processo estabelecido de avaliação dos estabelecimentos com maior evasão escolar, relacionando-os com o seu grau de interação com a comunidade escolar?	S		x	0,00
2.5	Há processo estabelecido de avaliação dos estabelecimentos com maior evasão escolar, relacionando-os com a sua taxa de reprovação escolar?	S	x		0,10
2.6	Há monitoramento do cumprimento da meta de adequação idade-série do ensino fundamental prevista no Plano Estadual de Educação (Meta 2), realizado no máximo a cada dois anos?	S	x		0,10

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
2.7	Há divulgação do cumprimento da meta de adequação idade-série do ensino fundamental prevista no Plano Estadual de Educação (Meta 2)?	S		x	0,00
2.8	Há processo estabelecido de prevenção à evasão escolar motivada por situações de discriminação, preconceito ou violência?	S		x	0,00
2.9	Há processo estabelecido de monitoramento da frequência dos alunos?	S	0,99		0,10
2.10	Há processo estabelecido de articulação com a Rede de Proteção de crianças e adolescentes para prevenção à evasão escolar?	S	0,98		0,10
3	QA3: Os meios existentes para proporcionar a oferta de vagas no ensino regular são suficientes para atender à demanda?				0,64
3.1	Há levantamento anual que dimensione a demanda escolar do ensino fundamental (anos finais), por região e turno?	S		x	0,00
3.2	Há levantamento anual que dimensione a demanda escolar do ensino médio, por região e turno?	S		x	0,00
3.3	Há levantamento anual que dimensione a demanda escolar futura, estabelecendo cenários em virtude de mudanças demográficas?	S		x	0,00
3.4	Há um levantamento anual que dimensione o número de estruturas escolares necessárias para atender à demanda escolar?	S		x	0,00
3.5	Há um levantamento anual que dimensione o número de professores no ensino regular necessários para atender à demanda escolar?	S	x		0,04
3.6	Há um levantamento anual que dimensione o número médio de alunos por turma do ensino fundamental (anos finais)?	S	x		0,04
3.7	Há um levantamento anual que dimensione o número médio de alunos por turma do ensino médio?	S	x		0,04
3.8	Há estruturas escolares para atendimento à demanda escolar do ensino fundamental e médio?	S	x		0,04
3.9	O quantitativo de professores existente atende à demanda escolar do ensino fundamental e médio?	S	x		0,04
3.10	Há o atendimento ao critério estipulado pelo Parecer CNE/CEB n.º 8/2010 de número máximo de 30 alunos por turma nos anos finais do ensino fundamental?	S		x	0,00
3.11	Há o atendimento ao critério estipulado pelo Parecer CNE/CEB n.º 8/2010 de número máximo de 30 alunos por turma no ensino médio?	S		x	0,00
3.12	Há monitoramento do cumprimento das metas de universalização do ensino fundamental e médio previstas no Plano Estadual de Educação (Metas 2 e 3), realizado no máximo a cada dois anos?	S	x		0,04
3.13	Há divulgação do cumprimento das metas de universalização do ensino fundamental e médio previstas no Plano Estadual de Educação (Metas 2 e 3)?	S		x	0,00
3.14	Há processo estabelecido de implantação de estruturas escolares a fim de atender à demanda escolar do ensino fundamental e médio?	S	x		0,04
3.15	Há processo estabelecido de contratação de professores no ensino regular a fim de atender à demanda escolar do ensino fundamental e médio?	S	x		0,04

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
3.16	Há levantamento anual que dimensione a demanda escolar por Educação Profissional Técnica de nível médio?	S		x	0,00
3.17	Há estruturas escolares para atendimento à demanda por Educação Profissional Técnica de nível médio?	S	x		0,04
3.18	O quantitativo de professores existente atende à demanda por Educação Profissional Técnica de nível médio?	S	x		0,04
3.19	Há um processo estabelecido de implantação de estruturas escolares a fim de atender à demanda por Educação Profissional Técnica de nível médio?	S	x		0,04
3.20	Há um processo estabelecido de contratação de professores a fim de atender à demanda por Educação Profissional Técnica de nível médio?	S	x		0,04
3.21	Há um levantamento anual que dimensione a demanda escolar por Educação de Jovens e Adultos?	S		x	0,00
3.22	Há estruturas escolares para atendimento à demanda por Educação de Jovens e Adultos?	S	x		0,04
3.23	O quantitativo de professores existente atende à demanda por Educação de Jovens e Adultos?	S	x		0,04
3.24	Há um processo estabelecido de implantação de estruturas escolares a fim de atender à demanda por Educação de Jovens e Adultos?	S	x		0,04
3.25	Há um processo estabelecido de contratação de professores a fim de atender à demanda por Educação de Jovens e Adultos?	S	x		0,04
4	QA4: Há política e meios suficientes para proporcionar a oferta de atividades extracurriculares e de ensino em tempo integral?				0,50
4.1	Há um levantamento anual que dimensione as estruturas escolares necessárias para o adequado oferecimento de atividades extracurriculares e de ensino em tempo integral?	S		x	0,00
4.2	Há um levantamento anual que dimensione o número de professores necessários para o adequado oferecimento de atividades extracurriculares e de ensino em tempo integral?	S		x	0,00
4.3	Há política instituída para oferta de atividades extracurriculares e do ensino em tempo integral para os anos finais do ensino fundamental?	S	x		0,10
4.4	Há política instituída para oferta de atividades extracurriculares e do ensino em tempo integral para o ensino médio, tendo em vista a ampliação da carga horária anual, de forma progressiva, para mil e quatrocentas horas?	S	x		0,10
4.5	Há estruturas escolares para o atendimento à demanda por atividades extracurriculares e de ensino em tempo integral?	S		x	0,00
4.6	O quantitativo de professores existente atende à demanda por atividades extracurriculares e de ensino em tempo integral?	S		x	0,00
4.7	Há monitoramento do cumprimento da meta de oferta de ensino em tempo integral prevista no Plano Estadual de Educação (Meta 6), realizado no máximo a cada dois anos?	S	x		0,10

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
4.8	Há divulgação do cumprimento da meta de oferta de ensino em tempo integral prevista no Plano Estadual de Educação (Meta 6)?	S		x	0,00
4.9	Há um processo estabelecido de implantação de estruturas escolares para o adequado oferecimento de atividades extracurriculares e de ensino em tempo integral?	S	x		0,10
4.10	Há um processo estabelecido de contratação de professores no ensino regular para o adequado oferecimento de atividades extracurriculares e de ensino em tempo integral?	S	x		0,10
5	QA5: As diretrizes pedagógicas estaduais alinham-se às diretrizes nacionais e guardam sintonia entre os níveis de ensino?				0,60
5.1	Há diretrizes pedagógicas estaduais do ensino fundamental e médio formalizadas?	S		x	0,00
5.2	As diretrizes pedagógicas estabelecem os direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local?	S		x	0,00
5.3	Há diretrizes estabelecidas para garantir a continuidade do ensino em situações contingentes, como as que impossibilitem o ensino presencial?	N	x		0,10
5.4	As diretrizes pedagógicas estaduais guardam sintonia com as diretrizes nacionais?	N	x		0,10
5.5	Há uma base curricular estadual do ensino fundamental e médio formalizada?	S		x	0,00
5.6	A base curricular estadual estabelece direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local?	S		x	0,00
5.7	A base curricular estadual guarda sintonia com base nacional comum curricular?	N	x		0,10
5.8	Há ações que visem à continuidade das diretrizes pedagógicas entre o 5º e o 6º ano de ensino fundamental?	N	x		0,10
5.9	Há oferta de formação continuada aos profissionais do magistério que atuam com estudantes em processo de transição do 5.º para o 6.º ano, com vistas à continuidade das diretrizes pedagógicas?	N	x		0,10
5.10	Há ações que visem à continuidade das diretrizes pedagógicas entre o 9º ano de ensino fundamental e o ensino médio?	N	x		0,10
6	QA6: Os estabelecimentos de ensino possuem proposta pedagógica alinhada às diretrizes pedagógicas estaduais e nacionais?				0,98
6.1	Há proposta pedagógica instituída?	S	1,00		0,08
6.2	A proposta pedagógica dos estabelecimentos de ensino guarda sintonia com as diretrizes pedagógicas estaduais e nacionais?	S	1,00		0,08
6.3	Há processo estabelecido de verificação do conteúdo da proposta pedagógica e de seu alinhamento às diretrizes estaduais?	S	0,99		0,08
6.4	Há participação e consulta de profissionais da educação na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares?	S	1,00		0,08

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
6.5	Há participação e consulta de alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares?	S	0,96		0,07
6.6	A proposta pedagógica estabelece o calendário escolar?	S	0,96		0,07
6.7	A proposta pedagógica estabelece a matriz curricular?	S	0,98		0,08
6.8	A proposta pedagógica estabelece a ementa de conteúdos?	S	0,98		0,08
6.9	A proposta pedagógica estabelece a metodologia de ensino?	S	0,99		0,08
6.10	A proposta pedagógica estabelece a carga horária de cada curso?	S	0,96		0,07
6.11	A proposta pedagógica estabelece os planos de cursos?	S	0,93		0,07
6.12	A proposta pedagógica estabelece os ambientes, espaços e materiais a serem utilizados para implementação da proposta curricular?	S	0,97		0,07
6.13	A proposta pedagógica estabelece o sistema de avaliação dos estudantes?	S	0,99		0,08
7	QA7: Há política implementada de prevenção e enfrentamento à violência e às drogas nos estabelecimentos de ensino?				0,56
7.1	Há um diagnóstico anual com relação à incidência de atos de violência nos estabelecimentos de ensino?	S	x		0,11
7.2	Há um diagnóstico anual com relação à incidência de atos de intimidação sistemática (bullying) nos estabelecimentos de ensino?	S		x	0,00
7.3	Há um diagnóstico anual com relação à incidência de ocorrências relativas a drogas nos estabelecimentos de ensino?	S	x		0,11
7.4	Há uma política instituída de enfrentamento à violência em âmbito escolar?	S		x	0,00
7.5	Há uma política instituída de enfrentamento à intimidação sistemática (bullying) em âmbito escolar?	S		x	0,00
7.6	Há uma política instituída de enfrentamento às drogas em âmbito escolar?	S		x	0,00
7.7	Há ações de enfrentamento à violência nos estabelecimentos de ensino?	S	x		0,11
7.8	Há ações de enfrentamento à intimidação sistemática (bullying) nos estabelecimentos de ensino?	S	x		0,11
7.9	Há ações de enfrentamento às drogas nos estabelecimentos de ensino?	S	x		0,11
8	QA8: A política de transporte escolar propicia condições para a efetiva locomoção dos alunos?				0,62
8.1	Há uma política instituída de transporte escolar em âmbito estadual?	N	x		0,09
8.2	Há um levantamento anual com relação aos alunos que necessitem de transporte escolar, por estabelecimento de ensino?	N	x		0,09
8.3	Há um planejamento territorial com relação à distribuição das matrículas escolares entre os estabelecimentos de ensino, com vistas a otimizar os recursos para transporte escolar?	N	x		0,09

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
8.4	Há um planejamento com relação à otimização das rotas do transporte escolar?	S	0,77		0,07
8.5	Há veículos para atendimento a toda a demanda por transporte escolar?	S	0,79		0,07
8.6	Há recursos humanos para a operacionalização de todas as rotas de transporte escolar?	S	0,78		0,07
8.7	Há processo estabelecido para a aquisição de veículos de transporte escolar a fim de atender à demanda?	N		x	0,00
8.8	Há processo estabelecido para a contratação de recursos humanos para a condução de veículos de transporte escolar a fim de atender à demanda?	N		x	0,00
8.9	Há verificação, de forma periódica, da adequação das condições mecânicas e de conforto dos veículos que realizam o transporte escolar?	S	0,73		0,07
8.10	Há verificação, de forma periódica, da adequação das condições de segurança dos veículos que realizam o transporte escolar?	S	0,73		0,07
8.11	Há processo estabelecido com vistas a verificar o cumprimento dos requisitos para a habilitação de condutor de veículos de transporte escolar estabelecidos no art. 138 do Código de Trânsito Brasileiro?	N		x	0,00
9	QA9: A política de alimentação escolar propicia condições para a efetiva nutrição dos alunos?				0,91
9.1	Há uma política instituída de alimentação escolar?	N	x		0,06
9.2	Há a divulgação do cardápio preestabelecido do estabelecimento escolar?	S	0,97		0,05
9.3	O cardápio do estabelecimento escolar é elaborado por nutricionista?	S	0,44		0,02
9.4	Há equipamentos de refrigeração para a conservação adequada dos alimentos no estabelecimento escolar?	S	0,98		0,05
9.5	Há equipamentos adequados para o preparo das refeições no estabelecimento escolar?	S	0,95		0,05
9.6	Há mobiliário adequado para as cozinhas e os refeitórios no estabelecimento escolar?	S	0,69		0,04
9.7	Há recursos humanos suficientes para o preparo de refeições em todos os estabelecimentos escolares?	S	0,74		0,04
9.8	Há planejamento quanto às necessidades de alimentos escolares a fim de atender à demanda?	S	0,97		0,05
9.9	Há procedimentos padronizados de acompanhamento da entrega e da qualidade dos produtos alimentícios adquiridos?	S	0,98		0,05
9.10	Há processo estabelecido de monitoramento dos estoques alimentícios dos estabelecimentos de ensino para verificação do prazo de validade, quantidade e variedade dos gêneros alimentícios?	S	0,99		0,06
9.11	Há processo estabelecido com vistas a verificar, de forma periódica, a preparação dos alimentos escolares?	S	0,93		0,05
9.12	Há processo estabelecido com vistas a verificar, de forma periódica, a adequação das condições estruturais dos ambientes em que ocorrem a preparação e o consumo da alimentação escolar?	S	0,92		0,05

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
9.13	Há processo estabelecido com vistas a verificar, de forma periódica, a adequação das condições sanitárias dos ambientes em que ocorrem a preparação e o consumo da alimentação escolar?	S	0,95		0,05
9.14	Há processo estabelecido de aquisição de equipamentos de refrigeração de alimentos nos estabelecimentos de ensino?	N	x		0,06
9.15	Há processo estabelecido de aquisição de equipamentos para o preparo das refeições nos estabelecimentos de ensino?	N	x		0,06
9.16	Há processo estabelecido de aquisição de mobiliário para as cozinhas e os refeitórios nos estabelecimentos de ensino?	N	x		0,06
9.17	Há processo estabelecido de contratação de recursos humanos para o preparo de refeições nos estabelecimentos de ensino?	N	x		0,06
9.18	Há procedimentos implementados para garantir que os alunos tenham suas necessidades nutricionais atendidas em situações contingentes, como as que impossibilitem o ensino presencial?	S	0,84		0,05
10	QA10: O layout e as condições estruturais dos estabelecimentos de ensino propiciam condições para o efetivo aprendizado dos alunos?				0,71
10.1	Há diagnóstico anual dos estabelecimentos de ensino estaduais, com relação às suas deficiências de layout?	S	x		0,06
10.2	Há diagnóstico anual dos estabelecimentos de ensino estaduais, com relação às suas deficiências estruturais?	S	x		0,06
10.3	O estabelecimento de ensino possui secretaria em condições estruturais adequadas?	S	0,84		0,05
10.4	O estabelecimento de ensino possui biblioteca em condições estruturais adequadas?	S	0,70		0,04
10.5	O estabelecimento de ensino possui quadra esportiva em condições estruturais adequadas?	S	0,66		0,04
10.6	O estabelecimento de ensino possui laboratório de informática em condições estruturais adequadas?	S	0,65		0,04
10.7	O estabelecimento de ensino possui laboratório de ciências em condições estruturais adequadas?	S	0,51		0,03
10.8	O estabelecimento de ensino possui laboratório de artes em condições estruturais adequadas?	S	0,05		0,00
10.9	O estabelecimento de ensino possui sala de professores em condições estruturais adequadas?	S	0,79		0,05
10.10	O estabelecimento de ensino possui banheiros em condições estruturais adequadas?	S	0,82		0,05
10.11	O estabelecimento de ensino possui cozinha em condições estruturais adequadas?	S	0,80		0,05
10.12	O estabelecimento de ensino possui refeitório em condições estruturais adequadas?	S	0,47		0,03
10.13	O estabelecimento de ensino possui área de convivência em condições estruturais adequadas?	S	0,78		0,05
10.14	O estabelecimento de ensino possui sala de multimídia em condições estruturais adequadas?	S	0,34		0,02
10.15	Há priorização para realização de obras estruturais nos estabelecimentos de ensino conforme o seu grau de necessidade?	S	x		0,06

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
10.16	Há processo estabelecido para realização de obras de manutenção nos estabelecimentos de ensino?	S	x		0,06
11	QA11: Os estabelecimentos de ensino possuem mobiliário, equipamentos e materiais escolares que propiciem condições para o aprendizado dos alunos?				0,73
11.1	Há diagnóstico anual dos estabelecimentos de ensino estaduais, com relação às suas deficiências de mobiliário, equipamentos e materiais?	S	x		0,07
11.2	O estabelecimento de ensino possui mobiliário escolar para os alunos em boas condições de uso?	S	0,85		0,06
11.3	O estabelecimento de ensino possui mobiliário escolar para os professores em boas condições de uso?	S	0,89		0,06
11.4	O estabelecimento de ensino possui equipamentos adequados para o conforto térmico dos alunos?	S	0,42		0,03
11.5	O estabelecimento de ensino possui equipamentos adequados para o conforto térmico dos professores?	S	0,47		0,03
11.6	O estabelecimento de ensino possui equipamentos e materiais de informática para os alunos em boas condições de uso?	S	0,67		0,05
11.7	O estabelecimento de ensino possui equipamentos e materiais de informática para os professores em boas condições de uso?	S	0,70		0,05
11.8	O estabelecimento de ensino é dotado de acesso à internet via banda larga de alta velocidade?	S	0,61		0,04
11.9	O estabelecimento de ensino possui equipamentos científicos em boas condições de uso?	S	0,43		0,03
11.10	Há distribuição de material escolar suficiente de forma contínua aos alunos, inclusive em situações contingentes, como as que impossibilitem o ensino presencial?	S	0,69		0,05
11.11	Há distribuição de kit escolar suficiente de forma contínua aos alunos, inclusive em situações contingentes, como as que impossibilitem o ensino presencial?	S	0,55		0,04
11.12	Há priorização para realização de aquisições de mobiliário, equipamentos e materiais nos estabelecimentos de ensino conforme o seu grau de necessidade?	S	x		0,07
11.13	Há processo estabelecido para aquisições de mobiliário, equipamentos e materiais para os estabelecimentos de ensino?	S	x		0,07
11.14	Há o fornecimento de meios para que os alunos tenham continuidade no aprendizado em situações contingentes, como as que impossibilitem o ensino presencial?	S	x		0,07
12	QA12: Há política de acompanhamento e incentivo à formação dos professores?				0,50
12.1	Há política estadual instituída de formação dos profissionais da educação?	N		x	0,00
12.2	Há diagnóstico a respeito das necessidades de formação de professores?	N	x		0,07
12.3	Os professores possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam?	N	x		0,07
12.4	Há a formação, em nível de pós-graduação, de pelo menos 70% dos professores?	N	x		0,07

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
12.5	Há monitoramento do cumprimento das metas de formação dos professores previstas no Plano Estadual de Educação (Metas 15 e 16), realizado no máximo a cada dois anos?	N	x		0,07
12.6	Há divulgação do cumprimento das metas de formação dos professores previstas no Plano Estadual de Educação (Metas 15 e 16)?	N		x	0,00
12.7	Há processo estabelecido para formação dos professores com vistas a garantir que todos obtenham formação específica de nível superior, em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam?	N		x	0,00
12.8	Há processo estabelecido para formação dos professores, com vistas a garantir que 70% destes obtenham formação em nível de pós-graduação?	N	x		0,07
12.9	Há processo estabelecido para formação continuada dos profissionais da educação, em sua área de atuação?	N	x		0,07
12.10	Há a disponibilização ampla de produções acadêmicas didático-pedagógicas, científicas, culturais e tecnológicas no Portal Educacional do Estado do Paraná?	N		x	0,00
12.11	Há a previsão, nos planos de carreira dos profissionais da educação, de licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação stricto sensu?	N	x		0,07
12.12	Há processo estabelecido para concessão de licença remunerada para pós-graduação stricto sensu a professores?	N		x	0,00
12.13	Há processo estabelecido de acompanhamento dos profissionais iniciantes por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar a decisão pela efetivação após o estágio probatório?	N		x	0,00
12.14	Há o oferecimento, durante período de estágio probatório, de curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do professor, com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina?	N		x	0,00
13	QA13: Há ações com vistas a avaliar e valorizar o mérito profissional e acadêmico dos professores?				0,67
13.1	Há plano de carreira instituído para os professores da educação básica?	N	x		0,08
13.2	O plano de carreira dos professores da educação básica respeita o Piso Salarial Profissional Nacional?	N	x		0,08
13.3	Há política implementada de avaliação do mérito pedagógico dos professores?	N		x	0,00
13.4	A política de avaliação do mérito pedagógico contempla critérios relativos a desempenho dos alunos em avaliações externas?	N		x	0,00
13.5	A política de avaliação do mérito pedagógico contempla critérios relativos a desempenho em provas de conhecimentos dos professores?	N		x	0,00
13.6	Há política implementada de avaliação do mérito acadêmico dos professores?	N	x		0,08
13.7	A política de avaliação do mérito acadêmico contempla critérios relativos à capacitação/formação dos professores?	N	x		0,08

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
13.8	A política de avaliação do mérito acadêmico contempla critérios relativos à participação em congressos/seminários?	N	x		0,08
13.9	A política de avaliação do mérito acadêmico contempla critérios relativos à publicação de artigos em periódicos/livros?	N	x		0,08
13.10	Ao menos 85% dos professores são ocupantes de cargos de provimento efetivo?	N		x	0,00
13.11	Há sistema de avaliação instituído para os profissionais em estágio probatório, a fim de fundamentar a decisão pela efetivação no cargo?	N	x		0,08
13.12	Há processo estabelecido para a contratação de professores em cargos de provimento efetivo, com vistas a garantir que 85% destes sejam ocupantes de tais cargos?	N	x		0,08
14	QA14: Há procedimentos com vistas a assegurar o cumprimento integral do plano de trabalho e dos dias letivos estabelecidos para o ano escolar?				0,92
14.1	Há plano de trabalho formalizado pelos professores?	S	0,99		0,08
14.2	Os planos de trabalho contêm a relação dos conteúdos a serem ensinados?	S	1,00		0,08
14.3	Os planos de trabalho contêm a justificativa e os objetivos do conteúdo a ser ensinado?	S	1,00		0,08
14.4	Os planos de trabalho contêm os encaminhamentos metodológicos do conteúdo e recursos didáticos a serem utilizados?	S	1,00		0,08
14.5	Os planos de trabalho contêm os critérios e os instrumentos de avaliação?	S	1,00		0,08
14.6	Os planos de trabalho alinham-se à proposta pedagógica do estabelecimento de ensino?	S	1,00		0,08
14.7	Há o efetivo cumprimento dos dias letivos estabelecidos e de oitocentas horas-aula de efetivo trabalho escolar no ano letivo?	S	1,00		0,08
14.8	Há processo estabelecido para ampliação da carga horária do ensino médio, de forma progressiva, para mil e quatrocentas horas anuais?	S	0,19		0,02
14.9	Há processo estabelecido de verificação do cumprimento do plano de trabalho dos professores durante o ano letivo, inclusive em situações contingentes, como as que impossibilitem o ensino presencial?	S	0,95		0,08
14.10	Há processo estabelecido de verificação do conteúdo dos planos de trabalho?	S	0,99		0,08
14.11	Há processo estabelecido de verificação do alinhamento do plano de trabalho à proposta pedagógica do estabelecimento de ensino?	S	0,99		0,08
14.12	Há processo estabelecido de verificação do cumprimento dos dias letivos das horas-aula de efetivo trabalho escolar?	S	0,99		0,08
15	QA15: Há procedimentos que visem o acompanhamento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos alunos, provendo meios para a sua melhoria?				0,92
15.1	Há processo estabelecido de busca ativa de crianças e adolescentes que estejam fora do ensino regular?	S	0,96		0,11

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
15.2	O processo de busca ativa contempla a articulação com órgãos públicos de assistência social, de saúde e de proteção à adolescência e à juventude e seus respectivos conselhos?	S	0,96		0,11
15.3	Há processo estabelecido de monitoramento do absenteísmo escolar dos alunos e de identificação de seus motivos?	S	0,97		0,11
15.4	O processo de monitoramento do absenteísmo escolar contempla a articulação com órgãos públicos de saúde e assistência social?	S	0,93		0,10
15.5	Há a notificação ao Conselho Tutelar do Município a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei?	S	0,98		0,11
15.6	Há processo estabelecido de interação contínua com os responsáveis pelo acompanhamento das atividades escolares do estudante?	S	0,99		0,11
15.7	Há processo estabelecido de acompanhamento individualizado dos alunos com rendimento escolar defasado?	S	0,96		0,11
15.8	Há práticas estabelecidas de aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação ou progressão parcial para todos os alunos com rendimento escolar defasado?	S	0,68		0,08
15.9	Há processo estabelecido para acompanhamento individualizado dos alunos em situações contingentes, como as que impossibilitem o ensino presencial?	S	0,85		0,09

Itens de Verificação – Políticas de Saúde

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
1	QA1: Há uma Política e um Plano Estadual de Saúde implementados e alinhados às diretrizes nacionais?				0,75
1.1	Há política estadual de saúde?	N	x		0,08
1.2	A política estadual está alinhada às diretrizes do Sistema Único de Saúde e à política nacional de saúde?	N	x		0,08
1.3	Há um Plano Estadual de Saúde?	S	x		0,08
1.4	O Plano Estadual de Saúde está alinhado com as políticas nacionais e estaduais de saúde?	S	x		0,08
1.5	O Plano Estadual de Saúde apresenta análise situacional da saúde no Estado e foi consubstanciado nela?	S	x		0,08
1.6	São estabelecidos diretrizes, objetivos, metas e indicadores no Plano Estadual de Saúde?	S	x		0,08
1.7	São estabelecidas prioridades, estratégias e metas para a organização da Atenção Básica no Plano Estadual de Saúde?	S	x		0,08
1.8	São estabelecidas prioridades, estratégias e metas para a implementação de programas, planos, projetos e ações de promoção da saúde no Plano Estadual de Saúde?	S	x		0,08
1.9	São estabelecidos os processos de avaliação e monitoramento no Plano Estadual de Saúde?	S	x		0,08
1.10	O Plano Estadual de Saúde apresenta a metodologia de alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de repasse de recursos aos municípios?	S		x	0,00
1.11	O Plano Estadual de Saúde possui elementos para subsidiar adequadamente o planejamento e o orçamento público relativo aos serviços de saúde?	S		x	0,00
1.12	Há processos e procedimentos estabelecidos para a revisão periódica do Plano Estadual de Saúde, bem como do seu alinhamento às políticas?	S		x	0,00
2	QA2: O Estado realiza, em conjunto com os Municípios, a regionalização, hierarquização e integração das ações e serviços de saúde?				0,90
2.1	Há comissões constituídas com representantes do Estado e dos Municípios com intuito de promover a coordenação e articulação da regionalização e integração das ações e serviços de saúde sob gestão da esfera estadual e municipal?	S	0,957		0,12
2.2	Há um Plano Diretor de Regionalização dos serviços de saúde que contemple a integração das ações desenvolvidas pelo Estado e Municípios?	S	0,894		0,11
2.3	O Plano Diretor de Regionalização foi elaborado com a participação de representantes municipais?	S	0,936		0,12
2.4	Há uma delimitação de regiões de saúde a partir de aglomerados de municípios limítrofes?	S	0,957		0,12
2.5	Há um detalhamento das ações e serviços de saúde prestados em cada região de saúde, bem como as esferas responsáveis pela gestão e oferta desses?	S	0,851		0,11
2.6	Há diretrizes sobre as regiões de saúde, distrito sanitário, integração de territórios, referência e contrarreferência e demais aspectos vinculados à integração das ações e serviços de saúde entre os entes federados?	S	0,872		0,11

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
2.7	Há processos e procedimentos estabelecidos para a revisão, adequação e melhorias do planejamento e diretrizes da regionalização e integração das ações e serviços de saúde sob gestão do estado e municípios?	S	0,830		0,10
2.8	Há processos e procedimentos para a elaboração e revisão periódica da Programação Pactuada e Integrada com os municípios?	S	0,872		0,11
3	QA3: O Estado apoia e fornece aos municípios meios e instrumentos para a prestação dos serviços de saúde, bem como avalia e controla as suas ações a fim de proporcionar a sua melhoria?				0,81
3.1	Há processos e procedimentos estabelecidos para o apoio técnico aos municípios e consórcios intermunicipais de saúde?	S	0,894		0,11
3.2	Há processos e procedimentos estabelecidos para o apoio financeiro aos municípios e consórcios intermunicipais de saúde?	S	0,894		0,11
3.3	Há ações de incentivo e assessoramento para a formação de consórcios intermunicipais de saúde?	S	0,723		0,09
3.4	Há diagnósticos situacionais dos municípios quanto aos critérios preconizados em lei para a transferência de recursos?	S	0,702		0,09
3.5	Há parâmetros e indicadores previamente estabelecidos que vinculem a transferência de recursos às necessidades dos municípios?	S	0,702		0,09
3.6	Há controle e avaliação periódica do desempenho das ações e serviços de saúde dos municípios e das regionais de saúde?	S	0,830		0,10
3.7	Há fiscalização e controle das ações e serviços de consórcios intermunicipais de saúde?	S	0,851		0,11
3.8	Há processos e procedimentos estabelecidos com a finalidade de promover a melhoria do desempenho das ações e serviços de saúde dos municípios e das regionais de saúde?	S	0,851		0,11
4	QA4: Há ações implementadas de regulação e articulação de referência e contrarreferência entre as atenções primária e especializada?				0,78
4.1	Há Complexo Regulador Estadual para as ações e serviços de saúde?	S	0,979		0,10
4.2	Há Complexos Reguladores Regionais em todas as regiões de saúde do estado?	S	0,894		0,09
4.3	Há iniciativas para estimular e auxiliar os municípios na implementação de complexos reguladores?	S	0,723		0,07
4.4	Há processos e procedimentos que promovam o estabelecimento e a revisão de protocolos de regulação em todas as regiões de saúde do estado?	N	x		0,10
4.5	Há protocolos de regulação clínica em todas as regiões de saúde do Estado?	S	0,851		0,09
4.6	Há protocolos de regulação de acesso que contemplem critérios de encaminhamento e fluxo entre os diversos níveis de complexidade da atenção à saúde, considerando inclusive a referência intermunicipal em todas as regiões de saúde do Estado?	S	0,872		0,09
4.7	Há sistema que possibilite o encaminhamento dos pacientes entre os níveis de atenção à saúde?	S	0,936		0,09
4.8	Há sistema que registre o histórico médico dos pacientes e possibilite a troca de informações entre os diferentes níveis de complexidade de atenção à saúde?	S	0,553		0,06

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
4.9	Há processos e procedimentos estabelecidos para o monitoramento e a avaliação do cumprimento dos protocolos definidos para disponibilizar a alternativa assistencial mais adequada a cada caso?	S	0,596		0,06
4.10	Os processos de referência e contrarreferência adotados atualmente proporcionam a disponibilização tempestiva do serviço de saúde à necessidade do cidadão?	S	0,426		0,04
5	QA5: Há medidas implementadas de coordenação e execução de ações em situações de emergência de saúde pública?				0,75
5.1	Há um diagnóstico contínuo das situações de emergência de saúde pública estadual?	N	x		0,13
5.2	Há uma interação com os municípios para coordenar e alinhar as ações municipais e estaduais em situações de emergência de saúde pública?	S	0,979		0,12
5.3	Há estudos que justifiquem as medidas e os investimentos realizados para dar enfrentamentos às situações de emergência de saúde pública?	S		x	0,00
5.4	Houve medidas tomadas para dar enfrentamento às situações de emergência de saúde pública (restrições, obrigações etc.)?	S	1,000		0,13
5.5	Houve investimentos para dar enfrentamento às situações de emergência de saúde pública (equipamentos, remédios, médicos etc.)?	S	1,000		0,13
5.6	É realizado diagnóstico quanto à efetividade das medidas e dos investimentos realizados para dar enfrentamento às situações de emergência de saúde pública?	S		x	0,00
5.7	Há meios para verificar a adesão e o cumprimento pela sociedade das medidas impostas para enfrentamento das situações de emergência de saúde?	S	x		0,13
5.8	Há meios previstos para corrigir o comportamento de quem não esteja aderindo e cumprindo as medidas impostas para enfrentamento das situações de emergência de saúde?	N	x		0,13
6	QA6: Há ações implementadas de coordenação e, em caráter complementar, de execução de vigilância epidemiológica e sanitária?				0,67
6.1	Há interação com os municípios para alinhamento e coordenação das ações e serviços de vigilância epidemiológica e sanitária realizadas no âmbito estadual e municipal?	S	0,957		0,14
6.2	São realizadas ações para complementar as ações e serviços de vigilância epidemiológica e sanitária dos municípios?	S	0,957		0,14
6.3	São realizados estudos epidemiológicos loco-regionais?	S		x	0,00
6.4	Os planos e programas estaduais foram elaborados com base em estudos epidemiológicos loco-regionais?	S		x	0,00
6.5	Há Sistema Estadual de Informações em Saúde, em articulação com os municípios, que contenha dados epidemiológicos, de gerenciamento, de prestação e de avaliação de serviços?	S	0,809		0,12
6.6	São realizadas ações para expedir as licenças sanitárias de competência estadual?	N	x		0,14
6.7	As licenças sanitárias de competência estadual são expedidas tempestivamente?	N	x		0,14

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
7	QA7: Há pessoal suficiente e qualificado para a realização de ações e serviços de saúde em âmbito estadual?				0,56
7.1	Há um diagnóstico acerca da quantidade ideal de servidores/empregados, por cargo, função e unidade, necessária para realizar as ações e serviços de saúde estaduais de forma adequada?	S		x	0,00
7.2	A quantidade atual de servidores/empregados, em cada cargo, função e unidade, é suficiente para a realização de forma adequada das ações e serviços de saúde?	S	0,100		0,01
7.3	Há controle de frequência dos servidores/empregados?	S	1,000		0,14
7.4	São tomadas medidas para os casos de não cumprimento da frequência prevista para o cargo ou para evitar novos descumprimentos?	S	1,000		0,14
7.5	Há um registro das competências dos servidores/empregados e dos cursos por eles realizados?	S		x	0,00
7.6	Há uma política que incentive e valorize a formação profissional continuada e a reciclagem constante dos servidores/empregados?	S	0,900		0,13
7.7	São fornecidos cursos ou subsídios para que os servidores/empregados capacitem-se de forma continuada?	S	0,900		0,13
8	QA8: As condições estruturais das unidades/hospitais estaduais propiciam condições para a execução das ações e serviços de saúde?				0,64
8.1	Há um diagnóstico acerca do quantitativo de unidades/hospitais estaduais necessário para a realização das ações e serviços de saúde de forma adequada?	S	x		0,13
8.2	O atual quantitativo de unidades/hospitais estaduais é suficiente para a realização das ações e serviços de saúde de forma adequada?	S	0,800		0,10
8.3	Há uma verificação acerca da adequação dos layouts e da arquitetura das unidades/hospitais estaduais aos padrões estabelecidos?	S		x	0,00
8.4	Há medidas previstas e realizadas para adequar os layouts e as arquiteturas das unidades/hospitais estaduais, nos casos em que não estejam de acordo com os padrões estabelecidos?	S	x		0,13
8.5	O atual layout e arquitetura das unidades/hospitais estaduais são adequados aos padrões estabelecidos?	S	0,400		0,05
8.6	São realizadas inspeções quanto às condições das estruturas das unidades/hospitais estaduais no mínimo anualmente?	S	1,000		0,13
8.7	As atuais condições das estruturas das unidades/hospitais estaduais são adequadas à realização das ações e serviços de saúde?	S	0,900		0,11
8.8	Há medidas previstas e realizadas para adequar as condições das estruturas das unidades de saúde estaduais, nos casos em que não estejam de acordo com os padrões mínimos exigidos?	S		x	0,00
9	QA9: As condições dos materiais e equipamentos propiciam condições para a execução das ações e serviços de saúde estaduais?				0,57
9.1	Há um diagnóstico acerca da quantidade e da qualidade dos materiais necessários para que as unidades/hospitais estaduais possam realizar as ações e serviços de saúde de forma adequada?	S		x	0,00

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
9.2	Há um diagnóstico acerca da quantidade e qualidade dos equipamentos necessários para que as unidades/hospitais estaduais possam realizar as ações e serviços de saúde de forma adequada?	S		x	0,00
9.3	Há um diagnóstico acerca da quantidade e qualidade dos veículos necessários para que as unidades/hospitais estaduais possam realizar as ações e serviços de saúde de forma adequada?	S		x	0,00
9.4	Há um controle quanto a atual quantidade e qualidade dos materiais disponíveis nas unidades/hospitais estaduais?	S	1,000		0,07
9.5	Há um controle quanto a atual quantidade e qualidade dos equipamentos disponíveis nas unidades/hospitais estaduais?	S	1,000		0,07
9.6	Há um controle quanto a atual quantidade e qualidade dos veículos disponíveis nas unidades/hospitais estaduais?	S	1,000		0,07
9.7	É realizada inspeção nas condições e na disponibilidade dos materiais das unidades/hospitais estaduais?	S	x		0,07
9.8	É realizada inspeção nas condições e na disponibilidade dos equipamentos das unidades/hospitais estaduais?	S	x		0,07
9.9	É realizada inspeção nas condições e na disponibilidade dos veículos das unidades/hospitais estaduais?	S	x		0,07
9.10	A atual quantidade de materiais disponíveis para as unidades/hospitais estaduais é adequada à realização das ações e serviços de saúde?	S	0,900		0,06
9.11	A atual quantidade de equipamentos disponíveis para as unidades/hospitais estaduais é adequada à realização das ações e serviços de saúde?	S	0,900		0,06
9.12	A atual quantidade de veículos disponíveis para as unidades/hospitais estaduais é adequada à realização das ações e serviços de saúde?	S	0,700		0,05
9.13	Há um planejamento para contínua reposição dos materiais das unidades/hospitais estaduais?	S		x	0,00
9.14	Há um planejamento para contínua reposição e manutenção dos equipamentos das unidades/hospitais estaduais?	S		x	0,00
9.15	Há um planejamento para contínua reposição e manutenção dos veículos das unidades/hospitais estaduais?	S		x	0,00
10	QA10: Há ações implementadas de fiscalização e controle suplementar dos estabelecimentos públicos e privados de interesse à saúde?				0,92
10.1	O Estado realiza ações para autorizar o funcionamento dos estabelecimentos públicos e privados de saúde?	N	x		0,20
10.2	Há fiscalizações sobre o cumprimento dos requisitos mínimos para o funcionamento dos estabelecimentos públicos e privados de saúde?	N	x		0,20
10.3	O Estado realiza ações para correção ou fechamento dos estabelecimentos públicos e privados de saúde em caso de irregularidades?	N	x		0,20
10.4	Há política destinada à melhoria contínua do atendimento de saúde prestado ao usuário?	S	0,700		0,14
10.5	Há procedimentos destinados à medição da satisfação do usuário com os serviços de saúde?	S	0,900		0,18

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
11	QA11: Há ações suplementares implementadas de atenção primária à saúde?				0,63
11.1	Há processos estabelecidos para que ações e serviços de atenção básica à saúde sejam executados suplementarmente pelo Estado em relação aos oferecidos pelos municípios?	S	0,702		0,23
11.2	Há diagnóstico acerca das necessidades municipais quanto à suplementação estadual na prestação de ações e serviços de atenção básica à saúde?	S	0,596		0,20
11.3	O Estado executa suplementarmente ações e serviços de atenção básica à saúde?	S	0,596		0,20
12	QA12: Há ações implementadas de atenção especializada à saúde e de serviços urgência e emergência?				0,83
12.1	Há mecanismos para controle da demanda por atendimento de urgência e emergência nas unidades de saúde sob gestão estadual?	S	0,800		0,10
12.2	Há procedimentos implementados para a redução do tempo de espera por atendimentos de urgência e emergência?	S	0,900		0,11
12.3	Há mecanismos de controle da demanda por atendimento nas unidades de atenção especializada sob gestão estadual?	S	0,900		0,11
12.4	Há procedimentos implementados para redução do tempo de espera para atendimento nas unidades de atenção especializada?	S	1,000		0,13
12.5	Há estudos que fundamentem a distribuição de leitos hospitalares e de UTIs para o atendimento especializado nas regiões de saúde do Estado?	S	x		0,13
12.6	Há mecanismos de controle para assegurar a disponibilização de leitos e de UTIs nas unidades de atenção especializada das regiões de saúde do Estado?	S		x	0,00
12.7	Há contratos ou convênios com instituições públicas ou privadas visando à garantia de cobertura assistencial às populações cujas disponibilidades de atendimento do serviço público de saúde sejam insuficientes?	S	x		0,13
12.8	Há fiscalização sobre os contratos ou convênios firmados com instituições privadas para o fornecimento de cobertura assistencial às populações desprovidas de atendimento do serviço público de saúde?	S	x		0,13
13	QA13: Há ações implementadas de regulação, organização, controle e distribuição de medicamentos?				0,75
13.1	Há política estadual de medicamentos?	S		x	0,00
13.2	Há ações que busquem utilização prioritária da capacidade instalada dos laboratórios oficiais para o suprimento das necessidades de medicamentos da população?	S	x		0,13
13.3	Há ações que visem uso efetivo do Registro Estadual de Produtos na produção e comercialização de produtos de interesse à saúde?	S		x	0,00
13.4	Há ações que visem promover o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica?	N	x		0,13
13.5	Há ações para promover o uso racional de medicamentos?	S	x		0,13
13.6	Há ações para garantir a recepção e armazenamento adequados dos medicamentos sob a guarda do Estado?	S	1,000		0,13

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
13.7	Há ações para garantir a distribuição adequada dos medicamentos sob a guarda do Estado?	S	1,000		0,13
13.8	Há ações destinadas à articulação com os municípios no que tange à distribuição de medicamentos?	S	x		0,13
14	QA14: Há a facilitação à população do acesso a informações dos serviços públicos de assistência à saúde?				0,53
14.1	O Estado disponibiliza canais de comunicação destinados ao esclarecimento de dúvidas quanto aos serviços de saúde oferecidos e a sua utilização pelo usuário?	S	1,000		0,14
14.2	O Estado oferece meios diversos para que a população realize a marcação ou cancelamento de consultas/ serviços de saúde de forma presencial e remota?	S	0,700		0,10
14.3	Os canais de comunicação para marcação e cancelamento de consultas e serviços de saúde são disponibilizados de forma gratuita para a população?	S	x		0,14
14.4	O Estado divulga à sociedade, de maneira acessível e em linguagem compreensível, os indicadores de avaliação de resultados das ações e dos serviços de saúde, inclusive com relação a situações de emergência de saúde pública?	S		x	0,00
14.5	O Estado divulga à sociedade, de maneira acessível e em linguagem compreensível, os indicadores de morbidade, mortalidade e condições de risco ou agravamento à saúde, inclusive com relação a situações de emergência de saúde pública?	S		x	0,00
14.6	O Estado divulga à sociedade, de maneira acessível e em linguagem compreensível, os resultados aferidos acerca da satisfação do usuário com os serviços de saúde?	S		x	0,00
14.7	O Estado promove campanhas publicitárias destinadas à conscientização da sociedade sobre o adequado uso dos serviços públicos de saúde?	S	x		0,14

Itens de Verificação – Política de Segurança Pública

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
1	QA1: Há uma Política e um Plano Estadual de Segurança Pública implementados e alinhados às diretrizes nacionais?				0,00
1.1	Há uma Política Estadual de Segurança Pública formalizada?	S		x	0,00
1.2	As diretrizes da Política Estadual de Segurança Pública estão alinhadas às que compõem a Política Nacional de Segurança Pública?	S		x	0,00
1.3	Há um Plano Estadual de Segurança Pública formalizado?	S		x	0,00
1.4	O Plano Estadual de Segurança Pública apresenta diagnósticos quanto à situação atual da segurança pública paranaense?	S		x	0,00
1.5	O Plano Estadual de Segurança Pública está alinhado com as diretrizes previstas nas políticas estadual e nacional de segurança pública?	S		x	0,00
1.6	O Plano Estadual de Segurança Pública apresenta objetivos, programas e metas que busquem a melhoria da segurança pública paranaense?	S		x	0,00
1.7	Há processo de trabalho estabelecido com a finalidade de promover a atualização do Plano Estadual de Segurança Pública e o contínuo alinhamento com as diretrizes do Plano Nacional?	S		x	0,00
2	QA2: Há monitoramento implementado das ações estratégicas da segurança pública do Estado?				0,83
2.1	Há formas de monitoramento das ações estratégicas de segurança pública previstas no Plano Estadual de Segurança Pública ou outro instrumento de planejamento?	N		x	0,00
2.2	Há setor específico responsável por monitorar as ações e os indicadores de segurança pública estadual?	S	x		0,17
2.3	Há indicadores para acompanhamento do desempenho da segurança pública formalizados em instrumentos de planejamento?	S	x		0,17
2.4	Há metas para acompanhamento do desempenho da segurança pública formalizadas em instrumentos de planejamento?	S	x		0,17
2.5	Os indicadores e as metas para acompanhamento do desempenho da segurança pública são apurados no mínimo anualmente?	S	x		0,17
2.6	Os indicadores e as metas para acompanhamento do desempenho da segurança pública são divulgados ao público?	S	x		0,17
3	QA3: Há monitoramento implementado do desempenho operacional dos órgãos executores da segurança pública?				0,56
3.1	Há a previsão de formas de monitoramento do desempenho operacional de processos dos órgãos executores da segurança pública?	S	x		0,06
3.2	Há setor responsável por monitorar o desempenho operacional de processos dos órgãos executores da segurança pública?	S		x	0,00
3.3	São realizadas inspeções regulares e abrangentes nas seções/unidades operacionais dos órgãos executores da segurança pública, com vistas a promover uma ação harmônica, integrada e eficiente?	S		x	0,00

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
3.4	É realizado o monitoramento do desempenho operacional de processos dos órgãos executores da segurança pública por meio de indicadores?	S	x		0,06
3.5	Há indicadores de desempenho estabelecidos para acompanhamento das atividades operacionais de processos da Polícia Militar?	S	x		0,06
3.6	Os indicadores para acompanhamento do desempenho da Polícia Militar são apurados no mínimo anualmente?	S	x		0,06
3.7	Os indicadores para acompanhamento do desempenho da Polícia Militar são divulgados ao público?	S	x		0,06
3.8	Há indicadores de desempenho estabelecidos para acompanhamento das atividades operacionais de processos da Polícia Civil?	S	x		0,06
3.9	Os indicadores para acompanhamento do desempenho da Polícia Civil são apurados no mínimo anualmente?	S	x		0,06
3.10	Os indicadores para acompanhamento do desempenho da Polícia Civil são divulgados ao público?	N		x	0,00
3.11	Há indicadores de desempenho estabelecidos para acompanhamento das atividades operacionais de processos da Polícia Científica?	S	x		0,06
3.12	Os indicadores para acompanhamento do desempenho da Polícia Científica são apurados no mínimo anualmente?	S	x		0,06
3.13	Os indicadores para acompanhamento do desempenho da Polícia Científica são divulgados ao público?	N		x	0,00
3.14	Há indicadores de desempenho estabelecidos para acompanhamento das atividades operacionais de processos do Departamento Penitenciário?	N		x	0,00
3.15	Os indicadores para acompanhamento do desempenho do Departamento Penitenciário são apurados no mínimo anualmente?	N		x	0,00
3.16	Os indicadores para acompanhamento do desempenho do Departamento Penitenciário são divulgados ao público?	N		x	0,00
4	QA4: Os órgãos executores da segurança pública, que realizam atendimentos de ocorrências e chamados, proporcionam uma cobertura territorial completa de seus serviços nas regiões do Estado?				0,63
4.1	Há diagnóstico e planejamento acerca da distribuição territorial adequada das unidades da Polícia Militar, com o intuito de atender efetivamente todas as regiões do estado?	S		x	0,00
4.2	A distribuição territorial atual das unidades da Polícia Militar é suficiente para atender efetivamente todas as regiões do estado?	S	0,655		0,07
4.3	Há processo estabelecido com vistas a garantir a cobertura territorial das unidades da Polícia Militar a todas as regiões do estado?	N	x		0,11
4.4	Há diagnóstico e planejamento acerca da distribuição territorial adequada das unidades da Polícia Civil, com o intuito de atender efetivamente todas as regiões do estado?	S	x		0,11
4.5	A distribuição territorial atual das unidades da Polícia Civil é suficiente para atender efetivamente todas as regiões do estado?	S		x	0,00

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
4.6	Há processo estabelecido com vistas a garantir a cobertura territorial das unidades da Polícia Civil a todas as regiões do estado?	N	x		0,11
4.7	Há diagnóstico e planejamento acerca da distribuição territorial adequada das unidades da Polícia Científica, com o intuito de atender efetivamente todas as regiões do estado?	S	x		0,11
4.8	A distribuição territorial atual das unidades da Polícia Científica é suficiente para atender efetivamente todas as regiões do estado?	S		x	0,00
4.9	Há processo estabelecido com vistas a garantir a cobertura territorial das unidades da Polícia Científica a todas as regiões do estado?	N	x		0,11
5	QA5: Os órgãos executores da segurança pública possuem servidores suficientes para realizar seus plantões e escalas de trabalho para consecução de suas atribuições?				0,58
5.1	Há diagnóstico acerca da quantidade ideal de servidores necessários para realizar os plantões em cada uma das unidades da Polícia Militar (compreendendo todos os cargos necessários e prevendo eventuais afastamentos)?	S	x		0,08
5.2	O atual efetivo lotado em cada uma das unidades da Polícia Militar é suficiente para realizar os plantões de forma adequada (compreendendo todos os cargos necessários e prevendo eventuais afastamentos)?	S		x	0,00
5.3	Ha iniciativas realizadas ou planejadas para garantir efetivo suficiente para o cumprimento dos plantões nas unidades da Polícia Militar?	S	x		0,08
5.4	Há diagnóstico acerca da quantidade ideal de servidores necessários para realizar os plantões em cada uma das unidades da Polícia Civil (compreendendo todos os cargos necessários e prevendo eventuais afastamentos)?	S	x		0,08
5.5	O atual efetivo lotado em cada uma das unidades da Polícia Civil é suficiente para realizar os plantões de forma adequada (compreendendo todos os cargos necessários e prevendo eventuais afastamentos)?	S		x	0,00
5.6	Há iniciativas realizadas ou planejadas para garantir efetivo suficiente para o cumprimento dos plantões nas unidades da Polícia Civil?	S	x		0,08
5.7	Há diagnóstico acerca da quantidade ideal de servidores necessários para realizar os plantões em cada uma das unidades da Polícia Científica (compreendendo todos os cargos necessários e prevendo eventuais afastamentos)?	S	x		0,08
5.8	O atual efetivo lotado em cada uma das unidades da Polícia Científica é suficiente para realizar os plantões de forma adequada (compreendendo todos os cargos necessários e prevendo eventuais afastamentos)?	S		x	0,00
5.9	Há iniciativas realizadas ou planejadas para garantir efetivo suficiente para o cumprimento dos plantões nas unidades da Polícia Científica?	S	x		0,08
5.10	Há diagnóstico acerca da quantidade ideal de servidores necessários para realizar os plantões em cada uma das unidades do Departamento Penitenciário (compreendendo todos os cargos necessários e prevendo eventuais afastamentos)?	S		x	0,00

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
5.11	O atual efetivo lotado em cada uma das unidades do Departamento Penitenciário é suficiente para realizar os plantões de forma adequada (compreendendo todos os cargos necessários e prevendo eventuais afastamentos)?	S		x	0,00
5.12	Há iniciativas realizadas ou planejadas para garantir efetivo suficiente para o cumprimento dos plantões nas unidades do Departamento Penitenciário?	S	x		0,08
6	QA6: Há ações implementadas de acompanhamento e monitoramento do desempenho individual dos agentes policiais?				0,45
6.1	Há um método formalizado, que contenha critérios previamente estabelecidos, para avaliar periodicamente o desempenho individual dos servidores da Polícia Militar, independentemente da avaliação especial de desempenho para aquisição da estabilidade?	N	x		0,06
6.2	Há um setor responsável por realizar as avaliações de desempenho individuais dos servidores da Polícia Militar?	N	x		0,06
6.3	As avaliações de desempenho individual dos servidores da Polícia Militar são realizadas no mínimo anualmente?	N	x		0,06
6.4	Há medidas previstas para melhorar ou corrigir o desempenho do servidor da Polícia Militar?	S	0,948		0,06
6.5	Há um método formalizado, que contenha critérios previamente estabelecidos, para avaliar periodicamente o desempenho individual dos servidores da Polícia Civil, independentemente da avaliação especial de desempenho para aquisição da estabilidade?	N	x		0,06
6.6	Há um setor responsável por realizar as avaliações de desempenho individuais dos servidores da Polícia Civil?	N	x		0,06
6.7	As avaliações de desempenho individual dos servidores da Polícia Civil são realizadas no mínimo anualmente?	N		x	0,00
6.8	Há medidas previstas para melhorar ou corrigir o desempenho do servidor da Polícia Civil?	S	0,511		0,03
6.9	Há um método formalizado, que contenha critérios previamente estabelecidos, para avaliar periodicamente o desempenho individual dos servidores da Polícia Científica, independentemente da avaliação especial de desempenho para aquisição da estabilidade?	N		x	0,00
6.10	Há um setor responsável por realizar as avaliações de desempenho individuais dos servidores da Polícia Científica?	N		x	0,00
6.11	As avaliações de desempenho individual dos servidores da Polícia Científica são realizadas no mínimo anualmente?	N		x	0,00
6.12	Há medidas previstas para melhorar ou corrigir o desempenho do servidor da Polícia Científica?	S	0,722		0,05
6.13	Há um método formalizado, que contenha critérios previamente estabelecidos, para avaliar periodicamente o desempenho individual dos servidores do Departamento Penitenciário, independentemente da avaliação especial de desempenho para aquisição da estabilidade?	N		x	0,00
6.14	Há um setor responsável por realizar as avaliações de desempenho individuais dos servidores do Departamento Penitenciário?	N		x	0,00

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
6,15	As avaliações de desempenho individual dos servidores do Departamento Penitenciário são realizadas no mínimo anualmente?	N		x	0,00
6.16	Há medidas previstas para melhorar ou corrigir o desempenho do servidor do Departamento Penitenciário?	S		x	0,00
7	QA7: Há ações implementadas de capacitação continuada para os agentes policiais?				0,85
7.1	Há uma política formalizada de incentivo à capacitação continuada dos servidores da Polícia Militar?	S	0,914		0,06
7.2	Há um setor responsável por planejar e acompanhar as ações de capacitação continuada dos servidores da Polícia Militar?	N	x		0,06
7.3	Há controle dos cursos realizadas por cada servidor da Polícia Militar, inclusive com a possibilidade de adicionar cursos realizados externamente?	N	x		0,06
7.4	A Polícia Militar fornece ou incentiva a capacitação continuada a seus servidores?	S	0,897		0,06
7.5	Há uma política formalizada de incentivo à capacitação continuada dos servidores da Polícia Civil?	S	0,404		0,03
7.6	Há um setor responsável por planejar e acompanhar as ações de capacitação continuada dos servidores da Polícia Civil?	N	x		0,06
7.7	Há controle dos cursos realizadas por cada servidor da Polícia Civil, inclusive com a possibilidade de adicionar cursos realizados externamente?	N	x		0,06
7.8	A Polícia Civil fornece ou incentiva a capacitação continuada a seus servidores?	S	0,468		0,03
7.9	Há uma política formalizada de incentivo à capacitação continuada dos servidores da Polícia Científica?	S	0,556		0,03
7.10	Há um setor responsável por planejar e acompanhar as ações de capacitação continuada dos servidores da Polícia Científica?	N	x		0,06
7.11	Há controle dos cursos realizadas por cada servidor da Polícia Científica, inclusive com a possibilidade de adicionar cursos realizados externamente?	N	x		0,06
7.12	A Polícia Científica fornece ou incentiva a capacitação continuada a seus servidores?	S	0,611		0,04
7.13	Há uma política formalizada de incentivo à capacitação continuada dos servidores do Departamento Penitenciário?	S	0,878		0,05
7.14	Há um setor responsável por planejar e acompanhar as ações de capacitação continuada dos servidores do Departamento Penitenciário?	N	x		0,06
7.15	Há controle dos cursos realizadas por cada servidor do Departamento Penitenciário, inclusive com a possibilidade de adicionar cursos realizados externamente?	N	x		0,06
7.16	O Departamento Penitenciário fornece ou incentiva a capacitação continuada a seus servidores?	S	0,878		0,05
8	QA8: Há ações implementadas com vistas ao fornecimento e à manutenção de equipamentos, materiais e veículos necessários às atividades dos órgãos executores da segurança pública?				0,36
8.1	Há uma listagem formalmente estabelecida acerca dos materiais, equipamentos e veículos que cada unidade da Polícia Militar do estado deve dispor para realizar suas atividades de forma adequada?	S		x	0,00

	ITENS DE VERIFICAÇÃO	VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
8.2	Há uma listagem formalmente estabelecida acerca dos materiais e equipamentos que cada servidor da Polícia Militar necessita para realizar suas atividades de policiamento ostensivo de forma adequada?	S	x		0,04
8.3	Os materiais, equipamentos e veículos que cada unidade da Polícia Militar atualmente dispõe são suficientes para que suas atividades sejam realizadas de forma adequada?	S		x	0,00
8.4	Os materiais e equipamentos que cada servidor da Polícia Militar atualmente dispõe são suficientes para que suas atividades de policiamento ostensivo sejam realizadas de forma adequada?	S		x	0,00
8.5	Há setores responsáveis por controlar e providenciar a reposição ou manutenção dos materiais, equipamentos e veículos que as unidades e os servidores da Polícia Militar dispõem para realizar suas atividades?	S	x		0,04
8.6	Há sistemas para controlar os materiais, equipamentos e veículos (em utilização e em estoque) que as unidades e os servidores da Polícia Militar dispõem para realizar suas atividades?	S	x		0,04
8.7	Há um cronograma de reposições e manutenções para os materiais, equipamentos e veículos que as unidades e os servidores da Polícia Militar dispõem para realizar suas atividades?	S		x	0,00
8.8	Há uma listagem formalmente estabelecida acerca dos materiais, equipamentos e veículos que cada unidade da Polícia Civil deve dispor para realizar suas atividades de forma adequada?	S		x	0,00
8.9	Há uma listagem formalmente estabelecida acerca dos materiais e equipamentos que cada servidor da Polícia Civil necessita para realizar suas atividades investigativas de forma adequada?	S		x	0,00
8.10	Os materiais, equipamentos e veículos que cada unidade da Polícia Civil atualmente dispõe são suficientes para que suas atividades sejam realizadas de forma adequada?	S		x	0,00
8.11	Os materiais e equipamentos que cada servidor da Polícia Civil atualmente dispõe são suficientes para que suas atividades investigativas sejam realizadas de forma adequada?	S		x	0,00
8.12	Há setores responsáveis por controlar e providenciar a reposição ou manutenção dos materiais, equipamentos e veículos que as unidades e os servidores da Polícia Civil dispõem para realizar suas atividades?	S	x		0,04
8.13	Há sistemas para controlar os materiais, equipamentos e veículos (em utilização e em estoque) que as unidades e os servidores da Polícia Civil dispõem para realizar suas atividades?	S	x		0,04
8.14	Há um cronograma de reposições e manutenções para os materiais, equipamentos e veículos que as unidades e os servidores da Polícia Civil dispõem para realizar suas atividades?	S		x	0,00
8.15	Há uma listagem formalmente estabelecida acerca dos materiais, equipamentos e veículos que cada unidade da Polícia Científica deve dispor para realizar suas atividades de forma adequada?	S	x		0,04

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
8.16	Há uma listagem formalmente estabelecida acerca dos materiais e equipamentos que cada servidor da Polícia Científica necessita para realizar suas atividades periciais de forma adequada?	S		x	0,00
8.17	Os materiais, equipamentos e veículos que cada unidade da Polícia Científica atualmente dispõe são suficientes para que suas atividades sejam realizadas de forma adequada?	S		x	0,00
8.18	Os materiais e equipamentos que cada servidor da Polícia Científica atualmente dispõe são suficientes para que suas atividades periciais sejam realizadas de forma adequada?	S		x	0,00
8.19	Há setores responsáveis por controlar e providenciar a reposição ou manutenção dos materiais, equipamentos e veículos que as unidades e os servidores da Polícia Científica dispõem para realizar suas atividades?	S	x		0,04
8.20	Há sistemas para controlar os materiais, equipamentos e veículos (em utilização e em estoque) que as unidades e os servidores da Polícia Científica dispõem para realizar suas atividades?	S	x		0,04
8.21	Há um cronograma de reposições e manutenções para os materiais, equipamentos e veículos que as unidades e os servidores da Polícia Científica dispõem para realizar suas atividades?	S		x	0,00
8.22	Há uma listagem formalmente estabelecida acerca dos materiais, equipamentos e veículos que cada unidade do Departamento Penitenciário deve dispor para realizar suas atividades de forma adequada?	S		x	0,00
8.23	Há uma listagem formalmente estabelecida acerca dos materiais e equipamentos que cada servidor do Departamento Penitenciário necessita para realizar suas atividades de encarceramento de forma adequada?	S		x	0,00
8.24	Os materiais, equipamentos e veículos que cada unidade do Departamento Penitenciário atualmente dispõe são suficientes para que suas atividades sejam realizadas de forma adequada?	S	0,512		0,02
8.25	Os materiais e equipamentos que cada servidor do Departamento Penitenciário atualmente dispõe são suficientes para que suas atividades de encarceramento sejam realizadas de forma adequada?	S	0,561		0,02
8.26	Há setores responsáveis por controlar e providenciar a reposição ou manutenção dos materiais, equipamentos e veículos que as unidades e os servidores do Departamento Penitenciário dispõem para realizar suas atividades?	S		x	0,00
8.27	Há sistemas para controlar os materiais, equipamentos e veículos (em utilização e em estoque) que as unidades e os servidores do Departamento Penitenciário dispõem para realizar suas atividades?	S	x		0,04
8.28	Há um cronograma de reposições e manutenções para os materiais, equipamentos e veículos que as unidades e os servidores do Departamento Penitenciário dispõem para realizar suas atividades?	S		x	0,00
9	QA9: As estruturas físicas existentes no sistema prisional propiciam condições adequadas para a privação de liberdade?				0,41
9.1	Há um diagnóstico acerca da quantidade ideal de estabelecimentos e vagas de cadeias públicas e penitenciárias necessárias para a custódia de presos?	S		x	0,00

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
9.2	A atual quantidade de estabelecimentos e vagas de cadeias públicas e penitenciárias disponíveis para custódia de presos atende o quantitativo ideal?	S		x	0,00
9.3	Há nas penitenciárias estaduais dependências específicas para realização da Guarda Externa?	S	0,463		0,03
9.4	Há nas cadeias públicas e penitenciárias estaduais dependências específicas para a recepção e revista?	S	0,902		0,05
9.5	Há nas cadeias públicas e penitenciárias estaduais dependências específicas para o centro de observação, triagem e inclusão?	S	0,610		0,03
9.6	Há nas cadeias públicas e penitenciárias estaduais dependências específicas para o tratamento penal?	S	0,707		0,04
9.7	Há nas cadeias públicas e penitenciárias estaduais dependências específicas para vivência coletiva?	S	0,927		0,05
9.8	Há nas cadeias públicas e penitenciárias estaduais dependências específicas para vivência individual?	S		x	0,00
9.9	A dimensão das celas das cadeias públicas e penitenciárias estaduais está de acordo com os parâmetros legalmente previstos ou há uma justificativa técnica para os casos que não se enquadrem?	S		x	0,00
9.10	A salubridade das celas das cadeias públicas e penitenciárias está de acordo com os requisitos previstos na Lei de Execução Penal?	S	0,707		0,04
9.11	Há nas cadeias públicas e penitenciárias estaduais dependências específicas para a realização de serviços essenciais (cozinha, almoxarifado, lavanderia, etc.)?	S	0,780		0,04
9.12	Há nas cadeias públicas e penitenciárias estaduais dependências específicas para a realização de assistência à saúde?	S		x	0,00
9.13	Há nas cadeias públicas e penitenciárias estaduais dependências específicas para tratamento de dependentes químicos?	S		x	0,00
9.14	Há nas penitenciárias estaduais dependências para oficinas de trabalho?	S	0,463		0,03
9.15	Há nas cadeias públicas e penitenciárias estaduais dependências específicas para assistência à educação?	S	0,634		0,04
9.16	Há nas cadeias públicas e penitenciárias estaduais dependências polivalentes (para a prática de cerimônias e cultos religiosos, peças teatrais, atividades esportivas, etc.)?	S	0,610		0,03
9.17	Há nas cadeias públicas e penitenciárias estaduais femininas dependências para berçário e creche?	S	0,024		0,00
9.18	Há nas cadeias públicas e penitenciárias estaduais dependências para a realização de visita íntima?	S	0,634		0,04
10	QA10: Há o provimento de assistências a fim de propiciar condições adequadas à pessoa privada de liberdade?				0,76
10.1	É provida a assistência material necessária ao preso?	S	0,927		0,15
10.2	É provida a assistência à saúde ao preso?	S	0,927		0,15
10.3	É provida a assistência jurídica ao preso?	S	0,634		0,11
10.4	É provida a assistência educacional ao preso?	S	0,610		0,10
10.5	É provida a assistência social ao preso?	S	0,610		0,10
10.6	É provida a assistência religiosa ao preso?	S	0,854		0,14

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
11	QA11: Há ações implementadas para a adequação do fluxo e da alocação de pessoas privadas de liberdade entre o sistema prisional?				0,58
11.1	Há um setor responsável pelo fluxo e alocação de presos, para garantir o atendimento às separações previstas em lei?	N	x		0,17
11.2	Há um sistema para controle sobre o fluxo e alocação de presos, para garantir o atendimento às separações previstas em lei?	N	x		0,17
11.3	O Departamento Penitenciário atualmente consegue realizar o fluxo de presos entre as cadeias públicas e penitenciárias conforme as normativas vigentes?	N		x	0,00
11.4	O Departamento Penitenciário atualmente consegue atender às separações de presos previstas em lei nas cadeias públicas?	S		x	0,00
11.5	O Departamento Penitenciário atualmente consegue atender às separações de presos previstas em lei nas penitenciárias?	S	0,488		0,08
11.6	Há medidas e políticas previstas para implementar melhorias no fluxo e na alocação de pessoas dentro do sistema prisional?	N	x		0,17
12	QA12: O monitoramento de presos com tornozeleira eletrônica é realizado de forma efetiva?				0,83
12.1	Há um setor responsável por realizar a monitoração de presos com tornozeleira eletrônica?	N	x		0,17
12.2	Há equipamentos suficientes e adequados para realizar a monitoração de presos com tornozeleira eletrônica?	N	x		0,17
12.3	Há abrangência territorial em todo o estado do serviço de monitoração de presos com tornozeleira eletrônica?	N	x		0,17
12.4	É entregue ao preso monitorado por tornozeleira eletrônica documento no qual constem, de forma clara e expressa, seus direitos e os deveres a que estará sujeita, o período de vigilância e os procedimentos a serem observados durante a monitoração?	N	x		0,17
12.5	Há a previsão e aplicação tempestiva de medidas caso o preso com tornozeleira eletrônica descumpra os limites estabelecidos em sua monitoração eletrônica?	N		x	0,00
12.6	O envio de relatório circunstanciado sobre a pessoa monitorada ao juiz competente é realizado de forma tempestiva?	N	x		0,17
13	QA13: Há ações implementadas de inteligência policial pelas polícias Militar e Civil?				0,80
13.1	Há setor específico na Polícia Militar para realização das atividades de inteligência policial?	N	x		0,10
13.2	Há servidores na Polícia Militar devidamente capacitados para realização das atividades de inteligência policial?	N	x		0,10
13.3	A Polícia Militar possui equipamentos adequados para a realização de atividades de inteligência policial?	N		x	0,00
13.4	As informações geradas pelo setor de inteligência policial são utilizadas para subsidiar as atividades operacionais e estratégicas da Polícia Militar?	N	x		0,10
13.5	Há setor específico na Polícia Civil para realização das atividades de inteligência policial?	N	x		0,10
13.6	Há servidores na Polícia Civil devidamente capacitados para realização das atividades de inteligência policial?	N	x		0,10

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
13.7	A Polícia Civil possui equipamentos adequados para a realização de atividades de inteligência policial?	N		x	0,00
13.8	As informações geradas pelo setor de inteligência policial são utilizadas para subsidiar as atividades operacionais e estratégicas da Polícia Civil?	N	x		0,10
13.9	Há integração e compartilhamento de informações geradas pelos departamentos de inteligência dos órgãos de segurança pública do estado?	N	x		0,10
13.10	As informações geradas pelos departamentos de inteligência dos órgãos de segurança são utilizadas para subsidiar o planejamento e revisão da política de segurança pública estadual?	N	x		0,10
14	QA14: As atividades de policiamento ostensivo são planejadas e realizadas adequadamente?				0,97
14.1	Há um setor responsável por planejar as atividades de policiamento ostensivo?	S	x		0,17
14.2	A distribuição e a priorização das atividades de policiamento ostensivo são embasadas por critérios técnicos?	S	x		0,17
14.3	Há Procedimentos Operacionais Padrão que regulamentem as atividades e as abordagens durante o policiamento ostensivo?	S	1,000		0,17
14.4	Há uma capacitação específica quanto aos procedimentos e abordagens padrões que devem ser adotados nas atividades de policiamento ostensivo?	S	0,966		0,16
14.5	Há um controle quanto à adesão pelos policiais militares aos procedimentos e abordagens padrões para a realização do policiamento ostensivo?	S	0,931		0,16
14.6	Há a previsão e aplicação de mecanismos para corrigir os desvios encontrados em caso de policiais militares que não estejam observando as abordagens e os procedimentos padrões para o policiamento ostensivo?	S	0,948		0,16
15	QA15: As ocorrências ou chamados pelos órgãos executores da segurança pública são atendidos de forma tempestiva?				0,57
15.1	Há um setor na Polícia Militar responsável pelo recebimento de ocorrências?	N	x		0,08
15.2	A Polícia Militar possui equipamentos e sistemas adequados para registro das ocorrências recebidas?	S	0,862		0,07
15.3	As unidades da Polícia Militar conseguem dar atendimento a todas as ocorrências recebidas?	S		x	0,00
15.4	As unidades da Polícia Militar atendem as ocorrências de forma tempestiva?	S	0,672		0,05
15.5	Há um setor na Polícia Civil responsável pelo recebimento de ocorrências?	N	x		0,08
15.6	A Polícia Civil possui equipamentos e sistemas adequados para registro das ocorrências recebidas?	S	0,766		0,06
15.7	As unidades da Polícia Civil conseguem dar atendimento a todas as ocorrências recebidas?	S		x	0,00
15.8	As unidades da Polícia Civil atendem as ocorrências de forma tempestiva?	S	0,277		0,02
15.9	Há um setor na Polícia Científica responsável pelo recebimento de ocorrências?	N	x		0,08

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
15.10	A Polícia Científica possui equipamentos e sistemas adequados para registro das ocorrências recebidas?	S	0,778		0,06
15.11	As unidades da Polícia Científica conseguem dar atendimento a todas as ocorrências recebidas?	S		x	0,00
15.12	As unidades da Polícia Científica atendem as ocorrências de forma tempestiva?	S		x	0,00
15.13	Há uma interação e compartilhamento dos registros de ocorrência entre os órgãos policiais?	N	x		0,08
16	QA16: Há ações implementadas de verificação preliminar pela Polícia Civil para análise quanto a abertura ou não de inquérito policial?				0,74
16.1	Há critérios normatizados para realização de uma verificação preliminar para análise quanto à abertura ou não de inquérito policial?	S	0,766		0,15
16.2	Há registro informatizado das verificações preliminares de inquérito realizadas, inclusive com as informações referentes aos casos que não resultaram em instauração de inquérito?	S	0,809		0,16
16.3	Há responsável designado pela verificação preliminar para análise quanto a abertura ou não de inquérito policial?	S	0,851		0,17
16.4	Há controle quanto ao atendimento aos critérios normativos das verificações preliminares para abertura de inquérito policial?	S	0,766		0,15
16.5	A verificação preliminar para análise quanto à abertura de inquérito é realizada em tempo adequado?	S	0,489		0,10
17	QA17: Há a adoção e a padronização dos procedimentos investigativos da Polícia Civil?				0,39
17.1	Há Procedimentos Operacionais Padrão que regulamentem as atividades investigativas da Polícia Civil?	S	0,574		0,11
17.2	Há uma capacitação específica quanto aos procedimentos padrões que devem ser adotados nas atividades investigativas?	S	0,447		0,09
17.3	Há um controle quanto à adesão pelos policiais civis aos procedimentos padrões para investigações policiais?	S	0,362		0,07
17.4	Há a previsão e a aplicação de mecanismos para corrigir os desvios encontrados nos casos em que os policiais civis não estejam observando os procedimentos padrões para investigações policiais?	S	0,553		0,11
17.5	Os policiais civis realizam apenas as atividades inerentes ao seu cargo (não realizando atividades inerentes de outros órgãos de segurança, como a custódia de presos etc)?	S		x	0,00
18	QA18: Há tempestividade no cumprimento dos mandados de prisão?				0,47
18.1	Há um setor responsável pelo controle dos mandados de prisão expedidos?	S	x		0,20
18.2	Há um sistema para controle e acompanhamento dos mandados de prisão expedidos?	S	0,787		0,16
18.3	Há uma priorização para seleção dos mandados de prisão a serem cumpridos?	S	0,553		0,11
18.4	Os mandados de prisão estão sendo cumpridos em prazo razoável?	S		x	0,00
18.5	Há medidas previstas para que os mandados de prisão passem a ser executados de forma tempestiva?	S		x	0,00

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
19	QA19: Os procedimentos para elaboração de laudos periciais são realizados de forma tempestiva e padronizada?				0,09
19.1	Há Procedimentos Operacionais Padrão que delimitem os elementos mínimos para a elaboração de laudos periciais?	S	0,556		0,09
19.2	Há uma capacitação específica quanto aos procedimentos padrões que devem ser adotados na elaboração de laudos periciais?	S		x	0,00
19.3	Há um controle quanto à adesão pelos peritos aos procedimentos padrões para elaboração de laudos periciais?	S		x	0,00
19.4	Há a previsão e aplicação de mecanismos para corrigir os desvios encontrados nos casos em que os peritos não estejam observando os procedimentos padrões para elaboração dos laudos periciais?	S		x	0,00
19.5	Existe um sistema que controle os prazos para elaboração dos laudos periciais?	S		x	0,00
19.6	Os laudos periciais estão sendo elaborados dentro do prazo legalmente previsto?	S		x	0,00

Itens de Verificação – Tema Previdência Estadual

	PERGUNTA	VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
Q1	Há a implementação e a regulamentação da Previdência Complementar no Estado do Paraná?				0,29
1.1	Foi editada lei que institui a Previdência Complementar no Estado do Paraná?	S	x		0,14
1.2	A entidade gestora da Previdência Complementar (aberta ou fechada) já foi criada?	S		x	0,00
1.3	A modalidade do plano de benefícios da Previdência Complementar é na forma de contribuição definida?	S		x	0,00
1.4	O plano de benefícios da Previdência Complementar obedece a carência mínima de 60 contribuições mensais?	S		x	0,00
1.5	O Conselho Deliberativo da Previdência Complementar possui composição paritária entre representantes dos participantes e assistidos e dos patrocinadores?	S		x	0,00
1.6	A contribuição do patrocinador está limitada à do participante?	S	x		0,14
1.7	O Conselho Fiscal da Previdência Complementar possui composição paritária entre representantes de patrocinadores e de participantes e assistidos?	S		x	0,00
Q2	Há a implementação de medidas para o equacionamento do déficit atuarial do regime de previdência, e tais medidas são exequíveis?				0,11
2.1	Há Plano de Amortização para o déficit atuarial?	S	x		0,11
2.2	O Plano de Amortização contempla as alterações realizadas pela reforma da previdência (EC 45/19)?	S		x	0,00
2.3	Há demonstração da viabilidade financeira e orçamentária do Plano de Amortização?	S		x	0,00
2.4	O Plano de Amortização proposto permite o aumento do patrimônio do Fundo de Previdência?	S		x	0,00
2.5	O Plano de Amortização proposto respeita o prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos previsto na Portaria MF n.º 464/2018?	S		x	0,00
2.6	As contribuições e aportes previstos no Plano de Amortização possuem exigibilidade imediata?	S		x	0,00
2.7	Houve a disponibilização aos beneficiários do RPPS do estudo técnico que fundamentou a proposta de plano de equacionamento de déficit?	S		x	0,00
2.8	O Plano de Amortização proposto foi apresentado à Secretaria de Previdência?	S		x	0,00
2.9	O Plano de Amortização identifica todas as alíquotas e aportes, bem como respectivos períodos de exigência por meio de tabela e prazo para repasse?	S		x	0,00
Q3	Há processos estabelecidos que visem a obtenção e a manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)?				0,67
3.1	O RPPS do Estado do Paraná possui Certificado de Regularidade Previdenciária válido?	S	x		0,33
3.2	O RPPS do Estado do Paraná possui Certificado de Regularidade Previdenciária emitido sem necessidade de decisão judicial?	S		x	0,00
3.3	Há procedimentos implantados de maneira a atender critérios e exigências legais para a obtenção do CRP de maneira administrativa?	S	x		0,33

	PERGUNTA	VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
Q4	Há a obediência ao princípio da unidade de gestão do RPPS?				0,29
4.1	A concessão, o pagamento e a manutenção de benefícios é gerenciada pela unidade gestora?	S		x	0,00
4.2	A arrecadação e gestão dos ativos estão centralizadas na PRPREV?	S		x	0,00
4.3	A entidade gestora do RPPS é integrante da Administração Pública (Direta ou Indireta)?	S		x	0,00
4.4	Há convênios vigentes celebrados entre o RPPS e os Poderes do Estado?	S	x		0,14
4.5	Os convênios preveem as atribuições de cada parte?	S	x		0,14
4.6	Os convênios estão alinhados à norma federal que disciplina a gestão dos RPPS?	S		x	0,00
4.7	Há processo estabelecido para verificação e garantia do cumprimento do princípio da unidade de gestão?	S		x	0,00
Q5	A formulação, a execução, o controle e o desempenho da política de investimentos atendem às normativas aplicáveis?				0,45
5.1	Há política anual de investimentos adequada às normativas aplicáveis?	S	x		0,09
5.2	Há monitoramento com relação à conservação dos imóveis e terrenos que compõem o patrimônio do Fundo de Previdência?	S		x	0,00
5.3	Os imóveis que compõem o patrimônio do Fundo de Previdência geram renda?	S		x	0,00
5.4	Há realização de vistorias periódicas em terrenos do RPPS com o intuito de evitar invasão por terceiros?	S		x	0,00
5.5	Há procedimento de análise de ativos para composição da carteira de investimentos do RPPS?	S	x		0,09
5.6	É realizado o devido credenciamento das entidades que receberão as aplicações dos recursos do RPPS?	S	x		0,09
5.7	O Comitê de Investimentos se reúne periodicamente?	S	x		0,09
5.8	A Consultoria de Investimentos contratada está regularmente instituída e possui os requisitos de operacionalidade, de acordo com a Portaria MPS 519/2011?	S	x		0,09
5.9	A rentabilidade dos investimentos do RPPS está alinhada à política anual de investimentos?	S		x	0,00
5.10	O risco das modalidades de operações do RPPS está alinhado à política anual de investimentos?	S		x	0,00
5.11	O relatório da política anual de investimentos e suas revisões, a documentação que os fundamenta, bem como as aprovações exigidas estão à disposição dos órgãos de acompanhamento, supervisão e controle, pelo prazo de 10 (dez) anos?	S		x	0,00
Q6	Há estruturação adequada do órgão gestor do RPPS?				0,71
6.1	Há estudo que estabeleça o quantitativo de profissionais de atuária necessários para suprir a demanda por estudos atuariais?	S		x	0,00
6.2	Há profissionais de atuária para suprir a demanda por estudos atuariais, com base no estudo realizado?	S		x	0,00
6.3	O cálculo atuarial é elaborado por meio de software específico a este fim?	N	x		0,14

	PERGUNTA	VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
6.4	As instalações físicas do RPPS estão adequadas à atividade de concessão de benefícios?	N	x		0,14
6.5	As instalações físicas do RPPS estão equipadas adequadamente para a elaboração do cálculo atuarial?	N	x		0,14
6.6	Há pessoal no setor de análise da concessão dos benefícios a fim de evitar o acúmulo de processos?	N	x		0,14
6.7	A concessão de benefícios é realizada por meio de software específico a este fim?	N	x		0,14
Q7	Há capacitação adequada dos envolvidos na gestão e na execução da política previdenciária estadual?				0,00
7.1	Os membros do Conselho de Investimentos possuem certificação técnica na área?	S		x	0,00
7.2	Há política de educação continuada para capacitação dos atuários do Paranaprevidência?	S		x	0,00
7.3	Há política de capacitação para os profissionais da área de concessão de benefícios do RPPS?	S		x	0,00
7.4	Há política de capacitação para os profissionais de outros órgãos e Poderes envolvidos no fluxo de concessão de benefícios?	S		x	0,00
7.5	Os dirigentes da unidade gestora do RPPS atendem aos requisitos mínimos previstos na Lei Federal n.º 9.717/98?	S		x	0,00
Q8	Há estudo atuarial que avalie os impactos de alterações legislativas e das políticas de remuneração e contratação no equilíbrio financeiro e atuarial dos fundos previdenciários?				0,67
8.1	São realizados estudos de impacto no Fundo de Previdência referentes às alterações de políticas remuneratórias e de contratações?	S	x		0,33
8.2	Existe processo de encaminhamento das propostas de alteração na política remuneratória do Poder Executivo à PRPREV?	S	x		0,33
8.3	Há processo estabelecido de verificação periódica pela PRPREV de alterações na política remuneratória e de contratação do Estado?	S		x	0,00
Q9	As avaliações atuariais são realizadas anualmente, com as técnicas adequadas e os elementos atuariais necessários?				0,50
9.1	O cálculo da compensação financeira está livre da utilização de gerações futuras?	S		x	0,00
9.2	A unidade gestora do RPPS dá ampla divulgação aos beneficiários das hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras utilizadas na avaliação atuarial, cientificando os conselhos deliberativo e fiscal da manutenção ou alteração das hipóteses utilizadas?	S	x		0,25
9.3	O ente federativo comprovou à Secretaria de Previdência a realização das avaliações atuariais anuais por meio do encaminhamento do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA), no prazo previsto na norma que disciplina a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária?	S	x		0,25
9.4	Na avaliação atuarial do exercício de 2020, houve a elaboração do Relatório de Análise das Hipóteses, de maneira a comprovar a adequação das hipóteses utilizadas às características da massa de beneficiários do regime, observando-se em sua formulação as diretrizes expostas na Portaria MF n.º 464/2018?	S		x	0,00

	PERGUNTA	VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
Q10	Os controles de arrecadação e de verificação dos percentuais de contribuição previdenciária são adequados, inclusive em relação à celebração de parcelamentos de contribuições e aportes suplementares?				0,71
10.1	Há procedimentos que visem ao monitoramento do ingresso de receitas de contribuições nos fundos previdenciários?	S		x	0,00
10.2	Há procedimentos que visem ao monitoramento do ingresso de receitas de aportes suplementares nos fundos previdenciários?	S	x		0,14
10.3	Há procedimentos que visem ao monitoramento do ingresso de receitas de compensação previdenciária nos fundos previdenciários?	S		x	0,00
10.4	Houve a adequação à legislação federal da alíquota de contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração dos servidores públicos ativos?	S	x		0,14
10.5	Houve a adequação à legislação federal da alíquota de contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração dos servidores públicos inativos?	S	x		0,14
10.6	Houve a adequação à legislação federal da alíquota de contribuição previdenciária incidente sobre a remuneração de pensionistas?	S	x		0,14
10.7	Há previsão orçamentária referente aos aportes suplementares?	S	x		0,14
Q11	Há controle das disponibilidades financeiras do RPPS por fundo previdenciário?				1,00
11.1	O RPPS efetua o controle das disponibilidades financeiras?	S	x		0,50
11.2	O controle das disponibilidades é realizado por fundo previdenciário?	S	x		0,50
Q12	A gestão da taxa de administração observa as disposições legais pertinentes?				0,50
12.1	Há rateio entre os Fundos Previdenciários para o custeio da taxa de administração?	S		x	0,00
12.2	O percentual das receitas utilizado como base para o custeio administrativo do RPPS está dentro do limite legal?	S		x	0,00
12.3	As atividades financiadas pela taxa de administração se referem apenas ao custeio administrativo?	N	x		0,10
12.4	Os recursos da Reserva Administrativa são utilizados de maneira segregada dos recursos destinados ao pagamento de benefícios?	N	x		0,10
12.5	Há acompanhamento pelos Conselhos deliberativo e fiscal da Parana Previdência a respeito da utilização dos recursos da taxa de administração?	S		x	0,00
12.6	A unidade gestora do RPPS possui processo contínuo de verificação dos repasses e da alocação dos recursos destinados ao financiamento do custo administrativo do RPPS?	S	x		0,10
12.7	O ente federativo possui mecanismos de acompanhamento e avaliação periódica do custo administrativo do RPPS?	S		x	0,00
12.8	O ente federativo definiu de forma expressa na legislação a forma de custeio e utilização dos recursos da Reserva Administrativa para administração dos benefícios do Fundo em Repartição e do Fundo em Capitalização, uma vez que há segregação de massas?	S		x	0,00

PERGUNTA		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
12.9	A avaliação atuarial indica a alíquota de contribuição do plano de custeio do custo administrativo ou prevê outra forma de custeio?	S	x		0,10
12.10	O saldo remanescente do custeio administrativo possui destinação de acordo com a normativa vigente?	S	x		0,10
Q13	Há controle adequado sobre os dados dos segurados do RPPS?				0,40
13.1	A base cadastral utilizada estava posicionada entre setembro e dezembro do exercício relativo à avaliação atuarial anual com data focal em 31 de dezembro?	S	x		0,20
13.2	Há o encaminhamento à unidade gestora do RPPS pelos Poderes, órgãos e entidades das informações dos beneficiários do regime para elaboração da avaliação atuarial, ou permissão de acesso por meio de sistemas informatizados, em tempo hábil para sua análise, correção, processamento e apresentação dos resultados?	S	x		0,20
13.3	Há realização de análise prévia da base de dados enviada pelos Poderes, órgãos e entidades?	S		x	0,00
13.4	O Relatório da Avaliação Atuarial descreve a base de dados utilizada na forma exposta na Portaria MF n.º 464/2018?	S		x	0,00
13.5	Há procedimentos destinados à manutenção da atualização e consistência da base cadastral de ativos, inativos e pensionistas?	S		x	0,00
Q14	O rol e o processo de manutenção de benefícios e os critérios de elegibilidade dos beneficiários do RPPS são adequados?				0,67
14.1	Há procedimentos de perícia médica para verificação da elegibilidade e persistência ao recebimento do benefício por invalidez permanente de servidor e pensionista inválido?	S	x		0,33
14.2	Houve a adequação do rol de benefícios pagos pelos fundos previdenciários ao disposto na EC 45/2019?	S		x	0,00
14.3	Os critérios de elegibilidade dos pensionistas foram adequados às alterações trazidas pela EC 45/2019?	S	x		0,33

Itens de Verificação – Tema Administração e Finanças

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
1	QAI: Os dispositivos orçamentários são elaborados e publicados de acordo com as normativas vigentes?				0,55
1.1	Há um processo estabelecido de revisão e de atualização do plano plurianual, incluindo novos investimentos?	S		x	0,00
1.2	Há a divulgação do plano plurianual atualizado em meios eletrônicos de acesso público?	S		x	0,00
1.3	O último projeto de lei de diretrizes orçamentárias foi encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro?	S	x		0,05
1.4	A lei de diretrizes orçamentárias contém as metas e prioridades da administração direta e indireta?	S		x	0,00
1.5	A lei de diretrizes orçamentárias contém as projeções das receitas e despesas para o exercício financeiro subsequente?	S	x		0,05
1.6	A lei de diretrizes orçamentárias contém as orientações para a elaboração da lei orçamentária anual?	S	x		0,05
1.7	A lei de diretrizes orçamentárias dispõe sobre as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos?	S		x	0,00
1.8	A lei de diretrizes orçamentárias contém o Anexo de Metas Fiscais, contendo todos os elementos dispostos pelo art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal?	S	x		0,05
1.9	A lei de diretrizes orçamentárias contém o Anexo de Riscos Fiscais, com os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem?	S	x		0,05
1.10	Há processo estabelecido de incentivo à participação popular durante a elaboração e a discussão da lei de diretrizes orçamentárias?	S		x	0,00
1.11	Há a divulgação da lei de diretrizes orçamentárias atualizada em meios eletrônicos de acesso público?	S	x		0,05
1.12	O último projeto de lei orçamentária do Estado foi encaminhado até três meses antes do encerramento do exercício financeiro?	S	x		0,05
1.13	A lei orçamentária anual contém todas as despesas referentes aos poderes estaduais, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta?	S	x		0,05
1.14	A lei orçamentária anual contém a estimativa das receitas do Estado, efetivas e potenciais, incluídas as renúncias fiscais a qualquer título?	S		x	0,00
1.15	A estimativa da receita foi calculada tendo como premissas os critérios estabelecidos no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal?	S	x		0,05
1.16	A lei orçamentária anual contém o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas fiscais?	S	x		0,05
1.17	A lei orçamentária anual contém as medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado?	S		x	0,00

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
1.18	A lei orçamentária anual contém a reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos?	S	x		0,05
1.19	Há processo estabelecido de incentivo à participação popular durante a elaboração e a discussão da lei orçamentária anual?	S		x	0,00
1.20	Há a divulgação da lei orçamentária anual atualizada em meios eletrônicos de acesso público?	S		x	0,00
2	QA2: Há processos implementados de instituição, previsão e arrecadação de tributos?				0,67
2.1	A lei de diretrizes orçamentárias contém os demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza tributária e as disposições sobre as alterações na legislação tributária?	S	x		0,06
2.2	Há mecanismo acessível ao público para o pagamento dos tributos estaduais pelo contribuinte?	S	x		0,06
2.3	Há a disponibilização de meios acessíveis para a verificação do adimplemento de obrigações por parte dos contribuintes?	S	x		0,06
2.4	Há legislação instituindo o imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos?	S	x		0,06
2.5	Há processo estabelecido de recebimento de informações cartoriais para fins de cobrança do ITCMD?	S		x	0,00
2.6	Há processo estabelecido de recebimento de informações da Receita Federal do Brasil para fins de cobrança do ITCMD?	S		x	0,00
2.7	Há legislação instituindo o imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação?	S	x		0,06
2.8	Há processo estabelecido de recebimento de informações do Simples Nacional para fins de arrecadação do ICMS?	S	x		0,06
2.9	Há legislação instituindo o imposto sobre a propriedade de veículos automotores?	S	x		0,06
2.10	Há processo estabelecido de recebimento de informações do DETRAN a respeito dos veículos registrados no Estado para fins de cobrança do IPVA?	S	x		0,06
2.11	Há diagnóstico a respeito da estrutura, pessoal e processos de cobrança de tributos no Estado, bem como as possibilidades para melhoria?	S		x	0,00
2.12	O quantitativo de auditores fiscais existente atende ao que é considerado adequado pelo diagnóstico para a cobrança de tributos?	S		x	0,00
2.13	A estrutura tecnológica existente atende ao que é considerado adequado pelo estudo para a cobrança de tributos?	S		x	0,00
2.14	Há processo contínuo de revisão do arcabouço normativo tributário estadual?	S	x		0,06
2.15	Há processo contínuo de capacitação dos auditores fiscais a respeito do arcabouço normativo tributário estadual?	S	x		0,06

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
2.16	Há processo de inteligência a fim de otimizar a cobrança de tributos?	S		x	0,00
2.17	Há processo estabelecido para a elaboração das premissas e da metodologia de cálculo para a previsão de arrecadação de tributos?	S	x		0,06
2.18	Há divulgação, em meios eletrônicos de acesso público, das normativas, entendimentos e decisões a respeito do arcabouço normativo tributário estadual?	S	x		0,06
3	QA3: Há medidas implementadas de controle da dívida ativa tributária?				0,55
3.1	Há informações consolidadas a respeito das características da dívida ativa tributária?	S	x		0,09
3.2	Há estudos periódicos que embasem os valores de alçada estabelecidos para cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa tributária do Estado?	S	x		0,09
3.3	Há processo estabelecido para implementação da revisão dos valores de alçada estabelecidos para a cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa tributária do Estado?	S	x		0,09
3.4	Há divulgação anual da quantidade e dos valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa?	S		x	0,00
3.5	Há divulgação anual da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa?	S		x	0,00
3.6	Há divulgação anual dos maiores devedores estaduais de tributos?	S		x	0,00
3.7	Há processo estabelecido de cobrança da dívida ativa tributária?	S	x		0,09
3.8	Há estudo sobre a situação atual e as possibilidades para melhoria dos processos de cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa?	S	x		0,09
3.9	O quantitativo de Procuradores do Estado existentes atende ao que é considerado adequado pelo estudo para a cobrança de dívida ativa?	S		x	0,00
3.10	A estrutura tecnológica existente atende ao que é considerado adequado pelo estudo para a cobrança de dívida ativa?	S		x	0,00
3.11	Há processo contínuo de capacitação dos agentes públicos envolvidos no processo de cobrança da dívida ativa?	S	x		0,09
4	QA4 :Há processos de realização de operações de crédito e do controle do endividamento implementados?				0,27
4.1	Há diagnóstico consolidado a respeito da dívida contratual do Estado?	S		x	0,00
4.2	Há diagnóstico consolidado a respeito da dívida não contratual, exceto precatórios, do Estado?	S		x	0,00
4.3	Há diagnóstico consolidado a respeito dos precatórios devidos pelo Estado, inclusive quanto aos índices e critérios de atualização?	S		x	0,00
4.4	Há estudos que embasem a realização de operações de crédito em face das prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo?	S		x	0,00
4.5	Há autorização legislativa para as operações de crédito realizadas?	S	x		0,09

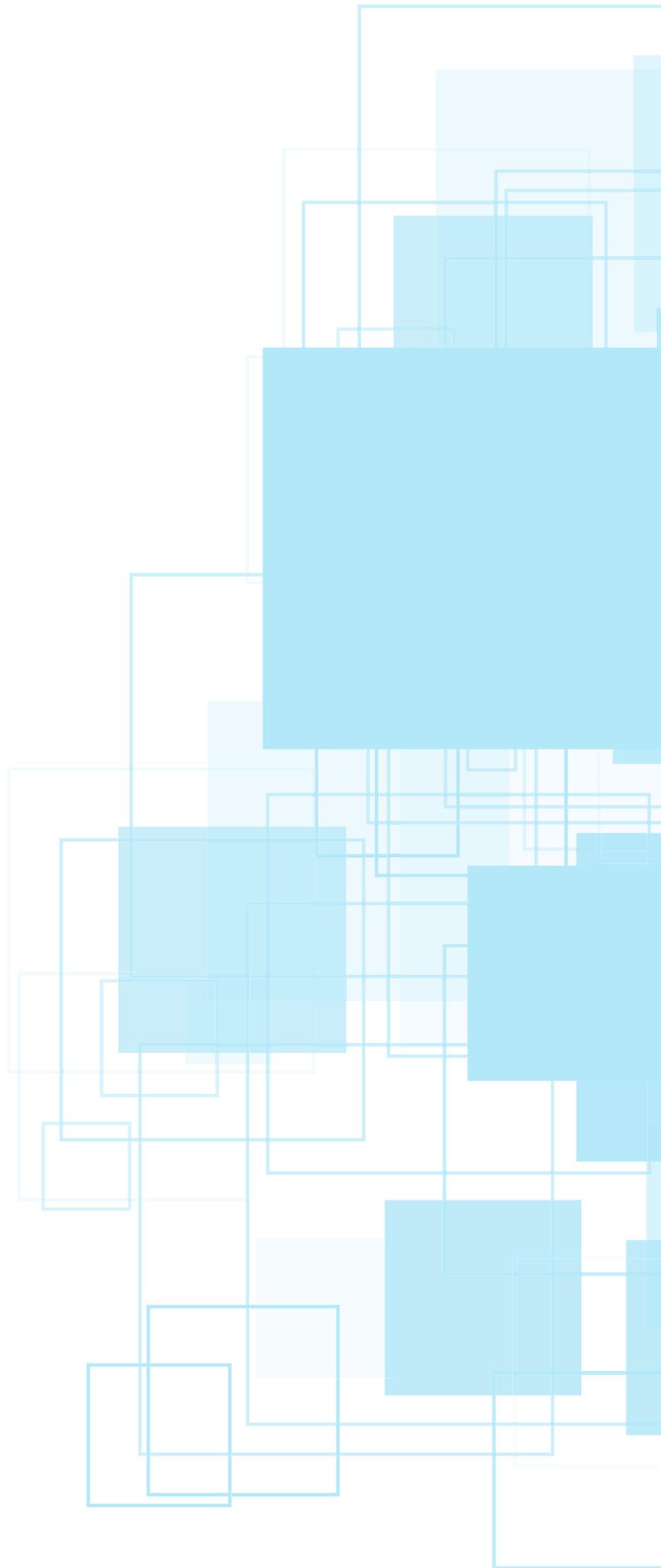
ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
4.6	Há processo estabelecido de controle das operações de crédito, com vistas a evitar que seja superior ao montante das despesas de capital, ressalvadas as exceções previstas no art. 167, inciso III da Constituição Federal?	S		x	0,00
4.7	Há processo estabelecido de controle periódico do endividamento, com o objetivo de reduzir os encargos e serviços da dívida?	S	x		0,09
4.8	O refinanciamento da dívida pública consta separadamente na lei orçamentária anual?	S		x	0,00
4.9	Há processo estabelecido para o adequado reconhecimento e atualização monetária da dívida contratual?	S	x		0,09
4.10	Há processo estabelecido para o adequado reconhecimento e atualização monetária da dívida não contratual, exceto precatórios?	S		x	0,00
4.11	Há processo estabelecido para o adequado reconhecimento e atualização monetária dos precatórios?	S		x	0,00
5	QA5: A criação de despesas atende ao previsto nos dispositivos orçamentários?				0,67
5.1	Há controles a fim de evitar que se iniciem programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual?	S	x		0,11
5.2	Há controles a fim de evitar que se realizem despesas ou se assumam obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais?	S	x		0,11
5.3	Há controles a fim de garantir que os atos de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarretem aumento de despesa sejam acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro?	S	x		0,11
5.4	Há controles a fim de garantir que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro seja acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas?	S	x		0,11
5.5	Há processo estabelecido de verificação da adequação das premissas e da metodologia de cálculo utilizada na estimativa do impacto orçamentário-financeiro?	S	x		0,11
5.6	Há controles a fim de garantir que os atos de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarretem aumento de despesa sejam acompanhados de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias?	S	x		0,11
5.7	Há controles a fim de garantir que os atos que criem ou aumentem despesa obrigatória de caráter continuado sejam acompanhados de comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais?	S		x	0,00
5.8	Há controles a fim de garantir que a comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais seja acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas?	S		x	0,00
5.9	Há processo estabelecido de verificação da adequação das premissas e da metodologia de cálculo utilizada na comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais?	S		x	0,00

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
6	QA6: Há processos de monitoramento e controle implementados das despesas com pessoal?				0,65
6.1	Há diagnóstico anual a respeito da efetividade da política de pessoal do Estado?	S		x	0,00
6.2	O diagnóstico contempla as necessidades de alocação de pessoal entre as diferentes áreas de governo?	S	x		0,06
6.3	O diagnóstico contempla métricas para aferição de produtividade?	S		x	0,00
6.4	O diagnóstico contempla diferentes alternativas de alocação dos recursos com pessoal para o oferecimento de serviços públicos?	S		x	0,00
6.5	A lei de diretrizes orçamentárias contém as diretrizes relativas à política de pessoal do Estado?	S	x		0,06
6.6	Há processo estabelecido de apuração quadrimestral dos índices de limites com pessoal definidos no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal?	S	x		0,06
6.7	Há controles instituídos a fim de evitar o aumento das despesas com pessoal quando atingido o limite prudencial definido no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal?	S	x		0,06
6.8	Há medidas estabelecidas para a redução das despesas com pessoal caso ultrapassem os limites definidos no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal?	S	x		0,06
6.9	Há controles a fim de evitar que se aumente a despesa com pessoal sem a existência de prévia dotação orçamentária?	S	x		0,06
6.10	Há controles a fim de evitar que se aumente a despesa com pessoal sem autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista?	S	x		0,06
6.11	Há controles a fim de garantir que os atos que acarretem aumento de despesa com pessoal sejam acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro?	S	x		0,06
6.12	Há controles a fim de garantir que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do aumento de despesa com pessoal seja acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas?	S	x		0,06
6.13	Há processo estabelecido de verificação da adequação das premissas e da metodologia de cálculo utilizada na estimativa do impacto orçamentário-financeiro do aumento de despesa com pessoal?	S	x		0,06
6.14	Há controles a fim de garantir que os atos que acarretem aumento de despesa com pessoal sejam acompanhados de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias?	S	x		0,06
6.15	Há controles a fim de garantir que os atos que aumentem despesa com pessoal sejam acompanhados de comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais?	S		x	0,00
6.16	Há controles a fim de garantir que a comprovação de que a despesa com pessoal não afetará as metas de resultados fiscais seja acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas?	S		x	0,00

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
6.17	Há processo estabelecido de verificação da adequação das premissas e da metodologia de cálculo utilizada na comprovação de que a despesa com pessoal não afetará as metas de resultados fiscais?	S		x	0,00
7	QA7: Os processos de gestão e de controle de despesas de exercícios anteriores atendem às normativas vigentes?				0,71
7.1	Há diagnóstico anual a respeito da composição e da evolução dos restos a pagar?	S		x	0,00
7.2	Há ações com vistas à resolução dos restos a pagar existentes?	S	x		0,14
7.3	Há planejamento e controles a fim de garantir que as despesas remanescentes a serem inscritas em restos a pagar sejam suportadas pelas receitas do período correspondente?	S	x		0,14
7.4	Há processo estabelecido para cancelamento dos restos a pagar não processados se verificados que não serão suportados pelas receitas do período correspondente?	S	x		0,14
7.5	Há processo estabelecido para tratamento dos restos a pagar processados se verificados que não serão suportados pelas receitas do período correspondente?	S	x		0,14
7.6	Há diagnóstico anual a respeito do histórico e da evolução das despesas de exercícios anteriores?	S	x		0,14
7.7	Há ações com vistas à resolução das despesas de exercícios anteriores existentes?	S		x	0,00
8	QA8: Os processos de destinação de recursos para a cobertura do déficit de empresas, fundações e fundos atendem às normativas vigentes?				0,78
8.1	Há diagnóstico anual a respeito da situação financeira de empresas, fundações e fundos públicos?	S		x	0,00
8.2	Há diagnóstico anual a respeito dos recursos destinados à cobertura do déficit de empresas, fundações e fundos?	S	x		0,11
8.3	A lei de diretrizes orçamentárias dispõe sobre as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas?	N		x	0,00
8.4	Há processo estabelecido para avaliar a conveniência da destinação de recursos para a cobertura das necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas do setor privado?	N	x		0,11
8.5	Há processo estabelecido para avaliar a conveniência da destinação de recursos para a cobertura do déficit de empresas, fundações e fundos?	N	x		0,11
8.6	Há o encaminhamento de legislação específica para a destinação de recursos para a cobertura do déficit de empresas, fundações e fundos?	N	x		0,11
8.7	Há o encaminhamento de legislação específica para a destinação de recursos para a cobertura das necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas do setor privado?	N	x		0,11
8.8	Há processo de verificação do cumprimento das condições definidas pela legislação específica para a cobertura das necessidades de pessoas físicas ou déficit de pessoas jurídicas do setor privados?	N	x		0,11
8.9	Há estudos que avaliem a pertinência da manutenção de empresas e fundações recorrentemente deficitárias?	N	x		0,11

	ITENS DE VERIFICAÇÃO	VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
9	QA9: Há critérios e processos adequados para o monitoramento da realização de receita e para a limitação de empenho?				0,86
9.1	Houve o estabelecimento da programação financeira em até trinta dias após a publicação dos orçamentos?	S	x		0,07
9.2	A programação financeira contém o cronograma de execução mensal de desembolso?	S	x		0,07
9.3	A programação financeira contém as metas bimestrais de arrecadação?	S	x		0,07
9.4	A programação financeira está alinhada com os orçamentos?	S	x		0,07
9.5	A programação financeira foi divulgada em meios eletrônicos de acesso público?	S	x		0,07
9.6	Há acompanhamento bimestral da realização da receita, a fim de verificar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal?	S	x		0,07
9.7	Há processo estabelecido de revisão mensal da programação financeira ao longo do exercício?	S		x	0,00
9.8	A lei de diretrizes orçamentárias dispõe sobre os critérios e forma de limitação de empenho?	S		x	0,00
9.9	Há processo estabelecido de limitação de empenho e movimentação financeira em até trinta dias após a verificação de insuficiência de receita para cumprimento das metas de resultado primário e nominal?	S	x		0,07
9.10	Há processo estabelecido para recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados, quando verificado o restabelecimento da receita?	S	x		0,07
9.11	Há demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro?	S	x		0,07
9.12	Há a publicação dos demonstrativos contábeis até 30 de abril do exercício subsequente?	S	x		0,07
9.13	Há a publicação do Relatório de Gestão Fiscal em até 30 dias após o encerramento do quadrimestre?	S	x		0,07
9.14	Há a publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária em até 30 dias após o encerramento do bimestre?	S	x		0,07
10	QA10: Há análise quanto à viabilidade de fundos especiais?				0,33
10.1	Há diagnóstico acerca da movimentação financeira dos fundos especiais existentes?	S	x		0,17
10.2	Há diagnóstico acerca de fundos especiais que possuam recursos, mas não apresentem execução?	S	x		0,17
10.3	Há estudo com relação à viabilidade dos fundos especiais existentes, que contemple soluções para os fundos inoperantes e formas alternativas de financiamento de políticas?	S		x	0,00
10.4	Há processo estabelecido para revisão normativa dos fundos especiais, a fim de adequar seus objetivos e metas ao longo do tempo?	S		x	0,00
10.5	Há processo estabelecido para avaliação do cumprimento dos objetivos dos fundos especiais?	S		x	0,00

ITENS DE VERIFICAÇÃO		VALIDADO?	SIM	NÃO	PONTUAÇÃO OBTIDA
10.6	Há medidas com vistas a operacionalizar os fundos inoperantes ou propor a revogação das respectivas leis de criação?	S		x	0,00
11	QA11: Há sistemas informatizados para o controle orçamentário, financeiro e de custos implementados?				0,00
11.1	Há um sistema informatizado para o controle orçamentário-financeiro?	S		x	0,00
11.2	Há um sistema informatizado para o controle de custos?	S		x	0,00
11.3	O sistema informatizado de administração financeira e controle é integrado, incluindo toda a administração indireta?	S		x	0,00
11.4	O sistema informatizado de administração financeira e controle atende ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União?	S		x	0,00
11.5	O sistema informatizado permite a geração de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, bem como de dívida pública nos moldes definidos pela Portaria n.º 642/2019-ME?	S		x	0,00
11.6	O sistema informatizado permite a geração, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira?	S		x	0,00
11.7	O sistema informatizado detalha as informações da despesa divulgadas conforme os critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48-A, inciso I?	S		x	0,00
11.8	O sistema informatizado detalha as informações da receita divulgadas conforme os critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48-A, inciso II?	S		x	0,00
11.9	O sistema informatizado permite a geração dos demonstrativos contábeis conforme os critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 50?	S		x	0,00
11.10	O sistema informatizado permite a geração do Relatório de Gestão Fiscal sem a necessidade de ajustes?	S		x	0,00
11.11	O sistema permite a geração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária sem a necessidade de ajustes?	S		x	0,00
11.12	O sistema de custos permite a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial?	S		x	0,00
11.13	Há suporte tecnológico contínuo para a manutenção e melhorias do sistema de administração financeira e controle?	S		x	0,00



ACÓRDÃOS

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE CARGO EM COMISSÃO – HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA

PROCESSO N° : 227764/21
ASSUNTO : INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : MUNICIPIO DE ASSAÍ, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 79/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Incidente de Inconstitucionalidade. Art. 1º, §§ 1º e 3º da Lei nº 1648/18 do Município de Assaí. Atuação judicial e pagamento de honorários sucumbenciais a servidores exclusivamente comissionados. Contrariedade ao art. 37, II e V, da CF. Procedência.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Incidente de Inconstitucionalidade instaurado em cumprimento à determinação contida no item II do Acórdão nº 299/21 do Tribunal Pleno,¹ em face do artigo 1º, §§1º e 3º da Lei nº 1648/18 do Município de Assaí, que estabelece a possibilidade de exercício da representação judicial do município e da percepção de honorários sucumbenciais por servidores não concursados, ocupantes de cargos em comissão.

Na Sessão Ordinária 8/2021, fui designado relator deste processo.

Devidamente citado para exercer a defesa da constitucionalidade da lei local, o Município de Assaí pugnou pela perda de objeto do incidente devido à revogação

¹ OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

I - Julgar improcedente a presente denúncia em relação à "(des)proporção nos cargos efetivos de advogado e comissionados de assessor jurídico do Município de Assaí" e ao "desvio de função dos assessores jurídicos", nos termos do voto do Relator Originário;

II - Determinar a instauração de incidente de inconstitucionalidade acerca do art. 1º, §§1º e 3º da Lei Municipal 1648/18, de Assaí, para a verificação da possibilidade de exercício da representação judicial do Município e da percepção de honorários sucumbenciais por servidores não concursados, ocupantes de cargos em comissão, com o consequente sobrestamento destes autos, até decisão do incidente.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor) e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencido) votaram pela improcedência integral da denúncia e instauração de autos de consulta.

- Sessão Ordinária Virtual nº 2 do Tribunal Pleno.

do dispositivo impugnado pela Lei Municipal nº 1.758/21 e pela devolução do único montante pago ao procurador comissionado, que não faz mais parte dos quadros da prefeitura.

Sucessivamente, pugnou pelo afastamento da inconstitucionalidade, considerando a inexistência de vedação constitucional ou legal de representação judicial do município por parte de procurador comissionado (peça 12).

Instada a se manifestar, a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pelo arquivamento dos autos, considerando a retirada do ordenamento jurídico das normas municipais tidas por inconstitucionais em razão da superveniência de outra lei local (Instrução 1148/21, peça 15).

O Ministério Público de Contas, por sua Procuradora-Geral, manifestou-se no sentido de se declarar incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 1º, §§ 1º e 3º da Lei Municipal nº 1.648/18, para fins de ser negada a aplicação da referida norma por ofensa ao Art. 37, incisos II e V, da Constituição (Parecer 116/21, peça 16).

Por fim, os autos foram remetidos à Coordenadoria Geral de Fiscalização, que expediu o Despacho nº 866/21 (peça 19), informando que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas àquela unidade.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, sobre a alegada perda de objeto do presente incidente, não é pacífica a questão relativa à admissão de incidentes de inconstitucionalidade em face de normas revogadas.

Enquanto a unidade técnica se posicionou pelo acolhimento da prejudicial, com o arquivamento dos presentes autos, o órgão ministerial defendeu que a revogação da norma municipal apenas acarretaria a perda de objeto caso se tratasse de controle abstrato de constitucionalidade. Diferentemente, em caso de controle incidental, como ocorre nestes autos, a verificação da adequação constitucional dos dispositivos impugnados revela-se como verdadeiro pressuposto, condição necessária para o julgamento do processo principal em que foi suscitada a potencial inconstitucionalidade.

No caso, o julgamento do mérito da Denúncia nº 819935/19 depende do exame da constitucionalidade do art. 1º, §§ 1º e 3º da Lei Municipal nº 1648/2018, encontrando-se os autos sobrestados até o julgamento final deste incidente.

Desse modo, considerando que o exame da constitucionalidade do dispositivo de lei municipal configura questão prejudicial da causa principal analisada no citado processo de denúncia e que não há consenso a respeito da possibilidade do exame

incidental de inconstitucionalidade em relação a normas já revogadas, acolho o opinativo ministerial no sentido de se admitir o incidente.

Superada, portanto, a questão prejudicial, passa-se ao exame do mérito.

Antes das alterações introduzidas pela Lei Municipal nº 1.758/21², o art. 1º, §§1º e 3º da Lei Municipal nº 1648/2018 estabelecia que os honorários sucumbenciais, em ações judiciais em que o município fosse parte, seriam partilhados igualmente entre procuradores efetivos e comissionados:

Art. 1º. Nas ações judiciais de qualquer natureza, em que for parte o Município de Assai, os honorários advocatícios fixados por arbitramento, acordos, ou sucumbência pertencem integralmente aos Procuradores do Município ocupantes de cargo de provimento efetivo, ou em comissão.

§1º O disposto no *caput* tem validade para todas as ações ajuizadas, que estejam em andamento ou não.

(...)

§3º Os honorários serão partilhados em partes iguais entre os Procuradores do Município ocupantes de cargo de provimento efetivo ou em comissão, com mesma carga horária e que estejam em exercício no momento da percepção da verba honorária a ser rateada.

Importante registrar que, na Consulta formulada pelo Município de Foz do Iguaçu, restou decidido, por meio do Acórdão nº 1457/19³, de lavra do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, pela possibilidade de pagamento de verbas sucumbenciais a procuradores integrantes das carreiras nas quais tenha sido instituído o subsídio como forma de remuneração:

a) De acordo com a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE n. 663.696/MG, de repercussão geral, a remuneração dos procuradores municipais encontra-se submetida ao teto dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, que equivale a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; b) A remuneração dos Procuradores Municipais deve ser fixada por meio de subsídio; c) **Se a lei de regulamentação do cargo assim dispuser, os Procuradores Municipais têm direito à percepção da verba honorária de sucumbência, mesmo nas carreiras nas quais tenha sido instituído o subsídio como forma de remuneração.** (Prot. nº 81588/17, j. em 29/05/19) (Grifei)

Em relação à possibilidade de pagamento de verbas sucumbenciais a servidores que ocupam cargo em comissão de procurador municipal, necessário, antes, tecer as seguintes considerações sobre a representação judicial do Município por servidores exclusivamente comissionados:

A Constituição, em seu artigo 37, incisos II e V, estabelece que os cargos

2 Publicada no Diário Oficial Eletrônico do Município (Edição 1890/21, pág. 11).

3 Unânime: 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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI. Sala das Sessões, 29 de maio de 2019 – Sessão nº 17.

comissionados constituem exceção à regra do concurso público, permitida nos casos de direção, chefia e assessoramento:

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:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

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

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte Tese de Repercussão Geral nº 1010 (Recurso Extraordinário nº 1041210):

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

Nesse sentido, destaco, também, o seguinte excerto do Prejulgado 25 (Acórdão 3595/17-STP)⁴, relatado pelo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães:

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

Por este aspecto, é possível aferir a incompatibilidade da atividade de representação judicial, eminentemente técnica, com o cargo em comissão.

Impende salientar também que, ao tratar da advocacia pública, a Constituição estabelece que o ingresso nas carreiras da Advocacia Geral da União e das Procuradorias dos Estados deverá ocorrer mediante concurso público:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. (...)

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

(...)

⁴ Processo 90189/15. Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI. Sala das Sessões, 10 de agosto de 2017 – Sessão nº 26.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Nesse contexto, conforme exposto no parecer ministerial, considerando que os procuradores municipais desempenham atribuição eminentemente técnica, entende-se plausível a extensão aos Municípios da mesma lógica que orienta a estruturação da Advocacia-Geral da União e das Procuradorias dos Estados, qual seja, a de que a representação judicial e a consultoria jurídica do Município serão privativos de servidores ocupantes de cargos efetivos.

Importante registrar também que, em relação aos cargos comissionados da área jurídica, esta Corte, por meio do Prejulgado 6 (Acórdão nº 1111/08 – STP)⁵, já fixou entendimento no sentido de se admitir a criação de cargos de assessores jurídicos comissionados no município, desde que estejam diretamente ligados à autoridade e não atendendo ao Poder como um todo:

(...) Regras específicas para assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo - Cargo em comissão: Possível, desde que seja diretamente ligado à autoridade. Não pode ser comissionado para atender ao Poder como um todo. Possibilidade da criação de cargo comissionado de chefia ou função gratificada para assessoramento exclusivo do Chefe do Poder Legislativo ou de cada Vereador, no Caso do Poder Legislativo e do Prefeito, no caso do Poder Executivo. Deverá haver proporcionalidade entre o número de servidores efetivos e de servidores comissionados. (...) (Grifei)

Desta forma, conclui-se que o cargo de advogado ou procurador municipal deve ser provido por meio de concurso público, reservando-se os cargos comissionados para as atribuições exclusivas de direção, chefia e assessoramento.

Consequentemente, conforme observou o órgão ministerial, atribuída aos procuradores municipais a prerrogativa de atuação em juízo, somente a eles deve ser reconhecido o direito à percepção de honorários de sucumbência.

Portanto, conclui-se que o art. 1º, §§ 1º e 3º, da Lei Municipal 1648/18, antes das alterações promovidas pela Lei Municipal nº 1.758/21, ao permitir a atuação judicial, em nome do Município, por parte de servidores comissionados, estava em desconformidade com o art. 37, incisos II e V da Constituição Federal.

2.1 DO VOTO

Face ao exposto, VOTO pela PROCEDÊNCIA do incidente de inconstitucionalidade, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade do art. 1º, §§ 1º e 3º, da Lei nº 1648/18, do Município de Assaí.

5 Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA. Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Por fim, com fundamento no artigo 398, §1º⁶, do Regimento Interno, desde logo determino o seu encerramento e arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

3 DA DECISÃO

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

I - dar procedência ao incidente de inconstitucionalidade, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade do art. 1º, §§ 1º e 3º, da Lei nº 1648/18, do Município de Assaí;

II - por fim, com fundamento no artigo 398, §1º, do Regimento Interno, desde logo, determinar o seu encerramento e arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

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 os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Tribunal Pleno, 2 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 2.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro no exercício da Presidência

6 § 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

ABONO DE PERMANÊNCIA PAGAMENTO RETROATIVO – PARÂMETROS

PROCESSO N° : 345902/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
INTERESSADO : ALEXANDRE ALMEIDA WEBBER
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO N° 3415/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. UNIOESTE. Conhecimento. Pareceres jurídicos que tratam do caso concreto. Existência de decisões do Tribunal de Contas aptas a responderem aos questionamentos. Pela indicação das jurisprudências existentes e encerramento do processo.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, por intermédio de seu Reitor, Sr. Alexandre de Almeida Webber, em que solicita esclarecimentos sobre:

- 1 – Qual o termo inicial para o pagamento do Abono de Permanência na hipótese que o serviço preenche os requisitos para aposentadoria em razão de averbação tardia de tempo de serviço junto aos assentos funcionais?
- 2 – No caso de ser possível o pagamento retroativo de Abono de Permanência à data do cumprimento dos períodos necessários à implementação da aposentadoria voluntária, se tratando de servidor inativo, a responsabilidade pelo pagamento deve recair ao Órgão ao qual o servidor aposentado encontra-se vinculado (ParanáPrevidência), pois é este que recebeu a contribuição do?

Entendendo pelo preenchimento dos requisitos do art. 311 do Regimento Interno, recebi a Consulta e a remeti à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), para instrução nos termos do §2º, do artigo 313 do RI.

Por intermédio da Informação n° 71/21 (peça 09), a SJB indicou a existência duas decisões vinculantes sobre os questionamentos. São ela: Acórdão n° 1790/18-STP e Acórdão n° 473/08-STP, ambos de Relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

Seguindo o fluxo previsto para o procedimento, os autos foram encaminhados a 7ª Inspeção de Controle Externo (7ª ICE), que, por intermédio da Instrução n° 72/21 (peça 12), respondeu brilhantemente aos questionamentos.

De igual forma, a Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), por intermédio da Instrução n° 1021/21 (peça 13), apresentou irretorquível manifestação sobre os questionamentos.

O Ministério Público de Contas (MPC), em seu Parecer nº 200/21, da Ilustríssima Procuradora-Geral, Dra. Valéria Borba, indicou os seguintes fatos a serem considerados:

- (i) A consulta preenche os requisitos regimentais (art. 311) de conhecimento (...);
- (ii) “No mérito, abstraindo-se a situação concreta que ensejou a apresentação de consulta a esta Corte, denota-se que os precedentes enumerados pela diligente SJB, porquanto firmados mediante quórum qualificado, têm força normativa, constituem prejudgado de tese e vinculam o exame deste Tribunal de Contas, nos estritos termos do art. 41 da Lei Complementar estadual nº. 113/05. Destarte ausentes razões jurídicas aptas a excepcionar ou modificar o posicionamento plenário, há de persistir o entendimento – que, por si só, oferece balizas adequadas ao gestor consulente e à assessoria jurídica para deliberar na situação concreta.”;
- (iii)“(…) descabe ao Tribunal de Contas realizar controle prévio de atos administrativos ou oferecer consultoria técnico-jurídica aos seus jurisdicionados. A manifestação desta Corte em processos de consulta serve precipuamente à formação jurisprudencial no âmbito do controle externo, e não propriamente a avaliar qualquer decisão adotada pelos órgãos e entidades sujeitos à fiscalização.”;
- (iv) “Em face de todo o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta nos termos dos Acórdão nº 473/08 e 1790/18 do Tribunal Pleno.

É o Relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, destaco que, em que pese a inconsistência quanto à ausência de parecer jurídico confeccionada para a hipótese em tese, a consulta foi recebida, nos termos do art. 311 do Regimento Interno.

O Ministério Público de Contas, acertadamente indica que não cabe ao Tribunal de Contas oferecer consultoria técnico-jurídica aos jurisdicionados.

No mérito da consulta, noto que todas as manifestações e o Parecer do MPC indicam de forma uníssona que a jurisprudência deste Tribunal de Contas (Acórdão nº 1790/18-STP e Acórdão nº 473/08-STP), é apta a esclarecer as dúvidas suscitadas na peça inicial.

Não havendo qualquer indicativo instrução processual pela necessidade de alteração do entendimento deste Tribunal, nos termos do art. 314, p. único do Regimento Interno, entendo que ao consulente deva ser comunicado sobre a existência dos mencionados Acórdãos e esta Consulta deve ser encerrada.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da consulta e para responderla nos termos da jurisprudência vinculante desta Corte constante no Acórdão nº 1790/18-STP e no Acórdão nº 473/08-STP.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento dos autos.

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 NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito:

I - responde-la nos termos da jurisprudência vinculante desta Corte constante no Acórdão nº 1790/18-STP e no Acórdão nº 473/08-STP;

II - determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento dos autos.

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, 9 de dezembro de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

NESTOR BAPTISTA

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente

ACUMULAÇÃO DE CARGOS

SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO – VICE-PREFEITO

SECRETÁRIO MUNICIPAL

PROCESSO N° : 378576/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MUNHOZ DE MELLO
INTERESSADO : MARCONDES ARAUJO DA COSTA
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N° 3427/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Servidor Público afastado para o exercício do mandato de Vice-Prefeito. Nomeação para função de Secretário Municipal. Possibilidade. Requisitos: Previsão na LOM e não cumulação de remunerações.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por MARCONDES ARAUJO DA COSTA, Prefeito do MUNICÍPIO DE MUNHOZ DE MELLO, que formula o seguinte questionamento:

É possível que um servidor público ocupante de cargo efetivo em uma prefeitura, após ser empossado como vice-prefeito e ser afastado de seu cargo efetivo de origem, em decorrência do disposto no art. 38, II, da Constituição Federal, seja nomeado para cargo de secretário municipal?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico (peça n° 5), no sentido de que é possível o exercício de cargo de secretário municipal por servidor afastado do cargo de origem, desde que sem acumulação da remuneração.

Admitido feito (peças n° 09), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa que o Acórdão n° 3473/14, do Tribunal Pleno, proferido nos autos de Consulta n° 561901/13, tangencia o tema questionado.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução n° 3924/21 (peça n° 13), responde a indagação do Consulente, pela possibilidade de acúmulo do mandato de Vice-Prefeito e do cargo de Secretário Municipal, quando não proibida pela Lei Orgânica, admitindo-se a escolha pelo vencimento do cargo efetivo ou do emprego público de origem, ou pelo subsídio do cargo político, enfatizando a vedação de sua acumulação.

Para tanto, destaca que:

- a) O art. 38 da Constituição Federal trata sobre as hipóteses de cumulação de cargos, não abordando a hipótese de mandato de Vice-Prefeito;
- b) Quando do Acórdão n° 3473/14 do Tribunal Pleno, proferido nos autos de Consulta n° 561901/13, esta Corte de Contas tratou sobre a cumulatividade

- entre os cargos de Professor e de Vice-Prefeito;
- c) Tanto a constituição Federal como a Estadual possuem previsão de que deputados investidos nos cargos de Ministro e de Secretário não perderão seu mandato;
- d) Cabe à Municipalidade, por meio de sua Lei Orgânica, tratar sobre possíveis incompatibilidades relacionadas ao mandato de Vice-Prefeito, nos limites da Constituição Federal, conforme seu art. 29.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 255/21 (peça nº 14), manifesta-se nos seguintes termos:

(...) pela resposta afirmativa quanto à possibilidade acúmulo entre o mandato de Vice-Prefeito e o cargo de Secretário Municipal, desde que haja previsão na legislação municipal, caso em que poderá optar, ou pelo vencimento do cargo efetivo ou emprego público de origem, ou pelo subsídio do cargo político, sendo-lhe vedada a acumulação das remunerações.

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 esclarecimento sobre a possibilidade de servidor público efetivo, após empossado no cargo de Vice-Prefeito e afastado do de origem, ser nomeado como Secretário Municipal.

Depreende-se, a partir do art. 37, XVI, da Constituição Federal, que, como regra geral, a acumulação de cargos é vedada, fixando a própria Carta Magna as hipóteses de exceção, inclusive às atinentes aos vínculos de mandato eletivo, consoante o seu art. 38:

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:

(...)

XVI - **é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos**, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

(...)

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

I - **tratando-se de mandato eletivo** federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - **investido no mandato de Prefeito**, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado **optar** pela sua remuneração;

(...) (grifamos)

Em paralelo, conforme pacífico entendimento do Supremo Tribunal Federal, o disposto no art. 38, II, acima destacado é aplicável aos Vice-Prefeitos por analogia:

VICE-PREFEITO–ACUMULAÇÃO COM CARGO PÚBLICO–IMPOSSIBILIDADE. O mandato de vice-prefeito é incompatível com o exercício cumulado de cargo, emprego ou função pública, a teor, por analogia, do disposto no inciso II do artigo 38 da Constituição Federal. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 199, Pleno, relator ministro Sepúlveda Pertence, acórdão publicado no Diário da Justiça de 22 de abril de 1998.

(...):¹

“1. Acumulação de vencimentos e subsídios: impossibilidade. O Vice-Prefeito não pode acumular a remuneração percebida como servidor público municipal (Escriturário III), e posteriormente como Secretário de Obras do Município, com os subsídios do cargo eletivo: firmou-se o entendimento do STF no sentido de que as disposições contidas no inciso II do art. 38 da Constituição Federal, relativas ao Prefeito, aplicam-se, por analogia, ao servidor público investido no mandato de Vice-Prefeito (ADIn 199, Pleno, Maurício Corrêa, DJ 7.8.1998).

(...)²

Esse entendimento já foi replicado por esta Corte de Contas, quando do Acórdão nº 3473/14 do Tribunal Pleno, proferido na Consulta nº 561901/13:

CONSULTA. ACÚMULO DE CARGO DE PROFESSOR E VICE-PREFEITO. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO POR ANALOGIA DA VEDAÇÃO CONTIDA NO ART. 38, II, CF. PRECEDENTES DO STF. CONHECIMENTO E RESPOSTA.³

Conjugando tais considerações, observa-se que não há vedações direcionadas ao Vice-Prefeito para que exerça, cumulativamente, outras funções político-administrativas, portanto, típicas de agentes políticos, tais como as de Secretário Municipal, eis que compatíveis entre si, devendo, todavia, ser observada a proibição de recebimento simultâneo das remunerações, além da necessidade de expressa autorização da Lei Orgânica Municipal sobre a mencionada cumulação.

Esse último requisito deriva da previsão do art. 18, *caput*, c/c art. 30, I, da Constituição Federal⁴, posto que, diante da sua autonomia federativa, cabe ao Município legislar acerca de temas de interesse local.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, é o entendimento de diversos Tribunais de Contas:

1 ARE 1094208 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 15/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 03-08-2018 PUBLIC 06-08-2018

2 AI 476390 AgR, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 22/03/2005, DJ 15-04-2005 PP-00014 EMENT VOL-02187-07 PP-01485

3 Ac. un. nº 3473/14, do Tribunal Pleno, do TCE/PR, na Consulta nº 561901/13. Rel. Cons. DURVAL AMARAL, in DETC de 13/06/14.

4 “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)”

1 - o servidor público efetivo, inclusive ocupante do cargo de professor, eleito Vice-Prefeito, deverá ser afastado daquele cargo, aplicando-lhe analogicamente o inc. II, art. 38 da CF.

2. O Vice-Prefeito somente poderá aceitar cargo de Secretário Municipal, se houver previsão na LOM e autorização de afastamento dada pela Câmara, podendo, assim, optar um dos subsídios.”⁵

“O vice-prefeito pode ser nomeado para desempenhar atividades político-administrativas típicas dos agentes políticos, tais como as de secretário municipal, não podendo, entretanto, acumular as remunerações, devendo optar por uma delas.”⁶

CONSULTA. VICE-PREFEITO. EXERCÍCIO DE CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL. OPÇÃO REMUNERATÓRIA. PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO LOCAL. POSSIBILIDADE.

1. O vice-prefeito, havendo previsão na legislação municipal, pode ser nomeado para o cargo de secretário municipal, desde que faça sua opção remuneratória entre o subsídio do mandato eletivo ou a remuneração do secretariado.

2. Na situação em apreço, a escolha entre o subsídio do mandato eletivo de vice-prefeito ou a remuneração do cargo de secretário, via de regra, determinará o órgão municipal que suportará as despesas, utilizando-se a fonte de recurso indicada para financiamento dessa despesa no orçamento municipal.

3. Uma vez no cargo de secretário municipal, o vice-prefeito assumirá todas as atribuições do cargo que lhe for designado, nos termos da Lei Orgânica do Município e dos atos normativos municipais correlatos, responsabilizando-se, inclusive, perante os Órgãos de Controle por atos de sua responsabilidade praticados em desacordo com as legislações vigentes.⁷

1. Ao Vice-Prefeito exercente de cargo de Secretário Municipal, verificada a ausência de impedimento na Lei Orgânica do Município, lhe é permitido optar entre o subsídio atribuído ao mandato de Vice-Prefeito e aquele fixado para o cargo de Secretário Municipal.(...)

2. O servidor público efetivo municipal ocupante de cargo de Secretário do mesmo Município pode optar entre a remuneração do cargo efetivo e o subsídio do cargo de Secretário, desde que autorizado pela legislação local, vedada a percepção cumulativa.⁸

SERVIDOR PÚBLICO NO EXERCÍCIO DE MANDATO ELETIVO DE VICE-PREFEITO - NECESSIDADE DE AFASTAMENTO DO EMPREGO, CARGO OU FUNÇÃO PÚBLICA - POSSIBILIDADE DE O VICE-PREFEITO OPTAR ENTRE O SUBSÍDIO DO CARGO ELETIVO E A REMUNERAÇÃO DO CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO PÚBLICA - APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ARTIGO 38, INCISO II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.⁹

Assim, deve ser respondida esta consulta nos seguintes termos: sim, é possível que um servidor público ocupante de cargo efetivo em uma prefeitura, após ser empossado como vice-prefeito e ser afastado de seu cargo efetivo de origem, seja nomeado para cargo de secretário municipal, desde que que a Lei Orgânica Municipal assim expressamente permita e que não haja cumulação de remunerações, devendo optar pelo vencimento do cargo efetivo ou do emprego público de origem, ou pelo subsídio do cargo político.

5 Resolução nº 003/05 do TCM-Goiás, na Consulta nº 22296/04, j. em 16/03/05.

6 Consulta nº 771715, do TCE/MG. Rel. Cons. SEBASTIÃO HELVECIO, j. em 20/08/03.

7 Parecer nº 00317-21, na Consulta nº 02115e21, do TCE/BA, firmado pela Assessora Jurídica TÂMARA BRAGA PORTELA, em 22/02/21.

8 Prejulgado nº 1301 do TCE/SC.

9 Parecer nº 013/05 do Plenário do TCE/ES, na Consulta nº 616/05. Rel. Cons. ENIVALDO EUZÉBIO DOS ANJOS, in DOE de 16/05/05.

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

Sim, é possível que um servidor público ocupante de cargo efetivo em uma prefeitura, após ser empossado como vice-prefeito e ser afastado de seu cargo efetivo de origem, seja nomeado para cargo de secretário municipal, desde que que a Lei Orgânica Municipal assim expressamente permita e que não haja cumulação de remunerações, devendo optar pelo vencimento do cargo efetivo ou do emprego público de origem, ou pelo subsídio do cargo político.

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 a presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

I - sim, é possível que um servidor público ocupante de cargo efetivo em uma prefeitura, após ser empossado como vice-prefeito e ser afastado de seu cargo efetivo de origem, seja nomeado para cargo de secretário municipal, desde que que a Lei Orgânica Municipal assim expressamente permita e que não haja cumulação de remunerações, devendo optar pelo vencimento do cargo efetivo ou do emprego público de origem, ou pelo subsídio do cargo político.

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, 9 de dezembro de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

ALIMENTAÇÃO GRATUITA PROFISSIONAL DE SAÚDE – HOSPITAL – CORONAVÍRUS

PROCESSO N° : 430586/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
INTERESSADO : CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO, SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N° 101/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Possibilidade de concessão de alimentação gratuita a profissionais de saúde cuja atuação se dê em hospitais utilizados no combate à pandemia da COVID-19. Pela resposta no seguinte sentido: i) Em relação aos médicos residentes: é obrigatório e legal o fornecimento de alimentação, nos termos do art. 4º §5º, inciso II da Lei Federal nº 6.932/81, de aplicação em âmbito nacional, a depender da previsão e disponibilidade orçamentária; ii) Quanto aos residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários não é obrigatório nem legal o fornecimento de alimentação, uma vez que ausente previsão legal nesse sentido, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locais no combate à pandemia da COVID-19.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo Secretário de Estado da Saúde, Sr. CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO, acerca da obrigatoriedade do fornecimento de alimentação gratuita a profissionais de saúde cuja atuação se dê em hospitais utilizados no combate à pandemia da COVID-19, nos seguintes termos:

Solicita-se, portanto, orientações quanto à obrigatoriedade/legalidade de fornecimento de alimentação a médicos residentes, residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários, que prestam serviços de saúde nas unidades hospitalares locais, no combate à pandemia da COVID-19. No enredo de que o fornecimento de alimentação pelo Hospital é medida que ajuda no combate a disseminação do vírus internamente na instituição, existe possibilidade, do fornecimento de alimentação para os servidores não estatutários mencionados?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu Parecer (peça nº 04), no sentido da possibilidade de concessão do benefício a médicos residentes e acadêmicos em estágio curricular obrigatório, a depender, nesse último caso, da análise do Termo de Compromisso assinado entre as partes. Já para o caso de acadêmicos voluntários, médicos em especialização e residentes multiprofissionais em saúde, compreende não haver amparo legal para tanto.

Admitida a consulta (peça nº 06), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou decisões que não guardam relação com o tema ora em exame, tais como as proferidas por ocasião do Acórdão nº 2.797/19 - Tribunal Pleno e Acórdão nº 2.415/17 - Tribunal Pleno.

Em Instrução nº 1033/21 a Coordenadoria de Gestão Estadual observa que, em relação aos médicos residentes é obrigatório e legal o fornecimento de alimentação, nos termos da Lei Federal nº 6.932/81, art. 4º, §5º, inciso II¹, de aplicação em âmbito nacional, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19.

Entretanto, no tocante aos residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários, aponta não ser obrigatório nem legal o fornecimento de alimentação, uma vez que ausente previsão legal nesse sentido, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19.

A 3ª Inspeção de Controle Externo ressalta que a obrigatoriedade de concessão de alimentação gratuita a médicos residentes encontra respaldo no § 5º do art. 4º da Lei Federal nº 6.932/81, por força do qual a “instituição de saúde responsável por programas de residência médica oferecerá ao médico-residente, durante todo o período de residência: (...) II - alimentação”. Observa que tal concessão está subordinada aos requisitos de previsão e disponibilidade orçamentária da pasta, sem os quais o dispêndio não estaria sob a devida proteção legal.

Verifica que os médicos em especialização não desfrutam desse benefício, em virtude da inexistência de norma específica que discipline a concessão da vantagem, além de não haver demonstração adequada acerca da forma como são recrutados os profissionais de saúde através do Termo de Convenio nº 20/2019 – SESA.

Da mesma forma, em relação aos residentes multiprofissionais de saúde, bem como aos acadêmicos voluntários ou em estágio curricular obrigatório, aduz que nenhum dispositivo legal impõe à Secretaria de saúde a concessão compulsória de alimentação gratuita a esses prestadores de serviço nas unidades hospitalares engajadas no combate à pandemia.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em Parecer nº 256/21, corrobora a resposta oferecida nas Instruções nº 1033/2021 - CGE (peça nº 10) e 56/21 – 3ICE (peça nº 11).

É o relatório.

1 Art. 4º Ao médico-residente é assegurado bolsa no valor de R\$ 2.384,82 (dois mil, trezentos e oitenta e quatro reais e oitenta e dois centavos), em regime especial de treinamento em serviço de 60 (sessenta) horas semanais. [\(Redação dada pela Lei nº 12.514, de 2011\)](#)

§ 5º A instituição de saúde responsável por programas de residência médica oferecerá ao médico-residente, durante todo o período de residência: [\(Redação dada pela Lei nº 12.514, de 2011\)](#)
II - alimentação; e [\(Incluído pela Lei nº 12.514, de 2011\)](#)

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Cinge-se o questionamento do Consulente sobre a possibilidade de fornecimento de alimentação gratuita a profissionais de saúde cuja atuação se dê em hospitais utilizados no combate à pandemia da COVID-19, especialmente em relação a médicos residentes, residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários.

Conforme apontou a instrução processual, tais profissionais não estão sujeitos ao vínculo estatutário (Lei nº 18.136/2014), tampouco ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, de modo que o fornecimento de alimentação ou auxílio alimentação a eles somente seria obrigatório se decorrente de previsão em lei.

Tal compreensão decorre do princípio da legalidade estrita, segundo o qual a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza, e no silêncio da lei está proibida de agir, conforme leciona Hely Lopes Meireles:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.²

Não pode assim, o administrador conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações, sem a necessária previsão em lei.

A concessão de alimentação ou auxílio alimentação está sujeita, ainda, à disponibilidade orçamentária da pasta, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19, nos termos do art. 169 da Constituição Federal:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Em relação aos médicos residentes, conforme bem apontou a instrução processual, a obrigação de concessão de alimentação gratuita encontra respaldo

2 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro – 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.p. 82.

no § 5º do art. 4º da Lei Federal nº 6.932/81, de aplicação em âmbito nacional, segundo o qual a “instituição de saúde responsável por programas de residência médica oferecerá ao médico-residente, durante todo o período de residência: (...) II - alimentação”. Está sujeita, conforme exposto anteriormente, à previsão e à disponibilidade orçamentária da pasta.

Com relação aos médicos residentes multiprofissionais em saúde, aos médicos em especialização, aos acadêmicos em estágio curricular obrigatório e aos acadêmicos voluntários, como bem pontou a instrução, resta ausente a previsão legal nesse sentido, de modo que, não é obrigatório, nem legal o fornecimento obrigatório de refeições gratuitas a estes profissionais, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19.

Atinente aos médicos em especialização, observou-se que estes não desfrutam desse benefício em virtude da inexistência de norma específica para disciplinar a concessão da vantagem a essa categoria.

Quanto aos médicos residentes multiprofissionais em saúde, verificou-se que a Resolução da Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde - CNRMS nº 02, de 13.04.2012³, e a Portaria Interministerial nº 1.077/2009 do MEC⁴, igualmente não contemplam preceito específico do qual derive obrigação da SESA de fornecer alimentação gratuita a estes.

Referente aos estudantes do curso de medicina sob o regime de estágio obrigatório, ou mesmo voluntário, estão regidos pela Resolução do Conselho Nacional de Educação nº 3, de 20/06/2014, cujo art. 24 dispõe que a formação em Medicina incluirá, como etapa integrante da graduação, “estágio curricular obrigatório de formação em serviço, em regime de internato, sob supervisão, em serviços próprios, conveniados ou em regime de parcerias” com as Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde.

Extraí-se do citado texto normativo, que para concretizar tais ajustes a Administração deve se utilizar de parcerias, via convênios e contratos, os quais não estão alcançados pela proteção do art. 458 da CLT⁵, de modo que não resta configurada a obrigatoriedade ao fornecimento de refeições pela Sesa.

3 Diploma que dispõe sobre as diretrizes dos programas de residência multiprofissional e em profissional de saúde.

4 Dispõe sobre a Residência Multiprofissional em Saúde e a Residência em Área Profissional da Saúde, e institui o Programa Nacional de Bolsas para Residências Multiprofissionais e em Área Profissional da Saúde e a Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde.

5 Art. 458 - Além do pagamento em dinheiro, compreende-se no salário, para todos os efeitos legais, a alimentação, habitação, vestuário ou outras prestações “in natura” que a empresa, por força do contrato ou do costume, fornecer habitualmente ao empregado. Em caso algum será permitido o pagamento com bebidas alcoólicas ou drogas nocivas. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967).

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

i) em relação aos médicos residentes: é obrigatório e legal o fornecimento de alimentação, nos termos da Lei Federal nº 6.932/81, art. 4º §5º, inciso II, de aplicação em âmbito nacional, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19, a depender da previsão e disponibilidade orçamentária;

ii) quanto aos residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários não é obrigatório nem legal o fornecimento de alimentação, uma vez que ausente previsão legal nesse sentido, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19.

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 conhecer a presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

I - em relação aos médicos residentes: é obrigatório e legal o fornecimento de alimentação, nos termos da Lei Federal nº 6.932/81, art. 4º §5º, inciso II, de aplicação em âmbito nacional, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19, a depender da previsão e disponibilidade orçamentária;

II - quanto aos residentes multiprofissionais em saúde, médicos em especialização, acadêmicos em estágio curricular obrigatório e acadêmicos voluntários não é obrigatório nem legal o fornecimento de alimentação, uma vez que ausente previsão legal nesse sentido, independentemente de o serviço ser prestado nas unidades hospitalares locadas no combate à pandemia da COVID-19;

III - 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL

MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente

APOSENTADORIA

RGPS – CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARÁGRAFO 14º, ARTIGO 37 – APLICAÇÃO

PROCESSO N° : 642539/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE COSTA OESTE DO PARANÁ
INTERESSADO : CLECI MARIA RAMBO LOFFI, JOÃO INÁCIO LAUFER, VALTER APARECIDO SOUZA CORREIA
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO N° 682/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Aplicação do §14 do artigo 37 da Constituição Federal. 1. O § 14º do art. 37 da CRFB constitui nova modalidade de extinção compulsória do vínculo empregatício do servidor/empregado público filiado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), possuindo natureza constitucional-administrativa e não trabalhista. Assim, o empregado/servidor público que vier a se aposentar utilizando para tanto o tempo de contribuição do cargo, emprego ou função ocupada, deve ter seu pacto laboral com a Administração Pública rompido por se tratar de uma das causas constitucionais de extinção compulsória do vínculo, não havendo o que se falar na obrigatoriedade do empregado celetista pedir a sua exoneração. 2. O instituto do aviso prévio, disciplinado no art. 487 da CLT, é incompatível com a extinção do vínculo laboral do servidor/empregado público fundamentada nos termos do § 14º do art. 37 da CRFB. 3. É legítimo e recomendado ao jurisdicionado a instituição de normas internas que viabilize a operacionalização das disposições do § 14º do art. 37 da CRFB. 4. Ao tomar conhecimento da concessão de aposentadoria pelo RGPS com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, a Administração Pública tem o dever, por ato próprio, de realizar o rompimento do vínculo de trabalho. 5. A extinção do contrato laboral com fundamento no § 14 do artigo 37 da CRFB não dá ensejo ao cumprimento ou pagamento de aviso prévio e, tão pouco, à obrigatoriedade do depósito da multa de 40% ou 20% na conta vinculada do trabalhador no FGTS. 6. É ilegal, inoportuna e ineficiente a imposição de qualquer restrição a manutenção do vínculo daquele que ocupa cargo exclusivamente comissionado e aposenta-se voluntariamente pelo RGPS utilizando tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública. 7. As mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 eliminaram as diferenças entre aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, razão pela qual o § 14 do art. 37 da Constituição Federal se aplica indistintamente a qualquer tipo de aposentadoria.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela então Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná (CISCOPAR) e Prefeita do Município

de Mercedes, Sra. Cleci Maria Rambo Loffi, acerca da aplicação do § 14 do artigo 37 da Constituição Federal¹, o qual foi introduzido pelo Emenda Constitucional nº 109 de 12 de novembro de 2019².

As questões apresentadas foram formuladas nos seguintes termos:

1 – O empregado público, regido pela CLT, que vier a se aposentar com a utilização de tempo de contribuição decorrente do emprego público ocupado, fica obrigado a solicitar a exoneração do referido emprego, de modo que a rescisão é feita a pedido do empregado? Neste caso, a Administração Pública deve exigir do empregado o cumprimento do aviso prévio ou realizar o desconto salarial dessa verba?

2 – Caso o empregado público, estando ciente da previsão constitucional, não comunique a sua aposentação e nem solicite a rescisão contratual, a Administração Pública, tomando conhecimento da aposentadoria concedida, deve, por ato próprio, realizar o rompimento do vínculo de trabalho?

3 – Em caso positivo para o item 2, a rescisão contratual continua configurando a pedido do empregado ou passa a ser feita sem justa causa ou, ainda, passa a ser com justa causa? No caso de a rescisão ser com ou sem justa causa, a Administração Pública deverá conceder ao empregado direito de defesa? No caso de a rescisão ser sem justa causa, a Administração deverá conceder o aviso prévio, cumprido ou indenizado, bem como a multa de 40% (quarenta por cento) do FGTS?

4 – No caso de empregado público ocupante exclusivamente de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, que vier a se aposentar após a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 e que utilizar o tempo no referido cargo como tempo de contribuição, deverá ocorrer o rompimento do vínculo? Em caso positivo, ele poderá ser novamente nomeado para ocupar o mesmo cargo ou cargo em comissão diverso no mesmo órgão?

5 – A referida Emenda Constitucional é aplicável tanto para a aposentadoria por tempo de contribuição quanto para a aposentadoria por idade?

Parecer Jurídico da Assessoria Jurídica do CISCOPAR foi acostado na peça nº 4.

Consulta recebida conforme Despacho 1305/20-GCFC (peça nº 6). Após, o feito foi enviado, consoante o § 2º art. 313 do Regimento Interno, para a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), a qual, por intermédio da Informação nº 113/20 (Peça nº 8), noticiou a inexistência de decisões com efeitos normativos sobre o tema, indicando, contudo, alguns acórdãos que, de alguma forma, tangenciavam a questão posta, conforme segue: (i) Acórdão 1468/19 - Tribunal Pleno³; (ii) Acórdão nº 178/19 - Tribunal Pleno⁴; (iii) Acórdão nº 2224/18 - Tribunal Pleno⁵; (iv) Acórdão nº 892/06⁶; Acórdão nº 1131/10 - Tribunal Pleno⁷; (v) Acórdão 327/08 – Tribunal Pleno⁸;

1 §14. A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.

2 Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição. A inserção do §14 ao Artigo 37 da Constituição foi promovida pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº 109/2019.

3 Processo nº 57983/18. RELATOR: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral.

4 Processo nº 76570/18. RELATOR: Auditor Tiago Luiz Alvarez Pedroso.

5 Processo nº 574940/16. RELATOR: Conselheiro Fábio de Souza Camargo.

6 Processo nº 26812/05. RELATOR: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

7 Processo nº 475768/09. RELATOR: Conselheiro Heinz Georg Herwig.

8 Processo nº 520723/07. RELATOR: Auditor Ivens Zschoerper Linhares.

(vi) Resolução 6375/1997 – Tribunal Pleno⁹; (vii) Resolução nº 3764/97 – Tribunal Pleno¹⁰; (viii) Resolução nº 13566/96 – Tribunal Pleno¹¹; (ix) Resolução 15129/96 – Tribunal Pleno¹²; (x) Resolução nº 3373/95 – Tribunal Pleno¹³; (xi) Resolução 455/95 – Tribunal Pleno¹⁴; (xii) Resolução 6902/94 – Tribunal Pleno¹⁵; Prejulgado nº 25¹⁶; (xiii) Uniformização nº 23¹⁷; (xiv) Uniformização nº 22¹⁸; (xv) Uniformização nº 16¹⁹; Prejulgado nº 28²⁰.

Na sequência, os autos foram remetidos às Coordenadorias Geral de Fiscalização (CGF), à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), e ao Ministério Público de Contas – (MPC).

Processo redistribuído para a minha relatoria em 29/01/2021 nos moldes do inciso III do artigo 338-A do Regimento Interno, conforme Termo de Redistribuição nº 600/21-DP (peça nº 9).

A Coordenadoria Geral de Fiscalização (CGF), no Despacho nº 429/21-CGF (peça nº 13), relata que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a ela.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução nº 3505/21-CGM (peça nº 14), propôs as seguintes respostas a esta consulta:

- 1 – O empregado ou servidor que vier a se aposentar utilizando para tanto o tempo de contribuição do cargo, emprego ou função ocupada, deve ter seu vínculo com a Administração Pública rompido, sendo uma das causas de extinção compulsória do vínculo, nos termos do § 14 do art. 37 da Constituição Federal. Por ser causa de extinção do vínculo advinda de lei, não há que se falar em cumprimento ou concessão de aviso prévio. Uma vez concedida aposentadoria, rompe-se o vínculo com a Administração Pública, sobrevivendo a vacância do cargo ou emprego;
- 2 – O rompimento do vínculo com a Administração Pública advindo da aplicação do § 14 do art. 37 da Constituição Federal, ocorre por força de lei e independe da comunicação ou solicitação do empregado, sendo obrigatório para a Administração Pública, da mesma forma que ocorre com outras espécies de extinção compulsória do vínculo;
- 3 – Uma vez que a extinção do vínculo com a Administração Pública por força do § 14 do art. 37 da Constituição Federal advém de lei, não há que se falar de outra causa para tanto, não cabendo, por consequência, o

-
- 9 Processo nº 120329/97. RELATOR: Auditor Goyá Campos.
 - 10 Processo nº 16153/97. RELATOR: Conselheiro Rafael Iatauro.
 - 11 Processo nº 276228/96. RELATOR: Auditor Oscar Felipe do Amaral.
 - 12 Processo nº 104656/96. RELATOR: Conselheiro Rafael Iatauro.
 - 13 Processo nº 46833/94. RELATOR: Conselheiro João Féder.
 - 14 Processo nº 43180/94. RELATOR: Conselheiro Rafael Iatauro.
 - 15 Processo nº 25685/94. RELATOR: Auditor Marins Alves de Camargo Neto.
 - 16 Processo nº 90189/15. Acórdão nº 3595/17 – Tribunal Pleno retificado pelo Acórdão nº 3212/21-Tribunal Pleno. RELATOR: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.
 - 17 Processo nº 870/09. Acórdão nº 2842/16 – Tribunal Pleno. Retificação da Uniformização de Jurisprudência nº 15. RELATOR: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral.
 - 18 Processo nº 938590/15. Acórdão nº 2848/16 – Tribunal Pleno. RELATOR: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.
 - 19 Processo nº 143218/10. Acórdão 1814/10 – Tribunal Pleno. RELATOR: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.
 - 20 Processo nº 1009080/14. Acórdão nº 1603/19 – Tribunal Pleno retificado pelo Acórdão 541/20 – Tribunal Pleno. RELATOR: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

pagamento ou desconto de verbas relativas à demissão sem justa causa ou por justa causa;

4 – Uma vez que o § 14 do art. 37 da Constituição Federal não estabeleceu nenhuma distinção de aplicabilidade entre empregados e servidores públicos, o dispositivo é igualmente aplicável aos servidores comissionados;

5 – A EC 103 eliminou as diferenças entre aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, razão pela qual, o § 14 do art. 37 da Constituição Federal se aplica, indistintamente, a qualquer tipo de aposentadoria.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (MPC), por intermédio do Parecer nº 220/21-PGC (peça nº 15), pugnou pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, ofertar a seguinte proposta de resposta:

1 - A extinção do vínculo decorre de norma constitucional, de modo que é dever dos órgãos e entidades empregadoras proceder a extinção do vínculo laboral, independente de pedido do empregado. Dada a incomunicabilidade entre os órgãos e entidades empregadoras e o órgão previdenciário, deve a Administração utilizar dos meios necessários para a obtenção da informação, seja por meio de lei própria (no caso de consórcio público, a inclusão em protocolo de intenções), inserção de cláusula nos contratos de trabalho, anotações em carteira de trabalho ou ficha de empregado, e celebração de termo de cooperação técnica com o órgão previdenciário para se ter acesso aos seus sistemas de informação para consulta. Tendo em conta que o vínculo é extinto por determinação constitucional, não há elemento subjetivo a ser averiguado para fins de aviso prévio e sua respectiva indenização

2 - Sim. É dever constitucional o rompimento do vínculo laboral.

3 - Tendo em vista o dever constitucional de promover o rompimento do vínculo de trabalho, não há elemento subjetivo a ser avaliado para determinar a causa justa ou não. Não havendo culpa a ser ponderada, e em face do dever constitucional de extinguir o vínculo de trabalho, descabe a concessão do direito de defesa. Como já afirmado, não sendo o caso de avaliação de elemento subjetivo das motivações do rompimento do vínculo laboral, não há incidência de aviso prévio e multa sobre o saldo do FGTS.

4 - O rompimento do vínculo não é obrigatório no caso de empregado público ocupante exclusivamente de cargo em comissão. Entretanto, subsiste o dever do empregado de comunicar a Administração Pública acerca do seu pedido de aposentadoria para fins de anotação em ficha de empregado e delimitação dos efeitos financeiros de eventual e futura rescisão de contrato de trabalho no tocante a ponderação de justa causa, do aviso prévio e da multa do FGTS. De acordo com o que dispõe o § 10 do artigo 37 da CF, o aposentado poderá exercer o mesmo cargo em comissão ou outro diverso no mesmo órgão.

5 - Sim. A redação do § 14 do artigo 37 da CF não traz qualquer distinção quanto a espécie de aposentadoria concedida.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, fundamentado nos pressupostos dos artigos 311²¹ e 312²² do Regimento Interno, reitero o conhecimento da presente consulta, vez que formulada em tese, por autoridade legítima, amparada em parecer jurídico, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência desta Corte.

Feitas tais considerações preambulares, passo a analisar o mérito.

Em síntese, a presente consulta apresenta dúvidas acerca da interpretação e implementação das disposições do § 14º do artigo 37 da Constituição Federal, inserido pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº 103/19²³, que passou a prever o seguinte:

§ 14. A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.

Rememoro que antes da vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019, já estava assentada na jurisprudência deste Tribunal de Contas a obrigatoriedade de extinção da relação jurídica estatutária por ocasião da concessão de aposentadoria a servidores vinculados tanto ao Regime Próprio da Previdência Social (RPPS). Nesse sentido foi a manifestação deste Tribunal de Contas nas seguintes decisões:

Acórdão nº 1468/19 – Tribunal Pleno. Processo de Consulta nº 57983/18. Relator: José Durval Mattos do Amaral.

Questão controversa, porém, é aquela relacionada à possibilidade de permanência do servidor no cargo público recém-criado na hipótese de já ter se aposentado sob a égide do Regime Geral. Sobre esse ponto, oportuno destacar que, na visão deste Relator, o entendimento invocado pela Coordenadoria de Gestão Municipal de que não seria possível a

21 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.

22 Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

(...)

II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais;

23 Art. 1º A [Constituição Federal](#) passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

“Art. 37

(...)

§ 14. A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.

permanência dos servidores em atividade após a aposentadoria, seja ela pelo regime próprio ou pelo regime geral (Consulta nº 335931/09), merece ser revisto.

Veja-se que a vedação constitucional do art. 37, §10, como acertadamente destacado pelo *Parquet* de Contas, impede que a remuneração de cargo, emprego ou função seja acumulada com proventos de aposentadoria decorrentes dos arts. 40 ou 42 da Carta Magna, não se referindo ao caso de a aposentadoria possuir amparo na Lei n.º 8.213/91.

Assim, proponho a revisão do posicionamento adotado por este Tribunal não apenas na Consulta n.º 335931/09, mas também naquelas de n.ºs 472785/091 e 958236/142, esta última, a propósito, de minha própria relatoria, para que a vedação constitucional seja aplicada ao caso de aposentadoria concedida pelo Regime Próprio de Previdência Social, e não àquela concedida pelo Regime Geral. (sem grifo no original)

Acórdão nº 3069/16 – Tribunal Pleno. Processo de Consulta nº 965996/15. Relator: Conselheiro Nestor Batista.

Consulta. Concessão de Aposentadoria. Aplicação de decisão do STF na ADIN nº 1770-4. Aplicável ao empregado público e inaplicável ao servidor estatutário. DICAP (Parecer 217/16) e Ministério Público de Contas (Parecer 3883/16) pelo conhecimento da consulta e revisão do Acórdão 327/08-STP. Conforme pareceres.

Em sentido oposto, tratando-se de servidor público vinculado a RGPS, a aposentadoria não gerava extinção do contrato de trabalho, não havendo vedação para que um empregado público, ao se aposentar, continuasse exercendo suas funções na ativa, acumulando salário com a aposentadoria. Esse era, inclusive, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, de acordo com o julgamento da ADI 1.770-4²⁴ e do Recurso Extraordinário nº 655.283/DF²⁵.

Neste contexto, tem-se que a novel previsão do §14º do artigo 37 da Constituição uniformizou o tratamento a ocupante de cargos, empregos e funções públicas ao impedir a permanência de servidor/empregado público em atividade após a concessão de sua aposentadoria, independentemente do regime previdenciário a que ele esteja vinculado.

24 EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. READMISSÃO DE EMPREGADOS DE EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS E VENCIMENTOS. EXTINÇÃO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO POR APOSENTADORIA ESPONTÂNEA. NÃO-CONECIMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE.

(...)

É inconstitucional o §1º do art. 453 da CLT, com a redação dada pela Lei 9.528/1997, quer porque permite, como regra, a acumulação de proventos e vencimentos – vedada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal –, quer porque se funda na ideia de que a aposentadoria espontânea rompe o vínculo empregatício. (... (sem grifo no original).

25 Recurso extraordinário. Direito Constitucional. Processual. Administrativo. Tema nº 606 da sistemática da Repercussão Geral. Competência da Justiça Federal. Reintegração de empregados públicos. Empresa de Correios e Telégrafos. (ECT). Dispensa em razão de aposentadoria voluntária. Extinção do vínculo. EC nº 103, de 2019. Cumulação. Proventos e vencimentos. Recurso ordinário não provido.

(...)

3. Segundo o disposto no art. 37, § 14, da CF (incluído pela EC nº 103, de 2019), a aposentadoria faz cessar o vínculo ao cargo, emprego ou função pública cujo tempo de contribuição houver embasado a passagem do servidor/empregado público para a inatividade, inclusive quando feita sob o Regime Geral de Previdência Social.

4. A mencionada EC nº 103/19, contudo, em seu art. 6º, excluiu da incidência da regra insculpida no § 14 do art. 37 da Constituição Federal as aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de sua entrada em vigor, sendo essa a hipótese versada nos autos. (sem grifo no original).

Essa foi, inclusive, a intenção do legislador constituinte reformador expressa no parecer da Comissão Especial da Câmara do Deputados que analisou a Proposta de Emenda Constitucional nº 06 de 2019 que redundou a Emenda Constitucional nº 103/2019, conforme segue:

Quanto ao § 14 que o substitutivo acresce ao art. 37 da Constituição, há explicação razoável e consistente para a alteração implementada em relação ao texto original. A proposição encaminhada pelo Executivo, ao sugerir nova redação para o § 10 do mesmo dispositivo, não resolvia o problema visado e ainda suscitava questionamentos acerca de suas aplicações imediatas, na medida em que as situações decorrentes não se encontravam devidamente esclarecidas.

O que se pretendia, em verdade, com a apresentação da proposta, era impedir que um servidor ou empregado público vinculado ao RGPS permanecesse no exercício do cargo do qual decorreu a aposentadoria, o que resultava na percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração do cargo ou emprego. A redação atribuída ao substitutivo leva a que a situação se resolva de modo uniforme, qualquer que seja o regime previdenciário do servidor, na medida em que se determina o rompimento automático do vínculo, se for aproveitado para a concessão da aposentadoria tempo de contribuição decorrente do cargo ou emprego ocupado.²⁶ (sem grifo no original).

Como se observa, o intuito do legislador era o uniformizar e, com isso, alcançar especificamente os contratos de trabalho, seja estatutário ou celetista, de servidores/empregados públicos vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, sendo contraproducente e desarrazoado, como se verá na fundamentação lançada a frente, a aplicação de tal instituto ao ocupante exclusivo de cargo comissionado.

Assim, conclui-se o § 14º do art. 37 da CRFB institui uma nova modalidade de extinção do vínculo empregatício do ocupante de emprego/cargo público vinculado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sendo que o novo permissivo demissional possui natureza constitucional-administrativa e não trabalhista²⁷.

Indo adiante, reza o artigo 6º da EC nº 109/2019 que os efeitos do dispositivo constitucional ora analisado somente se aplicarão às aposentarias concedidas após a sua vigência, de acordo com o que se transcreve abaixo:

26 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1764444&file_name=PRL+2+PEC00619+%3D%3E+PEC+6/2019

27 Nesse sentido foi o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 809.482-AgR de Relatoria do Ministro Luiz Roberto Barroso:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. EMPREGADO PÚBLICO. EXONERAÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM. PRECEDENTES. 1. A natureza do ato de demissão de empregado público é constitucional-administrativa e não trabalhista, o que atrai a competência da Justiça comum para julgar a questão. Precedentes. 2. Agravo interno a que se nega provimento.”

Art. 6º O disposto no [§ 14 do art. 37 da Constituição Federal](#) não se aplica a aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.²⁸

Ao prolatar voto vencedor na fixação da Tema nº 606 da sistemática de repercussão geral no julgamento Recurso Extraordinário nº 655.283/DF²⁹, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Sr. Dias Toffoli apresentou as seguintes ponderações sobre o assunto:

Não obstante, tenho que o entendimento defendido pelo Ministro Marco Aurélio, apesar de se basear em precedentes firmados anteriormente à entrada em vigor da EC nº 103/19, deve prevalecer no caso concreto.

Isso porque é preciso considerar o conjunto normativo da EC nº 103/19, que, em seu art. 6º, determinou:

Art. 6º O disposto no § 14 do art. 37 da Constituição Federal não se aplica a aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

A norma em tela eximiu, portanto, da observância ao § 14 do art. 37 da Constituição Federal as aposentadorias que já houvessem sido concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor da Emenda. (sem grifo no original)

Portanto, o conteúdo da decisão desta consulta deve alcançar somente os fatos ocorridos a partir do dia 13 de novembro de 2019³⁰, tendo em vista a previsão do inciso III do artigo 36 da EC nº 109/2012³¹ e o precedente firmado pelo STF.

Pois bem, uma vez que foi delimitado a finalidade; a natureza jurídica e o marco temporal inicial para fins de vigência do instituto do §14 do artigo 37 da Constituição, passo a fazer algumas considerações acerca dos impactos dessa regra no pagamento, ou não, de algumas verbas e indenizações de ordem trabalhista.

Como já explicitado anteriormente, o §14 do artigo 37 da CRFB possui natureza constitucional-administrativa e não trabalhista. Desta forma, não me parece adequado supor que a referida regra constitucional se enquadre em um dos

28 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1

29 Tema 606: “A natureza do ato de demissão de empregado público é constitucional-administrativa e não trabalhista, o que atrai a competência da Justiça comum para julgar a questão. A concessão de aposentadoria aos empregados públicos inviabiliza a permanência no emprego, nos termos do art. 37, § 14, da CRFB, salvo para as aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/19, nos termos do que dispõe seu art. 6º”.

Nos termos do voto do Ministro Dias Toffoli, Redator para o acórdão, vencidos o Ministro Marco Aurélio (Relator) e, em parte, a Ministra Rosa Weber. Afirmou suspeição o Ministro Luiz Fux (Presidente). Presidiu o julgamento a Ministra Rosa Weber (Vice-Presidente). Plenário, 16.06.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

30 Data da publicação da Emenda Constitucional nº 109/2019 no Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1

31 Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I - no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos [arts. 11, 28 e 32](#);

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo [art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal](#) e às revogações previstas na [alínea "a" do inciso I](#) e nos [incisos III e IV do art. 35](#), na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;

III - nos demais casos, na data de sua publicação.

permissivos à rescisão contratual elencados nos artigos 482³²; 483³³; 484³⁴ e 484-A³⁵ da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

É notório que o dever de cumprir ou de indenizar o aviso prévio decorre unicamente da vontade, de qualquer uma das partes, de se rescindir o contrato de trabalho por prazo indeterminado sem que exista justo motivo para tanto, conforme segue:

Art. 487 - Não havendo prazo estipulado, a parte que, sem justo motivo, quiser rescindir o contrato deverá avisar a outra da sua resolução com a antecedência mínima de:

Ademais, os §§ 1º e 2º do artigo 18 da Lei Federal 8.036/1990 estabelecem que a obrigatoriedade do empregado no tocante ao depósito da multa de 40% ou de 20% sobre o saldo existente na conta vinculada no FGTS só surge nos casos de rescisão sem justa causa, por culpa recíproca ou força maior, conforme segue:

Art. 18. Ocorrendo rescisão do contrato de trabalho, por parte do empregador, ficará este obrigado a depositar na conta vinculada do trabalhador no FGTS os valores relativos aos depósitos referentes ao mês da rescisão e ao imediatamente anterior, que ainda não houver sido recolhido, sem prejuízo das cominações legais.

§ 1º Na hipótese de despedida pelo empregador sem justa causa, depositará este, na conta vinculada do trabalhador no FGTS, importância igual a

- 32 Art. 482 - Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:
- a) ato de improbidade;
 - b) incontinência de conduta ou mau procedimento;
 - c) negociação habitual por conta própria ou alheia sem permissão do empregador, e quando constituir ato de concorrência à empresa para a qual trabalha o empregado, ou for prejudicial ao serviço;
 - d) condenação criminal do empregado, passada em julgado, caso não tenha havido suspensão da execução da pena;
 - e) desídia no desempenho das respectivas funções;
 - f) embriaguez habitual ou em serviço;
 - g) violação de segredo da empresa;
 - h) ato de indisciplina ou de insubordinação;
 - i) abandono de emprego;
 - j) ato lesivo da honra ou da boa fama praticado no serviço contra qualquer pessoa, ou ofensas físicas, nas mesmas condições, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem;
 - k) ato lesivo da honra ou da boa fama ou ofensas físicas praticadas contra o empregador e superiores hierárquicos, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem;
 - l) prática constante de jogos de azar.
 - m) perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão, em decorrência de conduta dolosa do empregado.
- Parágrafo único - Constitui igualmente justa causa para dispensa de empregado a prática, devidamente comprovada em inquérito administrativo, de atos atentatórios à segurança nacional.
- 33 Art. 483 - O empregado poderá considerar rescindido o contrato e pleitear a devida indenização quando:
- a) forem exigidos serviços superiores às suas forças, defesos por lei, contrários aos bons costumes, ou alheios ao contrato;
 - b) for tratado pelo empregador ou por seus superiores hierárquicos com rigor excessivo;
 - c) correr perigo manifesto de mal considerável;
 - d) não cumprir o empregador as obrigações do contrato;
 - e) praticar o empregador ou seus prepostos, contra ele ou pessoas de sua família, ato lesivo da honra e boa fama;
 - f) o empregador ou seus prepostos ofenderem-no fisicamente, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem;
 - g) o empregador reduzir o seu trabalho, sendo este por peça ou tarefa, de forma a afetar sensivelmente a importância dos salários.
- 34 Art. 484 - Havendo culpa recíproca no ato que determinou a rescisão do contrato de trabalho, o tribunal de trabalho reduzirá a indenização à que seria devida em caso de culpa exclusiva do empregador, por metade.
- 35 Art. 484-A. O contrato de trabalho poderá ser extinto por acordo entre empregado e empregador, caso em que serão devidas as seguintes verbas trabalhistas:

quarenta por cento do montante de todos os depósitos realizados na conta vinculada durante a vigência do contrato de trabalho, atualizados monetariamente e acrescidos dos respectivos juros.

§ 2º Quando ocorrer despedida por culpa recíproca ou força maior, reconhecida pela Justiça do Trabalho, o percentual de que trata o § 1º será de 20 (vinte) por cento.

Desta forma, não resta dúvida que não se pode atribuir a responsabilidade a qualquer dos envolvidos na relação de trabalho pela extinção do contrato laboral de empregado público regido pela CLT em decorrência da aplicação do § 14º do artigo 37 da CRFB, não havendo o que se falar em cumprimento ou pagamento de aviso prévio e, tão pouco, na obrigatoriedade do depósito da multa de 40% ou 20% na conta vinculada do trabalhador no FGTS.

Esse foi o posicionamento deste Tribunal de Contas por ocasião da análise da aplicação do instituto da aposentadoria compulsória de empregados público, no âmbito do processo de consulta nº 475768/09, que resultou na prolação do Acórdão nº 1131/10 – Tribunal Pleno³⁶, do qual reproduzo os seguintes trechos:

Deste modo, conforme esclarece a DIJUR, estando os **detentores de empregos públicos submetidos ao regime geral, a norma aplicável neste caso é a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, que trata das hipóteses de demissão por justa causa e de indenização por ocasião da rescisão do contrato de trabalho em seus artigos 482 e 483, onde não se inclui a aposentadoria compulsória**, situação em que o contrato é automaticamente rescindido.

Diante da ausência de previsão legal expressa, o órgão instrutivo conclui que **na aposentadoria compulsória não há que se falar em rescisão de trabalho com justa causa, não fazendo jus o empregado público à indenização relativa ao aviso prévio, prevista no art. 487, da CLT. Quanto ao FGTS, a Diretoria Jurídica analisa a indagação frente ao disposto na Lei nº 8.036/90, entendendo que no caso da aposentadoria compulsória, não havendo demissão ou término do contrato de trabalho por culpa recíproca ou força maior, mas apenas a transferência do empregado público para a inatividade em cumprimento a um dispositivo constitucional, não é aplicável a multa de 20% ou 40% de que trata o art. 18 do referido diploma legal.**

Entende a DIJUR que o empregado público aposentado compulsoriamente tem direito somente ao depósito do Fundo de Garantia relativamente ao mês da rescisão.

(...)

As conclusões da unidade técnica e ministerial convergem, em síntese, no sentido de que os empregados públicos, ao se aposentarem compulsoriamente, não tem direito à indenização relativa ao aviso prévio e ao valor referente à multa do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

De fato, ao completar setenta anos, dá-se a aposentadoria compulsória para atender a comando constitucional, **não podendo atribuir-se responsabilidade a qualquer dos envolvidos na relação de trabalho pela extinção do contrato laboral.**

Por conseguinte, **as hipóteses de demissão por justa causa, relacionadas nos artigos 482 e 483, da CLT, não contemplam a aposentadoria**

36 Relatoria do Conselheiro Heinz Georg Herwig.

compulsória, não tendo o empregado público, neste caso, o direito de receber indenização relativa ao aviso prévio.

(...)

Com o implemento da idade de setenta anos, a ruptura da relação de trabalho **decorre de fatores que independem da vontade e da conduta dos contratantes, não estando, portanto, dentro das hipóteses a que alude o artigo 18 da Lei nº 8036/90, pelo que indevida a multa do FGTS.** (sem grifo no original).

Nessa mesma perspectiva foi a conclusão da unidade de instrução técnica, que, de forma assertiva, expediu a seguinte orientação:

2 – O rompimento do vínculo com a Administração Pública advindo da aplicação do § 14 do art. 37 da Constituição Federal, **ocorre por força de lei e independe da comunicação ou solicitação do empregado, sendo obrigatório para a Administração Pública, da mesma forma que ocorre com outras espécies de extinção compulsória do vínculo;**

3 – Uma vez que a extinção do vínculo com a Administração Pública por força do § 14 do art. 37 da Constituição Federal advém de lei, não há que se falar de outra causa para tanto, não cabendo, por consequência, o pagamento ou desconto de verbas **relativas à demissão sem justa causa ou por justa causa;**³⁷ (sem grifo no original)

Frisa-se que o jurisdicionado poderá, por meio de normas internas, instituir os procedimentos necessários à operacionalização dos tramites necessários ao cumprimento do § 14º do artigo 37 da CRFB, sendo oportuno mencionar que o artigo 176-B do Decreto Federal nº 3.048 de 6 de maio de 1998 estabelece que o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) poderá firmar acordo de cooperação técnica com entes públicos e demais entidades para fins de geração e recebimento de requerimentos de benefícios.

Vencida mais esta etapa do debate, apresento algumas ponderações sobre os impactos do instituto do §14º do artigo 37 da CRFB nos tocante aos vínculos referentes ao exclusivo exercício de cargo comissionado.

Em síntese, cargo comissionado é a espécie de vínculo entre a Administração Pública e a pessoa física, autorizado pelo inciso II do artigo 37 da CRFB³⁸, a título precário e baseado, em tese, na confiança da autoridade competente quanto as habilidades de certo indivíduo para o desempenho de algumas atribuições.

A precariedade é o traço marcante desta espécie de vínculo empregatício público, que possui algumas características atinentes aos servidores estatutários, tendo em vista que lei específica deverá prever as prerrogativas e deveres para o

37 Trecho extraído da folha nº 4 da Instrução nº 3505/21-CGM, Peça nº 14.

38 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:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

desempenho de suas atribuições, e outras afetas aos celetistas, dada a sua filiação obrigatória ao regime geral de previdência social³⁹.

Com efeito, desde a entrada em vigor do § 10 do artigo 37 da CFRB⁴⁰, pela EC nº 20 de 1998, nunca houve na jurisprudência dos Tribunais Superiores e deste Tribunal de Contas qualquer entendimento que proibisse aquele que se aposentou pelo RPPS de manter-se no exercício de cargo em comissão que ocupava ou de ser nomeado a posteriori para o mesmo.

Logo, não vejo justificativa de ordem legal ou interpretativa que inviabilize a aplicação do mesmo entendimento ao ocupante exclusivo de cargo em comissão que tenha se aposentado pelo RGPS fazendo uso de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, sendo possível, com isso, que tal agente público mantenha-se exercendo as suas atribuições após a concessão de sua aposentadoria voluntária.

Rememoro que o intuito do legislador com a previsão do §14 do artigo 37 da CRFB era o de uniformizar o tratamento dado a servidores filiados ao RPPS e ao RGPS buscando-se alcançar, mais precisamente, os contratos de trabalho, seja estatutário ou celetista, de servidores/empregados públicos filiados ao Regime Geral de Previdência Social.

Desta forma, ao empregar os métodos hermenêuticos histórico, teleológico e sistemático na interpretação do instituto do §14 do artigo 37 da CRFB, tem-se como ilegal, inoportuna e ineficiente a imposição de qualquer restrição a manutenção do vínculo daquele que ocupa cargo exclusivamente comissionado e aposenta-se voluntariamente pelo RGPS utilizando tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública.

Por derradeiro, nos termos da manifestação da unidade de instrução técnica, as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 eliminaram as diferenças entre aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, razão pela qual o § 14 do art. 37 da Constituição Federal se aplica indistintamente a qualquer tipo de aposentadoria.⁴¹

Diante de tudo o que foi exposto, em concordância parcial com as manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, proponho as seguintes respostas à consulente:

1 – O empregado público, regido pela CLT, que vier a se aposentar com a utilização de tempo de contribuição decorrente do emprego público ocupado, fica obrigado a

39 Nos termos da alínea “g” do inciso I do artigo 11 da Lei Federal nº 8.213 de 24 de julho de 1991.

40 § 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

41 Trecho retirado da folha nº 5 da Instrução nº 3.505/21-CGM, Peça nº 14.

solicitar a exoneração do referido emprego, de modo que a rescisão é feita a pedido do empregado? Neste caso, a Administração Pública deve exigir do empregado o cumprimento do aviso prévio ou realizar o desconto salarial dessa verba?

Resposta: o § 14º do art. 37 da CRFB constitui nova modalidade de extinção compulsória do vínculo empregatício do servidor/empregado público filiado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), possuindo natureza constitucional-administrativa e não trabalhista. Assim, o empregado/servidor que vier a se aposentar utilizando para tanto o tempo de contribuição do cargo, emprego ou função ocupada, deve ter seu pacto laboral com a Administração Pública rompido por se tratar de uma das causas constitucionais de extinção compulsória do vínculo, não havendo o que se falar na obrigatoriedade do empregado celetista pedir a sua exoneração.

Portanto, para os servidores/empregados públicos celetistas, o novo permissivo demissional não se enquadra em nenhuma das hipóteses de rescisão contratual elencadas nos artigos 482; 483; 484 e 484-A da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo impossível atribuir a responsabilidade a qualquer dos envolvidos na relação de trabalho pela extinção do contrato laboral.

O instituto do aviso prévio, disciplinado no *caput* do art. 487 da CLT, é incompatível com a extinção do vínculo laboral de servidor/empregado público fundamentada nos termos do § 14º do art. 37 da CRFB.

É legítimo e recomendado ao jurisdicionado a instituição de normas internas que viabilize a operacionalização do dispositivo constitucional acima suscitado.

2 – Caso o empregado público, estando ciente da previsão constitucional, não comunique a sua aposentação e nem solicite a rescisão contratual, a Administração Pública, tomando conhecimento da aposentadoria concedida, deve, por ato próprio, realizar o rompimento do vínculo de trabalho?

Resposta: A concessão de aposentadoria com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública inviabiliza a permanência do vínculo laboral, nos termos do § 14 do art. 37 da CRFB, salvo para as aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social antes de 13 de novembro de 2019, data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/19, conforme preconizado no seu art. 6º.

Logo, ao tomar conhecimento da aposentadoria concedida, a Administração Pública tem o dever, por ato próprio, de realizar o rompimento do vínculo de trabalho.

3 – Em caso positivo para o item 2, a rescisão contratual continua configurando a pedido do empregado ou passa a ser feita sem justa causa ou, ainda, passa a ser com justa causa? No caso de a rescisão ser com ou sem justa causa, a Administração Pública deverá conceder ao empregado direito de defesa? No caso de a rescisão ser sem justa causa, a Administração deverá conceder o aviso prévio, cumprido ou indenizado, bem como a multa de 40% (quarenta por cento) do FGTS?

Reposta: a previsão demissional constante no § 14 do artigo 37 da CRFB não se enquadra em nenhuma das hipóteses de rescisão contratual elencadas nos artigos 482; 483; 484 e 484-A da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo impossível atribuir a responsabilidade a qualquer dos envolvidos na relação de trabalho pela extinção do contrato laboral.

Assim, a extinção do contrato laboral com fundamento na referida norma constitucional não dá ensejo ao cumprimento ou pagamento de aviso prévio e, tão pouco, à obrigatoriedade do depósito da multa de 40% ou 20% na conta vinculada do trabalhador no FGTS.

4 – No caso de empregado público ocupante exclusivamente de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, que vier a se aposentar após a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 e que utilizar o tempo no referido cargo como tempo de contribuição, deverá ocorrer o rompimento do vínculo? Em caso positivo, ele poderá ser novamente nomeado para ocupar o mesmo cargo ou cargo em comissão diverso no mesmo órgão?

Resposta: ao empregar os métodos hermenêuticos histórico, teleológico e sistemático na interpretação do instituto do §14 do artigo 37 da CRFB, tem-se como ilegal, inoportuna e ineficiente a imposição de qualquer restrição a manutenção do vínculo daquele que ocupa cargo exclusivamente comissionado e aposenta-se voluntariamente pelo RGPS utilizando tempo de contribuição decorrente de tal cargo.

5 – A referida Emenda Constitucional é aplicável tanto para a aposentadoria por tempo de contribuição quanto para a aposentadoria por idade?

Resposta: as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 eliminaram as diferenças entre aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, razão pela qual o § 14 do art. 37 da Constituição Federal se aplica indistintamente a qualquer tipo de aposentadoria.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO para que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

I – O empregado público, regido pela CLT, que vier a se aposentar com a utilização de tempo de contribuição decorrente do emprego público ocupado, fica obrigado a solicitar a exoneração do referido emprego, de modo que a rescisão é feita a pedido do empregado? Neste caso, a Administração Pública deve exigir do empregado o cumprimento do aviso prévio ou realizar o desconto salarial dessa verba?

Resposta: o § 14º do art. 37 da CRFB constitui nova modalidade de extinção compulsória do vínculo empregatício do servidor/empregado público filiado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), possuindo natureza constitucional-administrativa e não trabalhista. Assim, o empregado/servidor que vier a se aposentar

utilizando para tanto o tempo de contribuição do cargo, emprego ou função ocupada, deve ter seu pacto laboral com a Administração Pública rompido por se tratar de uma das causas constitucionais de extinção compulsória do vínculo, não havendo o que se falar na obrigatoriedade do empregado celetista pedir a sua exoneração.

Portanto, para os servidores/empregados públicos celetistas, o novo permissivo demissional não se enquadra em nenhuma das hipóteses de rescisão contratual elencadas nos artigos 482; 483; 484 e 484-A da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo impossível atribuir a responsabilidade a qualquer dos envolvidos na relação de trabalho pela extinção do contrato laboral.

O instituto do aviso prévio, disciplinado no *caput* do art. 487 da CLT, é incompatível com a extinção do vínculo laboral de servidor/empregado público fundamentada nos termos do § 14º do art. 37 da CRFB.

É legítimo e recomendado ao jurisdicionado a instituição de normas internas que viabilize a operacionalização do dispositivo constitucional acima suscitado.

II – Caso o empregado público, estando ciente da previsão constitucional, não comunique a sua aposentação e nem solicite a rescisão contratual, a Administração Pública, tomando conhecimento da aposentadoria concedida, deve, por ato próprio, realizar o rompimento do vínculo de trabalho?

Resposta: A concessão de aposentadoria com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública inviabiliza a permanência do vínculo laboral, nos termos do § 14 do art. 37 da CRFB, salvo para as aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social antes de 13 de novembro de 2019, data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/19, conforme preconizado no seu art. 6º.

Logo, ao tomar conhecimento da aposentadoria concedida, a Administração Pública tem o dever, por ato próprio, de realizar o rompimento do vínculo de trabalho.

III – Em caso positivo para o item 2, a rescisão contratual continua configurando a pedido do empregado ou passa a ser feita sem justa causa ou, ainda, passa a ser com justa causa? No caso de a rescisão ser com ou sem justa causa, a Administração Pública deverá conceder ao empregado direito de defesa? No caso de a rescisão ser sem justa causa, a Administração deverá conceder o aviso prévio, cumprido ou indenizado, bem como a multa de 40% (quarenta por cento) do FGTS?

Resposta: a previsão demissional constante no § 14 do artigo 37 da CRFB permissivo demissional não se enquadra em nenhuma das hipóteses de rescisão contratual elencadas nos artigos 482; 483; 484 e 484-A da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo impossível atribuir a responsabilidade a qualquer dos envolvidos na relação de trabalho pela extinção do contrato laboral.

Assim, a extinção do contrato laboral com fundamento na referida norma constitucional não dá ensejo ao cumprimento ou pagamento de aviso prévio e, tão

pouco, à obrigatoriedade do depósito da multa de 40% ou 20% na conta vinculada do trabalhador no FGTS.

IV – No caso de empregado público ocupante exclusivamente de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, que vier a se aposentar após a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 e que utilizar o tempo no referido cargo como tempo de contribuição, deverá ocorrer o rompimento do vínculo? Em caso positivo, ele poderá ser novamente nomeado para ocupar o mesmo cargo ou cargo em comissão diverso no mesmo órgão?

Resposta: ao empregar os métodos hermenêuticos histórico, teleológico e sistemático na interpretação do instituto do §14 do artigo 37 da CRFB, tem-se como ilegal, inoportuna e ineficiente a imposição de qualquer restrição a manutenção do vínculo daquele que ocupa cargo exclusivamente comissionado e aposenta-se voluntariamente pelo RGPS utilizando tempo de contribuição decorrente de tal cargo.

V – A referida Emenda Constitucional é aplicável tanto para a aposentadoria por tempo de contribuição quanto para a aposentadoria por idade?

Resposta: as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 eliminaram as diferenças entre aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, razão pela qual o § 14 do art. 37 da Constituição Federal se aplica indistintamente a qualquer tipo de aposentadoria.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAMOS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em conhecer a Consulta formulada, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I - O empregado público, regido pela CLT, que vier a se aposentar com a utilização de tempo de contribuição decorrente do emprego público ocupado, fica obrigado a solicitar a exoneração do referido emprego, de modo que a rescisão é feita a pedido do empregado? Neste caso, a Administração Pública deve exigir do empregado o cumprimento do aviso prévio ou realizar o desconto salarial dessa verba?

Resposta: o § 14º do art. 37 da CRFB constitui nova modalidade de extinção compulsória do vínculo empregatício do servidor/empregado público filiado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), possuindo natureza constitucional-administrativa e não trabalhista. Assim, o empregado/servidor que vier a se

aposentar utilizando para tanto o tempo de contribuição do cargo, emprego ou função ocupada, deve ter seu pacto laboral com a Administração Pública rompido por se tratar de uma das causas constitucionais de extinção compulsória do vínculo, não havendo o que se falar na obrigatoriedade do empregado celetista pedir a sua exoneração.

Portanto, para os servidores/empregados públicos celetistas, o novo permissivo demissional não se enquadra em nenhuma das hipóteses de rescisão contratual elencadas nos artigos 482; 483; 484 e 484-A da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo impossível atribuir a responsabilidade a qualquer dos envolvidos na relação de trabalho pela extinção do contrato laboral.

O instituto do aviso prévio, disciplinado no *caput* do art. 487 da CLT, é incompatível com a extinção do vínculo laboral de servidor/empregado público fundamentada nos termos do § 14º do art. 37 da CRFB.

É legítimo e recomendado ao jurisdicionado a instituição de normas internas que viabilize a operacionalização do dispositivo constitucional acima suscitado.

II - Caso o empregado público, estando ciente da previsão constitucional, não comunique a sua aposentação e nem solicite a rescisão contratual, a Administração Pública, tomando conhecimento da aposentadoria concedida, deve, por ato próprio, realizar o rompimento do vínculo de trabalho?

Resposta: A concessão de aposentadoria com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública inviabiliza a permanência do vínculo laboral, nos termos do § 14 do art. 37 da CRFB, salvo para as aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social antes de 13 de novembro de 2019, data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/19, conforme preconizado no seu art. 6º.

Logo, ao tomar conhecimento da aposentadoria concedida, a Administração Pública tem o dever, por ato próprio, de realizar o rompimento do vínculo de trabalho.

III - Em caso positivo para o item 2, a rescisão contratual continua configurando a pedido do empregado ou passa a ser feita sem justa causa ou, ainda, passa a ser com justa causa? No caso de a rescisão ser com ou sem justa causa, a Administração Pública deverá conceder ao empregado direito de defesa? No caso de a rescisão ser sem justa causa, a Administração deverá conceder o aviso prévio, cumprido ou indenizado, bem como a multa de 40% (quarenta por cento) do FGTS?

Resposta: a previsão demissional constante no § 14 do artigo 37 da CRFB permissivo demissional não se enquadra em nenhuma das hipóteses de rescisão contratual elencadas nos artigos 482; 483; 484 e 484-A da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo impossível atribuir a responsabilidade a qualquer dos envolvidos na relação de trabalho pela extinção do contrato laboral.

Assim, a extinção do contrato laboral com fundamento na referida norma constitucional não dá ensejo ao cumprimento ou pagamento de aviso prévio e, tão pouco, à obrigatoriedade do depósito da multa de 40% ou 20% na conta vinculada do trabalhador no FGTS.

IV - No caso de empregado público ocupante exclusivamente de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, que vier a se aposentar após a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 e que utilizar o tempo no referido cargo como tempo de contribuição, deverá ocorrer o rompimento do vínculo? Em caso positivo, ele poderá ser novamente nomeado para ocupar o mesmo cargo ou cargo em comissão diverso no mesmo órgão?

Resposta: ao empregar os métodos hermenêuticos histórico, teleológico e sistemático na interpretação do instituto do §14 do artigo 37 da CRFB, tem-se como ilegal, inoportuna e ineficiente a imposição de qualquer restrição a manutenção do vínculo daquele que ocupa cargo exclusivamente comissionado e aposenta-se voluntariamente pelo RGPS utilizando tempo de contribuição decorrente de tal cargo.

V - A referida Emenda Constitucional é aplicável tanto para a aposentadoria por tempo de contribuição quanto para a aposentadoria por idade?

Resposta: as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 eliminaram as diferenças entre aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, razão pela qual o § 14 do art. 37 da Constituição Federal se aplica indistintamente a qualquer tipo de aposentadoria.

VI - determinar, nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 31 de março de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

COMPLEMENTAÇÃO DE CONSULTA ACÓRDÃO Nº 1483/20 – RPPS – DÉFICIT FINANCEIRO

PROCESSO Nº : 740360/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : FOZ PREVIDENCIA - FOZPREV
INTERESSADO : AUREA CECILIA DA FONSECA, FOZ PREVIDENCIA - FOZPREV,
FRANCISCO LACERDA BRASILEIRO, MUNICÍPIO DE FOZ DO
IGUAÇU
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 672/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Complementação de Consulta respondida pelo Acórdão nº 1483/20 – Tribunal Pleno. Utilização de recursos aportados para cobertura de déficit financeiro do RPPS. Resposta pela não incidência da Portaria nº 746/2011 do Ministério da Previdência e consequente possibilidade de utilização antes do prazo de aplicação mínima de 5 anos nela estabelecido, devendo as despesas custeadas ser computadas no cálculo da despesa total com pessoal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela autarquia Foz Previdência de Foz do Iguaçu acerca da possibilidade de utilização de recursos financeiros transferidos pelo respectivo Poder Executivo sob a rubrica de aportes para cobertura de déficit atuarial, respondida pelo Acórdão nº 1483/2020 – Tribunal Pleno (peça 22), nos seguintes termos:

- (i) a utilização de recursos aportados para cobertura de déficit atuarial antes do prazo regulamentar estabelecido impõe novo desequilíbrio atuarial ao RPPS, sujeitando os responsáveis às sanções previstas na Lei nº 9.717/1998, bem como à apuração de responsabilidades nos diversos âmbitos de fiscalização – conforme exame a ser realizado no caso concreto;
- (ii) a utilização dos valores aportados antes do prazo determinado implica uma desnaturação do elemento de despesa criado para específica finalidade, implicando diretamente na receita corrente líquida e, consequentemente, no recálculo da despesa com pessoal;
- (iii) não é possível a utilização de recursos destinados à cobertura do déficit atuarial para suprir insuficiência financeira do RPPS, sob prejuízo de desnaturação da finalidade de constituição de reserva financeira para equacionamento do déficit atuarial.

Após o trânsito em julgado daquela decisão, o Município de Foz do Iguaçu ingressou nos autos pela petição juntada na peça 28, em que solicitou a “COMPLEMENTAÇÃO DA CONSULTA”, alegando que a situação fática haveria sido descrita de forma equivocada, na medida em que

não tem o Fundo Financeiro déficit atuarial (este próprio, se fosse o caso, do Fundo Previdenciário), mas simplesmente déficit financeiro, tanto que as leis municipais citadas na consulta, já revogadas (...) tratam como '*nomen iuris*' aportes para a cobertura do Déficit Atuarial para o Fundo Financeiro RPPS, em total desalinhamento com o que preconiza a Portaria nº 746/2011, do Ministério da Previdência (fl. 2).

Sustentou não haver participado da Consulta e que,

ao solicitar pedido de suplementação do déficit financeiro mensal atual do Fundo Financeiro, diante da queda de arrecadação municipal pelo período de calamidade pública pandêmica, teve notícia da FOZPREV da impossibilidade de suplementação do déficit financeiro face ao contido na resposta dada à Consulta, com base na incidência da Portaria 746/11-MPS (fls. 3 e 4).

Em complementação ao questionamento jurídico, relatou que, na atual situação municipal, as receitas mensais do Fundo Financeiro são de aproximadamente R\$ 3,5 milhões, composta da contribuição dos segurados, da contribuição patronal, de aporte adicional de R\$ 1 milhão para cobertura de déficit financeiro, da Lei Complementar nº 327/20, além da Compensação Previdenciária, oriunda do RGPS. A despesa mensal atual com folha de pagamento do mesmo Fundo é de aproximadamente R\$ 8,7 milhões, de modo que há *déficit* financeiro mensal de aproximadamente R\$ 4,2 milhões de reais, que estão sendo repassados pela Prefeitura na forma de cobertura de insuficiência financeira. Finalmente, informou que dispõe de aproximadamente R\$ 70 milhões no Fundo Financeiro que não podem ser utilizados se submetidos às regras da Portaria nº 746/2011, em virtude do não cumprimento do prazo de investimento de 5 anos, que se constituiria na única reserva para o pagamento dos aposentados e pensionista vinculados ao Plano Financeiro.

Assim, considerando o contexto de déficit financeiro (e não atuarial) do Fundo Financeiro, requereu resposta em tese ao seguinte questionamento:

Exclusivamente, em relação ao Plano Financeiro de um RPPS, a utilização de eventuais reservas financeiras, empenhados ou não no elemento de despesa (97), antes dos 5 anos previsto na Portaria nº 746/2011, do Ministério da Previdência, está impossibilitada, ou nestes casos poderia ser considerada cobertura de déficit financeiro, incluindo por óbvio, no computo de gasto com pessoal os valores eventualmente utilizados?

Por meio do Despacho nº 1610/20 (peça 29), foi admitido o ingresso do Município como terceiro interessado e foi conhecido o pedido de complementação à Consulta, com o conseqüente encaminhamento do feito à instrução.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 741/21 (peça 32), apresentou questão preliminar em que requereu a renovação do procedimento integral do processo de Consulta, previsto nos arts. 311 a 316 do Regimento Interno, diante da inovação da matéria trazida para análise, o que foi acolhido pelo Despacho nº 503/21 (peça 33).

Devidamente intimado, o Município de Foz do Iguaçu, nas peças 36 a 38, apresentou o Parecer Jurídico exarado pelo Procurador do Município, opinando acerca da matéria objeto da Consulta, em cumprimento ao requisito do art. 311, IV, do Regimento Interno, em que manifestou o entendimento de que

os referidos aportes existentes no Fundo Financeiros não podem se enquadrar na normativa do Ministério da Previdência Social, Portaria MPS nº746/2011, no que tange a investimento obrigatório por 05 (cinco) anos, vez que não se trata de aporte para cobrir déficit atuarial.

Recebidos e encaminhados os autos, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por meio da Informação nº 67/21 (peça 40) atestou que não encontrou nenhuma decisão com força normativa sobre o tema, para além do Acórdão nº 1483/20 – Tribunal Pleno (peça 22) proferido no âmbito do presente processo.

Os autos foram então remetidos à Coordenadoria de Gestão Municipal, que, pela Instrução nº 3167/21 (peça 41), requereu a prévia manifestação da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos termos do art. 252-C do Regimento Interno.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização então emitiu o Despacho nº 1006/21 (peça 42), em que informou que “não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias” e encaminhou os autos ao Ministério Público de Contas.

Recebidos os autos, a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, no Requerimento nº 63/21 (peça 43), apontou que os autos careciam da manifestação prévia da Coordenadoria de Gestão Municipal, sugerindo, no entanto,

o recebimento da manifestação superveniente como embargos de declaração, com esteio nos art. 4741 e 490, inciso I do Regimento Interno – a dispensar nova instrução da unidade administrativa ou nova intervenção ministerial, dado que o questionamento acerca da incidência da Portaria MPS nº 746/2011 de forma restrita ao plano previdenciário, para suportar déficit atuarial (e não financeiro), já foi devidamente abordado em nossa manifestação inicial.

A proposição deixou de ser acolhida pelo Despacho nº 1623/21 (peça 44), que determinou a remessa dos autos à instrução.

Em atendimento, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 4917/21 (peça 46), em que opinou

pela desnecessidade da permanência de aplicação pelo mínimo de cinco anos dos recursos advindos de aportes para cobertura de déficit financeiro do RPPS, diante da aplicação da Portaria MPS nº 746/2011 apenas para os aportes para cobertura de déficit atuarial dos RPPS.

No mesmo sentido, concluiu a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, no Parecer 18/22 (peça 47), ao asseverar que

As transferências financeiras realizadas aos Fundos Financeiros, que se organizam em regime de repartição simples, destinam-se, de ordinário, à cobertura de déficit financeiro, e não atuarial. Portanto, tais recursos não se enquadram no regime normativo da Portaria MPS nº 746/2011.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitera-se a presença dos pressupostos de admissibilidade da complementação da Consulta em exame, vez que formulada por autoridade legítima, com apresentação objetiva do tema e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência desta Corte e amparada em parecer jurídico.

Reitera-se, ademais, os fundamentos apresentados no Despacho nº 1610/20 para a admissão de seu processamento, em que se expôs que a formulação da Consulta original limitou o questionamento à hipótese de utilização de aportes para a cobertura de déficit atuarial do RPPS, quando seu objeto, pelo que se percebe da complementação apresentada, deveria haver incluído a possibilidade de utilização, antes do prazo de cinco anos previsto na Portaria nº 746/2011 do Ministério da Previdência, de aportes para cobertura do déficit de natureza financeira, e não atuarial, do Fundo Financeiro.

Outrossim, embora a Consulta originária haja atentado para “eventual equívoco na legislação municipal que tenha instituído a capitalização de aportes”, transcrevendo, inclusive, a orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional,¹ a resposta ao final aprovada pelo *quórum* qualificado do Tribunal Pleno tratou da matéria exclusivamente sob o enfoque de utilização de aportes para a cobertura de déficit atuarial, sem levar em conta a hipótese de cobertura de déficit do Fundo Financeiro.

Acrescente-se que, em face do disposto no art. 311 do Regimento Interno, não deve o Município ter tolhida sua prerrogativa de formular questionamento a esta Corte em face de precedente similar que não satisfizes sua necessidade de esclarecimento da matéria, ainda mais quando já reconhecido, nesse mesmo precedente, o relevante interesse público que possibilitou manifestação desta Corte de Contas, nos termos do § 1º do art. 38 da Lei Orgânica, não obstante a referência a situação concreta vivenciada pela autarquia previdenciária (fl. 5 do Acórdão nº 1483/20).

Nessa perspectiva, aliás, levando-se em consideração a natureza voluntária e abstrata do processo de Consulta, o conhecimento da presente complementação

¹ “Nas situações em que houve a segregação das massas do RPPS, a parte financeira, via de regra deficitária, necessita dos aportes financeiros do tesouro do ente, repassados por meio de interferência financeira ou por alguma forma de aporte. Ao optar pela segregação das massas, de acordo com as regras da previdência, não há de se falar em promover o equilíbrio atuarial do plano financeiro e, portanto, os recursos repassados para esse plano, independente da forma contábil utilizada, são considerados cobertura de déficit financeiro”.

nestes mesmos autos, independentemente de nova autuação e distribuição, atende ao princípio da eficiência e da celeridade processual, com o aproveitamento da instrução já produzida.

Importa reiterar, ainda em preliminar, a respeitosa divergência em relação ao entendimento ministerial, segundo o qual “eventual incompreensão do consulente ou de qualquer interessado acerca do âmbito de incidência da resposta ofertada não pode ser objeto de controle desta mesma Corte, mormente quando há disputa de interesses contrapostos” (fl. 2 da peça 43), na medida em que a resposta complementar a ser dada continuará sendo, necessariamente, em tese, e não restou devidamente caracterizada, nestes autos, situação de conflito de interesses que pudesse impedir a expedição da resposta.

No mérito, a complementação da Consulta deve ser respondida em conformidade com as orientações apresentadas no Parecer do Procurador Jurídico do Município Consulente e nas manifestações conclusivas da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, sem, contudo, adentrar em qualquer discussão de fato relativa especificamente ao Município Consulente e sua entidade previdenciária.

Como relatado, o Município de Foz do Iguaçu, admitido como terceiro interessado nos autos, apresentou pedido de esclarecimento adicional acerca do objeto da Consulta, na medida em que a formulação da consulta original limitou o questionamento à hipótese de utilização de aportes para a cobertura de déficit atuarial do RPPS, quando seu objeto deveria haver abrangido a possibilidade de utilização de aportes para a cobertura de déficit de natureza financeira (e não atuarial, como constou), do Fundo Financeiro.

Inicialmente, cumpre revisitar a exposição apresentada na decisão originária acerca da clara distinção entre os dois tipos de *déficit* que podem ocorrer nos Regimes Próprios de Previdência, principalmente naqueles em que houve a opção pela segregação das massas, fazendo com que uma parcela dos benefícios seja custeada por um Fundo em Repartição e a outra por um Fundo em Capitalização (nos termos do art. 56, da Portaria nº 464/2018, do Ministério da Fazenda).

Por um lado, o *déficit* financeiro ocorre quando “as receitas auferidas pelo RPPS são insuficientes para cobrir as despesas com inativos e pensionistas em cada exercício financeiro”.² Por outro lado, o *déficit* atuarial ocorre quando “o valor presente (VP), entre a totalidade dos ativos, avaliados a valor de mercado, vinculados

2 GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE/GO. Acórdão nº 00015/2019. Relator Conselheiro Substituto Vasco Cícero Azevedo Jambo. Ementa: Consulta. Requisitos de admissibilidade atendidos. RPPS. Plano de amortização. Aporte período de recursos. Contribuição suplementar. Repercussão nas despesas com pessoal. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2019/08/AC-CONS-015-2019-processo-17680-18-Piracanjuba-CONSULTA.-REQUISITOS-DE-ADMISSIBILIDADE-ATENDIDOS.-RPPS.-PLANO-DE-AMORTIZA%C3%87%C3%83O.-APORTE-PER%C3%8DODO-DE-RECURSOS.pdf>> Acesso em: 15/03/2022.

ao RPPS, acrescidos do fluxo das receitas estimadas é menor que o montante das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente”.³

Como feito pela diligente Procuradora-Geral de Contas no Parecer nº 18/22, também importa transcrever, por sua precisão técnica, as definições constantes do Anexo “Dos Conceitos” da Portaria MF nº 464/2018 (grifou-se):

19. **Déficit atuarial:** resultado negativo apurado por meio do confronto entre o **somatório** dos ativos garantidores dos **compromissos do plano de benefícios** e os valores atuais do **fluxo de contribuições futuras**, do fluxo dos valores líquidos da compensação financeira **a receber** e do fluxo dos parcelamentos vigentes a receber, **menos** o somatório dos valores atuais dos **fluxos futuros de pagamento** dos benefícios do plano de benefícios.
20. **Déficit financeiro: valor da insuficiência financeira**, período a período, apurada por meio do confronto entre o fluxo das receitas e o fluxo das despesas do RPPS em cada exercício financeiro.

Referido Anexo, ademais, faz a seguinte distinção entre os fundos em capitalização e os fundos em repartição (como são, respectivamente, os Fundos Previdenciários e os Fundos Financeiros, em regra, em caso de segregação de massas – grifou-se):

32. **Fundo em capitalização:** fundo especial, instituído nos termos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a finalidade de **acumulação de recursos para pagamento dos compromissos** definidos no Plano de Benefícios do RPPS, no qual o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição e idade foi estruturado sob o **regime financeiro de capitalização** e os demais benefícios em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria.
33. **Fundo em repartição:** fundo especial, instituído nos termos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em caso de segregação da massa, em que as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos segurados ativos, aposentados e pensionistas vinculados ao RPPS são fixadas **sem objetivo de acumulação de recursos**, sendo **as insuficiências aportadas pelo ente federativo**, admitida a constituição de **fundo para oscilação de riscos**.

Meramente para melhor compreensão da matéria, transcreve-se também os conceitos de Plano Previdenciário e de Plano Financeiro constantes do art. 2º da Portaria MPS nº 403/2008, revogada pela Portaria MF nº 464/2018 (grifou-se):

- XX - Plano Previdenciário:** sistema estruturado com a **finalidade de acumulação de recursos** para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu **plano de custeio calculado atuarialmente** segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria;
- XXI - Plano Financeiro:** sistema **estruturado somente no caso de segregação da massa**, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas **sem objetivo de acumulação de recursos**, sendo as **insuficiências aportadas pelo ente federativo**, admitida a constituição de **fundo financeiro**;

3 *Ibidem.*

A propósito da caracterização como cobertura de déficit financeiro dos aportes destinados aos Planos ou Fundos Financeiros, de repartição simples, de que trata a complementação da Consulta em tela, já houve a transcrição, na decisão originária, das orientações constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais do Tesouro Nacional então vigente (grifou-se):

Para os RPPS que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e atuarial e apresentem déficits financeiros em todos os exercícios, as **despesas custeadas com os recursos repassados pelo tesouro do ente para fazer face ao déficit do exercício (déficit financeiro) ou repassados para constituição de reserva financeira** não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal líquida. Essas despesas constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado, e, portanto, devem fazer parte do cômputo da despesa total com pessoal.

O mesmo acontece com o Plano Financeiro dos regimes que tenham optado pela segregação das massas. Nesse caso, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo ente para a cobertura da insuficiência do Plano Financeiro não poderão ser deduzidas da despesa bruta com pessoal.

Nas situações em que houve a segregação das massas do RPPS, a parte financeira, via de regra deficitária, necessita dos aportes financeiros do tesouro do ente, repassados por meio de interferência financeira ou por alguma forma de aporte. Ao optar pela segregação das massas, de acordo com as regras da previdência, **não há de se falar em promover o equilíbrio atuarial do plano financeiro e, portanto, os recursos repassados para esse plano, independente da forma contábil utilizada, são considerados cobertura de déficit financeiro.**

A partir dessas definições, mantidas, ainda que com outra redação, na atual 12ª edição do Manual, publicada em 31/01/2022,⁴ pode-se concluir que qualquer aporte de recursos aos Planos ou Fundos Financeiros de repartição simples, independentemente da forma contábil adotada, deverá ser considerado repasse financeiro para cobertura de déficit financeiro ou constituição de reserva para essa mesma finalidade em outro exercício, vez que não há possibilidade de promoção de equilíbrio atuarial desses fundos, devendo as despesas custeadas com esses aportes ser computadas no cálculo da despesa total com pessoal.

4 Como se depreende do seguinte trecho (Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:40050 – acesso em 15/03/2022, grifou-se):

“Ressalta-se que os recursos aportados no regime de previdência somente poderão ser considerados recursos próprios do RPPS quando houver a instituição formal de algumas das formas de equilíbrio estabelecidas na Portaria MF nº 464, de 2018. Se não houver a instituição legal de um plano de amortização conforme as regras estabelecidas na citada portaria, qualquer aporte de recursos no RPPS será considerado aporte para cobertura de déficit financeiro ou constituição de reserva para essa mesma finalidade em outro exercício. Nesse caso, as despesas custeadas com esses aportes não poderão ser deduzidas para o cálculo da despesa total com pessoal.

Nas situações em que algumas das medidas de equilíbrio não tenham sido implementadas, o fato de vincular recursos ao RPPS tem o mesmo significado de fazer o aporte financeiro nos casos de déficit. A diferença nesse caso é que, ao invés do recurso ir para o tesouro do ente e depois ser repassado ao RPPS, o recurso está sendo direcionado diretamente ao RPPS. No entanto, a essência do fato não se modificou, ou seja, essa execução tem o mesmo significado de uma arrecadação feita pelo tesouro do ente e, em seguida, um repasse financeiro para o RPPS.

O mesmo entendimento é válido também para os planos financeiros, no caso da segregação das massas. Como esse plano geralmente é deficitário, independentemente de haver alguma vinculação de recursos, esses recursos devem continuar a ser tratados como repasse financeiro e as despesas custeadas com eles não poderão ser deduzidas das despesas com pessoal.”

Consequência disso é que esses recursos destinados à cobertura de déficit financeiro não estão sujeitos à obrigatoriedade de aplicação com permanência mínima de 5 (cinco) anos, em razão de não se enquadrarem no regime normativo da Portaria MPS nº 746/2011,⁵ incidente apenas sobre os aportes destinados à cobertura de déficit atuarial dos Planos ou Fundos Previdenciários, que objetivam a capitalização de recursos.

A propósito, a fundamentação da resposta à consulta originária já havia consignado que

somente o plano previdenciário se destina à capitalização de recursos para o pagamento de benefícios futuros, é inevitável que os aportes efetuados pelo ente instituidor sejam destinados a tal finalidade, pois, **do contrário, conformariam mera cobertura de insuficiência financeira, sem objetivo de acúmulo.** Por essa mesma razão, a Portaria previu a necessidade de controle segregado dos recursos pertinentes aos aportes, bem como sua aplicação pelo período mínimo de 5 anos (peça 22, fl. 7, grifou-se).

Nesse mesmo sentido, expôs a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 4917/21, que

uma vez que o prazo mínimo de cinco anos foi instituído pelo inciso II do § 1º do art. 1º da Portaria MPS nº 746/2011, que trata exclusivamente da cobertura de déficit atuarial dos RPPS e que o objeto da consulta se refere à cobertura de déficit financeiro, a ser aportado no Fundo Financeiro da entidade previdenciária, não há que se falar na aplicação da referida portaria e, portanto, não há que se falar na necessidade de permanência mínima de aplicação dos recursos em cinco anos.

Necessário destacar, por oportuno, a propriedade da ressalva apresentada pela D. Procuradora Gera de Contas, no sentido de que as presentes asserções

não objetivam solucionar eventual disputa administrativa que haja se estabelecido em face de supostas imprecisões na legislação municipal”, tratando-se de exame “meramente abstrato, ao passo que a investigação da natureza jurídica dos recursos transferidos pelo Município de Foz do Iguaçu à Foz Previdência, objeto da controvérsia, demandaria a análise pormenorizada da legislação municipal e das circunstâncias atinentes ao pretendido equacionamento do déficit verificado (peça 47, fl. 4).

5 Art. 1º O Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010 deverá atender às seguintes condições:

I - se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e

II - sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

§ 1º Os Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, devendo:

I - ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e

II - permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos.

Por fim, observo que não houve o registro nos autos de atendimento ao encaminhamento determinado pelo item II da parte dispositiva do Acórdão nº 1483/20 – Tribunal Pleno, no sentido de que o feito fosse remetido à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, no âmbito de suas competências, avalie a respeito da adoção de medidas fiscalizatórias em face dos apontamentos feitos nas manifestações da CGM (peças nº 12 e 20) e do Ministério Público de Contas (peças nº 13 e 21)”, motivo pelo qual essa diligência necessita ser reiterada.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, respondida nos seguintes termos:

A utilização de recursos aportados para a cobertura de déficit financeiro do RPPS, geralmente destinados, no caso de segregação das massas, a Plano ou Fundo Financeiro organizado em regime de repartição simples que não tem a finalidade de constituição de reserva financeira para equacionamento de déficit atuarial, não está sujeita à observância da normativa estabelecida pela Portaria nº 746/2011, do Ministério da Previdência, inclusive no que tange à permanência de aplicação pelo mínimo de 5 (cinco) anos nela previsto, independentemente da forma contábil adotada, devendo as despesas custeadas com esses aportes ser computadas no cálculo da despesa total com pessoal.

Após publicação, e independentemente de trânsito em julgado, remetam-se os autos, desde logo, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, em atenção ao item II do Acórdão nº 1483/20 – Tribunal Pleno, no âmbito de suas competências, avalie a respeito da adoção de medidas fiscalizatórias em face dos apontamentos feitos nas manifestações da CGM (peças nº 12 e 20) e do Ministério Público de Contas (peças nº 13 e 21).

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer a presente consulta e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - a utilização de recursos aportados para a cobertura de déficit financeiro do RPPS, geralmente destinados, no caso de segregação das massas, a Plano ou Fundo Financeiro organizado em regime de repartição simples que não tem a finalidade de constituição de reserva financeira para equacionamento de déficit atuarial, não

está sujeita à observância da normativa estabelecida pela Portaria nº 746/2011, do Ministério da Previdência, inclusive no que tange à permanência de aplicação pelo mínimo de 5 (cinco) anos nela previsto, independentemente da forma contábil adotada, devendo as despesas custeadas com esses aportes ser computadas no cálculo da despesa total com pessoal;

II - determinar, após publicação, e independentemente de trânsito em julgado, a remessa dos autos, desde logo, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que, em atenção ao item II do Acórdão nº 1483/20 – Tribunal Pleno, no âmbito de suas competências, avalie a respeito da adoção de medidas fiscalizatórias em face dos apontamentos feitos nas manifestações da CGM (peças nº 12 e 20) e do Ministério Público de Contas (peças nº 13 e 21); e

III - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Tribunal Pleno, 30 de março de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 9.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Vice-Presidente no exercício da Presidência

CONTRATAÇÃO DE PESSOAL CALAMIDADE PÚBLICA – COMPENSAÇÃO DE VALORES LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

PROCESSO Nº : 186480/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DA LAPA
INTERESSADO : DIEGO TIMBIRUSSU RIBAS
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 133/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Admissão de pessoal em estado de calamidade pública. Reconhecimento pela Assembleia Legislativa. Decreto Legislativo. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Prefeito do Município da Lapa, senhor Diego Timbirussu Ribas, sobre a possibilidade de contratação de pessoal, no exercício de 2021, para combate à calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, sem a necessidade da compensação de valores, ou seja, mesmo que haja o aumento de despesas com pessoal, ante o que dispõe a Lei Complementar 173/2020.

Afirmou que na ausência de normativa técnica deste E. Tribunal de Contas e do Poder Judiciário, depende a Administração Pública de decisões dos órgãos de fiscalização e controle dos atos administrativos, pois a Lei Complementar nº 173/2020 não indica, de forma explícita, a duração da calamidade pública e quais as medidas de combate que poderiam ser adotadas.

Em razão disso indagou o consulente:

- a) Poderá haver a contratação de pessoal, no exercício de 2021, para combate à calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, sem a necessidade da compensação de valores, ou seja, mesmo que haja o aumento nominal de despesas com pessoal, com base no § 1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020?
- b) a contratação de cargos em comissão ou de natureza administrativa, que realizem atividades de apoio e/ou de coordenação, também poderia caracterizar-se como medida de combate à pandemia para os fins do no § 1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020?

O Parecer Jurídico local juntado na peça 05, que complementou o parecer de peça 04 em assuntos alheios a esta Consulta, concluiu que:

1. Desde 1º de janeiro de 2021, os entes públicos não podem invocar o disposto no § 1º, do art. 8º, da LC nº 173/2020, uma vez que o Decreto Legislativo nº 06/2020 perdeu sua vigência em 31/12/2020, findando o elemento temporal exigido pelo § 1º, sendo necessária, portanto, a compensação de valores, tratada no Parecer Jurídico nº 237/2021 desta Procuradoria;
2. Mesmo para a implantação das medidas tratadas explicitamente na Lei nº 13.979/2020, considerando que muitas dependem, necessariamente, da realização de atividades de apoio e/ou de coordenação, a interpretação mais razoável é no sentido de que não existe óbice à contratação de pessoas para a ocupação de cargos de natureza administrativa;
3. No caso concreto, é importante destacar que, de acordo com o art. 37, V, da Constituição Federal, os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento e a contratação para tais cargos também poderia caracterizar-se como medida de combate à pandemia.

O feito foi distribuído ao Presidente em 30 de março de 2021 (peça 07).

Na peça 08, consta Despacho da Presidência sob nº 854/21 que destaca que a despeito de o feito ter sido autuado como Consulta, seu desfecho será peculiar, não tendo, ao final, efetivamente uma resposta desta Corte, mas sim uma confecção de Nota Técnica dirigida a todos os jurisdicionados a ser publicada no site do Tribunal.

Tal manifestação leva em conta uma postura mais dialógica e orientativa da Corte se justifica pelo fato de que a transitoriedade do momento pelo qual passamos reclama um retorno mais célere ao jurisdicionado além de não comportar uma resposta carregada da normatividade e atemporalidade característica dos processos de Consulta.

Em razão disso, encaminhou o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que a unidade confeccione, junto a equipe técnico-temática pertinente, diretrizes a servirem como bússola no caminho a ser seguidos pelos gestores/jurisdicionados.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 361/21 – peça 09) lembrou que outros questionamentos relacionados à Lei Complementar 173/20 já foram feitos a esta Corte e acrescentou que dada a relevância e amplitude do objeto da Consulta, e ante a existência de outros processos análogos neste Tribunal, esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF, sugere, respeitosamente, a avaliação da possibilidade de instrução dos autos de modo a possibilitar a avaliação do tema pelo Pleno deste Tribunal, nos termos do Regimento Interno.

Devolvido o feito à Presidência, por meio do Despacho 1202/21 (peça 10) ressaltou que o Comitê de Crise para Acompanhamento e Supervisão das Demandas Relacionadas ao COVID-19, considerando o cotejo das competências que lhe foram atribuídas pelas Portarias nº 202/20 e 293/20 com o Regimento Interno desta Corte, construiu entendimento de que não detém competência para exercer juízo de mérito em demandas nas quais não haja pedido de cautelar/liminar, posto que tal análise terminaria por coincidir com a própria emissão de voto, situação que, ao final,

poderia implicar em eventual tumulto processual a ensejar possíveis manejos de sucedâneos recursais.

Assim sendo, afirmou que considerando que a contribuição do Comitê em processos relacionados ao COVID-19 atém-se apenas a um “primeiro juízo de mérito”, típico de análises de processos que reclamam maior urgência na atuação desta Corte, com base na Portaria nº 293/20 e acatando o sugerido pela CGF, determino o retorno do feito à Diretoria de Protocolo com vistas a sua redistribuição e regular prosseguimento.

Dessa forma, o feito foi redistribuído a este Relator em 14 de maio de 2021 (peça 12).

Recebida a consulta (peça 13), os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 41/21 – peça 14) que destacou 04 decisões com efeito normativo semelhantes às questões indagadas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Despacho 387/21 – peça 15) solicitou o pronunciamento da Coordenadoria-Geral de Fiscalização ante o que dispõe o art. 252-C, do Regimento Interno.

Afirmando que o processo será acompanhado para, considerando a futura decisão do Tribunal, realizar as eventuais atualizações necessárias sobre as informações pertinentes ao tema, A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 545/21 – peça 16) devolveu o feito à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 2389/21 – peça 17) respondeu as duas indagações nos seguintes termos:

1. Poderá haver a contratação de pessoal, no exercício de 2021, para combate à calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, sem a necessidade da compensação de valores, ou seja, mesmo que haja o aumento nominal de despesas com pessoal, com base no § 1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020?

Resposta: Não é possível a contratação de pessoal com base na regra de exceção prevista no §1º, do artigo 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, caso não esteja vigente o Decreto Legislativo responsável pelo reconhecimento da calamidade pública, uma vez que o dispositivo legal faz menção expressa no sentido de que as medidas de enfrentamento devem se referir ao período de duração da calamidade.

2. A contratação de cargos em comissão ou de natureza administrativa, que realizem atividades de apoio e/ou de coordenação, também poderia caracterizar-se como medida de combate à pandemia para os fins do no § 1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020?

Resposta: Sim. O parágrafo §1º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 não estabelece qualquer limitação ou restrição quanto à natureza dos cargos públicos eventualmente destinados ao enfrentamento da calamidade pública, razão pela qual não há óbice à sua contratação.

O Ministério Público de Contas (Parecer 173/21 – PGC – peça 18) acompanha a Instrução nº 2389/2021 em ambas as questões formuladas nos exatos termos das suas respostas.

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, analiso a primeira questão de forma inversa ao que respondeu a Coordenadoria de Gestão Municipal.

Explico.

O 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).

Como bem lembrado pela unidade técnica, a contratação em período de exceção só pode ocorrer nos moldes do art. 8º, da LC 173/2020 desde que haja um Decreto Legislativo vigente reconhecendo o estado de calamidade pública.

Todavia, a resposta dada ao questionamento levou em consideração o fato de que o Decreto Legislativo nº 06/2020 apenas vigorou até 31/12/2020, não há que se falar em incidência da exceção prevista no artigo 8º, §1º da LC nº 173/2020 para as contratações realizadas a partir de 1º de janeiro de 2021, eis que não mais vigente o estado de calamidade inicialmente reconhecido pelo Congresso Nacional.

Assim sendo, afirmou-se que a contratação nestes termos não seria possível.

Com a devida vênia, discordo.

Na Consulta 513224/20, Acórdão 80/21 – TP, evoquei um tema preliminar – a decretação da calamidade pública – em razão dessas nuances que poderiam ser verificadas e perpetuadas no tempo.

Por oportuno, traslado tal preliminar para este momento:

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);

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.

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);

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

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=node07oz5uxjya6cher-3wc74fr8fh10216.node0?codteor=1867390&filename=MSC+93/2020

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. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

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.

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 – TP¹⁰, 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

7 <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458810&ori=1>

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 101/20003, ou ao aumento nominal da despesa de pessoal no período de implementação?

2. As peças de planejamento previstas no § 3º, da Lei Complementar nº 173/20204, 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 173/20206, 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 173/20208, 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/>

decretação e reconhecimento individualizado, conforme se depreende da conjugação dos §§ 1º e 2º do art. 65.

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.

Ou seja, naquela oportunidade, deixei registrado o meu posicionamento pessoal afirmando que cada ente federado tem competência para decretar estado de calamidade pública.

Esclareço ainda que, a meu ver, a extensão dos efeitos do Decreto Legislativo federal proporcionaria flexibilidade fiscal a entes que, talvez, sequer tivessem necessidade de tal flexibilização.

Ademais, lembremos que o Supremo Tribunal Federal apreciou várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade entre as quais, a mais abrangente a ADI 6450¹², na qual o Relator Min. Alexandre de Moraes assegurou que:

(...)

Analisando o conteúdo dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, observo que, em verdade, as normas não versam sobre o regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos e seus órgãos, cuja finalidade é apresentar medidas de prudência fiscal para o enfrentamento dos efeitos econômicos negativos causados pela pandemia aos cofres públicos.

(...)

Continuou mais adiante em seu voto:

(...)

Por sua vez, analisando o teor do art. 8º da LC 173/2020, observa-se que o dispositivo estabeleceu diversas proibições direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. A norma, nesse sentido, prevê o limite temporal de vigência das proibições até 31 de dezembro de 2021 **para aqueles entes afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.** (sem destaque no original)

A situação fiscal vivenciada pelos Estados e Municípios brasileiros, sobretudo nessa conjuntura de pandemia, demanda uma maior atenção em relação aos gastos públicos e, no particular, ao gasto com o funcionalismo público.

12 A mais abrangente delas no tocante aos fundamentos apresentados, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6450, foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista. As demais, ADIs 6447 e 6525, tem por objeto as mesmas normas impugnadas na ADI 6450, quais sejam, os arts. 7º e 8º da LC 173/2020, motivo pelo qual todas passaram a tramitar em conjunto. Da mesma forma, embora não possua o mesmo objeto, recomenda-se o julgamento em conjunto também da ADI 6442, para fins de celeridade e economia processual. Isso porque a mencionada ação igualmente impugna dispositivos da LC 173/2020 e se faz valer de argumentos coincidentes com as demais ações.

Dessa forma, o art. 8º da LC 173/2020 se revela como um importante mecanismo que justifica atitudes tendentes a alcançar o equilíbrio fiscal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.

Conclui-se, dessa forma, que os arts. 7º e 8º da LC 173/2020, ao contrário do que alegado nas ADIs 6450 e 6525 (violação à autonomia federativa), traduzem em verdadeira alternativa tendente, a um só tempo, alcançar o equilíbrio fiscal e combater a crise gerada pela pandemia.

Reconheço, assim, a constitucionalidade dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 em relação à alegação de contrariedade ao pacto federativo e autonomia dos entes. (sem destaque no original)

(...)

Com isso, penso que resta absolutamente clara a ideia de autonomia dos entes afetados pela calamidade pública.

Além disso, compreendo que ao abarcar todos os entes federados em um único Decreto Legislativo vai de encontro à finalidade de norma que é, nas palavras do Ministro da Suprema Corte, a prudência fiscal.

É bem verdade que o Decreto Legislativo nº 06/2020, editado pelo Congresso Nacional, vigorou até 31/12/2020.

Entretanto, vê-se que a Assembleia Legislativa do Paraná, no âmbito de sua competência, editou vários Decretos Legislativos nesse período de pandemia do novo coronavírus dentre eles o Decreto Legislativo nº 19, de 13 de julho de 2021, no qual reconhece exclusivamente para os fins do que dispõe o art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência de estado de calamidade pública nos municípios que especifica, destaque-se dentre esses Municípios, o ora Consulente.

Este Decreto Legislativo nº 19/2021, produzirá efeitos de 1º de julho de 2021 até 31 de dezembro de 2021.

Dessa forma, embora o Decreto Legislativo emitido pelo Congresso Nacional não esteja mais em vigor, há uma Decreto Legislativo expedido pela Assembleia Legislativa do Paraná válido e, por tais razões já antecipadas na preliminar do Acórdão 80/21 – TP, entendi que cada ente tem a sua competência.

Em razão de todo esse exposto, afirmei anteriormente que a resposta a primeira questão deveria ser dada de forma inversa ao que respondeu a Coordenadoria de Gestão Municipal, já que pautada no Decreto Legislativo Federal entendeu que não havendo um Decreto Legislativo vigente a contratação com base na regra de exceção não seria possível, respondo que: Será possível a contratação de pessoal com base na regra de exceção prevista no §1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, desde que haja um Decreto Legislativo vigente reconhecendo o estado de calamidade pública, ante o que preceitua o dispositivo legal.

Já com relação ao segundo questionamento, entendo irretocáveis as ponderações feitas pela Coordenadoria de Gestão Municipal com relação à inexistência de qualquer limitação ou restrição quanto à natureza dos cargos no §1º, do art. 8º, da LC 173/2020, motivo pelo qual adoto a resposta emanada na instrução.

Com isso, entende-se respondida a consulta formulada.

2.3 DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

2.1.1 conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município da Lapa, senhor Diego Timbirussu Ribas, sobre a possibilidade de contratação de pessoal, no exercício de 2021, para combate à calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, ante o que dispõe a Lei Complementar 173/2020 e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

2.1.2. Poderá haver a contratação de pessoal, no exercício de 2021, para combate à calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, sem a necessidade da compensação de valores, ou seja, mesmo que haja o aumento nominal de despesas com pessoal, com base no § 1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020?

Resposta: Sim, será possível a contratação de pessoal com base na regra de exceção prevista no §1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, desde que haja um Decreto Legislativo vigente reconhecendo o estado de calamidade pública, ante o que preceitua o dispositivo legal.

2.1.3. A contratação de cargos em comissão ou de natureza administrativa, que realizem atividades de apoio e/ou de coordenação, também poderia caracterizar-se como medida de combate à pandemia para os fins do no § 1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020?

Resposta: Sim. O parágrafo §1º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 não estabelece qualquer limitação ou restrição quanto à natureza dos cargos públicos eventualmente destinados ao enfrentamento da calamidade pública, razão pela qual não há óbice à sua contratação.

2.1.4 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) o encerramento do Processo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, conhecer a Consulta formulada pelo Prefeito do Município da Lapa, senhor Diego

Timbirussu Ribas, sobre a possibilidade de contratação de pessoal, no exercício de 2021, para combate à calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, ante o que dispõe a Lei Complementar 173/2020 e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Poderá haver a contratação de pessoal, no exercício de 2021, para combate à calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19, sem a necessidade da compensação de valores, ou seja, mesmo que haja o aumento nominal de despesas com pessoal, com base no § 1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020?

Resposta: Sim, será possível a contratação de pessoal com base na regra de exceção prevista no §1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, desde que haja um Decreto Legislativo vigente reconhecendo o estado de calamidade pública, ante o que preceitua o dispositivo legal;

II - A contratação de cargos em comissão ou de natureza administrativa, que realizem atividades de apoio e/ou de coordenação, também poderia caracterizar-se como medida de combate à pandemia para os fins do no § 1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020?

Resposta: Sim. O parágrafo §1º do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 não estabelece qualquer limitação ou restrição quanto à natureza dos cargos públicos eventualmente destinados ao enfrentamento da calamidade pública, razão pela qual não há óbice à sua contratação;

III - 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) o encerramento do Processo.

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 TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Virtual nº 1.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

CONTRATO ADMINISTRATIVO AQUISIÇÃO DE MATERIAIS – VIGÊNCIA

PROCESSO N° : 803222/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE TURVO
INTERESSADO : JERONIMO GADENS DO ROSARIO
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 500/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Aquisição de materiais. Duração dos contratos administrativos. 1. Contratos de fornecimento parcelado de bens, em que a entrega efetiva dar-se-á em intervalo temporal que ultrapasse o exercício financeiro (ano civil). Neste caso, faz-se o empenho global com a respectiva reserva financeira, registrando em Restos a Pagar, por ocasião do início do novo exercício financeiro, o valor disponível para adimplemento deste contrato. 2. Contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado, hipótese que se espera haver previsão orçamentária anualmente, a bem do princípio da continuidade da prestação do serviço público. Possibilidade de interpretação extensiva da regra do Art. 57, II, da Lei n° 8.666/93, nos termos do Acórdão 440/20 – STP.

1 DO RELATÓRIO

O Prefeito do Município de Turvo, Senhor Jeronimo Gadens do Rosário, apresentou consulta sobre a vigência do contrato administrativo nos casos de aquisição de materiais.

Na peça inicial, acompanhada de parecer jurídico (peça 3), foram formulados os seguintes questionamentos:

- a) Se a duração dos contratos administrativos deve ser adstrita à vigência dos créditos orçamentários, isto significa dizer que: se uma licitação para aquisição de material for aberta no mês de outubro, por exemplo, seu contrato só pode ser firmado para duração entre outubro, novembro e dezembro?
- b) Se a duração desse contrato puder ser estabelecida para 12 (doze) meses, isto é, de outubro de 2019 até outubro de 2020, como deve proceder a administração face à indicação dos recursos orçamentários que farão frente à despesa decorrente da aquisição solicitada?
- c) Como a administração pública deve ponderar o princípio da eficiência se for negativa a possibilidade de que os contratos administrativos possam ser vigentes durante 12 meses?
- d) Se a administração municipal firmar um contrato administrativo que se inicie em outubro de 2019 e que se finde em outubro de 2020, seria correto em janeiro de 2020 encartar ao processo as dotações orçamentárias relativas ao exercício financeiro de 2020? e
- e) Se não for possível realizar licitações cujos contratos administrativos ultrapassem a vigência do ano que foi firmado, se poderia afirmar que o princípio da eficiência estaria comprometido?

Por meio do Despacho 1970/19 (peça 5), admiti o processamento do feito.

Iniciada a tramitação, por meio da Informação nº 3/20 (peça 7), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca mencionou que o tema objeto do presente expediente teria sido abordado parcialmente no Acórdão de Consulta nº 792/09-STP¹, de relatoria do Conselheiro Heinz Georg Herwig.

Na sequência, por intermédio do Despacho 57/20-CGF (peça 11), a Coordenadoria Geral de Fiscalização informou que não se vislumbram impactos nos sistemas ou fiscalizações desta Corte advindos de decisão a ser proferida no presente expediente.

Acolhendo a sugestão da Coordenadoria de Gestão Municipal, determinei a intimação do consulente para complementar o parecer técnico e jurídico (peça 13), providência atendida com a juntada do documento de peça 18.

Em análise conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 3398/21 (peça 21), sugeriu as seguintes respostas para os quesitos:

- a) Se a duração dos contratos administrativos deve ser adstrita à vigência dos créditos orçamentários, isto significa dizer que: se uma licitação para aquisição de material for aberta no mês de outubro, por exemplo, seu contrato só pode ser firmado para duração entre outubro, novembro e dezembro? É possível que o prazo de vigência de contrato destinado à aquisição de determinado bem enquadrado no art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/93 ultrapasse a duração do exercício financeiro, desde que as despesas relativas ao ajuste sejam integralmente empenhadas até o dia 31 de dezembro do exercício em vigor, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar.
- b) Se a duração desse contrato puder ser estabelecida para 12 (doze) meses, isto é, de outubro de 2019 até outubro de 2020, como deve proceder a administração face à indicação dos recursos orçamentários que farão frente à despesa decorrente da aquisição solicitada? Questão contemplada no item anterior.
- c) Como a administração pública deve ponderar o princípio da eficiência se for negativa a possibilidade de que os contratos administrativos possam ser vigentes durante 12 meses? Questão prejudicada em razão da resposta ao item “a”.
- d) Se a administração municipal firmar um contrato administrativo que se inicie em outubro de 2019 e que se finde em outubro de 2020, seria correto em janeiro de 2020 encartar ao processo as dotações orçamentárias relativas ao exercício financeiro de 2020? No caso dos serviços de execução continuada e fornecimento permanente de bens de uso continuado, é possível encartar as dotações orçamentárias relativas ao exercício atual por meio de simples apostilamento. Já nas hipóteses que se enquadrem no *caput* do art. 57 da Lei nº 8.666/93 devem ser respeitadas as orientações contidas na resposta ao item “a”.
- e) Se não for possível realizar licitações cujos contratos administrativos ultrapassem a vigência do ano que foi firmado, se poderia afirmar que o

¹ PROCESSO N °: 105839/09. RELATOR: Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG - Consulta. Município de Guaraqueçaba. Licitação. Convite. Contratação de prestação de serviços com previsão de prorrogação. Adoção da modalidade de licitação compatível com a somatória dos valores. Possibilidade do prazo de prorrogação ser inferior ao da contratação original.

princípio da eficiência estaria comprometido? Questão prejudicada em razão da resposta ao item “a”.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (Parecer 219/21-PGC, peça 22), por seu turno, observou que o Acórdão nº 440/2020–Tribunal Pleno (Processo nº 706690/18), proferido em sede de Consulta responde adequadamente a primeira questão formulada, sugerindo as seguintes respostas para os quesitos:

a) Se a duração dos contratos administrativos deve ser adstrita à vigência dos créditos orçamentários, isto significa dizer que: se uma licitação para aquisição de material for aberta no mês de outubro, por exemplo, seu contrato só pode ser firmado para duração entre outubro, novembro e dezembro? Resposta: Prejudicado em razão do Acórdão 440/2020 – Tribunal Pleno.

b) Se a duração desse contrato puder ser estabelecida para 12 (doze) meses, isto é, de outubro de 2019 até outubro de 2020, como deve proceder a administração face à indicação dos recursos orçamentários que farão frente à despesa decorrente da aquisição solicitada? Resposta: a indicação dos recursos nos instrumentos contratuais de fornecimento continuado e editais de licitação deve mencionar a dotação dos créditos orçamentários que correrão para o exercício que inicia a sua vigência e informar que o remanescente correrá pelas dotações orçamentárias consignadas na futura lei orçamentária.

c) Como a administração pública deve ponderar o princípio da eficiência se for negativa a possibilidade de que os contratos administrativos possam ser vigentes durante 12 meses? Resposta: prejudicado em razão das respostas anteriores.

d) Se a administração municipal firmar um contrato administrativo que se inicie em outubro de 2019 e que se finde em outubro de 2020, seria correto em janeiro de 2020 encartar ao processo as dotações orçamentárias relativas ao exercício financeiro de 2020? Resposta: a administração municipal deverá promover, na abertura contábil do orçamento de 2020, o empenhamento (global ou estimado) do remanescente contratual e consignar as dotações que correrão os créditos orçamentários por meio de apostilamento ao contrato.

e) Se não for possível realizar licitações cujos contratos administrativos ultrapassem a vigência do ano que foi firmado, se poderia afirmar que o princípio da eficiência estaria comprometido? Resposta: prejudicado em razão das respostas anteriores.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, considerando que a inicial e o parecer jurídico foram formulados com fundamento nos dispositivos da Lei nº 8.666/93, a resposta à consulta ficará circunscrita aos ditames desta lei.

Como os questionamentos remetem tanto à hipótese de contratos de fornecimento parcelado, como de fornecimento continuado de bens, deverão ser acolhidas tanto as respostas apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal como pelo Ministério Público junto a este Tribunal.

Nos termos do art. 57², *caput*, da Lei nº 8.666/93, a duração dos contratos administrativos está vinculada à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ressalvadas as hipóteses expressamente indicadas em seus incisos.

Tal dispositivo encontra-se em consonância com o princípio da anualidade orçamentária previsto no art. 35, II, da Lei nº 4.320/64³, segundo o qual as despesas empenhadas em um exercício financeiro devem ser custeadas com os recursos provenientes do orçamento referente a esse mesmo exercício.

Como o crédito orçamentário tem vigência durante o exercício financeiro que, na forma do art. 34 da Lei nº 4.320/64⁴ coincide com o ano civil, em regra, o contrato administrativo terá como prazo máximo para seu término o dia 31 de dezembro do ano em que foi celebrado.

Ocorre que, em algumas situações, o fornecimento de bens poderá ocorrer de forma parcelada, com o recebimento e o respectivo pagamento de algumas parcelas no exercício seguinte ao do início da vigência contratual.

Nesta hipótese, conforme observou a unidade técnica, a totalidade das despesas deverá ser empenhada no exercício em que o contrato foi firmado, conforme prevê o art. 60, § 3º, da Lei nº 4.320/64,⁵ inscrevendo-se em restos a pagar as despesas que serão pagas no exercício seguinte, em conformidade com o art. 36 da mesma lei⁶.

A adoção desta medida atende ao princípio da anualidade orçamentária e evita engessar a Gestão Pública diante de demandas administrativas.

Esse foi o entendimento exarado pela Advocacia-Geral da União na Orientação Normativa nº 39/2011:

A vigência dos contratos regidos pelo art. 57, *caput*, da Lei 8.666, de 1993, pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar.

- 2 Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (...)
I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;
II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#))
III - (Vetado). ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))
IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.
V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. ([Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010](#))
- 3 Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:
I - as receitas nele arrecadadas;
II - as despesas nele legalmente empenhadas.
- 4 Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil
- 5 Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.
- 6 Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Em relação aos contratos de fornecimento continuado de bens, hipótese em que se espera haver previsão orçamentária anualmente, a bem do princípio da continuidade da prestação do serviço público, a questão já foi tema da Consulta nº 706690/18 (Acórdão nº 440/20 – STP), conforme observou o órgão ministerial.

Naquela ocasião, esta Corte acolheu o voto do relator, Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, pela possibilidade de conferir interpretação extensiva à regra do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, para efeito de abranger as hipóteses de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado:

Respondendo especificamente à indagação feita, é possível a interpretação extensiva da regra do art. 57, II, da Lei n. 8.666/93 para abranger as hipóteses de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado à Administração municipal;
Atente-se que, embora a resposta à consulta tenha se adstrito a possibilidade da interpretação extensiva da regra do art. 57, inc. II⁷, da Lei n. 8.666/93, aos contratos de fornecimento contínuo, os mesmos requisitos que se impõem à faculdade de prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos obrigados devem ser atendidos quando da dilatação do prazo daqueles.

Nesse caso, por ocasião da abertura contábil do orçamento do exercício seguinte, a Administração deverá promover o empenhamento do remanescente contratual e consignar as dotações em que correrão os créditos orçamentários por meio de simples apostilamento ao contrato, nos termos do art. 65, § 8^o, da Lei nº 8.666/93.

2.1 DO VOTO

Ante o exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta e, quanto ao mérito, acolhendo as manifestações técnica e ministerial, para que os quesitos sejam respondidos da seguinte forma:

a) Se a duração dos contratos administrativos deve ser adstrita à vigência dos créditos orçamentários, isto significa dizer que: se uma licitação para aquisição de material for aberta no mês de outubro, por exemplo, seu contrato só pode ser firmado para duração entre outubro, novembro e dezembro?

Resposta 1: No caso de contratos de fornecimento parcelado de bens, hipótese em que a entrega efetiva dar-se-á em intervalo temporal que ultrapasse o exercício financeiro (ano civil), é possível que o prazo de vigência de contrato ultrapasse a duração do exercício financeiro;

7 Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

8 Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§ 8^o A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

Resposta 2: No caso de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado, este Tribunal já decidiu pela possibilidade de interpretação extensiva da regra do Art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93, nos termos do Acórdão 440/20 – STP, para efeito de abranger as hipóteses de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado;

b) Se a duração desse contrato puder ser estabelecida para 12 (doze) meses, isto é, de outubro de 2019 até outubro de 2020, como deve proceder a administração face à indicação dos recursos orçamentários que farão frente à despesa decorrente da aquisição solicitada?

Resposta 1: Na hipótese de contrato de fornecimento parcelado de bens, deverá ser feito o empenho global da despesa correspondente até o dia 31 de dezembro, inscrevendo-se em Restos a Pagar, no início do exercício seguinte, o valor disponível para adimplemento deste contrato;

Resposta 2: Na hipótese de contrato de fornecimento continuado de bens, a indicação dos recursos nos instrumentos contratuais e nos editais de licitação deve mencionar a dotação dos créditos orçamentários que correrão para o exercício que inicia a sua vigência e informar que o remanescente correrá pelas dotações orçamentárias consignadas na futura lei orçamentária;

c) Como a administração pública deve ponderar o princípio da eficiência se for negativa a possibilidade de que os contratos administrativos possam ser vigentes durante 12 meses? Resposta: prejudicado em razão das respostas conferidas ao quesito 'a';

d) Se a administração municipal firmar um contrato administrativo que se inicie em outubro de 2019 e que se finde em outubro de 2020, seria correto em janeiro de 2020 encartar ao processo as dotações orçamentárias relativas ao exercício financeiro de 2020?

Resposta 1: Na hipótese de contrato de fornecimento parcelado de bens, deverão ser observadas as orientações contidas na resposta 1 do item 'b';

Resposta 2: No caso de fornecimento continuado de bens, é possível encartar as dotações orçamentárias relativas ao exercício atual por meio de simples apostilamento;

e) Se não for possível realizar licitações cujos contratos administrativos ultrapassem a vigência do ano que foi firmado, se poderia afirmar que o princípio da eficiência estaria comprometido? Resposta: prejudicado em razão da resposta conferida ao item a.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca⁹ para as devidas anotações, ficando, na sequência,

9 Regimento Interno: Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)
§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;

autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹⁰, 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 Consulta e, quanto ao mérito, acolhendo as manifestações técnica e ministerial, para que os quesitos sejam respondidos da seguinte forma:

I - Se a duração dos contratos administrativos deve ser adstrita à vigência dos créditos orçamentários, isto significa dizer que: se uma licitação para aquisição de material for aberta no mês de outubro, por exemplo, seu contrato só pode ser firmado para duração entre outubro, novembro e dezembro?

Resposta 1: No caso de contratos de fornecimento parcelado de bens, hipótese em que a entrega efetiva dar-se-á em intervalo temporal que ultrapasse o exercício financeiro (ano civil), é possível que o prazo de vigência de contrato ultrapasse a duração do exercício financeiro;

Resposta 2: No caso de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado, este Tribunal já decidiu pela possibilidade de interpretação extensiva da regra do Art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93, nos termos do Acórdão 440/20 – STP, para efeito de abranger as hipóteses de contratos de fornecimento permanente de bens de uso continuado;

II - Se a duração desse contrato puder ser estabelecida para 12 (doze) meses, isto é, de outubro de 2019 até outubro de 2020, como deve proceder a administração face à indicação dos recursos orçamentários que farão frente à despesa decorrente da aquisição solicitada?

Resposta 1: Na hipótese de contrato de fornecimento parcelado de bens, deverá ser feito o empenho global da despesa correspondente até o dia 31 de dezembro, inscrevendo-se em Restos a Pagar, no início do exercício seguinte, o valor disponível para adimplemento deste contrato;

Resposta 2: Na hipótese de contrato de fornecimento continuado de bens, a indicação dos recursos nos instrumentos contratuais e nos editais de licitação deve mencionar a dotação dos créditos orçamentários que correrão para o exercício que inicia a sua vigência e informar que o remanescente correrá pelas dotações orçamentárias consignadas na futura lei orçamentária;

¹⁰ Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

III - Como a administração pública deve ponderar o princípio da eficiência se for negativa a possibilidade de que os contratos administrativos possam ser vigentes durante 12 meses?

Resposta: prejudicado em razão das respostas conferidas ao quesito 'a';

IV - Se a administração municipal firmar um contrato administrativo que se inicie em outubro de 2019 e que se finde em outubro de 2020, seria correto em janeiro de 2020 encartar ao processo as dotações orçamentárias relativas ao exercício financeiro de 2020?

Resposta 1: Na hipótese de contrato de fornecimento parcelado de bens, deverão ser observadas as orientações contidas na resposta 1 do item 'b';

Resposta 2: No caso de fornecimento continuado de bens, é possível encartar as dotações orçamentárias relativas ao exercício atual por meio de simples apostilamento;

V - Se não for possível realizar licitações cujos contratos administrativos ultrapassem a vigência do ano que foi firmado, se poderia afirmar que o princípio da eficiência estaria comprometido?

Resposta: prejudicado em razão da resposta conferida ao item I; e

VII - encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca¹¹ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno¹², 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 o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Tribunal Pleno, 16 de março de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 7.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente

11 Regimento Interno: Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;

12 Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

DESPESAS OBRIGATÓRIAS AUMENTO – LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

PROCESSO Nº : 90281/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DO IGUAÇU
INTERESSADO : JOSE AROLDO MALVESTIO
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 78/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Lei Complementar 173/2020. Aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado previstas em programa municipal criado antes da promulgação da lei complementar. Impossibilidade. Interpretação finalística.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de São Pedro do Iguaçu, na pessoa de seu Prefeito Municipal, senhor José Aroldo Malvestio, através da qual questiona:

Face ao disposto no artigo 8º, inciso VII, da Lei Complementar nº 173/2020, é permitido aos Municípios alterar programas criados antes da edição da citada Lei, ainda que tal alteração promova o aumento de despesas de caráter obrigatório?

Pelo Despacho 211/21-GCILB (peça 8) foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 52/21 (peça 10), indicando a existência de diversas decisões da Corte sobre a matéria consultada.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 2279/21 (peça 13), sugeriu, em síntese, a seguinte resposta para o quesito:

Resposta: Não. A alteração de programas criados antes da edição da Lei Complementar nº 173/2020 que resulte no aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado encontra óbice no artigo 8º, inciso VII da referida lei, razão pela qual somente pode ser implementada caso presente alguma das hipóteses excepcionais contidas nos seus parágrafos 1º e 2º.

O Ministério Público de Contas (Parecer 207/21, peça 14) concordou integralmente com a resposta oferecida pela unidade técnica.

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno¹. Pelo Despacho 1186/21-CGF

¹ 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

(peça 17), a CGF informou não vislumbrar impacto em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas coordenadorias.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

Conforme relatado, o consulente visa obter orientações desta Corte a respeito da possibilidade de os Municípios alterarem programas criados antes da edição da Lei Complementar nº 173/2020, ainda que a alteração promova o aumento de despesas de caráter obrigatório.

O questionamento apreciado nesta Consulta versa acerca da interpretação de dispositivos da Lei Complementar Federal nº 173/2020, a qual estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus e alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal².

Editada para combater uma grande crise que alcançou os mais variados segmentos da sociedade, referida lei complementar tem como um de seus principais objetivos o reequilíbrio das finanças públicas.

Extrai-se do artigo 8º, inciso VII, da Lei Complementar nº 173/2020 que não é possível a alteração de programas que implique no aumento de despesas de caráter obrigatório, ainda que criados antes da promulgação da lei:

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:

(...)

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

(...)

§ 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.

A interpretação da norma deve levar em conta a sua finalidade social. É o que preceitua o art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: “Art. 5o - Na

² Lei Complementar Federal nº 101/2000.

aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.

Dito isso, não obstante a lei use o termo “criar” despesa obrigatória de caráter continuado, trata-se de expressão de conteúdo amplo. Conforme bem pontuou a CGM:

O aumento da despesa é elemento intrínseco e indissociável da criação da despesa, haja vista que uma vez criada a despesa pública pela administração, se estará invariavelmente diante da majoração de gastos públicos em comparação ao momento anterior a sua criação³.

O termo deve ser interpretado no sentido amplo, pois o próprio dispositivo elenca, na sequência, as hipóteses excepcionais em que se admite a criação de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 8º, § 1º e § 2º da Lei Complementar 173/2020).

Assim, a interpretação do dispositivo está em consonância com uma das principais finalidades da lei, qual seja, o contingenciamento de gastos para o equilíbrio das contas públicas.

Nesse sentido, fica evidente que a intenção do legislador foi vedar tanto a criação como o aumento da despesa obrigatória de caráter continuado, caso contrário não seria necessária a previsão de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, conforme se depreende do §2º do artigo 8º.

Seria ilógico condicionar a criação de nova despesa de caráter continuado à prévia compensação e, ao mesmo tempo, permitir o aumento indiscriminado de despesa já existente sem estabelecer qualquer medida de compensação.

Portanto, corroboro a resposta sugerida pela CGM, nos seguintes termos:

Não. A alteração de programas criados antes da edição da Lei Complementar nº 173/2020 que resulte no aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado encontra óbice no artigo 8º, inciso VII da referida lei, razão pela qual somente pode ser implementada caso presente alguma das hipóteses excepcionais contidas nos seus parágrafos 1º e 2º.

2.1 2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

Quesito: Face ao disposto no artigo 8º, inciso VII, da Lei Complementar nº 173/2020, é permitido aos Municípios alterar programas criados antes da edição da citada Lei, ainda que tal alteração promova o aumento de despesas de caráter obrigatório?

Resposta: Não. A alteração de programas criados antes da edição da Lei Complementar nº 173/2020 que resulte no aumento de despesas obrigatórias

³ Peça 13, fl. 4.

de caráter continuado encontra óbice no artigo 8º, inciso VII da referida lei, razão pela qual somente pode ser implementada caso presente alguma das hipóteses excepcionais contidas nos seus parágrafos 1º e 2º.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca⁴ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁵, 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 Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

I - Quesito: Face ao disposto no artigo 8º, inciso VII, da Lei Complementar nº 173/2020, é permitido aos Municípios alterar programas criados antes da edição da citada Lei, ainda que tal alteração promova o aumento de despesas de caráter obrigatório?

Resposta: Não. A alteração de programas criados antes da edição da Lei Complementar nº 173/2020 que resulte no aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado encontra óbice no artigo 8º, inciso VII da referida lei, razão pela qual somente pode ser implementada caso presente alguma das hipóteses excepcionais contidas nos seus parágrafos 1º e 2º; e

II - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca⁶ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁷, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

4 Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)”

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)”

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

5 “Art. 398. (...)”

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

6 Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)”

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)”

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

7 “Art. 398. (...)”

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

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

Tribunal Pleno, 2 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência)
nº 2.

IVAN LELIS BONILHA

Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro no exercício da Presidência

EXECUÇÃO DE CONTRATO

BENS OU SERVIÇOS – REGISTRO DE PREÇOS

PARÂMETROS

PROCESSO N° : 504997/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SANTA MARIANA
INTERESSADO : JOSÉ MARCELO PIOVAN GUIMARÃES
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N° 102/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Resposta item 1: Os contratos firmados pela Administração Pública devem ser cumpridos integralmente e não apenas no mínimo 75% (setenta e cinco por cento). Entretanto, no caso de interesse público superveniente, pode a Administração Pública, unilateralmente, acrescer ou suprimir o valor contratual em até 25%, conforme artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e artigo 125 da Lei nº 14.133/2021. Nos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93, nos termos do artigo 65, § 2º, inciso II, a supressão poderá exceder os 25% desde que haja acordo entre as partes contratuais; item 2: De acordo com os artigos 3º, 41 e 66 da Lei nº 8.666/93 e artigos 5º e 92, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deve seguir as previsões contratuais e editalícias definidas para o objeto avençado como expressão do princípio da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e a fidelidade contratual; item 3: Nos casos em que o instrumento do contrato é substituído pela nota de empenho, este deve ser realizado antes do término da vigência da Ata de registro de preços, sendo que a liquidação e pagamento das despesas independem da vigência desta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo prefeito de SANTA MARIANA, que formula os seguintes questionamentos:

- 1) Em contrato de bens ou serviços, que não foram regidos pela modalidade registro de preços, o município fica obrigado a executar no mínimo 75% (setenta e cinco por cento), do contrato?
- 2) Em caso negativo, o município deve seguir as previsões contratuais e editalícias?
- 3) As despesas realizadas na forma de registro de preços, devem ser empenhadas, liquidadas e pagas dentro da vigência da respectiva ata de registro de preços?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu Parecer (peça nº 04), no sentido da obrigatoriedade de que seja cumprido o mínimo de 75% do contratado, restando prejudicado o item 2. Em relação ao item 3, foi apontado que “o empenho deve ser emitido e enviado para a empresa licitante dentro do prazo de validade da ata”.

Admitida a consulta (peça nº 06), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou decisões que tangenciam o tema ora em exame, tais como as proferidas por ocasião do julgamento das Consultas nº 706690/18, 81466/20 e 800781/17.

Em Instrução nº 3420/21 a Coordenadoria de Gestão Municipal assevera que, diante da fundamental importância definição do objeto no planejamento das contratações, bem como a expressa disposição do art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93¹, no caso de alteração implementada por ato unilateral da Administração, somente é possível suprimir até 25% do previsto em contrato.

Afirma restar prejudicada a resposta ao segundo questionamento, em razão da oferecida para o primeiro.

Aduz que apesar das contratações terem de ser firmadas até o último de dia de validade da ata, o empenho, a liquidação e o pagamento não precisam respeitar tal prazo, consoante previsão do art.12, §4º, do Decreto nº 7.892/13², sendo que, no caso de substituição do instrumento do contrato pela nota de empenho, é preciso que o empenho seja realizado dentro da vigência da ata de registro de preços.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em Parecer nº 225/21, observa que, diferentemente do regime de contratações públicas anterior (Lei nº 8.666/93), o atual (Lei nº 14.133/2021) exige uma concatenação entre o plano de contratações anuais, o planejamento da contratação específica, estudos técnicos preliminares e o termo de referência ou projeto básico, cujos documentos devem abordar explicitamente, no mínimo, a estimativa quantitativa do objeto, as condições de guarda e armazenamento, as especificações técnicas e de desempenho e a vantajosidade econômica de eventual parcelamento da quantidade contratada.

Afirma que o disposto no § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93³ não autoriza que a Administração cumpra no mínimo 75% do avençado, apregoando, contudo, que, por razões que supere os interesses e as tratativas dos sujeitos contratuais, pode a Administração Pública suprimir ou crescer até 25% do seu valor inicial, de forma unilateralmente, sem que isso incorra em custos adicionais para a Administração.

1 Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

2 Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o [inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993](#).

§ 4º O contrato decorrente do Sistema de Registro de Preços deverá ser assinado no prazo de validade da ata de registro de preços.

3 Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Acrescenta que os limites previstos no § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93 (artigo 125 da Lei nº 14.133/2021) são para a hipótese de acréscimos ou supressões determinadas unilateralmente pela Administração Pública, podendo, no entanto, a supressão ser superior a 25% desde que haja pleno acordo entre os contratantes, no caso de contratos regidos pela Lei nº 8.666/93, conforme autoriza o § 2º do art. 65⁴. Aduz que dispositivo semelhante não foi reproduzido na Lei nº 14.133/2021.

Quanto ao segundo questionamento, assevera que a Administração Pública deve seguir as previsões contratuais e editalícias acerca do objeto contratado, conforme essência do regime jurídico de direito público, tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento convocatório consubstanciado tanto no art. 3º da Lei nº 8.666/93 quanto no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

Atinente a terceira pergunta, compreende que, sob uma perspectiva lógica-normativa, pelo menos o empenhamento da despesa proveniente de uma Ata de Registro de preços deve necessariamente ocorrer dentro da sua vigência. Isso porque, embora constitua-se em um compromisso de fornecimento por parte do licitante-fornecedor, não há para a Administração Pública a obrigação de firmar o contrato, podendo inclusive lançar nova licitação motivadamente, consoante artigo 83 da Lei nº 14.133/2021⁵.

Aduz que se a Administração deseja contratar o fornecedor da Ata de Registro de Preços, o respectivo contrato deve ocorrer dentro da vigência da Ata e, conseqüentemente, deve estar lastreado por um empenho da despesa que, em conformidade com o artigo 60 da Lei nº 4.320/64⁶, deve ser prévio. Já quanto a liquidação e pagamento, afirma que poderão se dar após a vigência da ata.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Cingem-se os questionamentos do Consulente às seguintes indagações:

- 1) Em contrato de bens ou serviços, que não foram regidos pela modalidade registro de preços, o município fica obrigado a executar no mínimo 75% (setenta e cinco por cento), do contrato?
- 2) Em caso negativo, o município deve seguir as previsões contratuais e editalícia?
- 3) As despesas realizadas na forma de registro de preços, devem ser empenhadas, liquidadas e pagas dentro da vigência da respectiva ata de registro de preços?

4 Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

I - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

5 Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

6 Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Quanto à primeira inquirição, há que se observar que a atuação da Administração, nos termos do art. 41 da Lei 8.666/93, se acha vinculada às normas e condições do Edital⁷, de modo que a decisão de modificar o contrato administrativo (dentro dos limites do § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93 e artigo 125 da Lei nº 14.133/2021) deve ser devidamente motivada na consecução do interesse público, conforme doutrina ora colacionada:

Administração tem o dever de motivar sua decisão de modificar o contrato administrativo. Assim se impõe tendo em vista os princípios norteadores da atividade administrativa e, especialmente, da licitação. Sem motivação, será inválida a unilateral alteração do contrato administrativo. Porém, a motivação não poderá consistir na simples invocação da necessidade ou de algum **'interesse público'**, de conteúdo material indeterminado. A Administração deverá **indicar o motivo concreto, real e definido que impõe a modificação**. Ademais, deverá demonstrar que esse **motivo não existia ao tempo da contratação**. Também é inegável que a modificação introduzida no contrato deverá guardar proporcionalidade com a modificação verificada nas circunstâncias subjacentes.⁸ (sem grifos no original)

Da necessidade de consecução do interesse público decorre o próprio conceito do contrato administrativo, o qual se revela como

um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas **sujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado**.⁹ (sem grifos no original)

Em decorrência, os contratos administrativos contêm cláusulas chamadas de 'exorbitantes', que não seriam admissíveis em uma relação contratual de Direito Privado pois colocam a Administração em posição distinta em relação ao particular, conforme lição de Maria Sylvia Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho, respectivamente:

São cláusulas exorbitantes aquelas que não seriam comuns ou que seriam ilícitas em contrato celebrado entre particulares, por conferirem prerrogativas a uma das partes (a Administração) em relação à outra; elas colocam a Administração em posição de supremacia sobre o contratado.¹⁰ tais cláusulas fazem parte da estrutura que caracteriza o regime jurídico de direito público, constituindo verdadeiros princípios, aplicáveis aos contratos da administração.¹¹

As referidas cláusulas conferem, assim, possibilidade de mutabilidade unilateral dos contratos administrativos por parte da Administração Pública,

7 Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

8 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15 ed., São Paulo, Dialética, 2010, p. 844.

9 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 445.

10 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. P. 280.

11 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. P. 195.

sempre que se verificar necessidades supervenientes ao objeto contratual, em razão da sua prerrogativa, ou poder-dever¹² de promover a defesa dos interesses coletivos.

Sobre o tema, assim discorre CARLOS ARI SUNDFELD:

É perfeitamente natural ao contrato administrativo a faculdade de o Estado introduzir alterações unilaterais. Trata-se de instrumentá-lo com os poderes indispensáveis à persecução do interesse público. Caso a administração ficasse totalmente vinculada pelo que avençou, com o correlato direito de o particular exigir a integral observância do pacto, eventuais alterações do interesse público – decorrentes de fatos supervenientes ao contrato – não teriam como ser atendidas. Em suma, a possibilidade de o Poder Público modificar unilateralmente o vínculo constituído é corolário da prioridade do interesse público em relação ao privado, bem assim de sua indisponibilidade.¹³

Nessa esteira, a legislação ora vigente possibilita acréscimos ou supressões contratuais determinadas unilateralmente pela Administração de até 25% do valor inicial dos contratos de bens ou serviços, sem que isso incorra em custos adicionais, consoante as seguintes disposições:

Lei nº 8.666/93:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

(...)

§1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Lei nº 14.133/2021:

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do *caput* do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

Em havendo, contudo, pleno acordo entre os contratantes, conforme autoriza o

12 Segundo Marçal Justen Filho, a Administração “dispõe de um poder jurídico que lhe é outorgado não no interesse próprio – mas para melhor realizar um interesse indispensável. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. P. 843

13 Contratos Administrativos. Acréscimos de obras e serviços. Alteração. Revista Trimestral de Direito Público nº 2, São Paulo: Malheiros, p. 152.

§ 2º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93¹⁴ e desde que o contrato esteja regido pela referida Lei de licitações (a Lei nº 14.133/2021 não previu tal dispositivo) supressões contratuais podem ultrapassar tais limites. Ressalta-se que o presente questionamento se referiu às alterações quantitativas do objeto (art. 65, inciso I, b da Lei nº 8.666/93), não abrindo margem as divergências doutrinárias acerca da hipótese prevista no inciso I, a.

Depreende-se, do exposto, que o gestor deve analisar com o máximo de cautela todas hipóteses de extrapolação dos limites inicialmente pactuados, para melhor atingimento do interesse público, com as devidas justificativas para tal, e os contratos firmados pela Administração Pública devem ser cumpridos integralmente e não apenas no mínimo 75% (setenta e cinco por cento).

No caso de interesse público superveniente, pode a Administração Pública, unilateralmente, crescer ou suprimir o valor contratual em até 25%, conforme artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e artigo 125 da Lei nº 14.133/2021. Nos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93, a supressão poderá exceder os 25%, nos termos do artigo 65, § 2º, inciso II, desde que haja acordo entre as partes contratuais, nas hipóteses ali previstas, ressaltando-se que tal dispositivo não foi reproduzido na Lei nº 14.133/2021.

Questiona ainda o consulente se, nos casos em que não há a obrigatoriedade do Município a executar no mínimo 75% (setenta e cinco por cento) do contrato, este deveria seguir as previsões contratuais e editalícias.

Tal resposta é afirmativa, eis que, mesmo nas hipóteses compreendidas no §2º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, há que se manter o respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, conforme se extrai tanto dos arts. 3º e 41 da Lei nº 8.666/93 quanto do artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

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.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

14 Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:
(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
I - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)
II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

O cumprimento das cláusulas contratuais deve ser mantido também em obediência ao princípio da fiel execução dos contratos, consubstanciado nos seguintes dispositivos legais:

Art. 66 da Lei nº 8.666/93. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Art. 115 da Lei nº 14.133/2021. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Art. 92 da Lei nº 14.133/2021. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

No que tange ao terceiro questionamento, há que se observar que a Ata de registro de preços é um procedimento preliminar à celebração do contrato administrativo e conforme redação do §4º do art. 15 da Lei de Licitações¹⁵, a existência de preços registrados não obriga a Administração a efetivar as contratações.

Justamente por não ter obrigação de contratar é que a emissão de empenho, com a respectiva contratação, deve apenas ocorrer quando a Administração tiver efetiva necessidade do bem/serviço registrado em ata, ressalvando-se que o empenho deve preceder toda despesa, na redação da Lei 4.320/64.

Observa-se, porém, que, nos termos do disposto no art. 15 do Decreto nº 7892 de 23 de janeiro de 2013¹⁶ e *caput* e §4º do art. 62 da Lei de Licitações¹⁷, o contrato pode ser substituído pela nota de empenho de despesa, a critério da Administração, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos que não resultem em obrigações futuras.

Assim, visando dar atendimento ao disposto no art. 12, §4º do Decreto nº 7892¹⁸, que prevê que “o contrato decorrente do Sistema de Registro de Preços deverá ser assinado no prazo de validade da ata de registro de preços”, nos casos em que

15 Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

16 Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Art. 15: “a contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, Conforme o [art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993.](#)”

17 Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 4º É dispensável o «termo de contrato» e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

18 Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o [inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.](#)

§ 4º O contrato decorrente do Sistema de Registro de Preços deverá ser assinado no prazo de validade da ata de registro de preços.

o instrumento do contrato for substituído pela nota de empenho, esta deve ser emitida antes do término da vigência da Ata.

Nos termos do art. 12, § 2º do Decreto nº 7.892/13 “a vigência dos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços será definida nos instrumentos convocatórios, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993”, extraindo-se que as vigências da Ata de Registro de Preços e do Contrato transcorrem de formas diferentes, sendo disciplinadas por dispositivos distintos. Enquanto a duração da primeira está disciplinada no art. 15, §3º inciso III, da Lei nº 8.666/93¹⁹, a dos contratos esta regida pelo art. 57 da mesma lei²⁰.

Nessa esteira, embora os contratos administrativos devam ser celebrados dentro da vigência da ata de registro de preços, podem ter seus prazos encerrados após a expiração da validade desta, não se verificando relação entre a vigência da Ata de registro de preços e a liquidação e pagamento contratual.

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

item 1: Os contratos firmados pela Administração Pública devem ser cumpridos integralmente e não apenas no mínimo 75% (setenta e cinco por cento. Entretanto, no caso de interesse público superveniente, pode a Administração Pública, unilateralmente, acrescer ou suprimir o valor contratual em até 25%, conforme artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e artigo 125 da Lei nº 14.133/2021. Nos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93, nos termos e hipóteses do artigo 65, § 2º, inciso II, a supressão poderá exceder os 25% desde que haja acordo entre as partes contratuais;

item 2: A Administração Pública deve seguir as previsões contratuais e editalícias definidas para o objeto avençado, como expressão dos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da fidelidade contratual, de acordo com os artigos 3º, 41 e 66 da Lei nº 8.666/93 e artigos 5º e 92, inciso II, da Lei nº 14.133/2021;

item 3: Nos casos em que o instrumento do contrato é substituído pela nota de empenho, esta deve ser emitida antes do término da vigência da Ata de registro de preços, sendo que a liquidação e pagamento das despesas independem da vigência da Ata.

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.

19 Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

III - validade do registro não superior a um ano.

20 Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos (...)

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 a presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

I - item 1: Os contratos firmados pela Administração Pública devem ser cumpridos integralmente e não apenas no mínimo 75% (setenta e cinco por cento). Entretanto, no caso de interesse público superveniente, pode a Administração Pública, unilateralmente, acrescer ou suprimir o valor contratual em até 25%, conforme artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e artigo 125 da Lei nº 14.133/2021. Nos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93, nos termos e hipóteses do artigo 65, § 2º, inciso II, a supressão poderá exceder os 25% desde que haja acordo entre as partes contratuais;

II - item 2: A Administração Pública deve seguir as previsões contratuais e editalícias definidas para o objeto avençado, como expressão dos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da fidelidade contratual, de acordo com os artigos 3º, 41 e 66 da Lei nº 8.666/93 e artigos 5º e 92, inciso II, da Lei nº 14.133/2021;

III - item 3: Nos casos em que o instrumento do contrato é substituído pela nota de empenho, esta deve ser emitida antes do término da vigência da Ata de registro de preços, sendo que a liquidação e pagamento das despesas independem da vigência da Ata; e

IV - 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

FOLHA DE PAGAMENTO

COMPOSIÇÃO – DESPESAS – VERBAS INDENIZATÓRIAS

PROCESSO N° : 437580/21
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA
 INTERESSADO : FRANCILEY PRETO GODOI
 RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N° 692/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamento sobre as despesas que compõe a folha de pagamento no âmbito do Poder legislativo municipal, para fins de configuração do limite de 70%, contido no art. 29-A, § 1º da Constituição Federal. Resposta no seguinte sentido: Item 1) Para fins de apuração do §1º, do art. 29-A, da CF/88, até a entrada em vigor da nova redação promovida pela EC n° 109/21, a composição da folha de pagamento não deve incluir despesas senão aquelas “exclusivamente relacionadas” à remuneração dos servidores e os subsídios dos vereadores do Poder Legislativo, deixando-se de fora os encargos patronais e os gastos com inativos e pensionistas; Item 2) Para fins do disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, pode-se inferir que as verbas de natureza indenizatória não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal para apuração do limite constitucional de gastos com pessoal da Câmara, mas apenas as verbas de cunho remuneratório.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA, em que questiona esta Corte sobre os seguintes aspectos:

- i) No atendimento ao dispositivo constitucional do art. 29 -A, §1º, que estabelece um limite de 70% para gastos com folha de pagamento no Poder Legislativo Municipal, deve-se incluir as obrigações patronais?
- ii) Mais especificamente, quais dessas compõe tais gastos com folha e quais não incluem?

A assessoria jurídica da Entidade emitiu Parecer (peça n° 04), no sentido de que

para efeito do disposto no §1º do art. 29-A da CF/88 a composição da folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, excluindo-se os encargos previdenciários patronais, os gastos com inativos e pensionistas (art. 29-A, *caput*, da CF/88), diárias, ajudas de custos e outras receitas de natureza indenizatória.

1 Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, **incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos**, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

(...) §1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de **sua receita com folha de pagamento**, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (grifos nossos)

Admitida a consulta (peça nº 06), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou decisão na qual se respondeu apenas parcialmente as indagações ora formuladas (Acórdão nº 478/06-Tribunal Pleno).

Em Instrução nº 3838/21 a Coordenadoria de Gestão Municipal observa que o primeiro questionamento já foi objeto de consulta nessa Corte de Contas (Acórdão nº 478/06-Tribunal Pleno), de modo que o entendimento segue o mesmo, qual seja, o de que as obrigações patronais não se incluem no percentual de 70% previsto no §1º do artigo 29-A da CF/88, e que as despesas referentes às indenizações não são computadas para a verificação ao atendimento dos limites percentuais ali expressos.

Frisa que, até a entrada em vigor do artigo 29-A da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 109 de 2021², aplica-se o entendimento no sentido da não inclusão dos gastos com pensionistas e inativos no referido percentual, sendo que, após a entrada em vigor do citado artigo³, os gastos com pensionistas e inativos passam a ser incluídos no percentual de 70% ora questionado.

No que toca ao segundo questionamento, observa que a composição da folha de pagamento não deve incluir despesa alguma, senão aquelas “exclusivamente relacionadas” ao pagamento de remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, deixando-se de fora assim os encargos patronais, os gastos com os eventuais inativos e pensionistas (até a entrada em vigor do artigo 29-A da CF) diárias, ajudas de custo ou até mesmo outras verbas de natureza indenizatória.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em Parecer nº 40/22, observa que, conforme decisão desta Corte em sede de Consulta (Acórdão nº 478/06 – Tribunal Pleno), as obrigações patronais não se incluem no percentual de 70% contido no §1º do artigo 29-A da CF/88, e as despesas referentes às indenizações não serão computadas para a verificação ao atendimento dos limites percentuais ali expressos.

Destaca que, como apontou o Parecer Jurídico local (peça nº 04), o limite de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal não se confunde com o limite de despesa com folha de pagamento, embora ambos se complementem como normas de contenção de gestão fiscal, diferenciando ambos os conceitos.

Afirma que, para aferição do limite previsto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, pode-se inferir que as verbas de natureza indenizatória não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal para apuração do limite constitucional de gastos com pessoal da Câmara, mas apenas as verbas de cunho remuneratório são consideradas para esse fim.

2 Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, **incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas**, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior. (grifos nossos)

3 a partir do início da legislatura de 2025, que corresponderá a primeira legislatura municipal após a edição da Emenda nº 109/21.

Conclui pelo oferecimento das seguintes respostas ao Consultente:

- i) Para fins de apuração do §1º, do art. 29-A, da CF/88, até a entrada em vigor da nova redação do art. 29-A, promovida pela EC nº 109/21, a composição da folha de pagamento não deve incluir despesa alguma, senão aquelas “exclusivamente relacionadas” ao pagamento de remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, deixando-se de fora assim os encargos patronais e os gastos com inativos e pensionistas.
- ii) Para aferição do limite previsto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, pode-se inferir que as verbas de natureza indenizatória não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal para apuração do limite constitucional de gastos com pessoal da Câmara, mas apenas as verbas de cunho remuneratório são consideradas para esse fim.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Cinge-se o questionamento do Consultente sobre as despesas que compõe a folha de pagamento, no âmbito do Poder Legislativo Municipal, para fins de aferição do limite contido no art. 29-A, § 1º da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

(...)

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

Conforme ressaltou o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o limite previsto no art. 29-A, §1º da Constituição Federal refere-se ao limite máximo para gastos com a folha de pagamento do Poder Legislativo, diferindo do limite máximo para gasto com despesa total com pessoal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 18,19, III, e 20, III, a), o qual é mais abrangente.

Enquanto o primeiro utiliza como base de cálculo para definir o limite máximo para gasto com a folha de pagamento a receita efetivamente realizada no exercício anterior (art. 29-A, *caput*, parte final), o segundo utiliza para tal a receita corrente líquida, que é “*móvel, e se refere ao somatório da receita arrecadada no mês em referência e nos onze anteriores*”⁴ (sem grifos no original).

Assim, nos termos do Parecer Ministerial (peça 13), o conceito de despesa total com pessoal, de larga abrangência, corresponde “*ao somatório de todos os gastos de determinado ente da federação com pessoal ativo, inativo e pensionista, incluídas as espécies remuneratórias*”. Já a definição de folha de pagamento consiste em

4 J. R. Caldas Furtado. Direito Financeiro, 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, citado no Parecer nº 40/22, à peça 13.

“espécie da qual as despesas totais com pessoal são gênero e inclui, tão somente, as verbas remuneratórias”.

Para efeito do questionamento ora formulado, referente ao §1º, do art. 29-A, da CF/88, tem-se que a folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, excluindo-se as despesas com o pagamento de contribuições previdenciárias patronais (item 1).

No mesmo sentido da resposta ora oferecida, acostam-se decisões de outros Tribunais de Contas da Federação:

Encargos sociais e previdenciários (...) uniformizou-se o entendimento deste Tribunal de Contas, por seis votos a um, de que as despesas com **encargos sociais e previdenciários patronais de câmaras de vereadores não se incluem no limite de 70% previsto no § 1º do art. 29-A da vigente Constituição da República**, dispositivo acrescido ao texto magno pela Emenda Constitucional nº 25 (...). Como é sabido, o citado dispositivo limita a despesa com folha de pagamento da Câmara Municipal, incluídos os subsídios dos vereadores, a 70% de sua receita, ou melhor, dos recursos que lhe forem transferidos pelo Executivo. **Trata-se de limitação imposta a despesas de caráter remuneratório** de servidores da edilidade, incluídas aquelas com os subsídios dos edis. Nessa esteira, como as diárias têm natureza indenizatória, pois visam atender às despesas extraordinárias de alimentação e pousada de agentes públicos durante o seu afastamento do local onde servem, por motivo de serviço, os valores pagos a esse título não devem ser computados para aferição do limite acima referido. (sem grifos no original). (TCE- MG. Consulta n. 652408. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 06/11/2002).

ENUNCIADO DE SÚMULA N. 100 TCE-MG: A folha de pagamento da Câmara Municipal, incluindo o gasto com o subsídio de seus vereadores, para fins de apuração do limite preceituado no § 1º do art. 29-A da Constituição da República, não **compreende os gastos com inativos, os encargos sociais e as contribuições patronais.**(sem grifos no original).

INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - IMPOSSIBILIDADE DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS E ENCARGOS SOCIAIS COMPOREM O CONCEITO DE FOLHA DE PAGAMENTO PARA AFERIÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE 70% DE GASTOS DA CÂMARA MUNICIPAL - UMA VEZ DELIMITADOS OS CAMPOS DE INCIDÊNCIA E APURAÇÃO DOS LIMITES, **A FOLHA DE PAGAMENTO NÃO INCLUI OUTRAS DESPESAS SENÃO AQUELAS EXCLUSIVAMENTE RELACIONADAS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES E DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES, BEM COMO EXCLUI OS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS A CARGO DOS VEREADORES, ABSTRAÍDOS OS GASTOS COM INATIVOS E PENSIONISTAS E OS ENCARGOS DE RESPONSABILIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL.**(sem grifos no original)

(Consulta TCE-ES, nº2073/2013, Relator Conselheiro Marco Antônio da Silva, publicado em 23/09/2013).

1) para os efeitos do limite estabelecido no art.29-A, §1º da CF/88, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 25/00, não se deve computar na folha de pagamento as despesas com o pagamento de contribuições previdenciárias patronais; 2) **Na folha de pagamento estão incluídas as despesas com pessoal, excluídas as despesas com inativos, pensionistas e encargos sociais patronais** (FCTS, previdência e outros); 3) Os conceitos

de “folha de pagamento” de que trata o art. 29 – A, §1º da CF/88 e de “despesa total com pessoal” de que trata o art. 18 da LRF não são sinônimos. São distintos. A segunda é mais ampla que a primeira, pois inclui, ainda as contribuições previdenciárias, encargos sociais patronais e despesas com inativos e pensionistas (...). (sem grifos no original)
(Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Resolução nº 1054/05)

No que tange ao segundo questionamento, sobre quais despesas incluem gasto com folha de pagamento, para fins do disposto no art. 29-A, §1º da Constituição Federal, há que se inferir, que as verbas de natureza indenizatória não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal para apuração do limite constitucional, mas apenas as verbas de cunho remuneratório, devendo-se excluir as despesas com inativos, pensionistas e os encargos patronais.

No âmbito do direito público, remuneração denota o mesmo significado de “vencimentos”, compreendido como o vencimento, ou seja, a “retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei”⁵, mais as vantagens pecuniárias permanentes a ele acrescidas, conforme dispõe o art. 41 do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei 8.112/90):

Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

Quanto envolvem de membros do poder, detentores de mandato eletivo, os Ministros dos Estados e os Secretários Estaduais e Municipais, o art. 39, § 4º da Constituição Federal consignou que tais agentes serão remunerados: “exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”.

Já as indenizações, segundo Hely Lopes Meireles, são

previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda⁶.

O Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido a partir do exercício financeiro de 2018, 8ª edição, página 522, dispôs que:

As despesas indenizatórias são aquelas cujo recebimento possui caráter eventual e transitório, em que o Poder Público é obrigado a oferecer contraprestação por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço, razão pela qual as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito.

5 Art. 40 lei 8.112/90.

6 Direito administrativo brasileiro. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 563.

Destaca-se que o Superior Tribunal de Justiça tem adotado conceito mais amplo para as indenizações, alcançando também as compensações financeiras pagas a servidores públicos pela privação de determinados direitos que deixaram de ser exercidos em sua forma específica, conforme se extrai do seguinte julgado:

A impossibilidade de os recorridos usufruírem dos benefícios criados pelo empregador ou por opção deles, titulares, gera a indenização; porque, negado o direito que deveria ser desfrutado in natura, surge o substitutivo da indenização em pecúnia. O dinheiro pago em substituição a essa recompensa não se traduz em riqueza nova, nem tampouco em acréscimo patrimonial, mas apenas recompõe o patrimônio do empregado, que sofre prejuízo por não exercitar esse direito.

(RMS 18.750/AC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/10/2006)

Para efeitos da resposta à presente consulta, acerca do limite estabelecido no art. 29-A, §1º da CF/88 vigente, pode-se concluir que o Poder Legislativo Municipal não pode gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, devendo ser consideradas todas as parcelas remuneratórias percebidas por vereadores e servidores das Câmaras Municipais, não devendo ser computadas as verbas de natureza indenizatória, excluindo-se, ainda, as despesas com inativos, pensionistas e os encargos patronais.

No mesmo sentido ao posicionamento ora exarado, soma-se o do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos autos da Consulta nº 980459, que teve como Relator Conselheiro Cláudio Terrão, *in verbis*:

A definição de folha de pagamento, prevista no dispositivo constitucional em comento, já foi objeto de análise por este Tribunal nos autos do Incidente de Uniformização nº 655804. Naquela oportunidade, fixou-se o seguinte entendimento: A expressão “folha de pagamento, incluídos os subsídios dos Vereadores” equivale ao somatório dos gastos com qualquer espécie remuneratória do pessoal ativo da Câmara Municipal, **tais como vencimentos, vantagens fixas e variáveis e subsídios provenientes de cargos, funções ou empregos públicos civis ou de membros de Poder, incluídos adicionais, gratificações, horas extras e vantagens de qualquer natureza** (Processo 655804, Rel. Cons. Eduardo Carone, Sessão de 21/11/01). Desse modo, definiu-se que as verbas de natureza remuneratória pagas aos agentes públicos do Legislativo Municipal deveriam ser computadas para fins de verificação do limite previsto no § 1º do art. 29-A da Constituição. Embora nada tenha sido dito a respeito da inclusão das **verbas de caráter indenizatório no referido limite, pode-se dizer que a ausência de alusão a essas verbas no Incidente de Uniformização de Jurisprudência configura silêncio eloquente do Tribunal**, na medida em que, ao deixar de mencioná-las, elas teriam sido implicitamente excluídas do alcance da expressão “folha de pagamento”. Para sanar as dúvidas ainda remanescentes a respeito desse tema, o Tribunal, nos autos da Consulta nº 652408, esclareceu que as **despesas indenizatórias, tais como o pagamento de diárias de viagem, não deveriam ser incluídas na apuração do limite de gastos com pessoal da Câmara**. O excerto abaixo, extraído da Consulta em questão, demonstra que apenas as verbas remuneratórias estariam incluídas no conceito de folha

de pagamento: O citado dispositivo limita a despesa com folha de pagamento da Câmara Municipal, incluídos os subsídios dos vereadores, a 70% de sua receita, ou melhor, dos recursos que lhe forem transferidos pelo Executivo. Trata-se de limitação imposta a despesas de caráter remuneratório de servidores da edilidade, incluídas aquelas com os subsídios dos edis. Nessa esteira, como as diárias têm natureza indenizatória, pois visam atender às despesas extraordinárias de alimentação e pousada de agentes públicos durante o seu afastamento do local onde servem, por motivo de serviço, os valores pagos a esse título não devem ser computados para aferição do limite acima referido (Processo nº 6524/08. Rel. Cons. Eduardo Carone, Sessão do dia 06/11/2002) Corroborando esse entendimento e estendendo-o a todas as verbas de cunho indenizatório, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, ao se deparar com questionamento semelhante ao da presente consulta, concluiu que **“para apuração do limite constitucional, (...) devem ser consideradas todas as parcelas remuneratórias recebidas pelos servidores e Vereadores das Câmaras Municipais, excluindo-se as verbas de caráter indenizatório”** (Processo nº 19.199-0/2011, Rel. Cons. Domingos Neto, Sessão de 30/11/11). No mesmo sentido, o Tribunal de Contas de Pernambuco entendeu que, para os fins do limite previsto no art. 29-A, §1º, da Constituição Federal, “devem ser excluídas as importâncias indenizatórias pagas a título de representação, diárias, ajudas de custo e outras da mesma natureza” (Consulta nº 1603/01). Assim, atualmente, está pacificado na jurisprudência o entendimento de que as **verbas de natureza indenizatória não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal para apuração do limite constitucional de gastos com pessoal da Câmara. Apenas as verbas de cunho remuneratório são consideradas para esses fins.** (...) Isso porque, para os fins do art. 29-A, §1º da Constituição Federal, apenas as parcelas de caráter remuneratório pagas pela Câmara são levadas em consideração para a aferição do cumprimento do limite constitucional. (sem grifos no original)

Conforme bem observou a instrução processual, a partir do início de vigência do art. 29-A da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 109 de 2021, que se dará a partir da primeira legislatura municipal após a edição da Emenda, deverão se somar à remuneração dos servidores e dos subsídios dos vereadores, as despesas com inativos e pensionistas, *in verbis*:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, **incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas**, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:

(...) Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, **exceto quanto à alteração do art. 29-A da Constituição Federal, a qual entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação desta Emenda Constitucional.** (sem grifos no original)

Conclui-se que as respostas à presente Consulta devem ser no sentido de que:

item 1) Para fins de apuração do §1º, do art. 29-A, da CF/88, até a entrada em vigor da nova redação promovida pela EC nº 109/21, a composição da folha de

pagamento não deve incluir despesas senão aquelas “exclusivamente relacionadas” à remuneração dos servidores e os subsídios dos vereadores do Poder Legislativo, deixando-se de fora os encargos patronais e os gastos com inativos e pensionistas;

item 2) Para fins do disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, pode-se inferir que as verbas de natureza indenizatória não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal para apuração do limite constitucional de gastos com pessoal da Câmara, mas apenas as verbas de cunho remuneratório.

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

Item 1) Para fins de apuração do §1º, do art. 29-A, da CF/88, até a entrada em vigor da nova redação promovida pela EC nº 109/21, a composição da folha de pagamento não deve incluir despesas senão aquelas “exclusivamente relacionadas” à remuneração dos servidores e os subsídios dos vereadores do Poder Legislativo, deixando-se de fora os encargos patronais e os gastos com inativos e pensionistas;

Item 2) Para fins do disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, pode-se inferir que as verbas de natureza indenizatória não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal para apuração do limite constitucional de gastos com pessoal da Câmara, mas apenas as verbas de cunho remuneratório.

Por consequência, oportunamente, devem os presentes autos serem remetidos à Diretoria de Protocolo, a fim de que dê ciência ao Consultante 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 conhecer a presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

I - Item 1) Para fins de apuração do §1º, do art. 29-A, da CF/88, até a entrada em vigor da nova redação promovida pela EC nº 109/21, a composição da folha de pagamento não deve incluir despesas senão aquelas “exclusivamente relacionadas” à remuneração dos servidores e os subsídios dos vereadores do Poder Legislativo, deixando-se de fora os encargos patronais e os gastos com inativos e pensionistas;

II - Item 2) Para fins do disposto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, pode-se inferir que as verbas de natureza indenizatória não devem ser computadas na folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal para apuração do limite constitucional de gastos com pessoal da Câmara, mas apenas as verbas de cunho remuneratório; e

III - 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 o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 31 de março de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

FUNÇÃO GRATIFICADA

SERVIDOR EFETIVO – CALAMIDADE PÚBLICA – LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

PROCESSO Nº : 68650/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE BITURUNA
INTERESSADO : RODRIGO ROSSONI
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 100/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Concessão de gratificação em razão de exercício de função pública a servidores públicos ocupantes de cargo efetivo. Resposta no sentido de que “a designação de servidor efetivo para o exercício de função gratificada, já instituída em legislação anterior à calamidade pública, não é vedada pelo art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020.”

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por RODRIGO ROSSONI, Representante legal do MUNICÍPIO DE BITURUNA, que formula o seguinte questionamento: “requer seja dirimida a dúvida no sentido da possibilidade, ou não, da concessão de gratificação de função ao servidor efetivo durante a vigência da Lei Complementar 173/2020¹.”

A assessoria jurídica da Entidade emitiu Parecer (peça nº 04), no sentido da possibilidade parcial de concessão de funções gratificadas (vantagens) tão somente para casos em que a legislação obrigue a nomeação, sendo VEDADA, todavia, a concessão de vantagens que fique à livre escolha do gestor, por conta exclusiva de sua discricionariedade e conveniência, tudo enquanto perdurar o estado de calamidade, tudo à luz do art. 8º “caput” e inciso I da LC 173/2020.

Admitida a consulta (peça nº 07), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou decisões que apenas tangenciam o tema ora em exame, tais como as proferidas por ocasião do julgamento das Consultas nºs. 447230/20, 513224/20 e 639007/20.

Em Instrução nº 3420/21 a Coordenadoria de Gestão Municipal observa que a dúvida a gira em torno da possibilidade ou não de concessão de gratificação a servidores públicos ocupantes de cargos efetivos como contraprestação pelo exercício de determinada função pública, haja vista que a Lei Complementar nº 173/2020 impõe vedações à criação de despesas de pessoal enquanto perdurar o estado de calamidade pública, decretado no território nacional em virtude da pandemia decorrente do Coronavírus.

1 Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

Verifica que, no caso em exame a dúvida reside em definir qual seria a abrangência da expressão “determinação legal anterior à calamidade” contida na parte final do art. 8º inciso I da LC nº 173/2020², compreendendo que esta pressupõe uma obrigação e não mera faculdade, de modo que a conduta do gestor público fica estritamente vinculada ao comando estabelecido na norma, não existindo margem de discricionariedade ou de valoração.

Aduz que, havendo qualquer forma de subjetivismo do gestor público quanto à eventual concessão de vantagens aos servidores, não mais se pode cogitar em “determinação legal”, concluindo pela possibilidade de designação de servidores ocupantes de cargo efetivo para o exercício de funções públicas gratificadas, desde que decorra de determinação legal anterior à calamidade pública.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em Parecer nº 237/21, destaca que a previsão do art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/2020, veda a concessão de “vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração” mediante ato normativo novo, ou seja, publicado posteriormente à vigência daquela Lei Complementar.

Aduz que, o que estaria proibido pelo dispositivo seria o estabelecimento, por lei ou ato administrativo, de qualquer nova vantagem (como gratificações e indenizações), bem como melhorias remuneratórias de qualquer ordem, não havendo vedação legal à designação de servidores para o desempenho de função instituída anteriormente ao período de calamidade pública nacional.

Diferencia o regime estabelecido pela Lei Complementar nº 173/2020 para as situações de provimento de cargo em comissão, de designação para o exercício de função de confiança: ao passo que a nomeação para cargo comissionado se encontra disciplinada pelo art. 8º, IV³ (admitida apenas para reposição e desde que não acarrete aumento de despesa) inexistente qualquer proibição específica a respeito da designação para o exercício de função de confiança, encontrando-se vedada, apenas, a criação de novas funções que acarretem aumento de despesa (art. 8º, II).

Diverge da Unidade Técnica quanto à exegese da expressão “determinação legal”, contida ao final do art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/2020 – que autoriza a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação quando decorrentes de determinação legal anterior à calamidade pública – compreendendo mais adequado interpretar a expressão como “previsão legal” anterior.

2 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;

3 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;

Conclui no sentido do oferecimento da seguinte resposta: a designação de servidor efetivo para o exercício de função gratificada, já instituída em legislação anterior à calamidade pública, não é vedada pelo art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Cinge-se o questionamento do Consulente sobre a possibilidade de concessão de gratificação pelo exercício de função pública a servidores efetivos, considerando-se as vedações à criação de despesas de pessoal enquanto perdurar o estado de calamidade pública em consequência do Coronavírus, decorrente da previsão contida no art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/2020, *in verbis*:

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; (grifos nossos)

A gratificação de função caracteriza-se como a retribuição pecuniária a servidor efetivo designado para o exercício de função comissionada constante nos quadros de pessoal do Estado, tendo os requisitos, quantitativo e valores previstos em lei, conforme o disposto, por exemplo, na Lei Estadual nº 17.250/12, ao tratar das gratificações dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Paraná:

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

A matéria tem previsão na Constituição Federal, que ao tratar das funções de confiança as diferenciou dos cargos em comissão, *in verbis*:

Art. 37 [...]

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

Ainda sobre o tema, acosta-se a consolidada doutrina administrativista:

14.11.5.2. Cargo em comissão e função de confiança (função gratificada). Cabe uma diferenciação entre duas figuras jurídicas próximas. O cargo em

comissão, também denominado cargo de confiança, **não se confunde com a chamada função de confiança, que consiste na assunção de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade por parte do ocupante de um cargo de provimento efetivo, ao que corresponde o pagamento de uma remuneração adicional.** Portanto, determinadas tarefas diferenciadas e de grande relevo podem gerar a criação de cargos em comissão, mas também podem ser assumidas pelos ocupantes de cargos de provimento efetivo aos quais se atribui uma gratificação pecuniária - denominando-se esta última hipótese função de confiança. **A chamada função de confiança não consiste numa posição jurídica equivalente a um cargo público, mas na ampliação das atribuições e responsabilidades de um cargo de provimento efetivo, mediante uma gratificação pecuniária.** Não se admite a concessão de tal benefício ao ocupante de cargo em comissão, na medida em que a remuneração correspondente abrange todas as responsabilidades e encargos possíveis⁴. (sem grifos no original)

Extrai-se, assim, nos termos do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, que as funções gratificadas “destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”, implicando na designação do servidor público para tarefas que extrapolam as regulares competências do cargo de provimento efetivo, e mostram-se imperiosas à adequada prestação dos serviços públicos.

Tais funções consistem em uma “*especial oneração*” do servidor, investido mediante ato de designação, não versando sobre simples concessão de vantagem a que se refere o inciso I do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020. O artigo citado, deve ser lido à luz do inciso IV do mesmo dispositivo, no qual limitou-se a vedar a admissão ou a contratação de pessoal a qualquer título, estabelecendo, exclusivamente para os cargos de direção, chefia e assessoramento, a exigência de que não acarretem aumento de despesa, não abrangendo as funções gratificadas.

Nessa esteira, o impedimento contido no artigo 8º inciso I da Lei Complementar nº 173/2020 deve ser interpretado no sentido de restar proibida a criação de novas vantagens, respeitando-se, contudo, o direito adquirido e ato jurídico perfeito decorrentes de legislação anterior ao início da vigência da Lei Complementar no 173/2020⁵, de modo que não implica em vedação à designação de servidores para o exercício de funções gratificadas decorrentes de previsão legal anterior à citada norma.

Compreende-se assim, à luz do entendimento ora perfilhado, que se vagar a função gratificada, prevista em lei anterior à Lei Complementar nº 173/2020, não há impedimento ao gestor em realizar a nomeação de outro servidor para desempenhar referida função.

No que tange, contudo, a inovação legislativa sobre a matéria, restou vedada pelo inciso II do dispositivo em análise⁶, admitindo-se que apenas as determinações

4 in JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 4ª ed. em e-book baseada na 12ª ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, Editora Revista dos Tribunais, 2016.

5 consoante previsão do artigo 5º, XXXVI, da Carta da República e artigo 6º da LINDB Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada

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

legais anteriores a 20/03/2020⁷ são capazes de excepcionar as proibições contidas no artigo 8º, inciso I, conforme decisão desta Corte proferida em sede de Tomada de Contas Extraordinária nº 388750/21 – Acórdão nº 1621/21 - Tribunal Pleno – Relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral:

Assim, é possível aplicar os efeitos dos incisos I e VI do art. 8º de maneira retroativa, respeitado o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, suspendendo-se os atos não enquadrados nessas hipóteses e que tenham sido editados após a publicação do Decreto Legislativo nº 06/2020, ou seja, após 20 de março de 2020

(TCE/PR – Processo nº 388750/21 – Acórdão nº 1621/21 - Tribunal Pleno – Relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral – Sessão: 14/07/2021)

Vedação se aplica, portanto, ao estabelecimento, por lei ou ato administrativo, de qualquer nova vantagem (como gratificações e indenizações), bem como melhorias remuneratórias de qualquer ordem, não havendo, contudo, proibição legal à designação de servidores para o desempenho de função instituída anteriormente ao período de calamidade pública nacional.

No sentido da resposta ora apresentada, colaciona-se trecho do Parecer nº 18.283, de 17 de junho de 2020 da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul⁸:

De outra banda, no que tange às gratificações por exercício de função, ou funções de confiança, conquanto situadas no mérito administrativo, outra conclusão se impõe. Isso porque, nos termos do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, as funções gratificadas “destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”, implicando, portanto, a designação do servidor público para tarefas que ultrapassam as regulares competências do cargo de provimento efetivo ou emprego público por ele ocupado, as quais se afiguram imprescindíveis à esmerada prestação dos serviços públicos em prol da população. Vale dizer, verifica-se uma especial oneração do servidor ocupante da função de confiança, que nela é investido mediante **ato de designação**, não se tratando de simples concessão de vantagem a que se refere o inciso I do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020. Não por outra razão, o inciso IV do mesmo dispositivo limitou-se a vedar a admissão ou a contratação de pessoal a qualquer título, estabelecendo, exclusivamente para **os cargos de direção, chefia e assessoramento, a exigência de que não acarretem aumento de despesa, de modo que não abrangeu, seja na regra geral de proibição, seja na exceção, as funções gratificadas ou de confiança**. A única menção a estas no novel diploma encontra-se no inciso II do artigo 8º e diz respeito ao impedimento de “criar cargo, emprego ou **função** que implique aumento de despesa”, igualmente não contemplando qualquer interdição à designação de servidores para desempenhar as funções já previstas legalmente. Nesse norte, a Lei Complementar nº 173/2020 não implica vedação à designação de servidores para o exercício de funções de confiança.” (sem grifos no original)

7 Publicação do Decreto Legislativo nº 06/2020, o qual 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.

8 consultado em <http://sid.pge.rs.gov.br/>, data 13/12/2021.

Verifica-se que a matéria foi inclusive, objeto de decisão recente desta Corte de Contas (Acórdão nº 2927/21 - Tribunal Pleno) proferido em 28 de outubro de 2021, em sede de consulta com força normativa, autuada sob o nº 91180/21, que assim dispôs:

Considerando o disposto no art. 8º, II, da Lei Complementar nº 173/2020, é **vedada a criação legal de função gratificada no período em que perdura o estado de calamidade pública decorrente da Covid-19, ou seja, de 20/03/2020 a 31/12/2021**, sendo irrelevante a previsão de compensação de valores pelo órgão cessionário, uma vez que haverá aumento da despesa neste órgão.

Se excetuam de tal vedação a criação de cargos, empregos e funções em relação a medidas diretamente ligadas ao combate ao Covid-19, devendo ser observado que a vigência e os efeitos de tal exceção somente podem perdurar durante o estado de calamidade, ou seja, de 20/03/2020 até que sobrevenha decisão, lei ou decreto que encerre tal estado de calamidade; ou, até o encerramento do prazo previsto no *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020, em 31 de dezembro de 2021, data em que perderão efeitos todas as restrições com as despesas de pessoal ali previstas; o que ocorrer primeiro. Além disso, é possível, mesmo no período em que perdura o estado de calamidade pública, a transformação legal de uma função em outra, ou em outras, quando não ocorra aumento de despesas, nos termos do dispositivo legal acima citado. (grifos nossos)

Conclui-se que a reposta à presente Consulta deve ser no sentido de que “a designação de servidor efetivo para o exercício de função gratificada, já instituída em legislação anterior à calamidade pública, não é vedada pelo art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que: “a designação de servidor efetivo para o exercício de função gratificada, já instituída em legislação anterior à calamidade pública, não é vedada pelo art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020.”

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 conhecer a presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

I - a designação de servidor efetivo para o exercício de função gratificada, já instituída em legislação anterior à calamidade pública, não é vedada pelo art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020;

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

FUNDEB

RECURSOS – REPASSE – APAE

PROCESSO N° : 371148/21
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CONGONHINHAS
 INTERESSADO : JOSE OLEGARIO RIBEIRO LOPES
 RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 706/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Recebimento parcial. Repasse Fundeb. Entidades conveniadas. Fração de no máximo 30% (trinta por cento) do Fundeb.

1 DO RELATÓRIO

Trata o expediente de Consulta formulada pelo Prefeito de Congonhinhas, Sr. José Olegário Ribeiro Lopes, sobre o repasse de verbas do FUNDEB, pelo Município, à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE.

Afirmou que no início desta gestão administrativa, ou seja, no início do corrente ano, o Município recebeu ofício (anexo) da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE de Congonhinhas, a qual requestou a realização de Termo de Convênio e o repasse das verbas do FUNDEB recebidas pelo Município.

Após descrever os problemas vivenciados pelo Município, indagou:

- a) No caso acima narrado, é permitido ao Município de Congonhinhas repassar à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE 100% (cem por cento) do valor total anual, ou seja, R\$ 192.017,60, calculado com base no valor do aluno matriculado, ou é permitido somente o repasse de 30% (trinta por cento) de tal quantia, por força do art. 26 da Lei Federal nº. 14.113/2020?
- b) No caso acima narrado, está correto o valor apresentado pela contabilidade municipal (cf. Parecer anexo), para fins de repasse à APAE, sendo R\$ 38,403,52, considerando o pagamento de 30% a partir de maio de 2021?

Na peça 04, foi juntado Parecer Técnico Contábil que cita o Parecer Jurídico de nº 15/2021, que teria entendido pela possibilidade da utilização de recursos do FUNDEB para custeio de despesas de parcerias firmadas com entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas que atuem exclusivamente na educação especial integrada à educação básica.

A Contadoria Municipal concluiu o Parecer afirmando ser favorável à realização de termo de convênio entre o Município e a APAE, propondo algumas limitações, inclusive definindo o valor a ser repassado.

Não foi apresentado nenhum parecer jurídico na íntegra.

O feito foi a mim distribuído em 18/06/2021 (peça 07).

Recebida a consulta (peça 08), os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 70/21 – peça 09) que destacou 02 decisões tratando de temas semelhantes às questões indagadas.

Já em posse da Coordenadoria de Gestão Municipal, o feito foi encaminhado à Coordenadoria-Geral de Fiscalização ante o que dispõe o art. 252-C, do Regimento Interno (peça 11).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 813/21 – peça 12) informou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas àquela Unidade, motivo pelo qual devolveu o feito para análise de mérito da Coordenadoria de Gestão Municipal.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 3666/21 – peça 173) respondeu às duas indagações nos seguintes termos:

(...) esta Unidade opina pela resposta aos quesitos formulados no sentido de que o repasse de recursos do FUNDEB pelos Municípios às instituições conveniadas, na forma dos convênios e requisitos legais aplicáveis, está sujeito à fração máxima de 30% (trinta por cento) do FUNDEB, ou seja, depois de deduzida a parcela mínima de 70% (setenta por cento) vinculada ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, nos termos do art. 26 da Lei 14.113/2020. O valor residual de 30% pode ser direcionado para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas mediante celebração de convênios, conforme art. 213 da CF/88 e art. 7º, §4º da Lei Federal nº 14.113/2020.

O Ministério Público de Contas (Parecer 29/22 – PGC – peça 14) salientou que este Tribunal já enfrentou temática semelhante no Acórdão nº 4901/2017 – Tribunal Pleno, proferido em procedimento de Consulta com força normativa. Entretanto, dada a recente alteração legislativa sobre o Fundeb por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020 e pela Lei nº 14.113/2020, vê-se necessária a manifestação deste Tribunal para a atualização das suas decisões, razão pela qual este Ministério Público de Contas se manifesta pelo parcial conhecimento desta Consulta.

Destacou que em relação a questão da alínea “b”, o Consulente submete a esta Corte situação fática concreta, qual seja, certificar a correção dos cálculos promovidos pelo setor contábil do município, o que pode ensejar julgamento antecipado, contrariando o disposto no inciso V do artigo 311 do Regimento Interno desta Corte. Tal ponto não deve ser conhecido por deste Tribunal, não podendo ser objeto de resposta.

Desmembrou a questão elaborada em três pontos 1) critérios de distribuição dos recursos ao Fundeb (valor por aluno matriculado na rede pública de ensino presencial); 2) valor de repasse para entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas; e 3) repartição do Fundeb nas frações de 30% e 70% e discorreu sobre cada um deles.

Por fim, opinou pelo parcial conhecimento desta Consulta e, no mérito, responder apenas à questão “a” nos seguintes termos:

a) No caso acima narrado, é permitido ao Município de Congonhinhas repassar à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE 100% (cem por cento) do valor total anual, ou seja, R\$ 192.017,60, calculado com base no valor do aluno matriculado, ou é permitido somente o repasse de 30% (trinta por cento) de tal quantia, por força do art. 26 da Lei Federal nº. 14.113/2020?

R.: os repasses às instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, desde que previamente conveniada com o poder público, onerará a fração de 30% do Fundeb.

O valor a ser repassado deverá ser acordado entre as partes, conforme as disponibilidades do poder público e as necessidades da instituição comunitária, confessional ou filantrópica, podendo adotar como critério o valor por aluno matriculado, sendo que tal valor poderá coincidir ou não com o valor por aluno matriculado estimado para o Fundeb.

Sobre o valor de repasse fixado, não se aplica as frações de 30% e 70%, seja para efetivar o repasse ou para a aplicação dos recursos no âmbito das entidades beneficentes, de modo que as referidas frações devem ser obedecidas por ocasião da aplicação dos recursos do Fundeb no âmbito da rede pública de ensino.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 ADMISSIBILIDADE

Embora seja adepto de buscar responder em tese às questões apresentadas ainda que em forma de casos concretos, de fato, concordo com o Ministério Público de Contas quanto à impossibilidade de este Tribunal responder ao segundo quesito, tendo em vista que não cabe, ainda mais em sede de consulta, analisar se o valor a ser repassado está correto.

Assim, atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39 da LC PR 113/2005 e 311 e 312 do Regimento Interno em relação ao primeiro quesito, recebo parcialmente a consulta.

2.2 MÉRITO

Consoante anteriormente indicado, persiste a primeira indagação a ser respondida e, à luz do que dispõe a Lei Federal nº 14.113/2020, muito bem examinada na instrução processual.

Como se depreende das decisões destacadas na Informação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 09), bem como da própria Lei nº 14.113/2020 e seu Decreto regulamentador nº 10.656/21, não restam dúvidas de que deve haver a formalização de um convênio entre o Município e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais para o repasse dos valores do FUNDEB.

O Governo Federal possui uma publicação¹ com perguntas e respostas que busca elucidar dúvidas sobre o assunto.

Dela podemos extrair as seguintes premissas:

¹ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/Fundeb-PerguntaseRespostasOUTUBRO2021parapublicacao.pdf> (f.119-122)

1. Os recursos do Fundeb são transferidos para os Estados, Distrito Federal e Municípios e só então o Poder Executivo competente repassará os recursos às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o Poder Público. Ressalte-se, portanto, que não há repasse direto de recursos para essas instituições;
2. A distribuição de recursos aos governos estaduais e municipais, referentes às instituições conveniadas, é realizada com base no número de alunos dos segmentos de creche, pré-escola, educação especial e na educação do campo oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância, atendidos por essas instituições, sendo consideradas as matrículas do último Censo Escolar(...);
3. (...) Esses repasses são realizados pelo Poder Executivo competente, de acordo com condições e cláusulas estabelecidas no convênio firmado entre as partes (Poder Executivo competente e a entidade conveniada).;
4. Os recursos do Fundeb repassados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios às instituições conveniadas deverão ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), observado o disposto nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
5. É importante destacar que os recursos do Fundeb, repassados pelo Poder Executivo dos Estados, Distrito Federal e Municípios, às instituições conveniadas, na forma dos convênios firmados, são referentes à fração máxima de 30% (trinta por cento) do Fundeb, ou seja, depois de deduzida a parcela mínima de 70% (setenta por cento), que é vinculada ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica, sendo nesse cômputo considerados, também, os profissionais do magistério pertencentes ao quadro de servidores do Poder Público competente que se encontram cedidos para essas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas;
6. Dessa forma, visto que tratam-se de recursos da fração dos 30% (trinta por cento) do Fundo, sua aplicação pelas entidades conveniadas deve obedecer à regra de utilização em ações de MDE, porém não sendo necessariamente observada a regra de destinação mínima de 70% (setenta por cento) para remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, visto que essa regra se destina ao Poder Público dos Estados, Distrito Federal e Municípios;
7. Os convênios firmados entre as entidades filantrópicas e o Poder Executivo, para transferência de recursos do Fundeb a essas entidades, devem ser mantidos apenas com os envolvidos, ou seja, com o Poder Executivo Municipal/ Estadual e com a entidade filantrópica. Mas também, de acordo com § 6º, art. 7º da Lei 14.113/20 e no § 2º do art.26 do Decreto 10.656/21 os termos de convênios firmados devem ser enviados por meio do Siope;
8. O montante de recursos do Fundeb a ser repassado à instituição conveniada deve ser aquele previsto no termo de convênio acordado entre a instituição e o Poder Executivo competente. No caso de convênio em que seja estipulado o repasse do valor correspondente ao valor anual por aluno (VAAF) estimado para o Fundeb do exercício corrente, o cálculo será realizado entre o número de matrículas consideradas na distribuição dos recursos do Fundeb para a instituição conveniada e o valor anual por aluno correspondente;
9. Cabe ressaltar que o valor anual por aluno (VAAF) do Fundeb é estimado em função da expectativa de arrecadação de receita dos governos dos Estados e dos Municípios e poderá sofrer alteração de valor no decorrer do exercício. Dessa forma, o termo de convênio deverá tratar de todas as especificidades do Fundo, inclusive a variação do valor anual por aluno.

Logo, de acordo com tais premissas, podemos esclarecer a indagação remanescente, sem falar em valores nominais como fez o Consultante, da seguinte forma:

a) No caso acima narrado, é permitido ao Município de Congonhinhas repassar à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE 100% (cem por cento) do valor total anual, ou seja, R\$ 192.017,60, calculado com base no valor do aluno matriculado, ou é permitido somente o repasse de 30% (trinta) por cento de tal quantia, por força do art. 26 da Lei Federal nº. 14.113/2020?

Resposta: Nos termos da Lei 14.113/2020, o repasse de recursos do Fundeb feito pelos Municípios às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas deverá ser feito mediante acordo com condições e cláusulas estabelecidas no convênio firmado previamente entre o Poder Executivo e a Entidade. A fração máxima que pode ser destinada por meio do convênio é de 30% (trinta por cento) do Fundeb, quer dizer, após deduzida a parcela mínima de 70% (setenta por cento) destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, nos termos do art. 26 da Lei 14.113/2020, a fração residual poderá ser destinada às escolas conveniadas. Tais frações dizem respeito à aplicação dos recursos do Fundeb e não especificamente à aplicação dos recursos pela Entidade. Destaque-se que o montante a ser repassado deve estar previsto no termo do convênio firmado, sendo possível adotar como critério a medida correspondente ao valor anual por aluno (VAAF) estimado para o Fundeb. Com isso, entende-se respondida a consulta formulada.

2.3 DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

conhecer parcialmente a Consulta formulada pelo Prefeito de Congonhinhas, Sr. José Olegário Ribeiro Lopes, sobre o repasse de verbas do Fundeb, pelo Município, à Associação de Pais e Amigos do Excepcionais – APAE e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) No caso acima narrado, é permitido ao Município de Congonhinhas repassar à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE 100% (cem por cento) do valor total anual, ou seja, R\$ 192.017,60, calculado com base no valor do aluno matriculado, ou é permitido somente o repasse de 30% (trinta) por cento de tal quantia, por força do art. 26 da Lei Federal nº. 14.113/2020?

Resposta: Nos termos da Lei 14.113/2020, o repasse de recursos do Fundeb feito pelos Municípios às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas deverá ser feito mediante acordo com condições e cláusulas estabelecidas no convênio firmado previamente entre o Poder Executivo e a Entidade. A fração máxima que pode ser destinada por meio do convênio é de 30% (trinta por cento) do Fundeb, quer dizer, após deduzida a parcela mínima de 70% (setenta por cento) destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, nos termos do art. 26 da Lei 14.113/2020, a fração residual poderá ser destinada às escolas conveniadas. Tais frações dizem respeito à aplicação dos recursos do Fundeb e não especificamente à aplicação dos recursos pela Entidade. Destaque-se que o montante a ser repassado deve estar previsto no termo do convênio firmado, sendo possível adotar como critério a medida correspondente ao valor anual por aluno (VAAF) estimado para o Fundeb;

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

- a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno, conforme §2º, art. 175-D;
- b) o encerramento do Processo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, conhecer parcialmente a Consulta formulada pelo Prefeito de Congonhinhas, Sr. José Olegário Ribeiro Lopes, sobre o repasse de verbas do Fundeb, pelo Município, à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - No caso acima narrado, é permitido ao Município de Congonhinhas repassar à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE 100% (cem por cento) do valor total anual, ou seja, R\$ 192.017,60, calculado com base no valor do aluno matriculado, ou é permitido somente o repasse de 30% (trinta) por cento de tal quantia, por força do art. 26 da Lei Federal nº. 14.113/2020?

Resposta: Nos termos da Lei 14.113/2020, o repasse de recursos do Fundeb feito pelos Municípios às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas deverá ser feito mediante acordo com condições e cláusulas estabelecidas no convênio firmado previamente entre o Poder Executivo e a Entidade. A fração máxima que pode ser destinada por meio do convênio é de 30% (trinta por cento) do Fundeb, quer dizer, após deduzida a parcela mínima de 70% (setenta por cento) destinada ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, nos termos do art. 26 da Lei 14.113/2020, a fração residual poderá ser destinada às escolas conveniadas. Tais frações dizem respeito à aplicação dos recursos do Fundeb e não especificamente à aplicação dos recursos pela Entidade. Destaque-se que o montante a ser repassado deve estar previsto no termo do convenio firmado, sendo possível adotar como critério a medida correspondente ao valor anual por aluno (VAAF) estimado para o Fundeb;

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

- a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno, conforme §2º, art. 175-D;
- b) 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 o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 31 de março de 2022 – Sessão Virtual nº 4.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente

FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO

DESPESAS COM PESSOAL – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

PROCESSO N° : 495866/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE DO SUL
INTERESSADO : BIHL ELERIAN ZANETTI
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 81/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Aplicação de recursos do Fundo Municipal do Idoso. Contratação temporária. Ações e programas previstos no art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018. Atendimento à pessoa idosa. Possibilidade. Conhecimento e resposta nos seguintes termos: É possível a aplicação de recursos do Fundo Municipal do Idoso para o custeio de despesas referentes à contratação temporária de pessoal, por prazo determinado, direcionada à execução de ações, programas e projetos relativos ao atendimento à pessoa idosa, conforme art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, desde que observadas as seguintes condicionantes: a) A contratação se enquadre nas hipóteses autorizativas de contratação temporária de pessoal previstas na legislação municipal; b) Haja prévia deliberação e aprovação do plano de aplicação de recursos do Fundo Municipal pelo Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa; c) Não sejam utilizados recursos decorrentes de repasses do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, nos termos do parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018; d) Inexistente vedação na legislação local.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Campina Grande do Sul, Sr. Bihl Elerian Zanetti, na qual faz o seguinte questionamento:

O TCE/PR entende juridicamente possível a aplicação de recursos de Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa para o custeio de despesas relativas ao pagamento de pessoal (recursos humanos), contratado por prazo determinado, mediante processo seletivo simplificado, para execução das finalidades relacionadas ao atendimento à pessoa idosa, previstas no art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, que não justificam a ampliação do quadro permanente e/ou a terceirização do serviço, desde que haja prévia aprovação do Plano de Aplicação pelo Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, bem como, esteja em consonância com os eixos norteadores do Plano Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa?

À peça nº 4, foi anexado parecer jurídico elaborado pela Procuradoria Geral do Município, enfrentando o tema.

A consulta foi recebida pelo Despacho nº 1268/21 (peça nº 6), que determinou

o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, nos termos do § 2º do art. 313 do Regimento Interno¹.

Por meio da Informação nº 97/21 (peça nº 8), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou que, pesquisando a jurisprudência desta Corte de Contas, não foram identificadas decisões com efeito normativo a respeito do tema.

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao disposto no art. 252-C do Regimento Interno², a unidade informou, no Despacho nº 975/21 (peça nº 10), que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias a ela vinculadas.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 3365/21 (peça nº 11), na qual entendeu pela possibilidade de utilização de recursos do Fundo Municipal do Idoso para custeio de despesas decorrentes da contratação temporária de pessoal para execução de atividades autorizadas no art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, desde que atendidas determinadas condições (fls. 4-5):

Ante o exposto, esta Unidade opina pela resposta à questão formulada pelo município consulente no sentido de que é possível a contratação temporária de pessoal valendo-se de recursos do Fundo Municipal da Pessoa Idosa para cumprimento das ações, programas e projetos previstos no art. 5º do Decreto Federal nº 9569/2018, desde que seja comprovado, via execução orçamentária e financeira do Fundo Municipal do Idoso registrada nos autos do processo administrativo do certame, que não estão sendo empregados quaisquer recursos repassados pelo Fundo Nacional do Idoso para pagamento das despesas de pessoal respectivas, em cumprimento ao parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9569/2018, sob pena de possível invalidação das admissões e/ou aplicação de multas aos responsáveis. A contratação por meio do PSS deve estar aderente às hipóteses da Lei de Contratação Temporária do município e contar com prévia aprovação no Plano de Aplicação de responsabilidade do Conselho Municipal do Idoso, nos termos do arts. 6º e 7º da Lei Federal nº 8842/1994.

Por meio do Parecer nº 217/21 (peça nº 12), o Ministério Público de Contas apontou, inicialmente, que o Conselho Municipal do Idoso é o órgão colegiado responsável por assegurar a implementação da política municipal do idoso, “de modo que quaisquer ações relativas aos idosos, se não propostos pelo Conselho Municipal, deve por ele ser deliberado e sua decisão acatada pelas autoridades municipais”, aduzindo, assim, que a contratação de pessoal pretendida pelo Município, com recursos do Fundo Municipal, deve ser deliberada pelo Conselho

1 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

(...)

§2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de 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).

2 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)

Municipal e ter por ele aprovado o seu plano de aplicação, além de estar em consonância com a Política Municipal do Idoso.

Destacou o órgão ministerial, ainda, no tocante à contratação temporária, que as hipóteses autorizativas devem estar previstas em lei municipal, apontando que a Lei nº 4/1989³, de Campina Grande do Sul, remete os casos de contratação temporária a ato do Poder Executivo, de modo que “caso não haja outra lei municipal posterior que melhor regulamente as situações excepcionais que autorizam a contratação temporária, a contratação de pessoal pretendida pelo município pode violar o inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal”, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ao final, opinou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, acompanhando o entendimento da unidade técnica, pela possibilidade de utilizar os recursos do Fundo Municipal do Idoso, com as seguintes condicionantes:

- i) os recursos não podem ter origem federal; ii) o plano municipal do idoso preveja a atividade pelo qual necessita da contratação de pessoal; iii) haja prévia deliberação do Conselho Municipal do Idoso; iv) o plano de aplicação seja aprovado pelo Conselho; e v) que a hipótese de contratação temporária esteja expressamente prevista em lei municipal que regula a contratação temporária.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da consulta, vez que formulada em tese, por autoridade legítima, amparada em parecer jurídico, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa de dúvida a respeito de matéria jurídica de competência da Corte.

A presente consulta versa acerca da possibilidade de aplicação de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa para o custeio de despesas referentes à contratação temporária de pessoal para a execução de ações e programas relacionados ao atendimento à pessoa idosa.

De início, vale destacar que o Fundo Municipal do Idoso se enquadra na definição de fundo especial, o qual é conceituado pelo art. 71 da Lei Federal nº 4.320/64 como “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

O referido fundo, que deve ser instituído por lei, destina-se a atender ações, políticas e programas voltados à promoção, proteção e defesa dos direitos da pessoa

³ Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a adotar a contratação de pessoal por tempo determinado, para o desempenho de atividade considerada temporária e de excepcional interesse público, assim declarada pelo Prefeito Municipal.

idosa, sendo que os recursos que o compõem provêm de diversas fontes, tais como da dotação orçamentária do governo, de transferências provenientes das diferentes esferas federativas, de doações de pessoas físicas ou jurídicas, dedutíveis do Imposto de Renda nos termos da Lei nº 12.213/2010, de multas aplicadas na forma do Estatuto do Idoso, da aplicação dos recursos no mercado financeiro, bem como de outras formas de captação⁴.

Conforme apontado no parecer jurídico local (peça nº 4) e na Instrução nº 3365/21, da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 11), os recursos captados devem ser aplicados exclusivamente em ações, programas, projetos e atividades voltados ao atendimento da pessoa idosa, nos termos do art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, sob orientação e supervisão do Conselho Municipal do Idoso, por meio de um plano de aplicação de recursos, aprovado pelo referido órgão, e que deve estar em consonância com a política municipal do idoso.

Estabelece o art. 5º do referido Decreto que:

Art. 5º Os recursos dos fundos nacional, estaduais, distrital e municipais da pessoa idosa serão aplicados em conformidade com os princípios e as diretrizes da política nacional da pessoa idosa, e serão destinados exclusivamente para a manutenção, o financiamento ou o custeio de despesas relacionadas a:

- I - ações, projetos e programas de natureza intersetorial destinados à proteção, à promoção e à defesa dos direitos da pessoa idosa;
- II - ações, projetos, programas e serviços complementares e articulados com as políticas públicas que tenham como beneficiária direta a pessoa idosa;
- III - ações, projetos e programas que promovam o acesso das pessoas idosas às atividades de esporte, cultura, turismo e lazer;
- IV - melhoria da acessibilidade para a população idosa nos ambientes institucionais;
- V - campanhas de utilidade pública destinadas à promoção, à proteção e à defesa dos direitos da pessoa idosa;
- VI - monitoramento e avaliação de ações, projetos, programas e serviços destinados à população idosa;
- VII - estudos, estatísticas e pesquisas na área do envelhecimento;
- VIII - programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos que tenham como foco as especificidades do atendimento à população idosa;
- IX - estruturação dos centros de cuidados diurnos e das entidades de atendimento à pessoa idosa;
- X - realização de conferências nacionais, estaduais, distritais e municipais dos direitos da pessoa idosa; e
- XI - monitoramento local das ações, dos projetos e dos programas que tenham recebido recursos do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, quando necessário. (grifo nosso)

Quanto aos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa (nacional, distrital, estaduais e municipais), trata-se, nos termos dos arts. 6º e 7º da Lei Federal nº 8.842/1994⁵,

4 Cartilha “Fundo do Idoso – Orientações para os Conselhos”, da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa”. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-idosa/cartilhaFundoAtualizada.pdf>>. Acesso em: 20/01/2022.

5 Referida lei dispõe sobre a Política Nacional do Idoso e cria o Conselho Nacional do Idoso, dentre outras providências.

de órgãos permanentes, deliberativos e constituídos de forma paritária por representantes de órgãos e entidades públicas e da sociedade civil, aos quais compete “a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito de suas instâncias político-administrativas”.

Nessa linha, constitui prerrogativa do Conselho Municipal do Idoso, segundo apontado pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas, deliberar acerca da utilização dos recursos do Fundo Municipal, aprovando o respectivo plano de aplicação.

Especificamente no tocante à utilização de recursos do Fundo Municipal para o pagamento de despesas com pessoal, cumpre ressaltar que o parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018 expressamente proíbe o pagamento de servidores federais, estaduais ou municipais com recursos provenientes do Fundo Nacional da Pessoa Idosa. Veja-se:

Art. 5º (...) Parágrafo único. É vedado o pagamento de servidores ou empregados públicos federais, estaduais, distritais ou municipais com recursos provenientes do Fundo Nacional da Pessoa Idosa.

Dessa forma, conforme reconhecido no parecer jurídico local (peça nº 4, fl. 9), “as receitas do fundo municipal que sejam decorrentes de repasse do Fundo Nacional da Pessoa Idosa não poderão ser utilizadas para o fim de custeio de despesa relativa ao pagamento de pessoal (...) por expressa vedação legal”.

Nesse ponto, entendo oportuno o alerta da unidade técnica no sentido de que, a fim de dar transparência e evitar desvio de finalidade na aplicação de verbas oriundas do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, deverão os jurisdicionados demonstrar e comprovar, nos autos do processo administrativo do Processo Seletivo Simplificado (PSS), via execução orçamentária e financeira do Fundo Municipal do Idoso, que não estão sendo empregados recursos repassados pelo Fundo Nacional para pagamento das despesas de pessoal decorrentes do certame, em cumprimento ao parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9569/2018, sob pena de possível invalidação das admissões e/ou aplicação de multas aos responsáveis.

Ademais, importante ressaltar que a legislação municipal também poderá prever, em princípio, vedação similar à da norma supramencionada, de modo que a eventual aplicação dos recursos na finalidade ora questionada deverá ser necessariamente precedida de criteriosa análise da legislação local que disciplina o Fundo Municipal do Idoso e a utilização dos seus recursos.

Saliente-se que tal exame não se mostra cabível em sede de processo de consulta - diante da necessidade de oferecimento de resposta “em tese” por parte deste Tribunal -, devendo ser realizado casuisticamente, conforme a legislação de cada ente municipal.

Assim, desde que não haja vedação na legislação local, que não sejam utilizados recursos provenientes de repasses do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, e que haja prévia deliberação e aprovação do plano de aplicação de recursos pelo Conselho Municipal do Idoso, acompanho os pareceres uniformes no sentido de não vislumbrar óbices à utilização de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa para o custeio de contratação temporária de pessoal, para fins de execução de atividades previstas no art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018.

Cumpra registrar ainda, conforme bem apontou a Coordenadoria de Gestão Municipal, que a contratação via processo seletivo simplificado deverá estar em consonância com as hipóteses autorizativas expressamente previstas na lei municipal que disciplina a contratação temporária, sendo que tais situações devem representar, cumulativamente, uma necessidade temporária e de excepcional interesse público.

Nessa esteira, salientou a unidade técnica que o Supremo Tribunal Federal

item considerado inconstitucionais leis que estabelecem hipóteses demasiadamente abrangentes e genéricas de contratação temporária, sem especificar qual a real necessidade ou situação de emergência que seria fundamento para se dispensar o concurso público e se realizar a contratação temporária (ADI 3.116 e 2.125)(peça nº 11, fl. 4).

Ainda no tocante a este ponto, deixo, respeitosamente, de consignar o alerta do Ministério Público de Contas quanto à Lei Municipal nº 4/1989, de Campina Grande do Sul, por verificar que o município possui legislação posterior que trata do tema (Lei nº 93/2009)⁶, entendendo, ademais, que a análise das hipóteses de contratação temporária especificamente previstas na legislação do ente consulente extrapolaria os limites deste expediente de consulta.

Portanto, a presente consulta deve ser respondida nos seguintes termos:

É possível a aplicação de recursos do Fundo Municipal do Idoso para o custeio de despesas referentes à contratação temporária de pessoal, por prazo determinado, direcionada à execução de ações, programas e projetos relativos ao atendimento à pessoa idosa, conforme art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, desde que observadas as seguintes condicionantes:

- a) A contratação se enquadre nas hipóteses autorizativas de contratação temporária de pessoal previstas na legislação municipal;
- b) Haja prévia deliberação e aprovação do plano de aplicação de recursos do Fundo Municipal pelo Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa;
- c) Não sejam utilizados recursos decorrentes de repasses do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, nos termos do parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018;

6 Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/campina-grande-do-sul/lei-ordinaria/2009/10/93/lei-ordinaria-n-93-2009-dispoe-sobre-contratacao-por-tempo-determinado-para-atender-a-necessidade-temporaria-de-excepcional-interesse-publico-nos-termos-do-inciso-ix-do-art-37-da-constituicao-federal-e-da-outras-providencias-2009-12-18-versao-original>>. Acesso em: 20/01/2022.

d) Inexistência de vedação na legislação local.

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

É possível a aplicação de recursos do Fundo Municipal do Idoso para o custeio de despesas referentes à contratação temporária de pessoal, por prazo determinado, direcionada à execução de ações, programas e projetos relativos ao atendimento à pessoa idosa, conforme art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, desde que observadas as seguintes condicionantes:

a) A contratação se enquadre nas hipóteses autorizativas de contratação temporária de pessoal previstas na legislação municipal;

b) Haja prévia deliberação e aprovação do plano de aplicação de recursos do Fundo Municipal pelo Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa;

c) Não sejam utilizados recursos decorrentes de repasses do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, nos termos do parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018;

d) Inexistência de vedação na legislação local.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em Conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - É possível a aplicação de recursos do Fundo Municipal do Idoso para o custeio de despesas referentes à contratação temporária de pessoal, por prazo determinado, direcionada à execução de ações, programas e projetos relativos ao atendimento à pessoa idosa, conforme art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018, desde que observadas as seguintes condicionantes:

a) A contratação se enquadre nas hipóteses autorizativas de contratação temporária de pessoal previstas na legislação municipal;

b) Haja prévia deliberação e aprovação do plano de aplicação de recursos do Fundo Municipal pelo Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa;

c) Não sejam utilizados recursos decorrentes de repasses do Fundo Nacional da Pessoa Idosa, nos termos do parágrafo único do art. 5º do Decreto Federal nº 9.569/2018;

d)Inexista vedação na legislação local; e

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

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

Tribunal Pleno, 2 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 2.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Vice-Presidente no exercício da Presidência

HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA

PROCURADOR MUNICIPAL – RECEITA – CLASSIFICAÇÃO

PROCESSO N° : 769717/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CASTRO
INTERESSADO : MOACYR ELIAS FADEL JUNIOR
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 168/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Natureza e classificação das receitas e despesas relacionadas aos honorários de sucumbência devidos aos advogados públicos. Artigo 85, § 19, do Código de Processo Civil. Princípio da legalidade. ADI 6053. Despesas com pessoal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Castro, recebida pelo Despacho n°1605/20-GCDA (peça n°10), por meio da qual apresenta questionamentos nos seguintes termos:

- (a) As verbas honorárias devidas aos Procuradores Municipais, servidores estatutários efetivos, pagas pela parte vencida em processos judiciais em que o respectivo Município se sagra vencedor, constituem receita pública “orçamentária” ou “extraorçamentária”?
- (b) Seja o ingresso orçamentário, seja extraorçamentário, quais os elementos e subelementos que devem ser utilizados para o empenho desses valores e suas transferências aos Procuradores em folha de pagamento?
- (c) O repasse aos Procuradores Municipais de honorários de sucumbência pagos pelos particulares vencidos em Ações Judiciais integra as despesas com pessoal da municipalidade, nos termos do artigo 16 da Instrução Normativa n° 56/2011-TC?

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, em sua Informação n° 17/21 (peça n° 12), trouxe à tona consultas com força normativa que responderam parcialmente às perguntas formuladas, consoante se verifica dos Acórdãos n.os 803/08-STP¹ e 1457/19-STP², bem como consignou julgado em sede de Representação,

1 EMENTA: CONSULTA – QUESTIONAMENTOS ACERCA DA POSSIBILIDADE DE QUE OS PROCURADORES DO ESTADO E ADVOGADOS DO QUADRO ESPECIAL RECEBAM HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA – POSSIBILIDADE, DESDE QUE EXISTA LEI LOCAL – NO ESTADO DO PARANÁ OS PROCURADORES TÊM A LEI DO FUNDO ESPECIAL DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO – OS ADVOGADOS POSSUEM APENAS UM DECRETO – IMPOSSIBILIDADE DE RECEBER HONORÁRIOS APENAS COM FUNDAMENTAÇÃO EM DECRETO – POSSIBILIDADE DE OS PROCURADORES RECEBEREM O PRÊMIO DE PRODUTIVIDADE, EM FACE DA EXISTÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS – NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE REMUNERAÇÃO POR MEIO DE SUBSÍDIOS

2 Ementa: Consulta. Remuneração de Procurador Municipal. Honorários de sucumbência. Inovação do Código de Processo Civil, prevendo a possibilidade de regulamentação legal de atribuição dessa verba aos advogados públicos. Entendimento já manifestado por este Tribunal no Acórdão n° 803/08 – STP. Possibilidade de combinação da verba com a remuneração por subsídio. Teto constitucional aplicável: o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, consoante posicionamento do STF no RE n° 663.696/MG.

consubstanciado no Acórdão nº 2245/17-STP³.

Com isso, seguiram os autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização que, em seu Despacho nº 427/21 (peça nº 16), certificou a inexistência de impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações por ela diretamente realizadas.

Por sua vez, a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 3224/21 (peça nº 17), manifestou-se no sentido de que os honorários de sucumbência decorrentes de processos judiciais em que os entes municipais sejam parte são considerados receita pública orçamentária, devem ser registrados como elemento de despesa nº 3.1.90.16.99.00 e integram as despesas com pessoal da municipalidade, nos termos do art. 16 da Instrução Normativa nº 56/2011 desta Corte.

No mesmo sentido se deu o opinativo do Ministério Público de Contas, como se depreende do Parecer nº 246/21-PGC (peça nº 18).

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em atenção ao disposto no artigo 311 do Regimento Interno desta C. Corte de Contas, repiso o preenchimento dos requisitos de admissibilidade para recebimento da presente Consulta, conforme já certificado no r. Despacho nº 1605/20-GCDA (peça nº 10), razão pela qual ingresso no mérito das questões apresentadas.

a) As verbas honorárias devidas aos Procuradores Municipais, servidores estatutários efetivos, pagas pela parte vencida em processos judiciais em que o respectivo Município se sagra vencedor, constituem receita pública “orçamentária” ou “extraorçamentária”?

Antes mesmo de me aprofundar na pergunta em apreço, reputo primordial destacar que o recebimento de honorários de sucumbência pelos advogados públicos se dará nos termos de lei própria, de acordo com expressa previsão do artigo 85, § 19, do Código de Processo Civil.

Desse modo, somente se pode implementar e, como consequência, tratar da natureza dos honorários de sucumbência quando derivados de expressa previsão legal, em conformidade com o que já foi decidido por esta C. Corte de Contas nos Acórdãos n.os 803/08-STP e 1457/19-STP.

Feita esta breve introdução, entendo por bem sanear a dúvida apresentada partindo-se da premissa de que, quando houver dispositivo de lei neste sentido – a exemplo da Lei nº 13.327/2016, a qual dispõe, entre outros, sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações –, considera-se que, com amparo na decisão prolatada pelo

3 Representação. Ação Civil Pública. Repasse de honorários de sucumbência aos procuradores municipais em desconformidade com a lei municipal. Afronta ao artigo 5º, inciso XX, da Constituição Federal. Pela procedência, sem aplicação de sanções.

Supremo Tribunal Federal (ADI nº 6053), a partir do momento em que há expressa limitação de que a somatória dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos advogados públicos não poderá exceder ao teto dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme o que dispõe o art. 37, XI, da Constituição Federal, atribuiu-se, indiretamente, natureza orçamentária à receita derivada do ingresso dos honorários nos cofres públicos.

Isso porque, com a invocação do trecho constitucional que preconiza que 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, indissociável se faz trazer à baila, igualmente, o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mencionado artigo trata como despesas com pessoal – e, portanto, lhe atribui natureza orçamentária – 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, do que se extrai que os honorários advocatícios são facilmente enquadrados no conceito de vantagens variáveis, conduzindo à conclusão de natureza orçamentária destinada a suprir despesa atrelada a despesas correntes.

Tal raciocínio vem integralmente confirmado pela assertiva da unidade técnica no sentido de que o Plano de Contas do SIM-AM do ano de 2021 expressamente qualifica como receita orçamentária recursos provenientes de sentença judicial que condena o vencido a pagar honorários advocatícios de sucumbência, no caso dos advogados públicos (código de receita 1.9.9.0.12.2).

De fato, das ponderações bem colocadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal, bem como da jurisprudência desta C. Corte e do Supremo Tribunal Federal

acerca do tema, deve prevalecer entendimento de que os recursos provenientes dos honorários de sucumbência pagos pela parte vencida em processos judiciais são receitas públicas e devem sair dos cofres públicos para cumprir finalidades legais compatíveis com a Constituição, que não incluem remunerar os advogados públicos além do teto remuneratório, fora do regime de subsídios, sem previsão orçamentária, transparência e fiscalização.

Assim, conclui-se pela natureza de receita orçamentária, única classificação passível de evitar possíveis implicações negativas ao controle das finanças públicas e à responsabilidade na gestão fiscal.

b) Seja o ingresso orçamentário, seja extraorçamentário, quais os elementos e subelementos que devem ser utilizados para o empenho desses valores e suas transferências aos Procuradores em folha de pagamento?

Acerca do tema, bem pontuou a unidade técnica que as despesas devem ser registradas como elemento nº 3.1.90.16.99.00;

c) O repasse aos Procuradores Municipais de honorários de sucumbência pagos pelos particulares vencidos em Ações Judiciais integra as despesas com pessoal da municipalidade, nos termos do artigo 16 da Instrução Normativa nº 56/2011-TC?

Nos moldes já expostos, bem como dentro do que foi bem colocado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, o pagamento dos honorários integra o conceito de verbas variáveis de despesas com pessoal, em interpretação conjunta do artigo 37, XI, da Constituição Federal com artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do disposto no artigo 16 da Instrução Normativa nº 56/2011-TCE/PR.

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

I - As verbas honorárias devidas aos Procuradores Municipais, servidores estatutários efetivos, pagas pela parte vencida em processos judiciais em que o respectivo Município sagra-se vencedor, constituem receita pública “orçamentária” ou “extraorçamentária”?

Trata-se de receita de natureza orçamentária, única classificação passível de evitar possíveis implicações negativas ao controle das finanças públicas e à responsabilidade na gestão fiscal;

II - Seja o ingresso orçamentário, seja extraorçamentário, quais os elementos e subelementos que devem ser utilizados para o empenho desses valores e suas transferências aos Procuradores em folha de pagamento?

As despesas devem ser registradas sob o elemento nº 3.1.90.16.99.00;

III - O repasse aos Procuradores Municipais de honorários de sucumbência pagos pelos particulares vencidos em Ações Judiciais integra as despesas com pessoal da municipalidade, nos termos do artigo 16 da Instrução Normativa nº 56/2011-TC?

O pagamento dos honorários integra o conceito de verbas variáveis de despesas com pessoal, conclusão obtida a partir da interpretação conjunta da decisão constante da ADI nº 6053 com os artigos 37, XI, da Constituição Federal, 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o artigo 16 da Instrução Normativa nº 56/2011-TCE/PR;

IV - 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 a Consulta, para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

I - As verbas honorárias devidas aos Procuradores Municipais, servidores estatutários efetivos, pagas pela parte vencida em processos judiciais em que o respectivo Município sagra-se vencedor, constituem receita pública “orçamentária” ou “extraorçamentária”?

Trata-se de receita de natureza orçamentária, única classificação passível de evitar possíveis implicações negativas ao controle das finanças públicas e à responsabilidade na gestão fiscal;

II - Seja o ingresso orçamentário, seja extraorçamentário, quais os elementos e subelementos que devem ser utilizados para o empenho desses valores e suas transferências aos Procuradores em folha de pagamento?

As despesas devem ser registradas sob o elemento nº 3.1.90.16.99.00;

III - O repasse aos Procuradores Municipais de honorários de sucumbência pagos pelos particulares vencidos em Ações Judiciais integra as despesas com pessoal da municipalidade, nos termos do artigo 16 da Instrução Normativa nº 56/2011-TC?

O pagamento dos honorários integra o conceito de verbas variáveis de despesas com pessoal, conclusão obtida a partir da interpretação conjunta da decisão constante da ADI nº 6053 com os artigos 37, XI, da Constituição Federal, 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o artigo 16 da Instrução Normativa nº 56/2011-TCE/PR;

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

da competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Virtual nº 1.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente

LICITAÇÃO COMPARTILHADA

CONSÓRCIO PÚBLICO – DECRETO Nº 6.017/2007

PROCESSO Nº : 407614/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO MÉDIO
PARANAPANEMA
INTERESSADO : MARCOS ANTONIO VOLTARELLI
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 571/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. PROLAR. Licitação compartilhada realizada por consórcio público. Interpretação do art. 19 do Decreto nº 6.017/2007. Necessidade de previsão da possibilidade de realização de licitação compartilhada no ato constitutivo do consórcio público. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Presidente do CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO MÉDIO PARANAPANEMA (CISMEPAR), por meio da qual submete ao crivo desta Corte as seguintes dúvidas:

- a) Qual a forma de interpretação da expressão “se constituídos para tal fim”, contida no art. 19 do Decreto nº 6.017/2007? Deve-se analisá-la apenas de forma objetiva/expresa ou pode ser entendida de forma subjetiva/implícita, decorrente da análise do objeto de contratualização do Consórcio?
- b) Ausente o texto expreso nos atos constitutivos do Consórcio, estaria ele impedido de realizar a licitação compartilhada?

O opinativo jurídico do consulente (peça 4), concluiu que “a expressão contida no Decreto regulador deve ser interpretada na extensão de sua literalidade, ou seja, é exigível a autorização expressa no contrato de consórcio para que o CISMEPAR, ou qualquer outro consórcio, realize a licitação compartilhada e dela defluam contratos administrativos a serem firmados por seus entes consorciados” (fls. 2).

Instruindo o feito, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou sua Informação nº 77/2021 (peça 8), esclarecendo que não foram encontradas decisões sobre o tema específico.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 3605/2021, peça 13) propôs que a presente consulta fosse respondida nos seguintes termos: “a realização de licitação compartilhada pelos consórcios públicos depende de expressa previsão quanto a essa possibilidade em seus atos constitutivos (protocolo de intenções/contrato de consórcio), não sendo admitida interpretação subjetiva/implícita quanto ao conteúdo da expressão ‘se constituídos para tal fim’, contida no Decreto 6.017/07” (fls. 5-6).

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer nº 10/2022, peça 14) destacou que a resposta à presente consulta pode ser encontrada no Acórdão nº 1624/2020, do Tribunal Pleno desta Corte, de onde se retira a necessidade de previsão no ato constitutivo do consórcio da possibilidade de realização de licitação.

É, naquilo que importa, o conciso relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o artigo 312, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná (RITCEPR). A dúvida versa acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal. No mais, em atenção aos incisos II, IV e V, do artigo 311 do RITCEPR, o feito se encontra devidamente quesitado, instruído (peça 4) e formulado em tese.

Posto isso, ratifica-se o conhecimento da consulta.

A dúvida suscitada pelo consulente deriva da redação do artigo 19 do Decreto nº 6.017, de 17/01/2007, que regulamentou a Lei nº 11.107, de 06/04/2005, o qual ostenta a seguinte redação:

Os consórcios públicos, se constituídos para tal fim, podem realizar licitação cujo edital preveja contratos a serem celebrados pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, nos termos do § 1º do art. 112 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

A expressão “se constituídos para tal fim” fez com que o indagante questionasse a necessidade de o ato constitutivo do consórcio público trazer expressamente a possibilidade de realização de licitação.

Ao que parece, a resposta que se impõe é afirmativa.

A Lei nº 11.107/2005 dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e alterou a Lei nº 8.666, de 21/06/1993, incluindo o § 1º no artigo 112 e permitindo aos consórcios públicos a realização de “licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados”. Na regulamentação federal da citada lei pelo referido decreto, cunhou-se a expressão “licitações compartilhadas”, que intitula seção própria, a hospedar único dispositivo, qual seja, o supracitado artigo 19. E esse dispositivo, a par do que prescreve a lei, cria manifestamente uma condição para a realização de licitações compartilhadas por consórcios públicos, qual seja, que eles tenham sido constituídos justamente para realizá-las. Isso é o que inequivocamente

¹ Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

ressoa do uso da conjunção condicional “se”, a qual estabelece verdadeira hipótese ou condição necessária para a realização ou não ação principal. Sem a implementação da *conditio*, a regra não flui para liberar os seus efeitos, impossibilitando a realização de licitações compartilhadas por consórcios públicos.

E percebe-se que, em princípio, não se admite que essa condição seja aferida de modo implícito, eis que os objetivos dos consórcios públicos, embora passíveis de escolha discricionária pelos entes da federação que pretendem se consorciar, observados os limites constitucionais (artigo 2º, *caput*, da Lei nº 11.107/2007), devem restar descritos de forma objetiva no protocolo de intenções, eis que a finalidade consorcial é sua cláusula necessária, como impõe o artigo 4º da Lei nº 11.107/2007².

Assim, forçoso concluir como a unidade técnica quando afirma que:

A leitura do artigo 19 do Decreto 6017/07 parece não deixar margem de dúvida quanto à necessidade de que haja previsão no ato constitutivo do consórcio público a respeito da possibilidade de realização de licitação compartilhada, haja vista a menção da expressão ‘se constituídos para tal fim’.

(..)

Nesse sentido, acertado o posicionamento emitido pela assessoria jurídica do consórcio (peça 4) no sentido de que “o regulamento da Lei não se furtou a tratar o tema, não restando dúvida da interpretação literal da expressão diplomada no art. 19 do ato regulatório, “se constituídos para tal fim” que forçosamente impõe a presença no ato constitutivo do consórcio da autorização expressa para tal finalidade”.

Os consórcios públicos são produto da associação formada exclusivamente por entes da Federação com o propósito de estabelecer relações de cooperação federativa para realização de objetivos de interesse comum.

A constituição do consórcio público se dá por meio da celebração de protocolo de intenções subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados na formação do vínculo, o qual é convertido em contrato de consórcio público após a ratificação, mediante lei, pelos entes consorciados.

A assembleia geral é a instância máxima do consórcio público⁴ sendo o órgão responsável pelas deliberações a serem tomadas pela entidade.

Segundo estabelece o artigo 4º da lei nº 11.107/2005 é no protocolo de intenções (posteriormente convertido em contrato de consórcio público pela ratificação dos entes interessados) que é fixada a finalidade e área de atuação do consórcio.

(...)

De modo a alinhar o disposto no artigo 19 do Decreto nº 6.017/07 com o artigo 4º, incisos I e III da Lei nº 11.107/2005, indispensável que a realização de licitações compartilhadas conste expressamente no protocolo de intenções/ contrato de consórcio como um dos objetivos do consórcio público” (peça 13, fls. 3-5)

Não bastasse, consoante o apregoado pelo órgão ministerial:

“denota-se que a resposta pretendida pelo consulente pode ser extraída do Acórdão nº 1624/20 – STP, prolatado no âmbito do procedimento de Consulta, o que goza de força normativa nos termos do § 4º do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte” (peça 14, fls. 1).

2 Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam: I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio.

Essa decisão já fora citada no parecer jurídico da entidade que instrui o feito (peça 4), tendo também sido explicitada pela unidade técnica (peça 13, fls. 4). De fato, o Acórdão nº 1624/2020, do Tribunal Pleno, cujo voto condutor é de minha autoria, que respondeu consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal Caiuá-Ambiental, foi decidido mediante o quórum qualificado, possuindo, portanto, em razão do preceituado no artigo 41 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15/12/2005³, força normativa e constituindo prejulgamento da tese a vincular decisões posteriores sobre o tema.

Embora a indagação não tenha sido expressamente elaborada outrora pelo consulente do citado expediente, do seu interior destaca-se a resposta que solicita o autor da presente:

A redação do decreto não discrepa da lei ao atribuir ao consórcio o papel de ente promotor do certame e aos consorciados, de contratantes, apenas inova a ordem jurídica ao trazer requisito não elencado em lei, qual seja, a necessidade de que sejam os consórcios “constituídos para tal fim”, impondo a necessidade de que seus atos constitutivos (protocolos de intenções) prevejam como um dos seus objetivos a realização de licitações. Ainda, ambos os diplomas, lei e regulamento, condicionam a possibilidade de licitação compartilhada com a celebração de contratos pelos entes consorciados à expressa previsão no instrumento convocatório da licitação. Assim, ou há a explícita regulamentação pelo edital da possibilidade, ou a prática é vedada em razão do silêncio do ato convocatório.

Desse modo, respondendo pontualmente aos questionamentos formulados, tem-se como resposta:

A possibilidade de realização de licitações compartilhadas por consórcios públicos depende de expressa previsão nesse sentido nos seus respectivos atos constitutivos, não se admitindo interpretação subjetiva/implícita quanto ao conteúdo da expressão “se constituídos para esse fim”, prevista no artigo 19 do Decreto nº 6.017/2007;

2.1 VOTO

Destarte, VOTO pelo conhecimento da consulta formulada pelo Presidente da CISMEPAR, para, no mérito, responder:

I - a possibilidade de realização de licitações compartilhadas por consórcios públicos depende de expressa previsão nesse sentido nos seus respectivos atos constitutivos, não se admitindo interpretação subjetiva/implícita quanto ao conteúdo da expressão “se constituídos para esse fim”, prevista no artigo 19 do Decreto nº 6.017/2007;

II - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no RITCEPR;

³ Art. 41. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada pelo quorum qualificado a que se refere o art. 115 desta lei, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

III - pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

É o voto.

3 DA DECISÃO

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

I - a possibilidade de realização de licitações compartilhadas por consórcios públicos depende de expressa previsão nesse sentido nos seus respectivos atos constitutivos, não se admitindo interpretação subjetiva/implícita quanto ao conteúdo da expressão “se constituídos para esse fim”, prevista no artigo 19 do Decreto nº 6.017/2007;

II - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

b) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 17 de março de 2022 – Sessão Virtual nº 3.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

RECOMPOSIÇÃO SALARIAL AGENTES POLÍTICOS – LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20 PRECEDENTE – ACÓRDÃO Nº 2600/21

PROCESSO Nº : 320276/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE MATO RICO
INTERESSADO : DANILO MIRANDA
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO Nº 3414/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Mato Rico. Manifestação da CGF pela inexistência de impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas coordenadorias vinculadas. Instrução CGM e Parecer MPC com respostas aos dois primeiros questionamentos. Remissão ao Acórdão nº. 2600/21-STP para questão referente à revisão anual. Pelo conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Mato Rico, por intermédio de seu Presidente, Sr. Danilo Miranda, em que solicita esclarecimentos sobre:

- 1 – Qual é o entendimento do Tribunal de Contas do Paraná sobre a aplicabilidade da lei que fixou os subsídios dos vereadores, prefeito, vice e secretário já no ano de 2021 em municípios que não tiveram a calamidade pública reconhecida?
- 2 – Não sendo possível a aplicação imediata da lei, os dispositivos que terminaram a minoração de subsídios ficam igualmente suspensos?
- 3 – Não havendo a aplicação imediata da lei, é possível a concessão de recomposição do poder de compra aos agentes políticos? De quem é a competência para tanto? Há possibilidade de pagamento retroativo?

O Parecer Jurídico sobre a consulta, emitido pela assessoria da Câmara, foi juntado à peça 04.

Nos termos do Despacho nº 420/21 (peça 06), o expediente foi recebido e encaminhado, por este Relator, à Escola de Gestão Pública para instrução nos termos do art. 313 do Regimento Interno.

Sobre o tema, por intermédio da Informação nº. 63/21 (peça 08), a Escola de Gestão Pública indicou a existência dos Processos nº. 639007/20 e 447230/20.

Os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) que, por intermédio do Despacho nº. 696/21 (peça 11), os remeteu à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), nos termos do art. 252-C do Regimento Interno.

A CGF, em seu Despacho nº. 824/21 (peça 12), esclareceu que “(...) não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização.”

A CGM, em sua Instrução 3476/21 (peça 13), em síntese, manifestou-se sobre os questionamentos nos seguintes termos:

- (i) Segundo entendimento desta Corte de Contas, consubstanciado na Nota Técnica nº 10/2020 da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, as proibições previstas no artigo 8º aplicam-se inclusive aos Municípios que não tiveram a calamidade pública reconhecida por norma local, à medida que o Decreto nº 06/2020 do Congresso Nacional teria o condão de produzir efeitos em todo o território nacional, independentemente da decretação e reconhecimento individualizado (...);
- (ii) “Dessa forma, o entendimento que deve prevalecer é no sentido de que está proibida, até 31/12/2021, a edição de lei municipal que tenha por objeto a majoração do subsídio dos Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários, independentemente da decretação do estado de calamidade pública pelo Município.”;
- (iii) “Conclui-se, portanto, que as leis municipais editadas a partir de 20/03/2020 que tenham por objeto a majoração do subsídio de seus agentes políticos devem ter sua eficácia suspensa até 31/12/2021, sob pena de flagrante violação ao artigo 8º, inciso I da Lei Complementar nº. 173/2020;
- (iv) “O artigo 8º da Lei Complementar veda tão somente a concessão de aumento de remuneração aos agentes públicos, de modo a preservar o equilíbrio fiscal durante o enfrentamento do estado de calamidade pública gerado pela pandemia da COVID-19, não havendo qualquer impedimento para que lei municipal promova a diminuição do subsídio devido aos seus agentes políticos de modo a adequá-lo à realidade local.”.
- (v) “Assim, em resposta ao questionamento articulado pelo consulente, esta unidade técnica manifesta-se no sentido de que não é possível a concessão de recomposição aos agentes políticos entre o período de 20/03/2020 a 31/12/2021 uma vez que a Revisão Anual, prevista no inciso X, do artigo 47 da Constituição Federal é alcançada pela vedação contida expressamente no inciso I, do artigo 8º, da Lei Complementar nº 173/2020, sendo que entendimento diverso constitui violação às ADIs 6.450 e 6.525, conforme já fixado em sede da Reclamação Constitucional nº 48.538-Paraná.

O Douto *parquet* de Contas, em seu Parecer nº 221/21 (peça 14), corroborou com a instrução da CGM, esclarecendo, para o último questionamento, o seguinte:

- (i) Esta temática já foi abordada em sede de Consulta por esta Corte de Contas no Acórdão 2600/2021 – Tribunal Pleno.”
- (ii) “Desse modo, em atendimento ao disposto no §4º do artigo 313 do Regimento Interno, sugere-se que encaminhe ao consulente a decisão proferida no referido Acórdão, determinando que os jurisdicionados abstenham de conceder recomposição inflacionária prevista no artigo 37, inciso X, da CF.

É o Relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos previstos no art. 311 do Regimento Interno, ratifico o recebimento da consulta, para respondê-la em tese.

Primeiro questionamento: Qual é o entendimento do Tribunal de Contas do Paraná sobre a aplicabilidade da lei que fixou os subsídios dos vereadores, prefeito, vice e secretário já no ano de 2021 em municípios que não tiveram a calamidade pública reconhecida?

Conforme bem explicitado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, as proibições previstas no art. 8º, que objetivam conter o aumento de despesas na administração pública durante o Estado de Calamidade decorrente da pandemia COVID-19, devem ser mantidas até 31/12/2021, independentemente de o Município ter decretado Estado de Calamidade. Nesse sentido, cito trecho do Acórdão nº. 3255/20-STP, de Relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Ivan Lelis Bonilha:

No caso em tela, a finalidade pretendida pelo legislador é cristalina; visando minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, decidiu-se coibir o crescimento de gastos com pessoal e a criação de despesas obrigatórias até 31/12/2021.”.

A possibilidade de aplicação das proibições decorrentes da Lei Complementar nº. 173/20, mesmo sem a decretação de Estado de Calamidade pelo município, foi trazida na Nota Técnica nº. 10/2020, da Coordenadoria-Geral de Fiscalização. Sobre tal disciplina, esclarece a CGM (peça 13):

(...) as proibições previstas no artigo 8º aplicam-se inclusive aos Municípios que não tiveram a calamidade pública reconhecida por norma local, à medida que o Decreto nº 06/2020 do Congresso Nacional teria o condão de produzir efeitos em todo o território nacional, independentemente da decretação e reconhecimento individualizado (...).

Quanto ao marco inicial das proibições da Lei Complementar nº. 173/20, é necessário uma interpretação literal do conteúdo do Inciso I daquela norma, ou seja, após a decretação do Estado de Calamidade pelo Decreto Legislativo nº 06/2020 em 20/03/2020, são vedadas as concessões, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, “(...) exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.”.

Nesse sentido, a CGM esclarece que “(...) as leis municipais editadas a partir de 20/03/2020¹ que tenham por objeto a majoração do subsídio de seus agentes políticos devem ter sua eficácia suspensa até 31/12/2021”.

Vale esclarecer que a vigência das leis, salvo disposição em contrário, ocorre 45 dias após sua publicação oficial, conforme art. 1º do Decreto-Lei 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Dessa sorte, normas cujo período de *vacatio legis* finalizou a partir do dia 20/03/2020, devem ter sua eficácia suspensa até dia 31/12/2021.

¹ Grifo nosso.

Pelo exposto, a resposta ao consulente deve ser: independentemente de ter o Estado de Calamidade decretado em âmbito municipal, aplicando-se o Decreto Legislativo nº 06/2020, que estabeleceu o Estado de Calamidade em âmbito nacional, a aplicabilidade de lei que fixou subsídios dos vereadores, prefeito, vice e secretário, de forma a majorá-los em relação ao exercício anterior, tem sua aplicabilidade suspensa até 31/12/2021, salvo se:

- (i) tenha vigência anterior a 20/03/2020;
- (ii) ocorra prorrogação da vigência das proibições previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 173/20;
- (iii) exista outra proibição legal.

Segundo questionamento: Não sendo possível a aplicação imediata da lei, os dispositivos que determinaram a minoração de subsídios ficam igualmente suspensos?

Conforme instrução processual, não resta dúvida doutrinária ou jurisprudencial sobre o objetivo da Lei Complementar nº. 173/20: redução de gastos para fazer frentes ao enfrentamento da pandemia COVID-19.

Dessa forma, leis que determinem a minoração de subsídios convergem com os objetivos da norma citada, razão pela qual não encontro qualquer impedimento para sua efetivação.

Portanto, a resposta ao consulente deve ser: leis que determinem a minoração de subsídios não encontram na Lei Complementar nº 173/20 quaisquer impeditivos de serem implementadas.

Terceiro questionamento: Não havendo a aplicação imediata da lei, é possível a concessão de recomposição do poder de compra aos agentes políticos? De quem é a competência para tanto? Há possibilidade de pagamento retroativo?

A questão referente à concessão de recomposição do poder de compra dos agentes públicos foi amplamente debatida nos autos do Processo sob nº. 447230/20, que em primeiro momento, no Acórdão nº. 293/21-STP, de Relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Artagão de Mattos Leão, fixou-se o entendimento pela inexistência de impedimentos de implementação de tal direito constitucional.

Não obstante, em razão da decisão do Excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, na Reclamação nº. 48.538/PR, a questão ganhou outro contorno. Ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, foi determinado a alteração do mencionado Acórdão nº 293/21-STP, tendo sido lavrado o Acórdão nº. 2600/21-STP, que em breve síntese, determinou que os jurisdicionados “(...) se abstenham de conceder a recomposição inflacionária a que faz menção o art. 37, X, da Constituição Federal, enquanto prevalecer referido entendimento.”

Portanto, a resposta ao consulente deve ser: quanto a recomposição inflacionária dos agentes políticos, deverá ser observado o entendimento fixado no Acórdão nº. 2600/21-STP, nos termos do art. 313, §4º do Regimento Interno.

Avaliados os questionamentos, de forma fundamentada, e indicadas as respostas, passo ao voto.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

Questão 01 – Qual é o entendimento do Tribunal de Contas do Paraná sobre a aplicabilidade da lei que fixou os subsídios dos vereadores, prefeito, vice e secretário já no ano de 2021 em municípios que não tiveram a calamidade pública reconhecida?

Resposta: independentemente de ter o Estado de Calamidade decretado em âmbito municipal, aplicando-se o Decreto Legislativo nº 06/2020, que estabeleceu o Estado de Calamidade em âmbito nacional, a aplicabilidade de lei que fixou subsídios dos vereadores, prefeito, vice e secretário, de forma a majorá-los em relação ao exercício anterior, tem sua aplicabilidade suspensa até 31/12/2021, salvo se:

a) tenha vigência anterior a 20/03/2020;

b) ocorra prorrogação da vigência das proibições previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 173/20;

c) exista outra proibição legal.

Questão 02 – Não sendo possível a aplicação imediata da lei, os dispositivos que terminaram a minoração de subsídios ficam igualmente suspensos?

Resposta: leis que determinem a minoração de subsídios não encontram na Lei Complementar nº 173/20 quaisquer impeditivos de serem implementadas;

Questão 03 – Não havendo a aplicação imediata da lei, é possível a concessão de recomposição do poder de compra aos agentes políticos? De quem é a competência para tanto? Há possibilidade de pagamento retroativo?

Resposta: quanto a recomposição inflacionária dos agentes políticos, deverá ser observado o entendimento fixado no Acórdão nº. 2600/21-STP, nos termos do art. 313, §4º do Regimento Interno.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I - Questão 01 – Qual é o entendimento do Tribunal de Contas do Paraná sobre a aplicabilidade da lei que fixou os subsídios dos vereadores, prefeito, vice e secretário já no ano de 2021 em municípios que não tiveram a calamidade pública reconhecida?

Resposta: independentemente de ter o Estado de Calamidade decretado em âmbito municipal, aplicando-se o Decreto Legislativo nº 06/2020, que estabeleceu o Estado de Calamidade em âmbito nacional, a aplicabilidade de lei que fixou subsídios dos vereadores, prefeito, vice e secretário, de forma a majorá-los em relação ao exercício anterior, tem sua aplicabilidade suspensa até 31/12/2021, salvo se:

a) tenha vigência anterior a 20/03/2020;

b) ocorra prorrogação da vigência das proibições previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 173/20;

c) exista outra proibição legal;

II - Questão 02 – Não sendo possível a aplicação imediata da lei, os dispositivos que terminaram a minoração de subsídios ficam igualmente suspensos?

Resposta: leis que determinem a minoração de subsídios não encontram na Lei Complementar nº 173/20 quaisquer impeditivos de serem implementadas;

III - Questão 03 – Não havendo a aplicação imediata da lei, é possível a concessão de recomposição do poder de compra aos agentes políticos? De quem é a competência para tanto? Há possibilidade de pagamento retroativo?

Resposta: quanto a recomposição inflacionária dos agentes políticos, deverá ser observado o entendimento fixado no Acórdão nº. 2600/21-STP, nos termos do art. 313, §4º do Regimento Interno;

IV - determinar, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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, 9 de dezembro de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

RECOMPOSIÇÃO SALARIAL

LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20 – INTERPRETAÇÃO

PROCESSO Nº : 46673/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO AMAZONAS
INTERESSADO : LUIZ CARLOS CHIMILOSKI
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3454/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Porto Amazonas. Fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais. Interpretação da expressão “determinação legal anterior” contida no art. 8º, incisos I e VI, da Lei Complementar nº 173/2020. Efeitos a contar de 01/01/2022. Resposta à consulta.

1 DO RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre consulta formulada pelo senhor Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Porto Amazonas, Luiz Carlos Chimiloski, por meio da qual indaga acerca das seguintes questões:

- a) Qual a interpretação, em tese, da expressão “determinação legal anterior” contida nos incisos I e VI, Art. 8.º da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, em relação à possível fixação de subsídios feita por lei municipal publicada anteriormente à entrada em vigência da referida lei federal?
- b) Qual o fundamento legal, em tese, contido na legislação federal que possa ser eventualmente aplicável para que não seja implementado o conteúdo normativo estabelecido, teoricamente, em uma lei municipal que estabeleceu subsídios para agentes políticos da atual legislatura, e que, em tese, tenha sido regular e formalmente aprovados pela legislatura anterior nos termos do Art. 29, VI, da Constituição Federal antes de 28 de maio de 2020?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Jurídica da Câmara, entendendo, em síntese, que a Lei Complementar nº 173 trouxe regras específicas que vedaram de forma expressa qualquer ajuste remuneratório, o que implicou na impossibilidade de qualquer validade efetiva de eventual lei municipal com vigência a partir de janeiro de 2021. Aduziu, ainda, que da interpretação de dispositivos da Lei nº 4.657/42, da Lei Complementar nº 95/98, bem como da própria LC nº 173/2020, entende-se como “determinação legal anterior” a lei (federal, estadual, municipal ou distrital) que tenha sido veiculada anteriormente a 28 de maio de 2020, desde que sua cláusula de vigência permita a produção de efeitos imediatos e gerais.

Presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa¹, conheci da consulta conforme Despacho nº 227/21-GCDA.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que foram encontradas decisões que tangenciam o tema específico submetido à apreciação - Ac nº 293/21-TP, Ac nº 80/21-TP e Ac nº 3255/20-TP. Desse modo, inexistindo pronunciamento com efeito normativo por parte do Tribunal, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução e ao Ministério Público de Contas para parecer.

A unidade técnica (peça nº 13) observou que apesar de se tratar de lei anterior à entrada em vigor da Lei Complementar nº 173/2020 (ocorrida em 28/05/2020), não há que se falar na aplicação da exceção legal contida nos incisos I e VI do artigo 8º, uma vez que lei municipal editada durante a legislatura 2017/2020 para fixar os subsídios dos agentes políticos tem o condão de surtir efeitos tão somente em data futura, qual seja, a legislatura seguinte, iniciada em 1º de janeiro de 2021.

Anotou que se na ocasião da entrada em vigor da LC nº 173/2020 a lei municipal anterior ainda não possuía capacidade para produzir todos os seus efeitos, não se pode cogitar em enquadramento na exceção legal prevista nos incisos I e VI do artigo 8º consistente na “determinação legal anterior” à pandemia.

Sobre a eficácia temporal das proibições contidas nos incisos I e VI do artigo 8º, entendeu que o próprio dispositivo legal admitiu a retroatividade da lei ao momento da decretação da calamidade pública, o que resulta na conclusão de que apenas as determinações legais anteriores a 20/03/2020 - data da decretação do estado de calamidade pública em âmbito nacional por meio do Decreto Legislativo nº 06/2020 do Congresso Nacional - são capazes de excepcionar as proibições em questão.

Já as determinações legais ocorridas entre 20/03/2020 e 28/05/2020 (data de entrada em vigor da LC 173/2020) não são suficientes a afastar as proibições, eis que posteriores à decretação da calamidade pública.

Dessa forma, propôs a seguinte resposta aos questionados formulados pela Câmara de Porto Amazonas:

Com fundamento na interpretação do conteúdo disposto nos incisos I e VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 em conjunto com o artigo 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro a expressão “determinação legal anterior” à calamidade pública deve ser entendida como a determinação legal que seja apta a produzir todos os seus efeitos de forma geral e imediata.

A lei municipal responsável por fixar o subsídio dos agentes políticos que tenha sido publicada antes do início de vigência da LC nº 173/2020, mas com

¹ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: 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.

previsão para surtir efeitos tão somente em momento posterior (legislatura subsequente) não possui efeitos gerais e imediatos, razão pela qual não está compreendida pela expressão “determinação legal anterior”. Dessa forma, naquilo que for contrária à lei de caráter nacional, deve ter sua eficácia suspensa, ainda que temporariamente (entre 20/03/2020 a 31/12/2021).

O Ministério Público de Contas, acompanhando as observações da CGM, acrescentou que, tratando de matéria de índole constitucional, as vedações impostas pela LC nº 173/2020, especialmente em seu artigo 8º, não alcançam a fixação de subsídios dos agentes políticos. Contudo, referidos agentes públicos enquanto membros de poder se submetem às regras de direito financeiro positivadas no artigo 8º da norma, de forma que a compreensão e interpretação do sistema jurídico impõem que o valor fixado, quando superior ao da atual legislatura, somente surta efeitos após 31/12/2021.

Por tais fundamentos, sustentou não haver óbice criado pela LC nº 173/20 para a fixação de subsídio de agentes políticos para a próxima legislatura. Todavia, para que seja considerada lícita, deve ser observada a restrição relativa ao período indicado na LC nº 173/20, quanto aos efeitos financeiros, que se aplica às unidades da Federação em que for reconhecido o estado de calamidade pública, nos termos do art. 65, § 2º, I da Lei Complementar nº 101/00 (peça nº 14).

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cabe registrar a relevância do assunto contemplado na consulta, revestindo-se de relevante interesse público, de forma a merecer o enfrentamento pelo Tribunal de Contas e cujo posicionamento certamente servirá de diretriz para todos os jurisdicionados do Estado do Paraná.

Verifico que o objeto da dúvida foi suficientemente analisado na instrução processual e nos pareceres jurídicos da Procuradoria da Câmara interessada e do Ministério Público de Contas, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e sinalizada.

Diferentemente da regra prevista no art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro², as leis municipais que fixam subsídios para as legislaturas subsequentes não possuem efeito imediato, à medida que as disposições lá contidas estão condicionadas a termo fixado no futuro - início da nova legislatura.

É o que se extrai do art. 29, VI, da Carta Constitucional quando o preceito define que o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente.

E seguindo a previsão do art. 24, § 4º, do mesmo texto constitucional³, a lei municipal responsável por fixar o subsídio dos agentes políticos que tenha sido

2 Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

3 Art. 24, § 4.º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

publicada antes do início de vigência da LC nº 173/2020, mas com previsão para surtir efeitos em momento posterior, deve ter sua eficácia suspensa, ainda que temporariamente, naquilo que for contrária à lei de caráter nacional.

A bem da verdade, o cotejo dessa novel situação trazida no Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) com os dispositivos aplicados da Constituição Federal e da LINDB acabou por concretizar ilustrativo caso para servir de exemplo nos livros de direito quando tratarem do plano de eficácia das leis e questões de (ir)retroatividade.

Ademais, destaco o entendimento já firmado por esta Corte na Tomada de Contas Extraordinária nº 388750/ 21 de minha Relatoria:

Afinal, **conforme consta no art. 8º da LC 173/20, a legislação anterior para prevalecer frente às proibições então elencadas deve preceder à calamidade pública decretada em 20/03/2020 pelo Congresso Nacional (DL 06/2020).**

A propósito, nesse sentido, já discorreu a Procuradoria Geral do Estado no Parecer 13/2020:

Em suma, tem-se que:

a) para as hipóteses previstas nos incisos I e VI: **poderá haver aplicação retroativa das vedações impostas, irradiando efeitos para o momento da decretação da calamidade pública;**

b) para os demais incisos do art. 8º são atingidos apenas os atos posteriores à publicação da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

[...]

Assim, **é possível aplicar os efeitos dos incisos I e VI do art. 8º de maneira retroativa**, respeitado o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, suspendendo-se os atos não enquadrados nessas hipóteses e que tenham sido editados após a publicação do Decreto Legislativo nº 06/2020, ou seja, após 20 de março de 2020. (Acórdão nº 1621/21-TP) (Grifos nossos).

De relevo anotar, também, o precedente colacionado pelo órgão ministerial em sua manifestação:

CONSULTA. SUBSÍDIO DOS VEREADORES. VEDAÇÃO DA MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS PARA A MESMA LEGISLATURA. OBRIGATORIEDADE DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. ARTIGO 29, INCISO VI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE CONCESSÃO DE REAJUSTE ATÉ DEZEMBRO DE 2021. ARTIGO 8º DA LC 173/2020. 1. **A Lei Municipal que fixará os subsídios dos vereadores deverá obedecer o princípio da anterioridade. Portanto, deverá ser promulgada ainda no exercício corrente (último ano de legislatura), para surtir efeitos apenas na subseqüente.** Salientamos que, de acordo com o artigo 44, parágrafo único, da Constituição Federal, “Cada legislatura terá a duração de quatro anos”. A construção legal disposta no art. 29, VI, da CF/88 impede a possibilidade de ocorrer autoconcessão de majoração dos próprios subsídios pelos Edis, já que a Câmara somente majorará os subsídios dos Vereadores que venham a compor a legislatura subseqüente àquela que os majorou. 2. **O artigo 8º, inciso I, da LC nº 173 de 2020 proibiu a concessão de reajuste até dezembro de 2021, ressalvados os casos previstos na Lei. Ocorre que, o ano de 2021 será o primeiro ano da legislatura, mas por conta da vedação trazida pelo citado dispositivo, caso haja alteração/majoração dos subsídios dos**

vereadores, mesmo que dentro do limite legal, observados os critérios estabelecidos na Lei Orgânica do Município e os tetos remuneratórios, não poderão ser concedidos até 31 de dezembro de 2021, tendo seus efeitos produzidos somente a partir de 01 de janeiro de 2022. (TCM/BA – CONSULTA - CÂMARA MUNICIPAL DE CENTRAL -PROCESSO N° 09224/20 - PARECER N° 00946-20, em 18 de junho de 2020). (destaque intencional)

Portanto, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.

2.1 VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento e resposta à presente consulta nos seguintes termos:

a) Qual a interpretação, em tese, da expressão “determinação legal anterior” contida nos incisos I e VI, Art. 8.º da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, em relação à possível fixação de subsídios feita por lei municipal publicada anteriormente à entrada em vigência da referida lei federal?

Resposta: Com fundamento na interpretação do conteúdo disposto nos incisos I e VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 em conjunto com o artigo 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro a expressão “determinação legal anterior” à calamidade pública deve ser entendida como a determinação legal que seja apta a produzir todos os seus efeitos de forma geral e imediata

A lei municipal responsável por fixar o subsídio dos agentes políticos que tenha sido publicada antes do início de vigência da LC nº 173/2020, mas com previsão para surtir efeitos tão somente em momento posterior (legislatura subsequente) não possui efeitos gerais e imediatos, razão pela qual não está compreendida pela expressão “determinação legal anterior”. Dessa forma, naquilo que for contrária à lei de caráter nacional, deve ter sua eficácia suspensa, ainda que temporariamente (entre 20/03/2020 a 31/12/2021).

b) Qual o fundamento legal, em tese, contido na legislação federal que possa ser eventualmente aplicável para que não seja implementado o conteúdo normativo estabelecido, teoricamente, em uma lei municipal que estabeleceu subsídios para agentes políticos da atual legislatura, e que, em tese, tenha sido regular e formalmente aprovados pela legislatura anterior nos termos do Art. 29, VI, da Constituição Federal antes de 28 de maio de 2020?

Resposta: O fundamento legal é o art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/2020.

Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, encerrem-se os autos, nos termos do art. 398 do RI.

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 e responder à presente consulta nos seguintes termos:

I - Qual a interpretação, em tese, da expressão “determinação legal anterior” contida nos incisos I e VI, Art. 8.º da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, em relação à possível fixação de subsídios feita por lei municipal publicada anteriormente à entrada em vigência da referida lei federal?

Resposta: Com fundamento na interpretação do conteúdo disposto nos incisos I e VI do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 em conjunto com o artigo 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro a expressão “determinação legal anterior” à calamidade pública deve ser entendida como a determinação legal que seja apta a produzir todos os seus efeitos de forma geral e imediata;

A lei municipal responsável por fixar o subsídio dos agentes políticos que tenha sido publicada antes do início de vigência da LC nº 173/2020, mas com previsão para surtir efeitos tão somente em momento posterior (legislatura subsequente) não possui efeitos gerais e imediatos, razão pela qual não está compreendida pela expressão “determinação legal anterior”. Dessa forma, naquilo que for contrária à lei de caráter nacional, deve ter sua eficácia suspensa, ainda que temporariamente (entre 20/03/2020 a 31/12/2021);

II - Qual o fundamento legal, em tese, contido na legislação federal que possa ser eventualmente aplicável para que não seja implementado o conteúdo normativo estabelecido, teoricamente, em uma lei municipal que estabeleceu subsídios para agentes políticos da atual legislatura, e que, em tese, tenha sido regular e formalmente aprovados pela legislatura anterior nos termos do Art. 29, VI, da Constituição Federal antes de 28 de maio de 2020?

Resposta: O fundamento legal é o art. 8º, I, da Lei Complementar nº 173/2020;

III - Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, determinar o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do RI.

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, 9 de dezembro de 2021 – Sessão Virtual nº 20.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

REEQUILÍBRIO CONTRATUAL PERCENTUAL DE AUMENTO – PARÂMETROS

PROCESSO N° : 699530/20
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICIPIO DE MARINGA
 INTERESSADO : MUNICIPIO DE MARINGA, ULISSES DE JESUS MAIA KOTSIFAS
 RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 544/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Percentual de aumento que exige a realização de reequilíbrio contratual. Documentos que devem ser apresentados pelos contratados. Momento ou como devem ser reequilibrados os contratos. Necessidade de rever todos os itens do contrato. Sistema de preços possível de ser utilizado para constatação do valor dos insumos passíveis de reequilíbrio. Data a ser considerada como ponto de partida para análise do reequilíbrio. BDI e o desconto aplicado devem ser mantidos e reaplicados após a correção dos valores pelo reequilíbrio. Procedimento a ser adotado numa possível solicitação de reequilíbrio imediato. Preço dos insumos da construção civil para fins de reequilíbrio contratual são aqueles efetivamente despendidos pelo contratado.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta¹ encaminhada pelo Município de Maringá, através de seu Prefeito, Sr. Ulisses de Jesus Kotsifas Maia, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente indaga a respeito de reequilíbrio contratual de contratos de obras públicas, para fins de padronizar critérios e metodologias para análise dos referidos procedimentos, evitando morosidade, paralisação de obras e maiores prejuízos às contratantes, nos seguintes termos:

1. Qual o percentual de aumento/montante de impacto ensejará o direito ao reequilíbrio? Basta o aumento acima de qual percentual da inflação, a qual já é corrigida pelo reajuste?
2. Quais os documentos devem ser apresentados pelos contratados, a fim de demonstrar o desequilíbrio contratual?
3. Em que momento ou como devem ser reequilibrados os contratos, por período de cada medição, realizando buscas e atualização de preços dos insumos utilizados no período pelo sistema de cotação de mercado? Ou reequilibra-se o contrato em todo o seu residual?
4. Considerando que o aumento não foi pontual, pois diversos itens do contrato possivelmente tiveram os preços elevados, é possível proceder a análise apenas dos itens solicitados? Ou é necessário rever todos os itens do contrato?
5. Qual o sistema de preços possível de ser utilizado para constatação dos valores dos insumos passíveis de reequilíbrio? Há possibilidade de se aplicar

¹ Peça 03 destes autos.

diretamente os percentuais disponibilizados pelo INCC (Índice Nacional de Custo de Construção), quando confirmado que aquela classe de insumo realmente sofreu alta extraordinária? Ou é necessário a determinação unitária do valor de cada insumo através de cotação de mercado?

6. Qual data base deve ser considerada como ponto de partida para análise do reequilíbrio? A data da proposta ou a data base do orçamento de referência da licitação?

7. O BDI e o desconto aplicado na proposta deverá ser mantido e reaplicado após a correção dos valores pelo reequilíbrio?

8. Diante do cenário vivido e exposto acima e sabendo que há uma grande demanda de obras em fase de licitação, das quais muitas tem data-base do orçamento de referência com meses de defasagem, qual o procedimento a ser adotado numa possível solicitação de reequilíbrio imediato, quando da formalização do contrato?

Além disso, o Consulente apresentou² caderno de perguntas e respostas e parecer jurídico elaborado pela CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção.

Através do Despacho nº 1080/20³, verificou-se que o Consulente não apresentou parecer jurídico elaborado pela sua assessoria, nos termos do art. 311, IV, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, razão pela qual foi determinada a sua intimação.

Devidamente intimado, o Consulente apresentou⁴ parecer jurídico elaborado pela Procuradoria Geral do Município, que concluiu pela apresentação das seguintes respostas:

1. Considera-se passível de reequilíbrio a variação de custo superior à variação do índice de correção previsto no contrato, devendo ser analisado o contrato globalmente.

2. As notas fiscais de aquisição de insumos podem ser utilizadas para a demonstração da variação de custos que enseja o reequilíbrio, sem prejuízo das necessárias cotações oficiais para a aferição da legitimidade dos valores; tratando-se, em regra, as tabelas oficiais (SINAPI e SINCRO) os instrumentos referenciais a serem utilizados para certificação do eventual desequilíbrio.

3. Somente é possível realizar o reequilíbrio em relação às obrigações já cumpridas pela contratada, mediante a efetiva demonstração da alta extraordinária dos custos, sendo vedada a aplicação do reequilíbrio para o saldo residual do contrato, tendo em vista que a variação extraordinária dos custos pode ser revertida com o restabelecimento da normalidade dos preços, a depender das oscilações do mercado.

4. A avaliação do desequilíbrio contratual deve ser realizada necessariamente de forma global, sendo vedada a análise pontual dos itens suscitados, pois o exame do desequilíbrio deve considerar a equação financeira geral do contrato.

5. A análise do desequilíbrio segue a mesma sorte da exigência de utilização das tabelas oficiais (SINAPI e SINCRO) para se aferir a média de variação dos custos. A utilização do INCC presta-se tão somente para realizar a aferição da álea extraordinária.

6. A equação financeira do contrato é estabelecida na data de apresentação da proposta. Ou seja, somente variações supervenientes podem ensejar o pedido de desequilíbrio.

2 Peça 04 destes autos.

3 Peça 07 destes autos.

4 Peça 13 destes autos.

7. Devem ser aplicados os mesmos critérios da proposta no que diz respeito ao desconto. No que se refere ao BDI, como é composto por diversos itens, deve ser demonstrada a pertinência (nexo) do respectivo componente com os itens que ensejaram o desequilíbrio.

8. Eventual defasagem do orçamento deve ser suscitada pelos licitantes antes da apresentação das propostas e, se pertinente, o orçamento merece revisão. De outro lado se, a despeito da defasagem do orçamento, o licitante silencia e apresenta proposta, parte-se do pressuposto de que houve adesão ao orçamento, sendo vedado pleito de reequilíbrio por fatos anteriores à proposta, sob pena de violação da boa-fé contratual e ao regime jurídico-administrativo. Ou seja, somente variações extraordinárias supervenientes à proposta podem justificar o reequilíbrio/revisão contratual.

O Consulente apresentou emenda à petição inicial, realizando novo questionamento, nos seguintes termos:

Tendo em vista que o SINAPI não traz a realidade de preços dos insumos da construção civil, qual o sistema de preços é possível de ser utilizado para a garantia do reequilíbrio dos contratos públicos quanto aos insumos da construção civil? Há possibilidade de se aplicar os preços de mercado, como?

Após a devida intimação, nos termos do Despacho nº 214/21⁵, o Consulente apresentou⁶ parecer jurídico elaborado pela Procuradoria Geral do Município de Maringá em relação ao último questionamento, que apontou que a resposta foi apresentada no parecer anterior, nos seguintes termos:

1. Nos termos da fundamentação e dos próprios instrumentos normativos que orientam a utilização das tabelas oficiais do SINAPI e SINCRO para a fixação do preço máximo das obras públicas; tem-se que tais tabelas têm o condão de refletir o “preço de mercado”; bastando que, no momento da aferição do desequilíbrio, sobretudo em épocas de elevação extraordinária e constante dos insumos, sejam feitas as adequações necessárias, utilizando-se as tabelas-publicações que reflitam o período cronológico de cumprimento das obrigações que ensejaram a revisão contratual; adequando-se, portanto, o aspecto temporal de reflexo nas tabelas.

Tem-se que somente nos casos de elaboração de composições próprias para se aferir o preço máximo da licitação, haveria de se falar na utilização do mesmo método, para fins de revisão contratual. Do contrário, aplica-se a mesma metodologia, com as adequações no aspecto cronológico, devidamente justificado no procedimento.

A SJB – Secretaria de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 31/21⁷, apresentou alguns Acórdãos deste Tribunal que seriam aplicáveis ao caso.

A CGF – Coordenadoria Geral de Fiscalização, através do Despacho nº 465/21⁸, certificou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

5 Peça 18 destes autos.

6 Peça 21 destes autos.

7 Peça 23 destes autos.

8 Peça 26 destes autos.

A CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, através da Instrução nº 3559/21, concluiu que não cabe um aumento geral de valores contratuais com base em índices inflacionários, ainda que setORIZADOS, pois tal proceder se distancia do instituto do reequilíbrio econômico-financeiro; e, quanto aos questionamentos, acompanhou o opinativo exarado pela Procuradoria Municipal.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 229/21 - PGC⁹, opinou pela expedição das seguintes respostas:

1. Não há, na doutrina e jurisprudência, parâmetro de impacto ao contrato que ensejará o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro.

2. Não é possível indicar um rol de documentos aptos a demonstrar o desequilíbrio econômico-financeiro tendo em vista a variedade de objetos e a amplitude do grau de complexidade de cada objeto contratado pela Administração Pública.

3. Não há uma oportunidade específica para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo. O contratado deve provocar a Administração Pública requerendo o reequilíbrio devidamente justificado, instruído e alinhado aos pressupostos da ocorrência de caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis.

O reequilíbrio não pode ser automático e abrange os itens ou atividades que sofreram variação de custo decorrente dos fatos tratados como pressupostos para sua concessão, ainda que englobe a totalidade do contrato.

4. A concessão de reequilíbrio econômico-financeiro deve estar adstrita ao pedido do contratado, não podendo a Administração Pública agir de ofício e rever todos os itens do contrato, sob pena de violação dos princípios da eficiência (fazer certo com menos tempo e recursos), da eficácia (fazer a coisa dar certo), do interesse público (não é do interesse público dispendir um valor maior quando pode ser executado pelo menor valor) e da economicidade.

5. Para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, os sistemas de preços de insumos apenas podem ser utilizados como subsídio à decisão de concessão do reequilíbrio.

Não é possível a adoção de índice de preços para a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro, tendo em vista a sua caracterização como reajuste. Os índices são de caráter geral para determinado segmento e leva em conta relações de mercado e de oferta e procura, não se confundindo com a finalidade do reequilíbrio contratual que é a equalização da remuneração do contratado diante da ocorrência de imprevisão e incerteza.

A incidência do reequilíbrio contratual deve recair em cada item ou atividade prevista na proposta comercial tendo em vista que os preços ali ofertados levaram em consideração as especificidades, características e condições do contratado.

6. O termo inicial para a análise do reequilíbrio contratual é a data de entrega da proposta comercial ao órgão licitante, momento no qual a Administração Pública aceita as condições e as relações se estabilizam.

7. O BDI e o desconto são grandezas percentuais constantes, devendo ser mantidos quando houver a correção de valores por reequilíbrio econômico-financeiro.

Quanto a sua aplicação, por se tratar de uma constante, a incidência antes ou depois da correção não modifica o seu resultado.

9 Peça 28 destes autos.

8. Não se denota, em tese, as premissas fáticas de caso fortuito, força maior, fato do príncipe ou fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, autorizativas da concessão de reequilíbrio econômico-financeiro, devendo a Administração Pública publicar licitações cujos orçamentos referenciais contemple valores atualizados e de mercado.

9. Para subsidiar e instruir o procedimento de concessão de reequilíbrio econômico-financeiro, deve o órgão contratante se valer do disposto no § 2º do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, ainda que a licitação seja regida pela Lei nº 8.666/93, além de outros sistemas de preços, conforme estabelece o § 3º do mesmo dispositivo, bem como proceder a pesquisa de preços de mercado.

Por fim, vieram os autos conclusos.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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

1. Qual o percentual de aumento/montante de impacto ensejará o direito ao reequilíbrio? Basta o aumento acima de qual percentual da inflação, a qual já é corrigida pelo reajuste?
2. Quais os documentos devem ser apresentados pelos contratados, a fim de demonstrar o desequilíbrio contratual?
3. Em que momento ou como devem ser reequilibrados os contratos, por período de cada medição, realizando buscas e atualização de preços dos insumos utilizados no período pelo sistema de cotação de mercado? Ou reequilibra-se o contrato em todo o seu residual?
4. Considerando que o aumento não foi pontual, pois diversos itens do contrato possivelmente tiveram os preços elevados, é possível proceder a análise apenas dos itens solicitados? Ou é necessário rever todos os itens do contrato?
5. Qual o sistema de preços possível de ser utilizado para constatação dos valores dos insumos passíveis de reequilíbrio? Há possibilidade de se aplicar diretamente os percentuais disponibilizados pelo INCC (Índice Nacional de Custo de Construção), quando confirmado que aquela classe de insumo realmente sofreu alta extraordinária? Ou é necessário a determinação unitária do valor de cada insumo através de cotação de mercado?
6. Qual data base deve ser considerada como ponto de partida para análise do reequilíbrio? A data da proposta ou a data base do orçamento de referência da licitação?
7. O BDI e o desconto aplicado na proposta deverá ser mantido e reaplicado após a correção dos valores pelo reequilíbrio?
8. Diante do cenário vivido e exposto acima e sabendo que há uma grande demanda de obras em fase de licitação, das quais muitas tem data-base do orçamento de referência com meses de defasagem, qual o procedimento a ser adotado numa possível solicitação de reequilíbrio imediato, quando da formalização do contrato?
9. Tendo em vista que o SINAPI não traz a realidade de preços dos insumos da construção civil, qual o sistema de preços é possível de ser utilizado para a garantia do reequilíbrio dos contratos públicos quanto aos insumos da construção civil? Há possibilidade de se aplicar os preços de mercado, como?

O Consulente afirma que os insumos do setor da construção civil sofreram aumentos significativos após a pandemia; que o Município tem sido provocado pelas empresas contratadas para obras e serviços para reequilibrar os contratos

administrativos; que os sistemas oficiais de referência de preços possuem atraso entre o período de levantamento de dados e a sua disponibilização, razão pela qual não correspondem à realidade do mercado, tendo em vista a variação contínua de preços; que possui número reduzido de servidores para fazer frente à demanda de reequilíbrios contratuais; que se faz necessária a padronização dos critérios e metodologias para análise dos procedimentos de reequilíbrio.

Inicialmente, verifico que os questionamentos apresentados na Consulta foram realizados em tese, ou seja, não foram descritos casos concretos nos, além de terem sido cumpridos os demais requisitos para a propositura de processo de Consulta perante este Tribunal de Contas, nos termos do art. 311 da Lei Orgânica.

Somente em seus considerandos e fundamentos para apresentação de questionamentos, o Consulente apresentou algumas questões de fato, como a recorrente solicitação por parte dos contratados para a realização de reequilíbrios contratuais e a falta de servidores suficientes para tal. No entanto, tais indicações não causam interferência nas teses apresentadas em seus questionamentos, além de que tais fatos também fazem parte do cotidiano dos municípios, que, em tempos de pandemia, também estão sendo impactados pelo aumento dos custos de construção e os consequentes pedidos de reequilíbrios contratuais, podendo ser considerados como teses abstratas.

Desse modo, deve ser conhecida a Consulta.

Quanto ao mérito, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é direito subjetivo do contratado e, inclusive, da Administração Pública, possuindo contornos e proteção constitucional, conforme o art. 37, XXI, da Constituição Federal, que determina que devem ser mantidas as condições efetivas da proposta durante toda a execução contratual.

O equilíbrio econômico-financeiro é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratado e, de outro, pela compensação econômica a ser paga pela Administração. Tendo em vista essa necessária relação de equilíbrio, quando algum dos lados da balança se altera é necessário o restabelecimento do equilíbrio negocial, para fins de manter as condições materiais da proposta que serviu de fundamento à avença ou contratação. Para tanto, a Lei nº 8.666/93 estabelece três institutos para a realização de reequilíbrio contratual, o reajuste, a repactuação e a revisão.

O reajuste ocorre quando for necessário atualizar os valores do contrato, para fins de retratar a variação do custo de produção, podendo ser adotados índices específicos e setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela, devendo os contratos estabelecerem os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços, e os critérios de atualização monetária entre a data do

adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento, nos termos do art. 40, XI, e do art. 55, III, da Lei nº 8.666/93.

A repactuação é aplicável nos casos de majoração salarial da categoria profissional cujo trabalho é contratado pela Administração, decorrente de acordo ou convenção coletiva de trabalho, utilizada nos contratos contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Por fim, a revisão visa restabelecer o equilíbrio contratual na ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual, conforme prevê a Lei nº 8.666/93, nos seguintes termos:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II - por acordo das partes:

[...]

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

[...]

A revisão contratual, portanto, é o meio de recompor o equilíbrio econômico-financeiro nos casos de ocorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, que venham a retardar ou impedir a execução do contrato. Além disso, o direito à revisão independe de previsão em edital ou contrato e de transcurso de prazos.

Conforme previsto no Acórdão nº 3420/17, proferido nos autos de Consulta nº 460995/16 pelo Pleno deste Tribunal de Contas, ressalta-se

a inexistência de discricionariedade por parte da administração pública frente à provocação do contratado e à comprovação, por parte deste, das referidas hipóteses do art. 65. Estando estas devidamente caracterizadas, bem como detalhado e quantificado o impacto do fato superveniente, é direito do contratado e dever da contratante a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste firmado.

Desse modo, comprovada a ocorrência das hipóteses que causam desequilíbrio contratual por parte do contratado, deve a Administração revisar os termos acordados, para fins de reequilibrar a avença, atendendo ao disposto previsto na Constituição Federal e na Lei de Licitações.

No presente caso, é fato notório que a pandemia de COVID-19 ocorrida mundialmente acarretou aumento de preços generalizado em diversos países, inclusive no Brasil, onde a inflação impactou, também, o ramo de construção civil, tendo em vista as dificuldades ocasionadas na cadeia de produção e transporte global e o fenômeno da desvalorização das moedas de muitos países, tendo em vista a necessidade de prestação de auxílios financeiros pelos governos à população diretamente atingida pelo desemprego, custeada, principalmente, pela disponibilização de mais moeda fiduciária em circulação.

Especificamente no mercado da construção civil, conforme bem demonstrado no Parecer elaborado pela CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção, apresentado pelo Consulente junto à sua peça inicial, foram geradas oscilações relacionadas direta e indiretamente pela pandemia, decorrentes de uma inicial retração da indústria, que reduziu ou suspendeu a sua produção, frente a um incremento da demanda da autoconstrução, tendo em vista o isolamento social e o pagamento de auxílio financeiro pelo Governo Federal, ocasião em que “diversas pessoas aproveitaram para realizar pequenas reformas ou ampliações em suas residências, gerando o “efeito formiguinha””¹⁰.

Essa conjuntura de diminuição da oferta e aumento da demanda gerou aumentos expressivos no preço de material de construção, ocasionando impactos relevantes na estrutura de custos dos contratos administrativos de obras e serviços de engenharia, provocando um desequilíbrio da equação econômico-financeira inicial.

Desse modo, verifica-se, em tese, a ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, decorrentes de caso fortuito ou força maior, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual, possibilitando a realização de revisão contratual pela Administração Pública, a fim de reequilibrar os contratos decorrentes de obras e serviços de engenharia.

No entanto, conforme bem apontou a CGM em sua Instrução técnica, as questões trazidas pelo Consulente

indicam a intenção de promover reajuste generalizado aos contratos vigentes e licitações vindouras, em razão da pressão dos contratados e suas entidades corporativas, considerando a facilidade e praticidade da medida, apoiando-se na falta de servidores, com o argumento do reequilíbrio econômico-financeiro¹¹. No entanto, “não cabe um aumento geral de valores contratuais com base em índices inflacionários, ainda que setorializados, como pretende o Sinduscon (peça 5), posto que tal proceder se distancia do instituto do reequilíbrio econômico-financeiro tratado nos diversos dispositivos da Lei 8.666/93¹².

10 Pg. 14 da peça 04 destes autos.

11 Pg. 03 da peça 27 destes autos.

12 Idem.

Ocorre que a revisão contratual somente pode ocorrer de acordo com as peculiaridades do caso concreto, ou seja, devem ser analisados, caso a caso, os contratos e os impactos do evento imprevisível ou de consequências incalculáveis que desequilibram sua equação econômico-financeira. Não é possível, nesses casos, se utilizar de determinado índice geral de preços ou inflacionário, mesmo que seja específico de determinado mercado ou categoria de insumos, uma vez que cada tipo de contrato ou cada tipo de obra ou serviço de engenharia pode sofrer um impacto diferente pelo mesmo fato, tendo em vista que são diversos em relação a seus objetos e termos acordados.

Inclusive, em cada caso, deve ser analisada a alocação de riscos distribuídos entre a Administração e o contratado, presente nos respectivos contratos, principalmente através da matriz de riscos, a fim de se averiguar se o evento imprevisível ou de consequências incalculáveis está definido como de responsabilidade de um ou outro, hipótese em que tal risco já estaria devidamente precificado no momento de celebração do contrato, não podendo ser invocado como álea econômica extraordinária e extracontratual por qualquer das partes.

Para a realização do reequilíbrio contratual por meio da revisão, é necessário que o contratado realize tal solicitação formalmente à Administração, indicando o evento imprevisível ou de consequências incalculáveis que impactaram na equação econômico-financeira contratual, inclusive com a demonstração, pormenorizada, de seu impacto na planilha de composição de preços que serviu de base para a celebração do contrato, de todos os seus itens, inclusive daqueles que sofreram redução de valor, uma vez que o reequilíbrio visa adequar o pagamento devido pela Administração em relação às prestações devidas pelo contratado de acordo com o pactuado inicialmente, podendo sofrer um acréscimo ou decréscimo de valor cada um dos itens, de acordo com a sua variação de preços, devendo a conclusão final considerar os preços globais dos componentes dos custos, conforme bem concluiu a Procuradoria Municipal, nos seguintes termos:

19. Nesta senda, apresenta-se como premissa fática fundamental a **demonstração da composição do preço proposto pela Contratada quando da realização do procedimento licitatório**. Não se prestando, como tal, o preço posterior (ou anterior) ao certame. O que deve ser considerado no exame do reequilíbrio, é a existência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências invencíveis que **acarretam alterações em relação ao cenário fático que lastreou o momento da elaboração da proposta**. Ou seja, o parâmetro inicial para análise do reajuste, por consectário lógico, deve ser o cenário de formatação da proposta, pra que se possa: “restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente”.

20. Deve-se, assim, **ser apurado o valor dos custos de aquisição do bem/serviço à época da contratação**, para se aferir, com segurança, a eventual e alegada ocorrência do desequilíbrio na relação e equação econômico-financeira contratual.

21. De reverso, deve a Administração atentar que **a manutenção da equação econômico-financeira do contrato tem duas faces, resultando**

tanto na necessidade de aumento, como na redução do valor contratual, a depender da variação positiva (aumento dos preços), como negativa (redução) dos preços dos insumos.

22. Evidentemente, **em caso de redução de custos, o procedimento de realinhamento deve ser deflagrado pela Administração,** a qual, de igual modo, deve se desincumbir do ônus probatório da ocorrência do fato que enseja a necessidade de revisão contratual.

23. Outrossim, **o contrato deve ser analisado de modo global, avaliando-se todos os itens componentes da planilha detalhada para se aferir o impacto da variação dos itens com majoração extraordinária na equação econômico-financeira firmada no contrato administrativo.** Se acarretar impacto superior ao índice inflacionário incidente sobre o contrato, haverá o desequilíbrio. Do contrário, a variação estará compreendida na álea ordinária, devendo ser suportada pela contratada.¹³ (grifo nosso)

Além disso, devem ser considerados no cálculo do reequilíbrio contratual os descontos realizados pelo contratado em relação ao preço de mercado ao tempo da sua proposta, para que a Administração mantenha a vantajosidade da proposta vencedora da licitação durante toda a execução contratual. Assim, caso o contratado tenha apresentado sua proposta com preços em determinado percentual de desconto em relação à tabela de preços ou de preços praticados no mercado, deve tal percentual ser mantido na realização do reequilíbrio contratual, conforme bem apontado pela Procuradoria Municipal, nos seguintes termos:

25. Se a licitante contratada elaborou a proposta de preços com o valor dos insumos em patamares inferiores aos valores de mercado vigentes à época da elaboração da proposta (o que deve ser aferido pela fiscalização, mediante o cotejo de sua planilha de preço com os preços praticados à época da apresentação da proposta), indevido o pagamento de parcela a título de reequilíbrio no que se refere a tal diferença. Hipótese em que a contratada terá que arcar com tal prejuízo (da diferença do deságio), em apreço à manutenção da oferta.¹⁴

Após estas considerações, passamos a tratar de cada um dos questionamentos, de modo individualizado.

1. Qual o percentual de aumento/montante de impacto ensejará o direito ao reequilíbrio? Basta o aumento acima de qual percentual da inflação, a qual já é corrigida pelo reajuste?

Não existe um percentual definido de aumento ou montante que enseje o direito ao reequilíbrio contratual. Basta a ocorrência de variação dos índices de correção estipulados no edital, que desconfigure a relação inicialmente pactuada, inviabilizando a execução contratual, para que seja reequilibrada a equação econômico-financeira do contrato, desde que tenha se originado de situação decorrente de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em

13 Pg. 06 da peça 13 destes autos.

14 Pg. 08 da peça 13 destes autos.

caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual, nos termos do art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93.

Conforme bem apontado pelo Ministério Público de Contas,

não há qualquer norma que estabeleça um percentual de impacto que enseje o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro. Tanto a Lei nº 8.666/93 quanto a Lei nº 14.133/2021, o impacto está atrelado a inviabilidade da execução do contrato, ou seja, a fatos que retardariam ou impediriam a execução da avença¹⁵, não se denotando “um parâmetro mensurável objetivamente que atestaria a inviabilidade de prosseguir com o ajuste, de modo que autorizaria a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro¹⁶.

Ainda nas palavras do *Parquet*, não é legítimo que

este parâmetro ser fixado em instrumentos normativos locais (lei municipal, decretos, resoluções etc.) dado a característica de unilateralidade destes instrumentos, o consenso entre as partes que rege o reequilíbrio contratual e a sua proteção constitucional (artigo 37, inciso XXI, da CF¹⁷).

Caso o contrato contenha alocação de riscos distribuídos entre a Administração e o contratado, principalmente através da matriz de riscos, deve ser verificado se o fato gerador do desequilíbrio foi atribuído como de responsabilidade de algum dos contratantes, ocasião em que o responsável deverá assumir suas responsabilidades e eventuais prejuízos.

Tal entendimento também se aplica aos contratos decorrentes da Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/21, conforme previsto em seu art. 124, I, d.

2. Quais os documentos devem ser apresentados pelos contratados, a fim de demonstrar o desequilíbrio contratual?

Não existe uma listagem definitiva dos documentos que devem ser apresentados pelos contratados para a demonstração do desequilíbrio contratual. Somente através da análise do caso concreto, ou seja, dos termos contidos no contrato, das características de seu objeto, e da situação que gerou o desequilíbrio etc., é que se possibilita a devida avaliação dos documentos necessários.

No entanto, tais documentos devem demonstrar, conforme o caso, a situação caracterizadora do desequilíbrio e seus impactos diretos e indiretos na contratação; as características da proposta apresentada pelo contratado na licitação em relação à prática de mercado da época, inclusive eventuais percentuais de descontos ofertados à Administração, a fim de se verificar o equilíbrio inicial da avença; a atual situação caracterizadora do desequilíbrio, através de planilha de formação dos preços e o seu comparativo com o praticado no mercado; demonstração de que, no cálculo do reequilíbrio, estão sendo consideradas as vantagens oferecidas à Administração ao tempo da celebração do contrato, como descontos de preços ou outros ajustes.

15 Pg. 05 da peça 28 destes autos.

16 Pg. 06 da peça 28 destes autos.

17 Idem.

Para comprovar o valor atual de mercado dos componentes dos custos, ensejadores do desequilíbrio, os contratados devem apresentar comprovação da aquisição dos insumos, como notas fiscais, e demonstrar a sua devida compatibilidade com os valores praticados no mercado, como, por exemplo, por meio de cotações oficiais disponibilizadas nas tabelas do SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices e do SICRO – Sistema de Custos Referenciais de Obras.

3. Em que momento ou como devem ser reequilibrados os contratos, por período de cada medição, realizando buscas e atualização de preços dos insumos utilizados no período pelo sistema de cotação de mercado? Ou reequilibra-se o contrato em todo o seu residual?

Não é possível reequilibrar o contrato em relação ao seu valor residual, uma vez que os fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, que originaram o desequilíbrio contratual, podem não se manter no restante de sua execução, ou podem ocorrer novas variações nos preços de seus custos, para mais ou para menos.

Desse modo, os contratos devem ser reequilibrados em relação às parcelas já prestadas pela contratada, de acordo com a metodologia exposta no questionamento anterior.

4. Considerando que o aumento não foi pontual, pois diversos itens do contrato possivelmente tiveram os preços elevados, é possível proceder a análise apenas dos itens solicitados? Ou é necessário rever todos os itens do contrato?

A avaliação do desequilíbrio contratual deve considerar todos os itens de custos do contratado, tanto os que tiveram seus preços majorados quanto os que tiveram seus preços minorados, para fins de aferição de seu equilíbrio geral em relação ao inicialmente pactuado.

Discordo do entendimento exarado pelo Ministério Público de Contas, de que somente os itens invocados pelo contratado, não podendo a Administração agir de ofício ou além do que foi pedido, devendo a Administração convocar o contratado, caso deseje reduzir o valor do contrato.

Ocorre que o reequilíbrio contratual visa readequar os termos acordados inicialmente de acordo com a realidade do mercado ao tempo de sua execução, tanto em favor do contratado quanto em favor da Administração, uma vez que se trata da manutenção de um equilíbrio entre os pagamentos devidos e os bens ou serviços prestados, como no caso em que os impactos de determinado fato acarretam o aumento de determinados insumos e diminuição de outros, todos componentes de determinada planilha de custos, ocasião em que todos deverão ser considerados, a fim de se averiguar se o valor global exige o seu equilíbrio, para quaisquer dos lados da balança.

Ressalta-se que nos casos em que estejam repartidos objetivamente os riscos no contrato, principalmente, através da matriz de riscos, tal repartição deve ser respeitada em eventual reequilíbrio econômico-financeiro. A definição da alocação dos riscos contratuais ou a previsão de matriz de riscos acaba sendo precificada pelo contratado em sua proposta, ou seja, o contratado embute em seus preços o valor correspondente aos riscos assumidos. Com isso, uma vez se concretizando tais riscos, não será possível a realização do reequilíbrio contratual, salvo em situações excepcionais.

5. Qual o sistema de preços possível de ser utilizado para constatação dos valores dos insumos passíveis de reequilíbrio? Há possibilidade de se aplicar diretamente os percentuais disponibilizados pelo INCC (Índice Nacional de Custo de Construção), quando confirmado que aquela classe de insumo realmente sofreu alta extraordinária? Ou é necessário a determinação unitária do valor de cada insumo através de cotação de mercado?

A média de variação dos insumos passíveis de reequilíbrio pode ser obtida por meio de tabelas oficiais, como do SINAPI e do SINCRO. No entanto, não é possível a aplicação de qualquer média ou índice para fins de manter o equilíbrio contratual, devendo ser realizada uma análise caso a caso, conforme exposto nos itens anteriores, a fim de determinar exatamente o custo suportado pelo contratado e a sua adequabilidade ao praticado no mercado, com aplicação dos descontos concedidos na proposta que serviu de base para o contrato, sendo o caso, e observada a repartição objetiva de riscos no contrato, principalmente, através da matriz de riscos, caso exista.

Conforme bem concluiu o Ministério Público de Contas,

a utilização de sistemas de preços é possível apenas para subsidiar e instruir a decisão de promover o reequilíbrio contratual; e os índices de preços não podem ser utilizados por caracterizar reajuste contratual, cujos elementos e características são distintos do reequilíbrio econômico-financeiro¹⁸.

Além disso,

em se tratando o reequilíbrio contratual como a equalização das relações inicialmente fixadas no contrato, a sua incidência deve recair em cada item ou atividade constante da proposta comercial, dado que a imprevisibilidade que autoriza o reequilíbrio deve ser avaliada de forma minuciosa, de modo a evidenciar o real impacto na relação contratual¹⁹.

6. Qual data base deve ser considerada como ponto de partida para análise do reequilíbrio? A data da proposta ou a data base do orçamento de referência da licitação?

18 Pg. 08 da peça 28 destes autos.

19 Idem.

A equação financeira do contrato é estabelecida na data de apresentação da proposta do contratado, ou seja, somente variações supervenientes à apresentação de sua proposta podem ensejar o pedido de reequilíbrio contratual.

Pressupõe-se que o contratado, quando da elaboração da proposta, tenha adotado todas as diligências para que seus preços reflitam os custos vigentes na data de sua apresentação, sendo de sua responsabilidade a eventual defasagem de preços apresentados no momento da licitação. Desse modo, somente os desequilíbrios econômico-financeiros decorrentes de fatos supervenientes à apresentação da proposta devem ser considerados pela Administração Pública.

7. O BDI e o desconto aplicado na proposta deverá ser mantido e reaplicado após a correção dos valores pelo reequilíbrio?

O desconto aplicado na proposta inicial apresentada pelo contratado deve ser mantido e reaplicado após a correta verificação dos valores atuais de mercado dos custos empregados na execução contratual, em termos percentuais, para fins de manter a equação de equilíbrio inicialmente avençada.

Já o BDI, tendo em vista que é composto por vários itens, deve ser demonstrado pelo contratado se o fato que originou o desequilíbrio também o atingiu. Sendo o caso, deve ser demonstrado e comprovado o impacto financeiro em cada um dos seus componentes, assim como ocorre com a planilha de custos objeto do reequilíbrio contratual. Ou que seja demonstrado o nexo do respectivo componente da BDI com os itens de custos que ensejaram o reequilíbrio contratual, ocasião em que tais itens poderão ser objeto de reequilíbrio.

8. Diante do cenário vivido e exposto acima e sabendo que há uma grande demanda de obras em fase de licitação, das quais muitas tem data-base do orçamento de referência com meses de defasagem, qual o procedimento a ser adotado numa possível solicitação de reequilíbrio imediato, quando da formalização do contrato?

Caso os orçamentos de referência das licitações estiverem desatualizados, é necessário que a Administração realize a sua atualização, pouco antes da publicação do edital, para que reflitam a realidade do mercado, principalmente se as variações de mercado estejam ocorrendo de modo corriqueiro.

Conforme bem apontado pelo Ministério Público de Contas,

os procedimentos licitatórios devem ser inaugurados com planilhas orçamentárias contendo valores de mercado. O artigo 8º da Lei nº 8.666/93 expressamente determina que as obras e serviços devem ser programadas levando em conta seus custos atuais e final. O artigo 23 e seguintes da Lei nº 14.133/2021 também traz determinação de que os preços sejam compatíveis com aqueles praticados no mercado²⁰.

20 Pg. 10 da peça 28 destes autos.

Assim, “tais dispositivos impedem que licitações sejam publicadas com orçamentos defasados”²¹.

A presença dos orçamentos de referência nos editais de licitação não é mera formalidade, uma vez que é utilizado pelos agentes públicos condutores do certame como fundamento fático para a devida análise das propostas, inclusive sobrepreços e inexequibilidades, além de servirem de base para as propostas a serem formuladas pelos licitantes. A utilização de orçamento de referência com meses de defasagem caracteriza grave irregularidade, a ser apurada pela Administração, inclusive seus responsáveis, tendo em vista que devem refletir os valores praticados pelo mercado.

No entanto, tal fato não descaracteriza a responsabilidade dos licitantes em apresentar suas propostas de acordo com os preços praticados no mercado, que devem adotar todas as diligências para que seus preços reflitam os custos vigentes na data de sua apresentação, sendo de sua responsabilidade a eventual defasagem de preços apresentados no momento da licitação.

Desse modo, eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro realizados no momento da formalização dos contratos somente podem levar em consideração fatos supervenientes à apresentação das propostas, nunca fatos anteriores, uma vez que sobre eles o licitante deveria ter conhecimento no momento da apresentação das propostas.

9. Tendo em vista que o SINAPI não traz a realidade de preços dos insumos da construção civil, qual o sistema de preços é possível de ser utilizado para a garantia do reequilíbrio dos contratos públicos quanto aos insumos da construção civil? Há possibilidade de se aplicar os preços de mercado, como?

Os preços dos insumos da construção civil para fins de reequilíbrio contratual são aqueles efetivamente despendidos pelo contratado, devidamente comprovados, como, por exemplo, através de notas fiscais. Além disso, tais preços devem ser condizentes com o praticado no mercado, devendo a Administração averiguar a sua compatibilidade, como, por exemplo, através de tabelas oficiais do SINAPI e SINCRO, ou por outros meios, desde que idôneos e que reflitam devidamente o praticado.

Conforme bem apontou o Ministério Público de Contas,

a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 23, § 2º, sugere alguns parâmetros que poderão ser adotados pelo município, incluindo entre eles o SINAPI, quando da elaboração do orçamento estimado. Ainda assim, conforme dispõe o § 3º, nada impede que o município adote um outro sistema de preços adequado a sua realidade. Não se vê óbice que estes parâmetros também possam ser utilizados no âmbito do reequilíbrio contratual de modo a instruir e subsidiar a decisão de sua concessão²².

21 Idem.

22 Pg. 10 da peça 28 destes autos.

Além disso, nos termos do parecer da Procuradoria Municipal, as tabelas oficiais do SINAPI e SINCRO têm o condão de refletir o preço de mercado dos insumos da construção civil, bastando que, no momento da aferição do desequilíbrio, inclusive em épocas de elevação extraordinária de preços dos insumos, sejam feitas as adequações necessárias em tais tabelas, utilizando-se as tabelas referentes ao período de cumprimento das obrigações que ensejam a revisão contratual.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná responder à presente Consulta nos seguintes termos:

1. Qual o percentual de aumento/montante de impacto ensejará o direito ao reequilíbrio? Basta o aumento acima de qual percentual da inflação, a qual já é corrigida pelo reajuste?

Não existe um percentual definido de aumento ou montante que enseje o direito ao reequilíbrio contratual. Basta a ocorrência de um aumento acima dos índices de correção estipulados no edital, que desconfigure a relação inicialmente pactuada, inviabilizando a execução contratual, para que seja reequilibrada a equação econômico-financeira do contrato, desde que tenha se originado de situação decorrente de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual, nos termos do art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93;

Caso o contrato contenha alocação de riscos distribuídos entre a Administração e o contratado, principalmente através da matriz de riscos, deve ser verificado se o fato gerador do desequilíbrio foi atribuído como de responsabilidade de algum dos contratantes, ocasião em que o responsável deverá assumir suas responsabilidades e eventuais prejuízos;

Tal entendimento também se aplica aos contratos decorrentes da Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/21, conforme previsto em seu art. 124, I, d;

2. Quais os documentos devem ser apresentados pelos contratados, a fim de demonstrar o desequilíbrio contratual?

Não existe uma listagem definitiva dos documentos que devem ser apresentados pelos contratados para a demonstração do desequilíbrio contratual. Somente através da análise do caso concreto, ou seja, dos termos contidos no contrato, das características de seu objeto, e da situação que gerou o desequilíbrio etc., é que se possibilita a devida avaliação dos documentos necessários;

No entanto, tais documentos devem demonstrar, conforme o caso, a situação caracterizadora do desequilíbrio e seus impactos diretos e indiretos na contratação; as características da proposta apresentada pelo contratado na licitação em relação à prática de mercado da época, inclusive eventuais percentuais de descontos ofertados

à Administração, a fim de se verificar o equilíbrio inicial da avença; a atual situação caracterizadora do desequilíbrio, através de planilha de formação dos preços e o seu comparativo com o praticado no mercado; demonstração de que, no cálculo do reequilíbrio, estão sendo consideradas as vantagens oferecidas à Administração ao tempo da celebração do contrato, como descontos de preços ou outros ajustes;

Para comprovar os valores atuais de mercado dos componentes dos custos, ensejadores do desequilíbrio, os contratados devem apresentar comprovação da aquisição dos insumos, como notas fiscais, e demonstrar a sua devida compatibilidade com os valores praticados no mercado, como, por exemplo, por meio de cotações oficiais disponibilizadas nas tabelas do SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices e do SICRO – Sistema de Custos Referenciais de Obras;

3. Em que momento ou como devem ser reequilibrados os contratos, por período de cada medição, realizando buscas e atualização de preços dos insumos utilizados no período pelo sistema de cotação de mercado? Ou reequilibra-se o contrato em todo o seu residual?

Não é possível reequilibrar o contrato em relação ao seu valor residual, uma vez que os fatos que originaram o desequilíbrio contratual podem não se manter no restante de sua execução, ou podem ocorrer novas variações nos preços de seus custos, para mais ou para menos;

Desse modo, os contratos devem ser reequilibrados em relação às parcelas já prestadas pela contratada, de acordo com a metodologia exposta no questionamento anterior;

4. Considerando que o aumento não foi pontual, pois diversos itens do contrato possivelmente tiveram os preços elevados, é possível proceder a análise apenas dos itens solicitados? Ou é necessário rever todos os itens do contrato?

A avaliação do desequilíbrio contratual deve considerar todos os itens de custos do contratado, tanto os que tiveram seus preços majorados quanto os que tiveram seus preços minorados, para fins de aferição de seu equilíbrio geral em relação ao inicialmente pactuado;

Ressalta-se que nos casos em que estejam repartidos objetivamente os riscos no contrato, principalmente através da matriz de riscos, tal repartição deve ser respeitada em eventual reequilíbrio econômico-financeiro. Com isso, uma vez se concretizando tais riscos, não será possível a realização do reequilíbrio contratual, salvo em situações excepcionais;

5. Qual o sistema de preços possível de ser utilizado para constatação dos valores dos insumos passíveis de reequilíbrio? Há possibilidade de se aplicar diretamente os percentuais disponibilizados pelo INCC (Índice Nacional de Custo de Construção), quando confirmado que aquela classe de insumo realmente sofreu alta

extraordinária? Ou é necessário a determinação unitária do valor de cada insumo através de cotação de mercado?

A média de variação dos insumos passíveis de reequilíbrio pode ser obtida por meio de tabelas oficiais, como do SINAPI e do SINCRE. No entanto, não é possível a aplicação de qualquer média ou índice para fins de manter o equilíbrio contratual, devendo ser realizada uma análise caso a caso, conforme exposto nos itens anteriores, a fim de determinar exatamente o custo suportado pelo contratado e a sua adequabilidade ao praticado no mercado, com aplicação dos descontos concedidos na proposta que serviu de base para o contrato, sendo o caso, e observada a repartição objetiva de riscos no contrato, caso exista;

6. Qual data base deve ser considerada como ponto de partida para análise do reequilíbrio? A data da proposta ou a data base do orçamento de referência da licitação?

A equação financeira do contrato é estabelecida na data de apresentação da proposta do contratado, ou seja, somente variações supervenientes à apresentação de sua proposta podem ensejar o pedido de reequilíbrio contratual;

7. O BDI e o desconto aplicado na proposta deverá ser mantido e reaplicado após a correção dos valores pelo reequilíbrio?

O desconto aplicado na proposta inicial apresentada pelo contratado deve ser mantido e reaplicado após a correta verificação dos valores atuais de mercado dos custos empregados na execução contratual, em termos percentuais, para fins de manter a equação de equilíbrio inicialmente avençada;

Já o BDI, Benefícios e Despesas Indiretas, tendo em vista que é composto por vários itens, deve ser demonstrado pelo contratado se o fato que originou o desequilíbrio também o atingiu. Sendo o caso, deve ser demonstrado e comprovado o impacto financeiro em cada um dos seus componentes, assim como ocorre com a planilha de custos objeto do reequilíbrio contratual. Ou que seja demonstrado o nexo do respectivo componente da BDI com os itens de custos que ensejaram o reequilíbrio contratual, ocasião em que tais itens poderão ser objeto de reequilíbrio;

8. Diante do cenário vivido e exposto acima e sabendo que há uma grande demanda de obras em fase de licitação, das quais muitas tem data-base do orçamento de referência com meses de defasagem, qual o procedimento a ser adotado numa possível solicitação de reequilíbrio imediato, quando da formalização do contrato?

Caso os orçamentos de referência das licitações estiverem desatualizados, é necessário que a Administração realize a sua atualização, pouco antes da publicação do edital, para que reflitam as realidades presentes no mercado, principalmente se as variações de mercado estejam ocorrendo de modo corriqueiro;

No entanto, tal fato não descaracteriza a responsabilidade dos licitantes em apresentar suas propostas de acordo com os preços praticados no mercado, que devem adotar todas as diligências para que seus preços reflitam os custos vigentes na data de sua apresentação, sendo de sua responsabilidade a eventual defasagem de preços apresentados no momento da licitação;

Desse modo, eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro realizados no momento da formalização dos contratos somente podem levar em consideração fatos supervenientes à apresentação das propostas, nunca fatos anteriores, uma vez que sobre eles o licitante deveria ter conhecimento no momento da apresentação das propostas;

9. Tendo em vista que o SINAPI não traz a realidade de preços dos insumos da construção civil, qual o sistema de preços é possível de ser utilizado para a garantia do reequilíbrio dos contratos públicos quanto aos insumos da construção civil? Há possibilidade de se aplicar os preços de mercado, como?

Os preços dos insumos da construção civil para fins de reequilíbrio contratual são aqueles efetivamente despendidos pelo contratado, devidamente comprovados, como, por exemplo, através de notas fiscais. Além disso, tais preços devem ser condizentes com o praticado no mercado, devendo a Administração averiguar a sua compatibilidade, como, por exemplo, através de tabelas oficiais do SINAPI e SINCRO, ou por outros meios, desde que idôneos e que reflitam devidamente o praticado;

Além disso, as tabelas oficiais do SINAPI e SINCRO tem o condão de refletir o preço de mercado dos insumos da construção civil, bastando que, no momento da aferição do desequilíbrio, inclusive em épocas de elevação extraordinária de preços dos insumos, sejam feitas as adequações necessárias em tais tabelas, utilizando-se as tabelas referentes ao período de cumprimento das obrigações que ensejam a revisão contratual.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, responder à presente Consulta nos seguintes termos:

I - Qual o percentual de aumento/montante de impacto ensejará o direito ao reequilíbrio? Basta o aumento acima de qual percentual da inflação, a qual já é corrigida pelo reajuste?

Não existe um percentual definido de aumento ou montante que enseje o direito ao reequilíbrio contratual. Basta a ocorrência de um aumento acima dos índices de correção estipulados no edital, que desconfigure a relação inicialmente pactuada, inviabilizando a execução contratual, para que seja reequilibrada a equação econômico-financeira do contrato, desde que tenha se originado de situação decorrente de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual, nos termos do art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93;

Caso o contrato contenha alocação de riscos distribuídos entre a Administração e o contratado, principalmente através da matriz de riscos, deve ser verificado se o fato gerador do desequilíbrio foi atribuído como de responsabilidade de algum dos contratantes, ocasião em que o responsável deverá assumir suas responsabilidades e eventuais prejuízos;

Tal entendimento também se aplica aos contratos decorrentes da Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/21, conforme previsto em seu art. 124, I, d;

II - Quais os documentos devem ser apresentados pelos contratados, a fim de demonstrar o desequilíbrio contratual?

Não existe uma listagem definitiva dos documentos que devem ser apresentados pelos contratados para a demonstração do desequilíbrio contratual. Somente através da análise do caso concreto, ou seja, dos termos contidos no contrato, das características de seu objeto, e da situação que gerou o desequilíbrio etc., é que se possibilita a devida avaliação dos documentos necessários;

No entanto, tais documentos devem demonstrar, conforme o caso, a situação caracterizadora do desequilíbrio e seus impactos diretos e indiretos na contratação; as características da proposta apresentada pelo contratado na licitação em relação à prática de mercado da época, inclusive eventuais percentuais de descontos ofertados à Administração, a fim de se verificar o equilíbrio inicial da avença; a atual situação caracterizadora do desequilíbrio, através de planilha de formação dos preços e o seu comparativo com o praticado no mercado; demonstração de que, no cálculo do reequilíbrio, estão sendo consideradas as vantagens oferecidas à Administração ao tempo da celebração do contrato, como descontos de preços ou outros ajustes;

Para comprovar os valores atuais de mercado dos componentes dos custos, ensejadores do desequilíbrio, os contratados devem apresentar comprovação da aquisição dos insumos, como notas fiscais, e demonstrar a sua devida compatibilidade com os valores praticados no mercado, como, por exemplo, por meio de cotações oficiais disponibilizadas nas tabelas do SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices e do SICRO – Sistema de Custos Referenciais de Obras;

III - Em que momento ou como devem ser reequilibrados os contratos, por período de cada medição, realizando buscas e atualização de preços dos insumos utilizados no período pelo sistema de cotação de mercado? Ou reequilibra-se o contrato em todo o seu residual?

Não é possível reequilibrar o contrato em relação ao seu valor residual, uma vez que os fatos que originaram o desequilíbrio contratual podem não se manter no restante de sua execução, ou podem ocorrer novas variações nos preços de seus custos, para mais ou para menos;

Desse modo, os contratos devem ser reequilibrados em relação às parcelas já prestadas pela contratada, de acordo com a metodologia exposta no questionamento anterior;

IV - Considerando que o aumento não foi pontual, pois diversos itens do contrato possivelmente tiveram os preços elevados, é possível proceder a análise apenas dos itens solicitados? Ou é necessário rever todos os itens do contrato?

A avaliação do desequilíbrio contratual deve considerar todos os itens de custos do contratado, tanto os que tiveram seus preços majorados quanto os que tiveram seus preços minorados, para fins de aferição de seu equilíbrio geral em relação ao inicialmente pactuado;

Ressalta-se que nos casos em que estejam repartidos objetivamente os riscos no contrato, principalmente através da matriz de riscos, tal repartição deve ser respeitada em eventual reequilíbrio econômico-financeiro. Com isso, uma vez se concretizando tais riscos, não será possível a realização do reequilíbrio contratual, salvo em situações excepcionais;

V - Qual o sistema de preços possível de ser utilizado para constatação dos valores dos insumos passíveis de reequilíbrio? Há possibilidade de se aplicar diretamente os percentuais disponibilizados pelo INCC (Índice Nacional de Custo de Construção), quando confirmado que aquela classe de insumo realmente sofreu alta extraordinária? Ou é necessário a determinação unitária do valor de cada insumo através de cotação de mercado?

A média de variação dos insumos passíveis de reequilíbrio pode ser obtida por meio de tabelas oficiais, como do SINAPI e do SINCRO. No entanto, não é possível a aplicação de qualquer média ou índice para fins de manter o equilíbrio contratual, devendo ser realizada uma análise caso a caso, conforme exposto nos itens anteriores, a fim de determinar exatamente o custo suportado pelo contratado e a sua adequabilidade ao praticado no mercado, com aplicação dos descontos concedidos na proposta que serviu de base para o contrato, sendo o caso, e observada a repartição objetiva de riscos no contrato, caso exista;

VI - Qual data base deve ser considerada como ponto de partida para análise do reequilíbrio? A data da proposta ou a data base do orçamento de referência da licitação?

A equação financeira do contrato é estabelecida na data de apresentação da proposta do contratado, ou seja, somente variações supervenientes à apresentação de sua proposta podem ensejar o pedido de reequilíbrio contratual;

VII - O BDI e o desconto aplicado na proposta deverá ser mantido e reaplicado após a correção dos valores pelo reequilíbrio?

O desconto aplicado na proposta inicial apresentada pelo contratado deve ser mantido e reaplicado após a correta verificação dos valores atuais de mercado dos custos empregados na execução contratual, em termos percentuais, para fins de manter a equação de equilíbrio inicialmente avençada;

Já o BDI, Benefícios e Despesas Indiretas, tendo em vista que é composto por vários itens, deve ser demonstrado pelo contratado se o fato que originou o desequilíbrio também o atingiu. Sendo o caso, deve ser demonstrado e comprovado o impacto financeiro em cada um dos seus componentes, assim como ocorre com a planilha de custos objeto do reequilíbrio contratual. Ou que seja demonstrado o nexo do respectivo componente da BDI com os itens de custos que ensejaram o reequilíbrio contratual, ocasião em que tais itens poderão ser objeto de reequilíbrio;

VIII - Diante do cenário vivido e exposto acima e sabendo que há uma grande demanda de obras em fase de licitação, das quais muitas tem data-base do orçamento de referência com meses de defasagem, qual o procedimento a ser adotado numa possível solicitação de reequilíbrio imediato, quando da formalização do contrato?

Caso os orçamentos de referência das licitações estiverem desatualizados, é necessário que a Administração realize a sua atualização, pouco antes da publicação do edital, para que reflitam as realidades presentes no mercado, principalmente se as variações de mercado estejam ocorrendo de modo corriqueiro;

No entanto, tal fato não descaracteriza a responsabilidade dos licitantes em apresentar suas propostas de acordo com os preços praticados no mercado, que devem adotar todas as diligências para que seus preços reflitam os custos vigentes na data de sua apresentação, sendo de sua responsabilidade a eventual defasagem de preços apresentados no momento da licitação;

Desse modo, eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro realizados no momento da formalização dos contratos somente podem levar em consideração fatos supervenientes à apresentação das propostas, nunca fatos anteriores, uma vez que sobre eles o licitante deveria ter conhecimento no momento da apresentação das propostas;

IX - Tendo em vista que o SINAPI não traz a realidade de preços dos insumos da construção civil, qual o sistema de preços é possível de ser utilizado para a garantia do reequilíbrio dos contratos públicos quanto aos insumos da construção civil? Há possibilidade de se aplicar os preços de mercado, como?

Os preços dos insumos da construção civil para fins de reequilíbrio contratual são aqueles efetivamente despendidos pelo contratado, devidamente comprovados, como, por exemplo, através de notas fiscais. Além disso, tais preços devem ser condizentes com o praticado no mercado, devendo a Administração averiguar a sua compatibilidade, como, por exemplo, através de tabelas oficiais do SINAPI e SINCRO, ou por outros meios, desde que idôneos e que reflitam devidamente o praticado;

Além disso, as tabelas oficiais do SINAPI e SINCRO tem o condão de refletir o preço de mercado dos insumos da construção civil, bastando que, no momento da aferição do desequilíbrio, inclusive em épocas de elevação extraordinária de preços dos insumos, sejam feitas as adequações necessárias em tais tabelas, utilizando-se as tabelas referentes ao período de cumprimento das obrigações que ensejam a revisão contratual;

X - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 17 de março de 2022 – Sessão Virtual nº 3.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

REPOSIÇÃO DE CARGO

CARGO EM COMISSÃO – LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

PROCESSO Nº : 422095/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE IGUAÇU
INTERESSADO : ADILTO LUIS FERRARI, EDSON DOS SANTOS
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 572/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Reposição de cargo comissionado durante a vigência da LC 173/20. Possibilidade desde que não importe aumento de despesa. Provimento originário de cargo comissionado não admitido pela legislação excepcional. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde de Iguaçu -CISI, por seu Presidente, senhor Adilto Luís Ferrari, em que, após expor a situação fática que ensejou a propositura da presente, apresenta a este Tribunal os seguintes questionamentos:

1. É possível a reposição de cargo em comissão (chefia, direção e assessoramento) cuja vacância tenha ocorrido em 2020 mas antes do início da vigência da Lei Complementar 173/20?
2. É possível a nomeação de cargo em comissão (chefia, direção e assessoramento) que nunca foi preenchido, mas com previsão orçamentária?

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

- a) As exceções e ressalvas constantes do inciso IV do art. 8º da Lei Complementar 173 de 28 de Maio de 2020, deve ser interpretadas com cautela, uma vez que, segundo as regras de hermenêutica, normas que veiculam exceções devem ser interpretadas restritivamente;
- b) Seguindo esta linha de interpretação, o termo “reposições” de que trata o inciso IV do art. 8º da LC 173/2020, está restrito àquelas ocorridas a partir da vigência do texto legal.
- c) Desta forma, partir da entrada em vigor da referida Lei Complementar, o supracitado artigo veda a admissão de cargos em comissão (chefia, direção e assessoramento), exceto para REPOR VACÂNCIAS que **ocorrerem durante a vigência da própria Lei**. Em outras palavras, é possível a reposição de **cargos de chefia, de direção e de assessoramento, durante o período compreendido entre 28 de maio de 2020 a 31 de Dezembro de 2021, desde que a vacância do cargo tenha ocorrido dentro deste período, e que não acarretem aumento de despesa.**

Tendo-se em vista a Portaria nº 202/20, o feito foi encaminhado para deliberação ao Gabinete da Presidência que, por sua vez, devolveu a este Relator (Despacho 1987/21, peça 8) que conheceu da presente Consulta ante a presença dos requisitos de admissibilidade (Despacho 841/21, peça 11).

Após manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 85/21, peça nº 13) e envio dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Informação nº 3327/21 (peça nº 18), atingiu entendimento de que:

1. É possível a reposição de cargo em comissão (chefia, direção e assessoramento) cuja vacância tenha ocorrido em 2020 mas antes do início da vigência da Lei Complementar 173/20? Resposta: Sim. A Lei Complementar nº 173/2020 não fez qualquer menção ao momento da vacância inexistindo, portanto, qualquer limitação temporal bastando, para tanto, que haja vaga a ser preenchida e que a reposição não acarrete aumento nominal de despesa com pessoal em relação ao valor apurado no mês de maio do ano de 2020.
2. É possível a nomeação de cargo em comissão (chefia, direção e assessoramento) que nunca foi preenchido, mas com previsão orçamentária? Resposta: Não. Considerando o teor semântico da palavra reposição e a interpretação literal do dispositivo adotada por esta Corte de Contas, em se tratando de cargos que jamais foram providos, não há que se falar em reposição. Dessa forma, a exceção normativa não alcança os provimentos originários dos cargos comissionados criados anteriormente à vigência da referida Lei Complementar, independentemente de previsão orçamentária.

De igual modo se deu o posicionamento do Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer nº 223/21-PGC (peça nº 19).

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em atenção ao art. 311 do Regimento Interno desta C. Corte de Contas, verifico o preenchimento dos requisitos de admissibilidade para recebimento da presente Consulta, consoante certificado no Despacho nº 841/21-GCDA (peça nº 11), razão pela qual ingresso no mérito das questões apresentadas.

De início, esclareça-se que, apesar da vigência da LC 173/20 ter se encerrado em 31/12/2021, é devida a resposta às perguntas formuladas na presente Consulta em razão da ultratividade da legislação excepcional.

Dito isso, interessa aos autos a disposição constante no art. 8º da LC 173/20, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19):

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

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

Consoante se infere da legislação, o dispositivo vedou a admissão e a contratação de pessoal durante a vigência da legislação complementar, mas excepcionalmente autorizou a reposição de cargos comissionados, desde que não acarretassem aumento de despesa.

É sabido que a necessidade de estabelecimento de medidas para o Enfrentamento da pandemia do COVID-19 acabou por estabelecer limitações à admissão e contratação de pessoal.

Nesse contexto, e em linha ao que dispôs a Coordenadoria de Gestão Municipal, a hipótese demanda uma abordagem restritiva das exceções autorizadas num momento de contenção.

Com efeito, a hermenêutica jurídica impõe a interpretação restritiva de normas de exceção. Conforme o escólio de Carlos Maximiliano,

quando a letra de um artigo de repositório parece adaptar-se a uma hipótese determinada, porém se verifica estar esta em desacordo com o espírito do referido preceito legal, não se coadunar com seu fim, nem com os motivos do mesmo, presume-se tratar-se de um fato da esfera do Direito Excepcional, interpretável de modo restrito. (in *Hermeneutica e Aplicação do Direito*, 20ª edição, Forense, 2011, p. 183).

Assim, tratando-se a “reposição” de uma exceção à proibição de contratação imposta pela legislação complementar, o provimento originário de cargo comissionado não estaria contemplado pela regra autorizativa e, portanto, estaria proibido na vigência da LC 173/20.

Ademais, em linha ao que foi respondido por este Tribunal nos autos de Consulta n.º 513224/20, Acórdão 80/21-STP que também tratou dos contornos interpretativos da legislação complementar, o momento em que ocorreu a vacância do cargo comissionado não foi mencionado na legislação como óbice ao provimento.

No que diz respeito à condição trazida pela norma de que a reposição não poderia acarretar aumento de despesa, o Acórdão 3255/20 do Tribunal Pleno deste Tribunal, também exarado na Consulta n.º 639007/20, estabeleceu 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” tendo como parâmetro, nos termos do que consta no Acórdão n.º 80/21-STP e Despacho n.º 526/2021 da Coordenadoria Geral de Fiscalização, o valor total com despesa de pessoal apurada no mês de maio de 2020”.

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

I- É possível a reposição de cargo em comissão (chefia, direção e assessoramento) cuja vacância tenha ocorrido em 2020 mas antes do início da vigência da Lei Complementar 173/20?

Resposta: Sim. A Lei Complementar nº 173/2020 não fez qualquer menção ao momento da vacância, mas o provimento não pode acarretar o aumento nominal de despesa com pessoal;

II- É possível a nomeação de cargo em comissão (chefia, direção e assessoramento) que nunca foi preenchido, mas com previsão orçamentária?

Resposta: Não. Considerando que normas excepcionais devem ser restritivamente interpretadas, o termo “reposição” não compreende o provimento originário dos cargos comissionados, independentemente de previsão orçamentária;

III - por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

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

I- É possível a reposição de cargo em comissão (chefia, direção e assessoramento) cuja vacância tenha ocorrido em 2020, mas antes do início da vigência da Lei Complementar 173/20?

Resposta: Sim. A Lei Complementar nº 173/2020 não fez qualquer menção ao momento da vacância, mas o provimento não pode acarretar o aumento nominal de despesa com pessoal;

II- É possível a nomeação de cargo em comissão (chefia, direção e assessoramento) que nunca foi preenchido, mas com previsão orçamentária?

Resposta: Não. Considerando que normas excepcionais devem ser restritivamente interpretadas, o termo “reposição” não compreende o provimento originário dos cargos comissionados, independentemente de previsão orçamentária;

III - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

b) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 17 de março de 2022 – Sessão Virtual nº 3.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente

SISTEMA ÚNICO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

AQUISIÇÃO CONJUNTA – RATEIO DE CUSTOS

PROCESSO N° : 129746/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON
INTERESSADO : PEDRO RAUBER
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

ACÓRDÃO N° 3413/21 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Aplicação do § 6º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 1) é dever do Poder Executivo de cada Ente da Federação adquirir ou desenvolver, implantar, manter e gerenciar Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), que deverá ser disponibilizado e utilizado, obrigatoriamente a partir de 01/01/2023, por todos Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias; fundações públicas; empresas estatais dependentes e fundos, da respectiva unidade Federativa, com ou sem rateio de custos, sendo vedada a existência paralela de outros sistemas computacionais com a mesma finalidade, devendo ser observada a regulamentação do Decreto Federal nº 10.540/2020 ou de outro que venha a substituí-lo. 2) De acordo com o §6º do artigo 48 da LRF, devidamente regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.540/2020, a atribuição do Poder Executivo de cada unidade federativas restringe-se, tão somente, à disponibilização, manutenção e gerenciamento do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), fato que não acarretar a concentração de mando em um único Poder e não invade as garantias e prerrogativas constitucionais e legais deferidas aos demais integrantes da respectiva unidade da federação, inexistindo, como isso, violação à independência dos demais Poderes.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon Sr. Pedro Rauber, acerca da aplicabilidade do § 6º do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal em que se apresenta os seguintes questionamentos (Peça nº 3):

- 1) Nos termos do artigo 48, §6º da Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível a aquisição conjunta e de modo integrado, dos sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, os quais serão mantidos e geridos pelo Poder Executivo?
- 2) Se possível, tal situação não viola a independência dos Poderes?
- 3) Ainda, como deve ocorrer a aquisição dos sistemas de gestão pública?

Parecer Jurídico da Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon foi acostada na peça nº 4.

A Consulta foi recebida somente em relação as duas primeiras questões, conforme Despacho 176/21-GCNB (peça nº 7). Após, o feito foi encaminhado, consoante o § 2º art. 313 do Regimento Interno, para a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), a qual, na Informação nº 42/21 (peça nº 9), noticiou que não foram encontradas decisões com força normativa sobre os questionamentos, indicando, contudo, que o conteúdo dos Acórdãos nº 3075/17-STP¹ e 3830/2013-STP² que tangenciam alguns aspectos das questões suscitadas.

Na sequência, os autos foram remetidos às Coordenadorias Geral de Fiscalização (CGF), à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), e ao Ministério Público de Contas (MPC).

A CGF, no Despacho nº 556/21-CGF (peça nº 11), relata que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a ela.

A CGM, por meio da Instrução nº 3077/21-CGM, manifestou-se nos seguintes termos: “de acordo o art. 48, §6º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é obrigatória a utilização de um sistema único de execução orçamentária e financeira, cabendo ao Poder Executivo a sua manutenção e gerenciamento, com ou sem rateio de despesas, conforme regulamentação local, o que não representa violação ao princípio da separação dos poderes, mas sim medida condizente com o princípio da eficiência e a racionalização administrativa.”

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 222/21 (peça nº 13) pugnou pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, ofertar-se a resposta da unidade de instrução técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, fundamentado nos pressupostos dos artigos 311³ e 312⁴ do Regimento Interno, reitero o conhecimento da presente consulta em relação as

1 Consulta, Acórdão nº 3075/17 - Tribunal Pleno, Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, v.u, j. 06/07/2017, DETC Nº 2115 de 06/08/2019.

2 Consulta, Acórdão nº 3830/13 - Tribunal Pleno, Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, v.u, j. 19/09/2013, DETC Nº 2115 de 06/08/2019.

3 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.

4 Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

(...)

II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais;

duas primeiras questões, vez que formuladas em tese, por autoridade legítima, amparadas em parecer jurídico, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa de dúvida a respeito de matéria jurídica de competência da Corte.

Feitas tais considerações preambulares, passo a analisar o mérito.

No julgamento do Ação Direta de Constitucionalidade nº 2.238/DF o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, lançou a seguinte lição sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro:

No tocante as normas gerais sobre finanças públicas, **o legislador constituinte estabeleceu a competência legislativa da União, que, por meio de lei complementar, disporá sobre finanças públicas;** dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate de títulos da dívida pública; fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais voltadas ao desenvolvimento regional.

A previsão de estratégias de **harmonização no texto constitucional com a finalidade de garantir o imprescindível equilíbrio federativo, na presente hipótese, também encontra explicação em razões econômicas, que deram ensejo ao denominado Federalismo Fiscal.**

A política macroeconômica, um dos principais instrumentos a disposição do Poder Público para perseguir a estabilização da economia, **e naturalmente associada a atuação da esfera central de poder,** (...) (grifou-se)

Tendo em vista conjuntura fática e jurídica exposta, tem-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal é estruturada dentro de uma concepção ampla, estratégica, coordenada e como parte de um esforço de harmonização fiscal idealizado pelo governo central, criando-se, assim, um arrojado modelo regulatório das finanças públicas, alicerçado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentaria, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, cuja finalidade, dentre outras, era a de fomentar a prudência na gestão fiscal e a de conciliar as decisões tomadas pela União; pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente.⁵

Logo, a interpretação das diretrizes LRF deve levar em consideração esse contexto macroeconômico e de estabilização monetária, a fim de se priorizar o fortalecimento dos preceitos básicos que estimulem o imprescindível equilíbrio federativo quanto aos aspectos econômicos e fiscais, sendo admissível, portanto, a implementação de ações pelo governo central, dentro dos limites estabelecidos pela matriz colaborativa prevista constitucionalmente (de acordo, em especial, ao artigo

5 STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238/DF. Trecho extraído do voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, p.46. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753826907>

24; incisos I, II e §1º; e o artigo 163; incisos II e V; ambos da Constituição de 1988⁶), que busquem regulamentar e implementar instrumentos hábeis a gerar a harmonização e padronização, quando possível, de procedimentos, de interpretações, de sistemas e de controles.

É nessa perspectiva que surge, por meio da Lei Complementar nº 131/2009, a obrigatoriedade em se adotar, na Administração Pública Brasileira, um sistema de administração financeira e controle com padrão mínimo de qualidade que assegurasse apropriadamente a transparência das contas públicas, conforme segue:

Art. 48 (...)

§1º A transparência será assegurada também mediante:

(...)

III - adoção de **sistema integrado** de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade **estabelecido pelo Poder Executivo da União** e ao disposto no art. 48-A. (grifou-se)

Posteriormente, a Lei Complementar nº 156/2016 acrescentou o § 6º ao artigo 48 da LRF, passando, então, a prever a obrigatoriedade de um sistema único de execução orçamentária e financeira a ser mantido e gerenciado pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia dos demais poderes, como se lê abaixo:

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar **sistemas únicos** de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Grifou-se)

Ao regulamentar o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único (Art. 48, § 6º da LRF) e Integrado (Art. 48, §1, III da LRF) de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle, o Decreto Federal nº 10.540/2020 dispôs que:

Art. 1º A transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos em relação à adoção de **Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - Siafic**, será assegurada pela observância do padrão mínimo de qualidade estabelecido neste Decreto e do disposto no art. 48-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sem prejuízo de outras disposições previstas em lei ou em atos normativos aplicáveis.

§1º O **Siafic corresponde à solução de tecnologia da informação mantida e gerenciada pelo Poder Executivo**, incluídos os módulos complementares, as ferramentas e as informações dela derivados, **utilizada por todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, incluídas as defensorias públicas de cada ente federativo, resguardada a autonomia**, e tem a finalidade de registrar os atos e fatos

6 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento; (...)

§1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas; (...)

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (...)

relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial e controlar e permitir a evidenciação, no mínimo: (...)

§ 3º Para fins do disposto no § 1º, **entende-se como Siafic mantido e gerenciado pelo Poder Executivo a responsabilidade pela contratação ou desenvolvimento, pela manutenção e atualização** do Siafic e pela definição das regras contábeis e das políticas de acesso e segurança da informação, aplicáveis aos Poderes e aos órgãos de cada ente federativo, **com ou sem rateio de despesas.** (grifou-se)

§ 6º O Siafic será único para cada ente federativo e permitirá **a integração com outros sistemas estruturantes**, conforme o disposto nos incisos I e II do *caput* do art. 2º, **vedada a existência de mais de um Siafic no mesmo ente federativo, mesmo que estes permitam a comunicação, entre si, por intermédio de transmissão de dados.**

Art. 2º Para fins deste Decreto, entende-se por:

I - sistema único - sistema informatizado cuja **base de dados é compartilhada entre seus usuários, observadas as normas e os procedimentos de acesso**, e que permite a atualização, a consulta e a extração de dados e de informações de maneira centralizada, nos termos do disposto no § 6º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II - sistema integrado - sistema informatizado que **permite a integração ou a comunicação, sem intervenção humana, com outros sistemas estruturantes cujos dados possam afetar as informações orçamentárias, contábeis e fiscais, tais como controle patrimonial, arrecadação, contratações públicas**, dentre outras; (grifou-se)

Portanto, trata-se de um sistema (ou software) único e integrado de execução orçamentária, administração financeira e de controle que deve ser utilizado por todos os órgãos e entes de cada unidade da federação referenciados no artigo 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, sendo vedada a existência de outro Siafic no mesmo ente federativo, ainda que estes permitam a comunicação, entre si, por intermédio de transmissão de dados.

A responsabilidade pela implantação; pela manutenção e pelo gerenciamento do referido sistema é do Poder Executivo de cada um dos entes da federação, inexistindo proibição aos demais Poderes e Órgãos na coparticipação de custos, devendo o arranjo colaborativo ser previamente pactuado, e nunca imposto, entre as partes interessadas.

No mesmo sentido foi a manifestação do Douto Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que teceu as seguintes observações sobre o tema:

Todos os órgãos e entes de cada unidade federativa, referenciados no artigo 20 e também no parágrafo 6º, do artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, com a redação da Lei Federal nº 156/2016, devem utilizar o sistema único de execução orçamentária e financeira e o Poder Executivo de cada uma das unidades federativas é quem deverá manter e gerenciar o referido sistema.⁷

A adoção desse sistema (ou software) único pelos integrantes da federação representa uma grande evolução dos serviços de contabilidade em âmbito nacional,

⁷ Processo de Consulta nº 05485/2018-1. Parecer em Consulta TC nº 20/2018 de Relatoria da Conselheira Substituta Márcia Jaccoud Freitas.

pois a metodologia que se pretende aplicar redundará em dados mais tempestivos, fidedignos, críveis e tecnicamente aderentes às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, o que, em última análise, se apresenta como matéria prima para a transparência, para o controle social e para o exercício do próprio Controle Externo, que depende de dessas informações para o fiel cumprimento de sua missão constitucional.⁸

Importante registrar, também, que o artigo 18 do Decreto Federal nº 10.540/2020 fixou que a partir de 01 de janeiro de 2013 todos os Entes da Federação deverão observar suas disposições em caráter obrigatório.

Desse modo, diante do que foi exposto e em consonância com a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal⁹, propõe-se a seguinte resposta a primeira questão formulada pela Consulente:

1) Nos termos do artigo 48, §6º da Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível a aquisição conjunta e de modo integrado, dos sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, os quais serão mantidos e geridos pelo Poder Executivo?

Resposta: Sim, é possível a contratação conjunta, pois é dever do Poder Executivo de cada Ente da Federação adquirir ou desenvolver, implantar, manter e gerenciar Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), que deverá ser disponibilizado e utilizado, obrigatoriamente a partir de 01/01/2023, por todos Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias; fundações públicas; empresas estatais dependentes e fundos, da respectiva unidade Federativa, com ou sem rateio de custos, sendo vedada a existência paralela de outros sistemas computacionais com a mesma finalidade, devendo ser observada a regulamentação do Decreto Federal nº 10.540/2020 ou de outro que venha a substituí-lo.

No que concerne a segunda questão, que trata da violação a independência dos Poderes, há que apresentar alguns conceitos iniciais importantes à análise da questão. Desse modo, traz-se novamente à tona o ensinamento do Ministro Alexandre de Moraes, na relatoria da Ação Direta de Constitucionalidade nº 2.238/DF, que assim expôs:

Portanto, na caracterização da Separação dos Poderes, como garantia do constitucionalismo, mais importante que a rigidez clássica apontada por LOCKE, KANT e MONTESQUIEU será **a inexistência de concentração do Poder em um único e onipotente órgão e a presença de diversos mecanismos constitucionais de controles recíprocos.**

(...)

Os órgãos exercentes das funções estatais, para serem independentes e conseguirem frear uns aos outros, com verdadeiros controles recíprocos,

8 Nota Técnica nº 01 – Grupo de Trabalho nº 3 do ACT 01/2018, folha nº 4.

9 Manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal constante na folha nº 2 da Instrução nº 3077/21-CGM, Peça nº 12.

necessitam de certas garantias e prerrogativas constitucionais. E tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer desequilíbrio entre eles e desestabilização do governo. (...) (grifou-se)

José Afonso Silva aborda o assunto nos seguintes termos¹⁰:

A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num órgão do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; (...).

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que **nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem a sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o demandado de um em detrimento do outro** e especialmente dos governados. (grifou-se)

Portanto, o alcance do vocábulo “autonomia” constante na parte final do §6º do artigo 48 da LRF não pode ter outro sentido que não seja o resguardo das garantias e prerrogativas constitucionais e/ou legais deferidas de cada um dos Poderes e Órgãos pertencentes à respectiva unidade federativa, devendo-se ponderar, em cada caso, a natureza de cada entidade para que se estabeleça adequadamente a abrangência de aplicação quanto a tais salvaguardas institucionais. Para melhor compreensão do tema, faço uso da lição da Ilustre Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Sra. Marcia Jaccoud Freitas, que assim se manifestou sobre o tema:

A expressão **‘resguardada a autonomia’**, referenciada ao final do dispositivo, **diz respeito à garantia da autonomia própria de cada órgão ou pessoa jurídica constante da Administração Pública Indireta, que não ficarão submetidos ao Poder Executivo, cabendo a este, tão somente, a manutenção e o gerenciamento do sistema.**

A extensão, portanto, do significado de autonomia, conforme consultado, dependerá da espécie de órgão ou pessoa jurídica da Administração Indireta de que trata. Em relação aos primeiros, verifica-se que o artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal transcrito elenca, em sua maioria, **órgãos independentes e autônomos, que possuem autonomia administrativa, financeira e técnica.**

Do mesmo modo, em relação **as pessoas jurídicas de direito público ou privado, que constituem a Administração indireta**, o que inclui as autarquias, fundações públicas, empresas estatais e fundos, **também possuem autonomia administrativa, financeira e técnica.** (grifou-se)¹¹

Desta forma, resta claro que a atribuição do Poder Executivo de cada unidade federativas restringe-se, tão somente, à aquisição/desenvolvimento, implantação, manutenção e gerenciamento do Sistema Único Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), inexistindo qualquer permissivo para que

10 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 110.

11 Processo de Consulta nº 05485/2018-1. Parecer em Consulta TC nº 20/2018.

se adentre em questões de mérito que envolvam a gestão administrativa, financeira e técnica do respectivo Órgão ou Poder, devendo ser observado, em todo o caso, a respectiva competência legislativa concorrente estabelecida constitucionalmente sobre o tema finanças públicas, como já mencionado nessa decisão.

Assim, atendo-se a tais parâmetros jurídicos-intitucionais, o Decreto Federal nº 10.540/2020 instituiu diversas salvaguardas no intuito reforçar a necessidade de se preservar a autonomia dos demais Órgãos e Poderes que farão uso do Siafic, conforme segue:

Art. 1º (...)

§ 4º O Poder Executivo observará a autonomia administrativa e financeira dos demais Poderes e órgãos de que trata o § 1º e **não interferirá** nos atos do **ordenador de despesa para a gestão dos créditos e recursos autorizados na forma da legislação** e em conformidade com os limites de empenho e **o cronograma de desembolso estabelecido e nos demais controles e registros contábeis de responsabilidade de outro Poder ou órgão.**

Art. 3º Os procedimentos contábeis do Siafic observarão as **normas gerais** de consolidação das contas públicas de que trata o § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000, relativas à contabilidade aplicada ao setor público e à elaboração dos relatórios e demonstrativos fiscais.

Parágrafo único. Os **entes federativos poderão editar normas contábeis específicas relativas ao Siafic**, estabelecidas, **preferencialmente, por ato do órgão central de contabilidade ou do gestor responsável**, pertencente à estrutura da administração pública do respectivo ente, observado o disposto pelo **caput** e sem prejuízo **das determinações expedidas pelos órgãos de controle interno e externo.**

Art. 9º Sem prejuízo da **exigência de características adicionais no âmbito de cada ente federativo** e do que dispuser o órgão central de contabilidade da União, são requisitos tecnológicos do padrão mínimo de qualidade do Siafic:

Art. 11. O Siafic **deverá ter mecanismos de controle de acesso de usuários baseados, no mínimo, na segregação das funções de execução orçamentária e financeira, de controle e de consulta, e não será permitido que uma unidade gestora ou executora tenha acesso aos dados de outra**, com exceção de determinados níveis de acesso específicos definidos nas políticas de acesso dos usuários. (grifou-se)

Como se observa, o §4 do artigo 1º matém a autonomia administrativa e financeira de cada uma dos integrantes de cada unidade federativa, inexistindo, desta forma, qualquer especie de limitação quanto as atribuições que lhes sejam próprias ou de intromissão que possa acarretar a necessidade de consulta e/ou de autorização prévia por parte dos titulares de cada Órgão ou Poder para a execução orçamentária e financeira previamente autorizada em lei.

Além do mais, restou claro que não haverá qualquer ingerência sobre os dados e informações relativas à execução financeira e orçamentária por parte do respectivo Poder Executivos sobre os demais Poderes e Órgãos, a exemplo do que já ocorre na União quanto a utilização do SIAFI.¹²

¹² Nota Técnica nº 01 – Grupo de Trabalho nº 3 do ACT 01/2018, folha nº 3.

O parágrafo único do artigo 3º e o *caput* artigo 9º reforçam, em certa medida, a autonomia técnica ao impor necessidade de respeito as características adicionais no âmbito de cada um dos integrantes do ente federativo, mantendo-se a prerrogativa de edição de normas contábeis específicas relativas ao Siafic.

Para além, o artigo 11 estipula as diretrizes para fins de implementação dos mecanismos de controle para o acesso de usuários, como a criação de padrões e regras que impessam que uma unidade gestora ou executor tenha acesso aos dados de outra.

Desse modo, considerando os aspectos normativos e práticos ponderados acima, pode-se concluir que a utilização de Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic) não acarretar a concentração de mando em um único Poder e tão pouco invade as garantias e prerrogativas constitucionais e legais deferidas aos demais integrantes da respectiva unidade da federação.

Diante do que foi exposto e em consonância com a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal¹³, propõe-se a seguinte resposta a segunda questão formulada pela Consulente:

2) Se possível, tal situação não viola a independência dos Poderes?

Resposta: De acordo com o §6º do artigo 48 da LRF, devidamente regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.540/2020, a atribuição do Poder Executivo de cada unidade federativas restringe-se, tão somente, à disponibilização, manutenção e gerenciamento do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), fato que não acarretar a concentração de mando em um único Poder e não invade as garantias e prerrogativas constitucionais e legais deferidas aos demais integrantes da respectiva unidade da federação, inexistindo, como isso, violação à independência dos demais Poderes.

2.1 VOTO

Isto posto, VOTO para que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

I - Nos termos do artigo 48, §6º da Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível a aquisição conjunta e de modo integrado, dos sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, os quais serão mantidos e geridos pelo Poder Executivo?

Resposta: Sim, é possível a contratação conjunta, pois é dever do Poder Executivo de cada Ente da Federação adquirir ou desenvolver, implantar, manter e gerenciar Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), que deverá ser disponibilizado e utilizado, obrigatoriamente a partir de 01/01/2023, por todos Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias;

¹³ Manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal constante na folha nº 2 da Instrução nº 3077/21-CGM, Peça nº 12.

fundações públicas; empresas estatais dependentes e fundos, da respectiva unidade Federativa, com ou sem rateio de custos, sendo vedada a existência paralela de outros sistemas computacionais com a mesma finalidade, devendo ser observada a regulamentação do Decreto Federal nº 10.540/2020 ou de outro que venha a substituí-lo.

II - Se possível, tal situação não viola a independência dos Poderes?

Resposta: De acordo com o §6º do artigo 48 da LRF, devidamente regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.540/2020, a atribuição do Poder Executivo de cada unidade federativas restringe-se, tão somente, à disponibilização, manutenção e gerenciamento do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), fato que não acarretar a concentração de mando em um único Poder e não invade as garantias e prerrogativas constitucionais e legais deferidas aos demais integrantes da respectiva unidade da federação, inexistindo, como isso, violação à independência dos demais Poderes.

Nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, determino a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

I - Nos termos do artigo 48, §6º da Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível a aquisição conjunta e de modo integrado, dos sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, os quais serão mantidos e geridos pelo Poder Executivo?

Resposta: Sim, é possível a contratação conjunta, pois é dever do Poder Executivo de cada Ente da Federação adquirir ou desenvolver, implantar, manter e gerenciar Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), que deverá ser disponibilizado e utilizado, obrigatoriamente a partir de 01/01/2023, por todos Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias; fundações públicas; empresas estatais dependentes e fundos, da respectiva unidade Federativa, com ou sem rateio de custos, sendo vedada a existência paralela de outros sistemas computacionais com a mesma finalidade, devendo ser observada a regulamentação do Decreto Federal nº 10.540/2020 ou de outro que venha a substituí-lo;

II - Se possível, tal situação não viola a independência dos Poderes?

Resposta: De acordo com o §6º do artigo 48 da LRF, devidamente regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.540/2020, a atribuição do Poder Executivo de cada unidade federativas restringe-se, tão somente, à disponibilização, manutenção e gerenciamento do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic), fato que não acarretar a concentração de mando em um único Poder e não invade as garantias e prerrogativas constitucionais e legais deferidas aos demais integrantes da respectiva unidade da federação, inexistindo, como isso, violação à independência dos demais Poderes;

III - determinar, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros 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, 9 de dezembro de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA ALIENAÇÃO – MERCADO FINANCEIRO

PROCESSO N° : 470908/20
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SÃO TOMÉ
INTERESSADO : OCELIO CESAR FERREIRA LEITE
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 342/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: 1. É possível a negociação no mercado financeiro de TDAs recebidas como pagamento ITR pelo Município, que possuam vencimentos futuros e liberados na CETIP (“TDAs cetipadas”), integradora do mercado financeiro B3, desde que sejam observados os regulamentos do mercado financeiro aplicáveis às transações, o regime normativo das instituições financeiras e do Tesouro Nacional específico quanto a esses valores mobiliários, bem como as disposições financeiras da Lei n° 4.320/64 e da LC n° 101/2000 (LRF) e a análise da vantajosidade dessa operação. 2. O ingresso decorrente da negociação dos TDAs no mercado financeiro e a consequente conversão em espécie desses títulos, antes do seu vencimento, deve ser classificado como receita de capital, nos termos do art. 11, § 2° da Lei n° 4.320/1964, vedada sua aplicação para o financiamento de despesa corrente, nos termos do art. 44 da LRF, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social. 3. A negociação de títulos da dívida agrária (TDA) com deságio, ainda que não constitua operação de crédito por antecipação de receita (ARO), caracteriza-se como operação de crédito, nos termos do art. 29, III da LRF, o que submete o Município às disposições contidas no seu Capítulo VII, bem como à Resolução n° 43/2001 do Senado Federal, que veda a contratação de operações de crédito nos últimos 120 dias antes do final do mandato do prefeito municipal. 4. Em qualquer hipótese, por se tratar de produto da arrecadação de impostos, tais recursos devem integrar a base de cálculo dos índices com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta apresentada pelo Prefeito Municipal de São Tomé, por meio da qual trouxe os seguintes quesitos à apreciação deste Tribunal de Contas (peça 3):

- 1 - A alienação dos títulos da dívida agrária (TDA's) caracteriza antecipação de receita no âmbito da administração pública?
- 2 - Os títulos podem ser alienados no último ano do mandato do prefeito ou em período eleitoral?
- 3 - Quais os cuidados que a administração pública deve ter ao proceder a alienação dos títulos da dívida agrária de propriedade do Município?

A petição inicial veio instruída com parecer do Procurador Municipal (peça 4), mediante o qual ponderou que a operação de venda de TDA não constitui ingresso

extraorçamentário, mas, receita de capital, decorrente da conversão em espécie de bens e direitos. Assim, rechaçando a hipótese de se tratar de antecipação de receita orçamentária, afirmou a inexistência de óbices à transação no último ano do mandato ou em período eleitoral. Ao fim, indicou a necessidade de vinculação do gestor aos princípios constitucionais da Administração.

Distribuída, a consulta foi recebida pelo Despacho nº 897/20-GCIZL (peça 6), após o que a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca asseverou não haver encontrado decisões específicas sobre o tema (Informação nº 75/20, peça 8).

Encaminhado o expediente à instrução, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização consignou não vislumbrar efeitos imediatos sobre sistemas ou fiscalizações, ressaltando, todavia, eventual necessidade de atualização das orientações às equipes (Despacho nº 910/20, peça 10).

Recebidos os autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal examinou os questionamentos na Informação nº 615/20 (peça 11) e identificou controvérsia acerca do substrato fático da consulta. Assim, buscando contextualizar o regime normativo das TDAs em questão, a unidade assumiu que o Município os detivesse em virtude de indenização de imóvel municipal desapropriado pela União para fins de reforma agrária. Partindo dessa premissa, concluiu tratar-se de operação de antecipação de receita orçamentária. Como consequência, a despeito da inexistência de impedimentos expressos na legislação eleitoral, consignou que a alienação pretendida seria equivalente à operação de crédito, vedada no último ano do mandato, em face do que dispõem os arts. 5º e art. 15, *caput* e §2º da RSF nº 43/2001. Ao final, asseverou que as cautelas exigíveis da Administração se referem à verificação, no caso concreto, da vantagem ao erário quanto ao eventual deságio na venda dos títulos.

Nesse contexto, o Ministério Público de Contas, por meio do Requerimento nº 60/20 (peça 12), solicitou a realização de diligência, a fim de que o consulente esclarecesse a origem dos títulos da dívida agrária cuja transferência enseja as dúvidas apresentadas, o que foi deferido (Despacho nº 20/21, peça 13).

Em atendimento, a Procuradoria Jurídica do Município de São Tomé afirmou que os mencionados títulos “foram utilizados pelos devedores do ITR (Imposto Territorial Rural) através da Receita Federal conforme convênio firmado. Em suma, a origem dos títulos dentro do âmbito municipal é os pagamentos recebidos do ITR, imposto este federal que é repassado ao Município” (peça 20).

Em nova manifestação (Instrução nº 2373/21, peça 21), a Coordenadoria de Gestão Municipal Corte manifestou-se no sentido de que “seria inviável ofertar resposta que abrangesse todas as possíveis origens do título e as respectivas transações objetivadas pelo Município”, tendo opinado pelo encerramento do feito.

De modo diverso, mediante o Parecer nº 236/21 (peça 22), o Ministério Público de Contas entendeu que a controvérsia fática havia sido esclarecida e opinou pela resposta à presente consulta nos seguintes termos:

1. A alienação de títulos da dívida agrária (TDA) recebidos pelos Municípios como pagamento do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) não configura, por si só, antecipação de receita orçamentária (ARO), visto que a receita se realizou no momento da incorporação do título ao patrimônio municipal. Assim, não há óbice à negociação no último ano de mandato do Prefeito ou em período eleitoral.
2. Em havendo deságio quando da venda dos títulos da dívida agrária (TDA), caracteriza-se a ocorrência de operação de crédito, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que submete o Município às disposições do seu Capítulo VII, bem como à Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.
3. Em qualquer caso, a alienação dos mencionados títulos dispensa a prévia licitação e deve observar o regime normativo específico desses valores mobiliários, assim como os regulamentos do mercado financeiro aplicáveis. O ingresso decorrente da conversão em espécie de bens móveis deve ser classificado como receita de capital, vedada sua aplicação para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social. E, por se tratar de produto da arrecadação de impostos, tais recursos devem integrar a base de cálculo dos índices com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se que a consulta preenche os requisitos regimentais de conhecimento do art. 311 do Regimento Interno – legitimidade do consulente, objetividade dos quesitos, pertinência temática, prévia submissão à assessoria local e apresentação em tese – razão pela qual deve ser regularmente processada.

De início, tendo em vista a ocorrência de controvérsia acerca do substrato fático da consulta, cumpre, inicialmente, definir a questão de fato que constituirá o contexto e ponto de partida da presente análise, uma vez que, nos termos de legislação de regência, existem duas possíveis origens para os Títulos da Dívida Agrária (TDA) para os Municípios, a saber: (i) podem ser oriundos de indenização de imóvel de sua propriedade afetado ao Programa Nacional de Reforma Agrária; ou (ii) podem decorrer de título dado em pagamento do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR).

Esclarecendo a controvérsia, o Município consulente aduziu que o Município recebera os títulos da dívida agrária como pagamento da parcela que lhe cabe do produto da arrecadação do ITR, conforme autoriza o art. 158, II, parte final da Constituição¹.

¹ Art. 158. Pertencem aos Municípios:
II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III.

Nesse contexto, em alinhamento ao entendimento do Ministério Público de Contas, estabelece-se que a análise da possibilidade de alienação de Títulos da Dívida Agrária (TDA) adotará, como substrato fático, os títulos recebidos pelos Municípios como pagamento do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), nos termos do art. 158, II, da Constituição Federal, não abrangendo os títulos oriundos de indenização de imóvel de sua propriedade afetado à Reforma Agrária.

Consoante observado pelo *parquet*,

uma e outra hipótese redundam em consequências diversas na abordagem da temática, de tal modo que seria inviável ofertar resposta que abrangesse todas as possíveis origens do título e as respectivas transações objetivadas pelo Município. A generalização, neste e em outros casos, pode apresentar o inconveniente de, em vez de responder, fomentar novas dúvidas. (peça 12)

Isto posto, passa-se ao exame do ordenamento normativo relativo à questão apresentada pelo consulente, valendo-se, neste ponto, do minudente panorama trazido pelo Ministério Público de Contas, abaixo transcrito:

(...) Os títulos da dívida agrária (TDA) foram instituídos a partir da promulgação do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964, cujo art. 105 autorizou o Poder Executivo Federal à sua emissão. Trata-se de instrumento desenvolvido para viabilizar a política nacional de reforma agrária, na medida em que, desde a origem, voltavam-se a assegurar a indenização de imóveis desapropriados para essa finalidade pública – objetivo que se mantém na vigente ordem constitucional². Quando da sua criação, referidos títulos assumiram a forma cartular. Assim, não apenas o § 2º do mencionado art. 105 asseverava tratar-se de títulos nominativos ou ao portador (classificações bastante atreladas ao princípio da cartularidade), como também o regulamento³ de sua emissão consignava os requisitos para a expedição dos Certificados dos Títulos da Dívida Agrária. Além disso, previu a legislação que os TDA seriam remunerados com juros que variavam de 6% a 12% ao ano (conforme consignasse o respectivo Certificado), preservando-se seu valor econômico segundo os coeficientes das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN).

É fato histórico que as décadas de 1960 a 1990 foram marcadas por acentuada instabilidade econômica, hiperinflação e desvalorização monetária, circunstâncias que, aliadas às vicissitudes do sistema político e da estrutura de Estado, bem como à própria correspondência ontológica do título à cártula, impuseram o cenário de desconfiança narrado na instrução – ao ponto de os TDA serem tidos por “títulos podres” no mercado financeiro. A partir de 1992, todavia, sob a égide do Decreto nº 578, os TDA passaram a ter forma *escritural*, de sorte que seu controle, administração, lançamento, resgate e serviço de pagamento de juros integraram-se ao sistema financeiro nacional. Desde então, os títulos são atualizados com base na Taxa Referencial (TR) e remunerados com juros de 6% ao ano, calculados sobre o valor nominal atualizado, pagos anualmente – conforme já estabelecera a Lei nº 8.177/1991. Atualmente, é importante destacar que os títulos da dívida agrária são registrados na B3, a bolsa de valores brasileira. Em consequência, todas

2 Dispõe o art. 184 da Constituição Federal: “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei”.

3 Decreto nº 59.443/1966, substituído pelo Decreto nº 95.714/1988.

as negociações e pagamentos dos TDA, os quais são custodiados em instituições financeiras, têm sua escrituração junto àquela bolsa – o que confere segurança aos investidores.

A despeito das sucessivas modificações legislativas, fruto das transformações da política econômica nacional e do aperfeiçoamento da gestão da dívida pública, fato é que, desde a sua instituição, os TDA encontram sua principal utilidade no pagamento de até 50% do ITR devido pelo seu titular. Tal possibilidade, em benefício do contribuinte que seja também credor da União, constava já do art. 105, § 1º, alínea “a” da Lei nº 4.504/1964, sendo reiterada no Decreto nº 578/1992, assim como no Regulamento do ITR, Decreto nº 4.382/2002, em seu art. 57. A Instrução Normativa Conjunta RFB/STN nº 1.506/2014, por sua vez, disciplina os procedimentos operacionais para solicitação e fruição do direito.

Com efeito, não se pode descuidar que o pacto federativo outorgou à União a competência para instituir o *imposto sobre a propriedade territorial rural* (art. 153, inciso VI da Constituição da República), cujas alíquotas, na dicção do texto constitucional, devem ser fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, não incidindo sobre pequenas glebas rurais. Por outro giro, já o constituinte originário previu que 50% do produto da arrecadação do ITR pertenceria aos Municípios, relativamente aos imóveis neles situados (art. 158, inciso II, na redação original).

Por ocasião da reforma decorrente da Emenda nº 42/2003, de modo a incorporar prática já prevista⁴ no art. 17, inciso I da Lei nº 9.393/1996, a Constituição passou a admitir que o ITR fosse *fiscalizado e cobrado* pelos Municípios que assim optassem, desde que tal fato não implicasse redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal (art. 153, § 4º, inciso III). Em contrapartida, tais Municípios passariam a perceber a totalidade do produto arrecadado (art. 158, inciso II).

A Lei nº 11.250/2005 veio a regulamentar os convênios para delegação das atribuições de fiscalização, lançamento e cobrança do ITR, enquanto o Decreto nº 6.433/2008 previu a formalização do termo de opção pelos Municípios. E, no âmbito infralegal, a Instrução Normativa RFB nº 1.640/2016 disciplina os procedimentos para viabilizar esse pacto fiscal intrafederativo. É exatamente nesse complexo e imbricado contexto normativo que parece se inserir a dúvida do consulente. Veja-se que, de um lado, temos um imposto originariamente instituído em favor da União, cujo produto é repartido com os Municípios que albergam as propriedades que o asseguram. Porque àquela mesma pessoa política compete coordenar a política agrícola e executar a reforma agrária (legislando privativamente sobre a matéria⁵ e realizando as necessárias desapropriações), criou-se mecanismo legal de compensação de créditos. De outra parte, o Município, contemplado pela revisão do federalismo fiscal, passou a assumir os encargos da tributação com a expectativa de incremento de suas receitas. Em lugar disso, porém, dado que não detém a competência tributária, obriga-se ao recebimento de títulos da dívida pública federal, tornando-se, assim, credor da União.

(...)

Logo, na medida em que à opção pela fiscalização e cobrança do imposto federal corresponde o aproveitamento da totalidade de seu produto, compreende-se que o Município deve ter a possibilidade de dispor da integralidade de tais recursos – e não permanecer na condição de credor da União.

4 Art. 17. A Secretaria da Receita Federal poderá, também, celebrar convênios com:
I - órgãos da administração tributária das unidades federadas, visando delegar competência para a cobrança e o lançamento do ITR;

5 Nos termos do art. 22, inciso I da Constituição, compete privativamente à União legislar sobre direito agrário.

Por outro lado, cabe ponderar que a Constituição não transfere aos Municípios a capacidade tributária sobre a propriedade territorial rural, de sorte que não lhe é possível rejeitar o recebimento de títulos da dívida agrária, dada a expressa disciplina legal⁶ e o evidente benefício em favor do contribuinte.

A solução mais adequada, nessa medida, é admitir a viabilidade da *alienação onerosa* dos TDA recebidos pelo Município no mercado financeiro, de modo a conferir liquidez à parcela que lhe cabe, por determinação constitucional, do tributo federal.

Nesse contexto, é oportuno mencionar que o art. 7º da já citada IN RFB/STN nº 1.506/2014 estabelece a custódia dos TDA recebidos em pagamento do ITR pelos Municípios ao Banco do Brasil S.A., realizando-se o resgate e o serviço de pagamento de juros na agência localizada no respectivo Município, ou, caso inexistente, na do Município mais próximo.

Em suma, os títulos da dívida agrária – TDA – são títulos mobiliários da dívida pública federal interna, decorrentes de desapropriações de imóveis rurais (art. 184, da Constituição Federal), ou de aquisição amigável de imóvel rural pelo INCRA para fins de reforma agrária.

Para os fins da presente consulta, considera-se que o ingresso orçamentário dos valores dos Títulos da Dívida Agrária (TDA) para os Municípios ocorre quando do pagamento, por parte do contribuinte, do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, com a utilização dos TDA de que seja possuidor até o limite de 50% do imposto devido, momento em que há a incorporação do título ao patrimônio municipal na forma de receita tributária corrente.

Nesse sentido, a manifestação do Ministério Público de Contas:

Cabível, assim no plano fático como no ordenamento jurídico, a negociação dos TDA, calha observar que, na óptica do direito financeiro, a entrega de recursos afetados constitucionalmente a outro ente federativo, segundo a classificação da Lei nº 4.320/1964, corresponde às transferências correntes – que teriam lugar caso se tratasse do repasse do produto do ITR da União aos Municípios. Porém, **dado que, com esteio na autorização constitucional, os Municípios optantes podem, mediante convênio, efetuar o lançamento e a cobrança direta do imposto, em tais situações, o ingresso classifica-se como receita tributária (corrente)** (fl. 5/6 da peça 22, grifamos).

Importante contextualizar, entretanto, que, conforme resposta ofertada pela Equipe de Atendimento da CGF na demanda nº 184344 do Canal de Comunicação (CACO), o ingresso dessa receita obedece a regras especiais, conforme orientação constante do volume III da 2ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), válido para o exercício de 2010 (p. 152):

O recebimento em bens tem regras especiais em alguns casos, como a dação em pagamento de imóveis para fins de reforma agrária e o recebimento de Títulos da Dívida Agrária – TDA's.

Qualquer que seja a forma de recebimento de créditos, o fato constituirá

6 Além dos dispositivos extensamente indicados, calha destacar que o art. 156, inciso II do Código Tributário Nacional admite a compensação como modalidade de extinção do crédito tributário. Ademais, embora restrita a bens imóveis, o inciso XI trata da hipótese de dação em pagamento.

em receita orçamentária, prevista especificamente ou não no orçamento do exercício de recebimento.

Nesse linha de raciocínio, portanto, pode-se afirmar que o título da dívida pública é um bem móvel, definido como valor mobiliário, nos termos do art. 83, III, do Código Civil,⁷ sendo que a partir do Decreto nº 578/1992, esses papéis deixaram de ser cartulares e ao portador, e passaram a ser escriturais e nominais, com reconhecimento da dívida e registro das transações na Bolsa de Valores – B3.

Ademais, mediante o Decreto nº 578/1992 atribuiu-se ao Ministério da Fazenda a gestão, o controle, lançamento, resgate e pagamento de juros dos TDAs, efetivada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, junto à Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos – CETIP, que foi incorporada e faz parte da B3. É nesse contexto que surgiu a nomenclatura de “TDAs cetipadas”, que podem ser negociadas no mercado financeiro.

Por sua vez, o regime de pagamento de até 50% do ITR com Títulos da Dívida Agrária (TDA) foi regulamentado pela IN RFB/STN nº 1.506/2014.

Em termos gerais, de acordo com o art. 6º da IN RFB/STN nº 1.506/2014, “os TDA escriturais dados em pagamento do ITR serão recebidos pelo valor nominal acrescido dos juros, inclusive o *pro rata*”, sendo que, de acordo com o §1º, “o valor nominal dos TDA é aquele publicado mensalmente por Portaria da STN e disponibilizado pela CETIP”. Ademais, seu art. 3º estabelece que o contribuinte deverá solicitar “autorização à instituição financeira custodiante para realizar a transferência dos títulos aos respectivos beneficiários, conforme modelo”, sendo que, nos termos do art. 7º, “a quantidade de TDA transferidos ao Município será custodiada no Banco do Brasil S.A.”

Recebidos os TDAs como pagamento ITR pelo Município, sob a custódia do Banco do Brasil S.A., o efetivo recebimento do valor dos títulos ocorre como qualquer outro título, através de seu resgate, na data do vencimento, do valor do título com os juros acumulados.

No caso dos TDAs, por ocasião do vencimento de seus lotes, seu valor correspondente (ativo) é creditado pelo Tesouro Nacional à instituição financeira que detém a custódia dos títulos, a qual, por sua vez, repassa aos seus clientes através de crédito em conta-corrente do proprietário. Seu valor nominal é atualizado no primeiro dia útil de cada mês, por índice calculado com base na Taxa Referencial (TR) referente ao mês anterior, podendo ter prazo de vencimento de 05 (cinco), 10 (dez), 15 (quinze), 18 (dezoito) ou 20 (vinte) anos, com taxa de juros variável, dependendo da área do imóvel ou a forma da desapropriação.⁸

Por esse motivo, aliás, na hipótese de recebimento do valor do título na data do

7 Art. 83. Consideram-se móveis para os efeitos legais: (...) III - os direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas ações.

8 Disponível na internet via: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/perguntas-frequentes/divida-publica/titulos-da-divida-agraria-tda>

seu vencimento, a natureza da receita proveniente, como corrente tributária, não se descaracteriza.

Entretanto, conforme já apontado, os vencimentos das TDAs possuem, via de regra, um longo prazo (acima de 10 anos), o que faz com que o mercado de negociação de TDA, apresente pouca movimentação e baixa liquidez.

É nesse contexto que se insere o questionamento trazido pela presente consulta, acerca da possibilidade de alienação dos títulos da dívida agrária (TDAs) de propriedade dos Municípios, quais seriam suas eventuais cautelas e condicionantes, e se esta operação caracterizaria antecipação de receita e poderia (ou não) ser realizada em último ano de mandato.

Na linha acima exposta, tratando-se de TDAs recebidos como pagamento ITR pelo Município, que possuam vencimentos futuros e liberados na CETIP (“TDAs cetipadas”), integradora do mercado financeiro B3, entende-se pela possibilidade de que sejam negociados no mercado financeiro, desde que observados os regulamentos do mercado financeiro aplicáveis às transações, o regime normativo das instituições financeiras e do Tesouro Nacional específico quanto a esses valores mobiliários, bem como as disposições financeiras da Lei nº 4.320/64 e da LC nº 101/2000 (LRF), quanto ao ingresso e contabilização destes valores.

A propósito das cautelas e condicionantes a serem observadas, acolhem-se e reiteram-se os apontamentos trazidos pelo parecer ministerial.

Inicialmente, sob a perspectiva do regime de alienação de bens da Administração Pública, a alienação destes títulos se realiza mediante dispensa de licitação, conforme previsão específica do art. 17, II, “d” da Lei nº 8.666/1993,⁹ que foi reiterada pelo art. 76, II, “d” da novel Lei nº 14.133/2021¹⁰ (nova Lei de Licitações).

Por sua vez, quanto à classificação das receitas, observa-se que, diferentemente do que ocorre quando do recebimento dos títulos do contribuinte pelo Município, como parte do pagamento do ITR devido (receita tributária corrente), em caso de alienação/transferência dos títulos recebidos antes de seu vencimento, os ingressos orçamentários atinentes à negociação de TDA devem ser classificados como receitas de capital, visto que, nos termos do art. 11, § 2^o¹¹ da Lei nº 4.320/1964, corresponderiam a entradas provenientes “da conversão, em espécie, de bens e direitos”.

9 Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: (...)

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos: (...)

d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente;

10 Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

(...)

II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de: (...) d) venda de títulos, observada a legislação pertinente;

11 Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. § 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. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

Nessas condições, portanto, deve-se igualmente observar o preceito geral do art. 44 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que estabelece ser

vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Outrossim, é oportuno destacar que, em se tratando de recursos oriundos do produto da arrecadação de impostos, tais valores devem integrar a base de cálculo das aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) – conforme articulam, expressamente, as normas constitucionais correlatas¹².

Ademais, resta avaliar a indagação quanto à caracterização da alienação dos TDA como operação de crédito por antecipação da receita orçamentária (ARO), e, em virtude disso, a vedação de sua realização ao final do mandato¹³.

A operação de crédito por antecipação de receita (ARO) consiste no adiantamento do recebimento de recursos que constam da previsão orçamentária da entidade, com vistas a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, para o que devem ser observadas as exigências do art. 38 da LRF.

Diante disso, em conformidade com o posicionamento ministerial, entendo que a alienação de títulos da dívida agrária (TDA) recebidos pelos Municípios como pagamento do imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) não configura, por si só, Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), visto que, apesar de a negociação desses títulos pretender a conversão em espécie de valores mobiliários antecipadamente ao seu vencimento, a receita se realizou no momento da incorporação do título ao patrimônio municipal. Assim, não se verifica óbice à negociação no último ano de mandato do Prefeito ou em período eleitoral.

Destaco do Parecer nº 236/21, o seguinte extrato:

(...) quando da alienação do TDA, não se tem hipótese de antecipação da receita orçamentária, pela simples razão de que a receita já se realizou quando da incorporação do título ao patrimônio municipal. A negociação

12 Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

(...)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

13 O art. 38, IV “b” da LRF proíbe a realização de ARO “no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal”.

de tais papéis – que, como vimos, encontra plausibilidade no ordenamento jurídico –, ainda que pretenda a conversão em espécie de valores mobiliários antecipadamente em relação ao seu vencimento, não configura operação de crédito por si, senão mero ato de disposição de bem regularmente incorporado ao patrimônio municipal (fl. 8 da peça 22).

Por outro lado, ainda que descaracterizada a Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), verifica-se que, na hipótese de o título da dívida agrária ser negociado com deságio (isto é, por montante inferior ao seu valor nominal, acrescido dos juros remuneratórios devidos até a data da transação, inclusive o pro rata), resta caracterizada a operação de crédito, nos termos do art. 29, III da LRF:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

(...)

III - **operação de crédito**: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, **recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços**, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (grifamos);

Nesse sentido, o relevante alerta do Ministério Público de Contas, com relação à caracterização de operação de crédito, na hipótese de a negociação do título se dar com deságio:

Alerte-se, sem embargo, que, na hipótese de o título da dívida agrária ser negociado com deságio (isto é, por montante inferior ao seu valor nominal, acrescido dos juros remuneratórios devidos até a data da transação, inclusive o pro rata), resta caracterizada a operação de crédito, nos termos do art. 29, inciso III da LRF10. Em tais condições, deve-se observar o regime normativo do Capítulo VII da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como as disposições da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Em tais condições, deve-se observar o regime normativo do Capítulo VII da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como as disposições da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que, em seu art. 15, veda a contratação de operações de crédito nos últimos 120 dias antes do final do mandato do prefeito municipal:

Art. 15. É vedada a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município. (NR) (Redação dada ao *caput* pela Resolução SF nº 32, de 12.06.2006, DOU 13.07.2006).

§ 2º No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.

Apenas como mera complementação, vale mencionar que, afastada a natureza dessa negociação do título como ARO, o prazo aplicável é o de 120 antes do encerramento do mandato, não se estendendo a vedação, portanto, à integralidade

do último ano do mandato, conforme previsto nos arts. 5º e art. 15, *caput* e §2º da RSF nº 43/2001¹⁴ e no art. 38, IV, “b”, da LRF¹⁵.

Merece, por fim, destaque o alerta contido na manifestação inicial da CGM – Informação 615/20, relativo à necessidade de avaliação, caso a caso, da vantajosidade da operação de antecipação de receita, pela negociação das referidas TDA’s, insuscetível de apreciação em sede de consulta, dada a diversidade dos condicionantes para essa decisão:

Entendemos que se assim se proceder estará caracterizada a antecipação de receita. Pois o valor de face do título não é resgatado na sua integralidade, pois há deságio na venda do papel financeiro, antecipando-se a fruição da liquidez. Se este resgate é antecipado, financeiramente, poderá ser favorável ou danoso às finanças da Administração Pública municipal, e somente o caso concreto poderá revelar.

Uma resposta, em tese, guardaria a possibilidade de viabilizar a malversação dos recursos, em face da liquidação antecipada dos TDA’s.

Por hipótese, se houver deságio significativo dos títulos e, evidentemente, se foi alienado para o Município pelo valor de face, haveria prejuízos significativos à municipalidade nesta antecipação.

Em resumo, depende da análise da capitalização do recebimento dos TDA’s e a data das suas liquidações pelo deságio que, eventualmente, se realizar na operação (fl. 5 da peça 11).

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, respondida nos seguintes termos:

1. é possível a negociação no mercado financeiro de TDAs recebidos como pagamento ITR pelo Município, que possuam vencimentos futuros e liberados na CETIP (“TDAs cetipadas”), integradora do mercado financeiro B3, desde que sejam observados os regulamentos do mercado financeiro aplicáveis às transações, o regime normativo das instituições financeiras e do Tesouro Nacional específico quanto a esses valores mobiliários, bem como as disposições financeiras da Lei nº 4.320/64 e da LC nº 101/2000 (LRF) e a análise da vantajosidade dessa operação;

2. o ingresso decorrente da negociação dos TDAs no mercado financeiro e a consequente conversão em espécie desses títulos, antes do seu vencimento, deve

¹⁴ Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - em relação aos créditos decorrentes do direito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de participação governamental obrigatória, nas modalidades de royalties, participações especiais e compensações financeiras, no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental ou zona econômica exclusiva:

b) dar em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo.

Art. 15. É vedada a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

§2º No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.

¹⁵ Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

IV - estará proibida:

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

ser classificado como *receita de capital*, nos termos do art. 11, § 2º da Lei nº 4.320/1964, vedada sua aplicação para o financiamento de despesa corrente, nos termos do art. 44 da LRF, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social;

3. a negociação de títulos da dívida agrária (TDA) com deságio, ainda que não constitua operação de crédito por antecipação de receita (ARO), caracteriza-se como *operação de crédito*, nos termos do art. 29, III da LRF, o que submete o Município às disposições contidas no seu Capítulo VII, bem como à Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que veda a contratação de operações de crédito nos últimos 120 dias antes do final do mandato do prefeito municipal;

4. em qualquer hipótese, por se tratar de produto da arrecadação de impostos, tais recursos devem integrar a base de cálculo dos índices com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);

determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os pertinentes registros no âmbito de sua competência, prevista pelo art.175-D do 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, 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 maioria absoluta, em conhecer a presente Consulta, para no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - é possível a negociação no mercado financeiro de TDAs recebidos como pagamento ITR pelo Município, que possuam vencimentos futuros e liberados na CETIP (“TDAs cetipadas”), integradora do mercado financeiro B3, desde que sejam observados os regulamentos do mercado financeiro aplicáveis às transações, o regime normativo das instituições financeiras e do Tesouro Nacional específico quanto a esses valores mobiliários, bem como as disposições financeiras da Lei nº 4.320/64 e da LC nº 101/2000 (LRF) e a análise da vantajosidade dessa operação;

II - o ingresso decorrente da negociação dos TDAs no mercado financeiro e a consequente conversão em espécie desses títulos, antes do seu vencimento, deve ser classificado como *receita de capital*, nos termos do art. 11, § 2º da Lei nº 4.320/1964, vedada sua aplicação para o financiamento de despesa corrente, nos termos do art. 44 da LRF, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social;

III - a negociação de títulos da dívida agrária (TDA) com deságio, ainda que não constitua operação de crédito por antecipação de receita (ARO), caracteriza-se como operação de crédito, nos termos do art. 29, III da LRF, o que submete o Município às disposições contidas no seu Capítulo VII, bem como à Resolução nº

43/2001 do Senado Federal, que veda a contratação de operações de crédito nos últimos 120 dias antes do final do mandato do prefeito municipal;

IV - em qualquer hipótese, por se tratar de produto da arrecadação de impostos, tais recursos devem integrar a base de cálculo dos índices com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);

V - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os pertinentes registros no âmbito de sua competência, prevista pelo art.175-D do Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor) e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (vencido) votou pelo não conhecimento da presente Consulta.

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

Tribunal Pleno, 23 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 5.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Emenda Constitucional n. 116, de 17 de fevereiro de 2022 Publicada no D.O.U. 18 fev. 2022	Acrescenta § 1º-A ao art. 156 da Constituição Federal para prever a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ainda que as entidades abrangidas pela imunidade tributária sejam apenas locatárias do bem imóvel.
Emenda Constitucional n. 115, de 10 de fevereiro de 2022 Publicada no D.O.U. 11 fev. 2022	Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 193, de 17 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 18 mar. 2022	Institui o Programa de Reescalonamento do Pagamento de Débitos no Âmbito do Simples Nacional (Relp).
Lei Complementar n. 192, de 11 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 11 mar. 2022 - Edição extra	Define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ainda que as operações se iniciem no exterior; e dá outras providências.
Lei Complementar n. 191, de 8 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 9 mar. 2022	Altera a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).
Lei Complementar n. 190, de 4 de janeiro de 2022 Publicada no D.O.U. de 5 jan. 2022	Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para regulamentar a cobrança do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas operações e prestações interestaduais destinadas a consumidor final não contribuinte do imposto.
Lei Complementar n. 189, de 4 de janeiro de 2022 Publicada no D.O.U. de 5 jan. 2022	Altera a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, e a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.

1.3 LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 14.321, de 31 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 1º abr. 2022	Altera a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, para tipificar o crime de violência institucional.
Lei n. 14.318, de 29 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 30 mar. 2022	Altera a Lei nº 9.800, de 26 de maio de 1999, e a Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, para prever hipóteses de cabimento de utilização de sistema de protocolo integrado judicial de caráter nacional.

Lei n. 14.317, de 29 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 30 mar. 2022	Altera a Lei nº 7.940, de 20 de dezembro de 1989, para modificar a forma de cálculo da Taxa de Fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários, e a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976; e revoga dispositivos das Leis nºs 8.383, de 30 de dezembro de 1991, 9.457, de 5 de maio de 1997, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, 11.908, de 3 de março de 2009, e 12.249, de 11 de junho de 2010.
Lei n. 14.316, de 29 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 30 mar. 2022	Altera as Leis nºs 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 13.675, de 11 de junho de 2018, para destinar recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para ações de enfrentamento da violência contra a mulher.
Lei n. 14.314, de 24 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 25 mar. 2022	Altera a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, para ajustar o período de suspensão da contagem dos prazos de validade dos concursos públicos em razão dos impactos econômicos decorrentes da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da covid-19.
Lei n. 14.313, de 21 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 22 mar. 2022	Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para dispor sobre os processos de incorporação de tecnologias ao Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre a utilização, pelo SUS, de medicamentos cuja indicação de uso seja distinta daquela aprovada no registro da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).
Lei n. 14.312, de 14 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 15 mar. 2022	Institui o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública (Programa Habite Seguro); e altera as Leis nºs 8.677, de 13 de julho de 1993, 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 11.124, de 16 de junho de 2005, e 11.977, de 7 de julho de 2009.
Lei n. 14.311, de 9 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 10 mar. 2022	Altera a Lei nº 14.151, de 12 de maio de 2021, para disciplinar o afastamento da empregada gestante, inclusive a doméstica, não imunizada contra o coronavírus SARS-Cov-2 das atividades de trabalho presencial quando a atividade laboral por ela exercida for incompatível com a sua realização em seu domicílio, por meio de teletrabalho, trabalho remoto ou outra forma de trabalho a distância, nos termos em que especifica.
Lei n. 14.310, de 8 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 9 mar. 2022	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para determinar o registro imediato, pela autoridade judicial, das medidas protetivas de urgência deferidas em favor da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes.
Lei n. 14.309, de 8 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 9 mar. 2022	Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para permitir a realização de reuniões e deliberações virtuais pelas organizações da sociedade civil, assim como pelos condomínios edilícios, e para possibilitar a sessão permanente das assembleias condominiais.
Lei n. 14.308, de 8 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 9 mar. 2022	Institui a Política Nacional de Atenção à Oncologia Pediátrica.
Lei n. 14.307, de 3 de março de 2022 Publicada no D.O.U. de 4 mar. 2022	Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, para dispor sobre o processo de atualização das coberturas no âmbito da saúde suplementar.
Lei n. 14.305, de 23 de fevereiro de 2022 Publicada no D.O.U. de 24 fev. 2022	Cria o Programa Prioritário Pró-Pesquisa Covid-19 enquanto perdurar a emergência de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19.

<p>Lei n. 14.304, de 23 de fevereiro de 2022</p> <p>Publicada no D.O.U. de 24 fev. 2022</p>	<p>Veda a divulgação, a publicação ou a disseminação, em redes sociais ou em quaisquer outros meios de divulgação digitais, eletrônicos ou impressos, do registro visual da prática de infração que coloque em risco a segurança no trânsito; e altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro).</p>
<p>Lei n. 14.303, de 21 de janeiro de 2022</p> <p>Publicada no D.O.U. de 24 jan. 2022</p>	<p>Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022.</p>
<p>Lei n. 14.302, de 7 de janeiro de 2022</p> <p>Publicada no D.O.U. de 10 jan. 2022</p>	<p>Altera a Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007, para dispor sobre a prorrogação do prazo de vigência de incentivos do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis); e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.301, de 7 de janeiro de 2022</p> <p>Publicada no D.O.U. de 7 jan. 2022 - Edição extra</p>	<p>Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar); altera as Leis nºs 5.474, de 18 de julho de 1968, 9.432, de 8 de janeiro de 1997, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, e 11.033, de 21 de dezembro de 2004; e revoga o Decreto do Poder Legislativo nº 123, de 11 de novembro de 1892, e o Decreto-Lei nº 2.784, de 20 de novembro de 1940, e dispositivos da Medida Provisória nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2001, e das Leis nºs 6.458, de 1º de novembro de 1977, 11.434, de 28 de dezembro de 2006, 11.483, de 31 de maio de 2007, 11.518, de 5 de setembro de 2007, 12.599, de 23 de março de 2012, 12.815, de 5 de junho de 2013, e 13.848, de 25 de junho de 2019.</p>
<p>Lei n. 14.300, de 6 de janeiro de 2022</p> <p>Publicada no D.O.U. de 7 jan. 2022</p>	<p>Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS); altera as Leis nºs 10.848, de 15 de março de 2004, e 9.427, de 26 de dezembro de 1996; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.299, de 5 de janeiro de 2022</p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 jan. 2022</p>	<p>Altera as Leis nºs 10.438, de 26 de abril de 2002, e 9.074, de 7 de julho de 1995, para instituir subvenção econômica às concessionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica de pequeno porte; cria o Programa de Transição Energética Justa (TEJ); e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.298, de 5 de janeiro de 2022</p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 jan. 2022</p>	<p>Altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer critérios de outorga mediante autorização para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.297, de 5 de janeiro de 2022</p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 jan. 2022</p>	<p>Dispõe sobre medidas de proteção asseguradas ao entregador que presta serviço por intermédio de empresa de aplicativo de entrega durante a vigência da emergência em saúde pública decorrente do coronavírus responsável pela covid-19.</p>
<p>Lei n. 14.294, de 4 de janeiro de 2022</p> <p>Publicada no D.O.U. de 5 jan. 2022</p>	<p>Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para definir percentual de arrecadação da loteria de prognósticos numéricos a ser destinado ao Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos (CBCP).</p>
<p>Lei n. 14.293, de 4 de janeiro de 2022</p> <p>Publicada no D.O.U. de 5 jan. 2022</p>	<p>Institui o Programa de Venda em Balcão, com o objetivo de promover o acesso do pequeno criador de animais ao estoque público de milho; e dá outras providências.</p>
<p>Lei n. 14.292, de 3 de janeiro de 2022</p> <p>Publicada no D.O.U. de 4 jan. 2022</p>	<p>Altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e a Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, para dispor sobre as operações de compra e venda de álcool, a comercialização de combustíveis por revendedor varejista e a incidência da Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) nas referidas operações.</p>

Lei n. 14.291, de 3 de janeiro de 2022 Publicada no D.O.U. de 4 jan. 2022	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para dispor sobre a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão.
Lei n. 14.290, de 3 de janeiro de 2022 Publicada no D.O.U. de 4 jan. 2022	Dispõe sobre a criação da Procuradoria Regional da República da 6ª Região; e dá outras providências.

1.4 DECRETOS

Decreto n. 11.027, de 31 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 1º abr. 2022	Regulamenta a comercialização de energia elétrica gerada pela Itaipu Binacional.
Decreto n. 11.026, de 31 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 1º abr. 2022	Altera 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.
Decreto n. 11.022, de 31 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 31 mar. 2022 - Edição extra	Altera o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, que regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF.
Decreto n. 11.021, de 31 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 31 mar. 2022 - Edição extra	Altera o Decreto nº 10.923, de 30 de dezembro de 2021, para alterar a produção de efeitos da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI.
Decreto n. 11.018, de 30 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 30 mar. 2022 - Edição extra	Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama.
Decreto n. 11.016, de 29 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 30 mar. 2022	Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.
Decreto n. 11.015, de 29 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 30 mar. 2022	Institui o Plano Nacional de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais e o seu Comitê Gestor.
Decreto n. 11.013, de 29 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 29 mar. 2022 - Edição extra	Altera o Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021, que regulamenta o Programa Auxílio Brasil.
Decreto n. 11.012, de 28 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 29 mar. 2022	Altera o Decreto nº 8.154, de 16 de dezembro de 2013, para dispor sobre a composição do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

Decreto n. 11.011, de 28 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 29 mar. 2022	Regulamenta, no âmbito do Ministério da Defesa, o Capítulo V da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o regime de contratação de Auxiliares Locais.
Decreto n. 11.010, de 28 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 29 mar. 2022	Altera o Decreto nº 7.984, de 8 de abril de 2013, para dispor sobre os recursos de loterias destinados às entidades desportivas e para dar outras providências.
Decreto n. 11.009, de 25 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 28 mar. 2022	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública.
Decreto n. 11.008, de 25 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 28 mar. 2022	Regulamenta o § 1º do art. 7º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para estabelecer a destinação de bens, direitos e valores cuja perda tenha sido declarada em processos de competência da justiça federal nos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores.
Decreto n. 11.004, de 21 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 22 mar. 2022	Regulamenta a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.
Decreto n. 11.003, de 21 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 22 mar. 2022	Institui a Estratégia Federal de Incentivo ao Uso Sustentável de Biogás e Biometano.
Decreto n. 11.002, de 17 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 18 mar. 2022	Regulamenta a Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, e a Medida Provisória nº 2215-10, de 31 de agosto de 2001, para dispor sobre a remuneração dos militares na ativa, os proventos na inatividade e as pensões militares.
Decreto n. 11.000, de 17 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 18 mar. 2022	Altera o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, que regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF.
Decreto n. 10.999, de 17 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 18 mar. 2022	Dispõe sobre a antecipação do abono anual devido aos segurados e aos dependentes da Previdência Social no ano de 2022.
Decreto n. 10.997, de 15 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 16 mar. 2022	Altera o Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007, que regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF.
Decreto n. 10.996, de 14 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 15 mar. 2022	Altera o Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto n. 10.991, de 11 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 11 mar. 2022 - Edição extra	Institui o Plano Nacional de Fertilizantes 2022-2050 e o Conselho Nacional de Fertilizantes e Nutrição de Plantas.

Decreto n. 10.990, de 9 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 10 mar. 2022	Regulamenta o procedimento de ressarcimento à União de recursos dos benefícios do auxílio emergencial, de que tratam os art. 28 e art. 29 da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, nas hipóteses de constatação de irregularidade ou erro material em sua concessão, manutenção ou revisão.
Decreto n. 10.989, de 8 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 9 mar. 2022	Regulamenta a Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual.
Decreto n. 10.988, de 8 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 9 mar. 2022	Institui a Estratégia Nacional de Empreendedorismo Feminino - Brasil para Elas e o Comitê de Empreendedorismo Feminino.
Decreto n. 10.987, de 8 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 9 mar. 2022	Institui o Programa Mães do Brasil.
Decreto n. 10.985, de 8 de março de 2022 Publicado no D.O.U. de 9 mar. 2022	Altera o Decreto nº 10.979, de 25 de fevereiro de 2022, que altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016, e dispõe sobre a devolução ficta de automóveis em decorrência da redução das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI.
Decreto n. 10.979, de 25 de fevereiro de 2022 Publicado no D.O.U. 25 fev. 2022 - Edição extra	Altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016.
Decreto n. 10.977, de 23 de fevereiro de 2022 Publicado no D.O.U. 23 fev. 2022 - Edição extra	Regulamenta a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, para estabelecer os procedimentos e os requisitos para a expedição da Carteira de Identidade por órgãos de identificação dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, para estabelecer o Serviço de Identificação do Cidadão como o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil.
Decreto n. 10.976, de 22 de fevereiro de 2022 Publicado no D.O.U. 23 fev. 2022	Dispõe sobre o Comitê de Participação do Fundo de Arrendamento Residencial e altera os limites das subvenções econômicas para produção ou aquisição de imóveis novos ou usados às famílias beneficiárias do Programa Casa Verde e Amarela.
Decreto n. 10.973, de 18 de fevereiro de 2022 Publicado no D.O.U. 21 fev. 2022	Regulamenta a designação de militar da reserva remunerada das Forças Armadas para o serviço ativo prevista na Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 - Estatuto dos Militares.
Decreto n. 10.972, de 18 de fevereiro de 2022 Publicado no D.O.U. 18 fev. 2022 - Edição extra	Altera o Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005, que regulamenta a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, para dispor sobre a pré-seleção dos estudantes a serem beneficiados pelo Programa Universidade para Todos.
Decreto n. 10.966, de 11 de fevereiro de 2022 Publicado no D.O.U. 14 fev. 2022	Institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala e a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento da Mineração Artesanal e em Pequena Escala.
Decreto n. 10.965, de 11 de fevereiro de 2022 Publicado no D.O.U. 14 fev. 2022	Altera o Decreto nº 9.406, de 12 de junho de 2018, que regulamenta o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989, e a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017.

Decreto n. 10.961, de 11 de fevereiro de 2022 Publicado no D.O.U. 11 fev. 2022 - Edição extra	Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022 e dá outras providências.
Decreto n. 10.960, de 10 de fevereiro de 2022 Publicado no D.O.U. 11 fev. 2022	Altera o Decreto nº 1.091, de 21 de março de 1994, que dispõe sobre procedimentos a serem observados por empresas controladas direta ou indiretamente pela União.
Decreto n. 10.959, de 8 de fevereiro de 2022 Publicado no D.O.U. 9 fev. 2022	Dispõe sobre o Programa Brasil Alfabetizado.
Decreto n. 10.952, de 27 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 28 jan. 2022	Regulamenta a Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021, e estabelece os critérios de transferência automática de recursos, a título de apoio financeiro, aos Estados e ao Distrito Federal, para a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública, por meio da Plataforma +Brasil.
Decreto n. 10.950, de 27 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 27 jan. 2022 - Edição extra	Dispõe sobre o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional.
Decreto n. 10.948, de 26 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 27 jan. 2022	Cria o Escritório do Ministério da Economia junto à Embaixada do Brasil em Washington, Estados Unidos da América, e dispõe sobre a designação, a atuação e a remuneração do Chefe do Escritório e de seu Assessor.
Decreto n. 10.947, de 25 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 26 jan. 2022	Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto n. 10.946, de 25 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 25 jan. 2022 - Edição extra	Dispõe sobre a cessão de uso de espaços físicos e o aproveitamento dos recursos naturais em águas interiores de domínio da União, no mar territorial, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental para a geração de energia elétrica a partir de empreendimento offshore.
Decreto n. 10.941, de 13 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 14 jan. 2022	Altera o Decreto nº 6.187, de 14 de agosto de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006, institui o concurso de prognóstico denominado Timemania, estabelece os critérios de participação e adesão das entidades de prática desportiva da modalidade de futebol profissional e dispõe sobre o parcelamento de débitos tributários e não tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.
Decreto n. 10.940, de 13 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 14 jan. 2022	Altera o Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE.
Decreto n. 10.939, de 13 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 14 jan. 2022	Regulamenta as medidas destinadas ao enfrentamento dos impactos financeiros no setor elétrico decorrentes da situação de escassez hídrica.
Decreto n. 10.938, de 13 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 13 jan. 2022 - Edição extra	Altera o Decreto nº 6.038, de 7 de fevereiro de 2007, que institui o Comitê Gestor do Simples Nacional.

Decreto n. 10.937, de 12 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 13 jan. 2022	Delega a competência ao Ministro de Estado da Economia para a prática dos atos que especifica, altera o Decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019, e revoga o Decreto nº 10.616, de 29 de janeiro de 2021.
Decreto n. 10.936, de 12 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 12 jan. 2022 - Edição extra	Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.
Decreto n. 10.935, de 12 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 12 jan. 2022 - Edição extra	Dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.
Decreto n. 10.934, de 11 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 12 jan. 2022	Altera o Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973, que regulamenta a Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, que dispõe sobre a retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior.
Decreto n. 10.933, de 11 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 12 jan. 2022	Altera o Decreto nº 6.426, de 7 de abril de 2008, que reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação dos produtos que menciona.
Decreto n. 10.931, de 10 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 11 jan. 2022	Institui o Comitê Gestor dos Planos de Enfrentamento da Covid-19 para os Povos Indígenas.
Decreto n. 10.929, de 7 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 7 jan. 2022 - Edição extra	Estabelece procedimento especial para consultas públicas de decretos destinados a regulamentar dispositivo da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
Decreto n. 10.928, de 7 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.U. de 7 jan. 2022 - Edição extra	Altera o Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, para dispor sobre a classificação de desempenho do Regime de Recuperação Fiscal do Estado ou do Distrito Federal e sobre as condições dispostas no § 3º do art. 7º-B da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 245, de 30 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 30 mar. 2022	Institui o Quadro Próprio da Polícia Penal do Estado do Paraná, bem como regulamenta a transformação do atual cargo de Agente Penitenciário.
Lei Complementar n. 244, de 30 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 30 mar. 2022	Altera a Lei Complementar nº 131, de 29 de setembro de 2010, que dispõe sobre a reestruturação da carreira do Agente Fiscal da Coordenação da Receita do Estado, que passa a ser denominado Auditor Fiscal, conforme especifica e adota outras providências.

2.2 LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 20.998, de 30 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 30 mar. 2022	Institui preço público para cobrança de despesas com procedimentos da Polícia Científica e dá outras providências.
--	--

Lei n. 20.997, de 30 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 30 mar. 2022	Altera dispositivos da Lei nº 20.937, de 17 de dezembro de 2021, que institui o auxílio-alimentação aos servidores ativos ocupantes das carreiras que especifica.
Lei n. 20.996, de 30 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 30 mar. 2022	Dispõe sobre a reestruturação das carreiras da Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Científica e dá outras providências.
Lei n. 20.995, de 30 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 30 mar. 2022	Altera o inciso VII do §2º do art. 37 da Lei nº 20.431, de 15 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2021.
Lei n. 20.994, de 30 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 30 mar. 2022	Dispõe sobre os valores dos vencimentos básicos dos servidores ativos, e inativos que tenham direito à paridade, integrantes das carreiras de Técnico de Controle e de Auxiliar de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
Lei n. 20.993, de 30 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 30 mar. 2022	Dispõe, conforme especifica, sobre os vencimentos dos servidores do Ministério Público do Estado do Paraná, e dá outras providências.
Lei n. 20.992, de 30 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 30 mar. 2022	Reajusta as tabelas de vencimentos dos cargos e das funções dos servidores do Quadro de Pessoal do Poder Judiciário do Estado do Paraná.
Lei n. 20.991, de 30 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 30 mar. 2022	Concede revisão geral anual dos anos de 2020 e 2021, alterando as tabelas de vencimento básico e subsídio do quadro de pessoal da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
Lei n. 20.990, de 30 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 30 mar. 2022	Concede revisão geral às remunerações, proventos e pensões dos servidores efetivos e comissionados da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, bem como aos inativos e pensionistas.
Lei n. 20.989, de 30 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 30 mar. 2022	Dispõe sobre os valores dos vencimentos básicos dos servidores ativos e inativos do quadro efetivo, da remuneração dos cargos em comissão, das gratificações, do auxílio-alimentação, do auxílio-creche e do auxílio-saúde no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em observância ao inciso X do art. 37 da Constituição Federal.
Lei n. 20.987, de 23 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 23 mar. 2022	Altera a Lei nº 20.333, de 28 de setembro de 2020, que suspende os prazos de validade dos concursos públicos já homologados durante o período de vigência de calamidade pública no Estado do Paraná, em decorrência da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2.
Lei n. 20.978, de 18 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 21 mar. 2022	Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito interno junto as Instituições Financeiras Nacionais, públicas ou privadas para financiamento parcial da execução da obra de duplicação da PR-317 – Trecho Iguaçu à Maringá.
Lei n. 20.971, de 16 de março de 2022 Publicada no D.O.E. de 21 mar. 2022	Revoga a Lei nº 20.189, de 28 de abril de 2020, que obriga, no Estado do Paraná, o uso de máscaras enquanto perdurar o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2, e adota outras providências.

Lei n. 20.963, de 23 de fevereiro de 2022 Publicada no D.O.E. de 23 fev. 2022	Altera as Leis nº 19.935, de 24 de setembro de 2019, que instituiu, no âmbito do Estado do Paraná, o Fundo Especial do Sistema Único de Segurança Pública do Estado do Paraná e o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, e nº 20.937, de 17 de dezembro de 2021, que institui o auxílio-alimentação aos servidores ativos ocupantes das carreiras que especifica.
Lei n. 20.962, de 15 de fevereiro de 2022 Publicada no D.O.E. de 16 fev. 2022	Institui o Passaporte Equestre no Estado do Paraná.
Lei n. 20.961, de 15 de fevereiro de 2022 Publicada no D.O.E. de 16 fev. 2022	Altera a Lei nº 18.746, de 6 de abril de 2016, que torna obrigatória a divulgação do serviço Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, incluindo outras medidas de prevenção e combate ao abuso sexual de mulheres nos estabelecimentos abrangidos pela Lei em apreço e dá outras providências.
Lei n. 20.958, de 10 de janeiro de 2022 Publicada no D.O.E. de 11 jan. 2022	Altera as Leis nº 11.662, de 10 de janeiro de 1997 [que torna obrigatório aos estabelecimentos de ensino da rede pública e particular, de 1º, 2º, e 3º grau, a abonação de faltas de alunos, motivadas por princípio de consciência religiosa], e nº 16.653, de 9 de dezembro de 2010 [que dispõe que as provas e demais avaliações, atividades referentes a concursos públicos e vestibulares, em qualquer de suas fases, não se realizam aos sábados], em virtude de escusa de consciência, prestações alternativas à aplicação de provas e à frequência a aulas realizadas em dia de guarda religiosa em consonância com os termos da Lei Federal nº 13.796, de 3 de janeiro de 2019.
Lei n. 20.957, de 10 de janeiro de 2022 Publicada no D.O.E. de 11 jan. 2022	Dispõe sobre a divulgação do serviço “Disque Denúncia – 181” no Estado do Paraná.
Lei n. 20.954, de 10 de janeiro de 2022 Publicada no D.O.E. de 11 jan. 2022	Revoga as alíneas “c”, “d”, “e” e “g” do inciso III do art. 36 da Lei nº 19.848, de 3 de maio de 2019 [que dispõe sobre a organização básica administrativa do Poder Executivo Estadual], bem como revoga o caput e parágrafo único do art. 22 da Lei nº 20.070, de 18 de dezembro de 2019 [que autoriza a incorporação do Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná e do Instituto das Águas do Paraná, pelo Instituto Ambiental do Paraná].

2.3 DECRETOS

Decreto n. 10.631, de 31 de março de 2022 Publicado no D.O.E. de 31 mar. 2022	Cria o Fórum Permanente de Desenvolvimento Socioeconômico e Políticas Públicas Integrados à Família.
Decreto n. 10.611, de 30 de março de 2022 Publicado no D.O.E. de 30 mar. 2022	Promove alterações no Decreto nº 2.808, de 20 de novembro de 2015, que expede determinação, para os fins que especifica, aos representantes do Estado junto às empresas por este controladas.
Decreto n. 10.604, de 29 de março de 2022 Publicado no D.O.E. de 29 mar. 2022	Institui Grupo de Trabalho para fomento de políticas públicas voltadas ao terceiro setor.
Decreto n. 10.596, de 29 de março de 2022 Publicado no D.O.E. de 29 mar. 2022	Promove alterações no Decreto nº 10.530, de 16 de março de 2022, que estabelece medidas para o uso da máscara facial de proteção individual no enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19.

<p>Decreto n. 10.545, de 22 de março de 2022</p> <p>Publicado no D.O.E. de 22 mar. 2022</p>	<p>Regulamenta a Lei Complementar nº 239, de 14 de dezembro de 2021, que dispõe sobre o parcelamento de valores relativos ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, sujeitos ao regime de substituição tributária, que foram objeto de comunicado de autorregularização pelo fisco estadual aos estabelecimentos varejistas de produtos farmacêuticos, na forma que especifica.</p>
<p>Decreto n. 10.544, de 22 de março de 2022</p> <p>Publicado no D.O.E. de 22 mar. 2022</p>	<p>Acresce parágrafo único ao art. 11 do Decreto nº 10.161, de 2 de fevereiro de 2022 [que divulga condutas vedadas aos Agentes Públicos dos órgãos da Administração Direta e Indireta no ano eleitoral de 2022] e dá outras providências.</p>
<p>Decreto n. 10.530, de 16 de março de 2022</p> <p>Publicado no D.O.E. de 16 mar. 2022</p>	<p>Estabelece novas medidas para o uso da máscara facial de proteção individual no enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19.</p>
<p>Decreto n. 10.499, de 14 de março de 2022</p> <p>Publicado no D.O.E. de 14 mar. 2022</p>	<p>Regulamenta o ordenamento territorial das áreas de mananciais de abastecimento público situadas na Região Metropolitana de Curitiba.</p>
<p>Decreto n. 10.386, de 25 de fevereiro de 2022</p> <p>Publicado no D.O.E. de 25 fev. 2022</p>	<p>Institui o Comitê Técnico Público-Privado de ESG (environmental, social and governance) para formulação de diretrizes e propostas estruturantes nas áreas ambientais, sociais e de governança no âmbito do Estado do Paraná.</p>
<p>Decreto n. 10.364, de 23 de fevereiro de 2022</p> <p>Publicado no D.O.E. de 23 fev. 2022</p>	<p>Cria a Superintendência Geral de Desempenho Econômico e Social - SGDES e adota outras providências.</p>
<p>Decreto n. 10.319, de 18 de fevereiro de 2022</p> <p>Publicado no D.O.E. de 18 fev. 2022</p>	<p>Revoga o Decreto nº 1.162, de 23 de abril de 2015.</p>
<p>Decreto n. 10.314, de 18 de fevereiro de 2022</p> <p>Publicado no D.O.E. de 18 fev. 2022</p>	<p>Promove alteração no Decreto nº 7.666, de 13 de maio de 2021, que regulamenta a Lei nº 20.394, de 04 de dezembro de 2020, que instituiu o Programa Estadual de Habitação – Casa Fácil/PR.</p>
<p>Decreto n. 10.313, de 18 de fevereiro de 2022</p> <p>Publicado no D.O.E. de 18 fev. 2022</p>	<p>Dispõe sobre Taxas de Reposição que servirão de autorização para abertura de concursos públicos, ampliação de vagas em concursos vigentes e decorrentes nomeações de servidores públicos efetivos estaduais da administração direta e autárquica do poder executivo estadual, e adota outras providências.</p>
<p>Decreto n. 10.241, de 9 de fevereiro de 2022</p> <p>Publicado no D.O.E. de 9 fev. 2022</p>	<p>Declara a caducidade da concessão à empresa BR TRAVESSIAS Ltda, Contrato de Concessão nº 18/2021, que opera o Ferry Boat – Travessia da Baía de Guaratuba.</p>
<p>Decreto n. 10.209, de 4 de fevereiro de 2022</p> <p>Publicado no D.O.E. de 4 fev. 2022</p>	<p>Publica tabelas de vencimento básico e de vantagens com o índice geral de 3,0% (três por cento), do Quadro Próprio do Magistério e Quadro Único de Pessoal do Poder Executivo Estadual.</p>
<p>Decreto n. 10.163, de 3 de fevereiro de 2022</p> <p>Publicado no D.O.E. de 3 fev. 2022</p>	<p>Dispõe sobre o regulamento da Lei 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 e adota outras providências.</p>

Decreto n. 10.162, de 3 de fevereiro de 2022 Publicado no D.O.E. de 3 fev. 2022	Promove alterações no Decreto nº 8.789, de 08 de fevereiro de 2018 e dá outras providências.
Decreto n. 10.161, de 2 de fevereiro de 2022 Publicado no D.O.E. de 2 fev. 2022	Divulga condutas vedadas aos Agentes Públicos dos órgãos da Administração Direta e Indireta no ano eleitoral de 2022.
Decreto n. 10.137, de 31 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.E. de 31 jan. 2022	Fixa os novos valores dos grupos dos Pisos Salariais do Estado do Paraná, válidos para 1º de janeiro de 2022, nos termos que especifica.
Decreto n. 10.099, de 19 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.E. de 19 jan. 2022	Cria a Superintendência Geral de Relações Institucionais e adota outras providências.
Decreto n. 10.087, de 17 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.E. de 17 jan. 2022	Publica as tabelas de vencimento básico, de subsídio e de vantagens com o índice geral de 3% (três por cento) concedido nos termos da Lei nº 20.934 de 17 de dezembro de 2021.
Decreto n. 10.086, de 17 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.E. de 17 jan. 2022	Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que “Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências.
Decreto n. 10.085, de 17 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.E. de 17 jan. 2022	Promove alteração no Anexo do Decreto Estadual nº 7.792, de 08 de junho de 2021 – que aprova o Sistema Rodoviário Estadual - 2020.
Decreto n. 10.082, de 14 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.E. de 14 jan. 2022	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 2022.
Decreto n. 10.077, de 14 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.E. de 14 jan. 2022	Cria o Comitê Intergestor de Políticas Públicas para a Juventude – COIPPJUV – no âmbito do Poder Executivo do Estado do Paraná.
Decreto n. 10.051, de 10 de janeiro de 2022 Publicado no D.O.E. de 10 jan. 2022	Regulamenta a Gratificação de Tecnologia e Ensino instituída pela Lei Complementar nº 242, de 17 de dezembro de 2021.



3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

Resolução n. 94, de 31 de março de 2022 Publicada no D.E.T.C. de 5 abr. 2022	Dispõe sobre a política de gestão de pessoas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
---	---

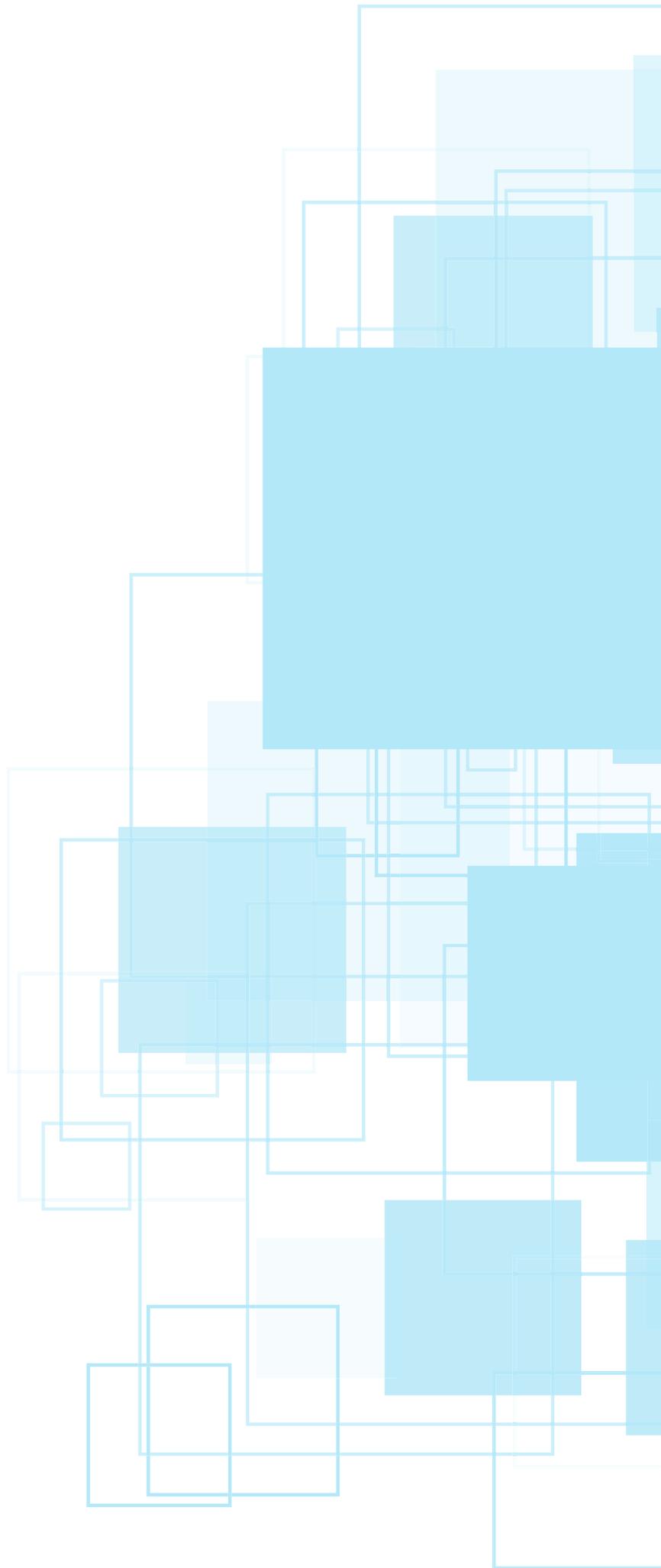
Resolução n. 93, de 23 de março de 2022 Publicada no D.E.T.C. de 28 mar. 2022	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno relativas à representação processual do Tribunal de Contas.
Resolução n. 92, de 11 de março de 2022 Publicada no D.E.T.C. de 16 mar. 2022	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.
Resolução n. 91, de 13 de janeiro de 2022 Publicada no D.E.T.C. de 18 jan. 2022	Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.

3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

Instrução Normativa n. 170, de 13 de janeiro de 2022 Publicada no D.E.T.C. de 18 jan. 2022	Altera a Instrução Normativa nº 86, de 20 de dezembro de 2012, que dispõe sobre o Sistema de Cadastro Geral do Tribunal - SICAD, e dá outras providências.
---	--

3.3 PORTARIAS SELECIONADAS

Portaria n. 219, de 23 de março de 2022 Publicada no D.E.T.C. de 24 mar. 2022	Resolve que, a partir de 24 de março de 2022, fica permitido o retorno integral de servidores e estagiários às atividades de forma presencial, cabendo ao gestor definir e autorizar aqueles que exercerão as atividades nas dependências do Tribunal de Contas, encerrando-se o período de vigência do teletrabalho especial imposto pela pandemia da COVID-19.
Portaria n. 189, de 16 de março de 2022 Publicada no D.E.T.C. de 21 mar. 2022	Prorroga, até 30 de junho de 2022, o termo final da suspensão do prazo de validade do concurso público para o cargo de Auditor deste Tribunal de Contas aberto pelo Edital nº 1/2015 determinado pela Portaria nº 278/20 da Presidência, considerando que, em conformidade com o Acórdão nº 1.012/21 do Tribunal Pleno, o termo final da suspensão está vinculado ao fim da vigência do estado de calamidade pública em razão da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 declarado pelo Decreto Estadual nº 4.319, de 23 de março de 2020.
Portaria n. 166, de 8 de março de 2022 Publicada no D.E.T.C. de 8 mar. 2022	Dispõe sobre o acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
Portaria n. 61, de 26 de janeiro de 2022 Publicada no D.E.T.C. de 27 jan. 2022	Dispõe sobre a proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
Portaria n. 58, de 25 de janeiro de 2022 Publicada no D.E.T.C. de 26 jan. 2022	Altera o período de recesso instruído pela Portaria nº 976/21, para que passe a constar de 26 de dezembro de 2022 a 2 de janeiro de 2023, permanecendo inalterados os demais termos.
Portaria n. 2, de 7 de janeiro de 2022 Publicada no D.E.T.C. de 10 jan. 2022	Dispõe sobre a proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.





LINKS DE INTERESSE

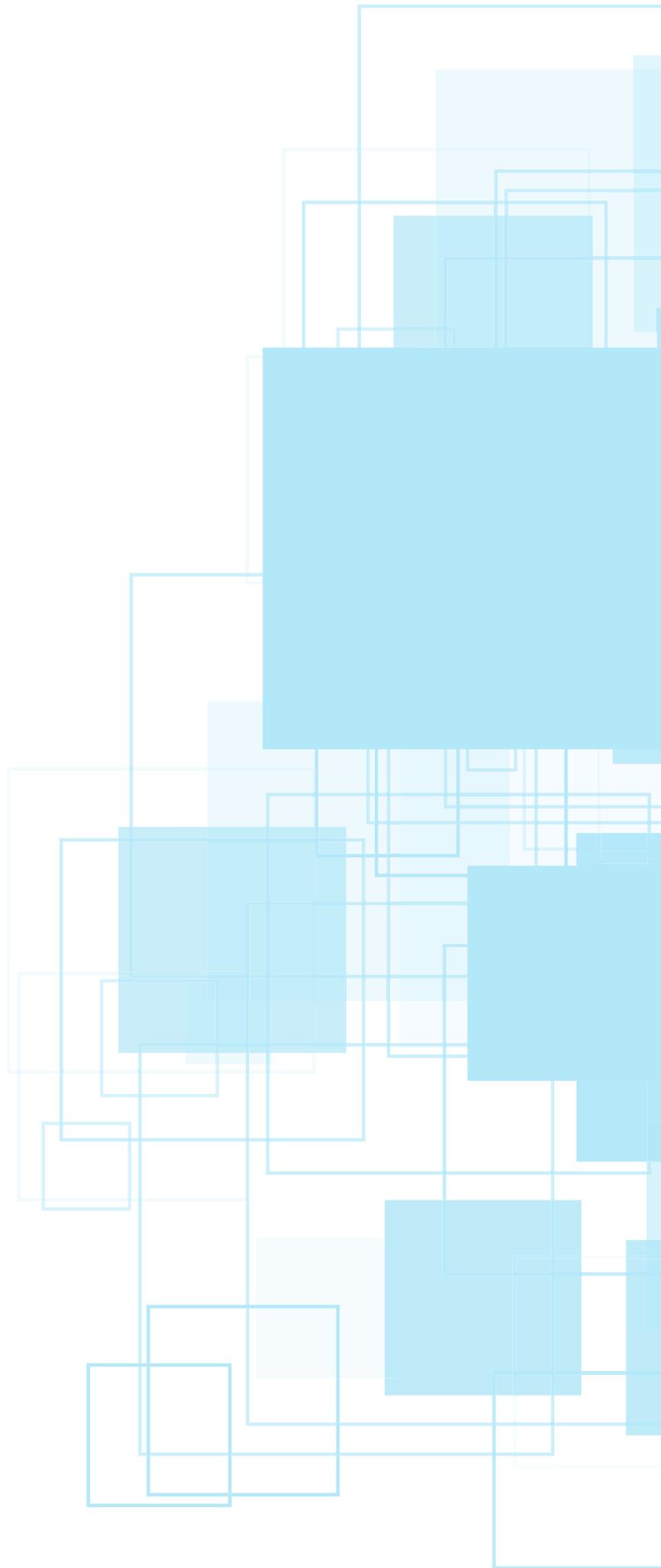
Sistema de Jurisprudência do TCEPR “VIAJuris”: [VIAJuris](#)

Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: [Boletim de Jurisprudência](#)

Pesquisas Prontas – PP: [Pesquisas Prontas](#)

Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: [Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas](#)

Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>



NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCEPR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCEPR: conselho.editorial@tce.pr.gov.br (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCEPR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCEPR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período.

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCEPR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCEPR, a quem compete:

a) proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico.

b) a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;

- c) o controle de qualidade do material editado;
- d) a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.

Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

Autor(es): Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Nos artigos, observar as seguintes normas:

Tamanho: a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas simples, sem pontos.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

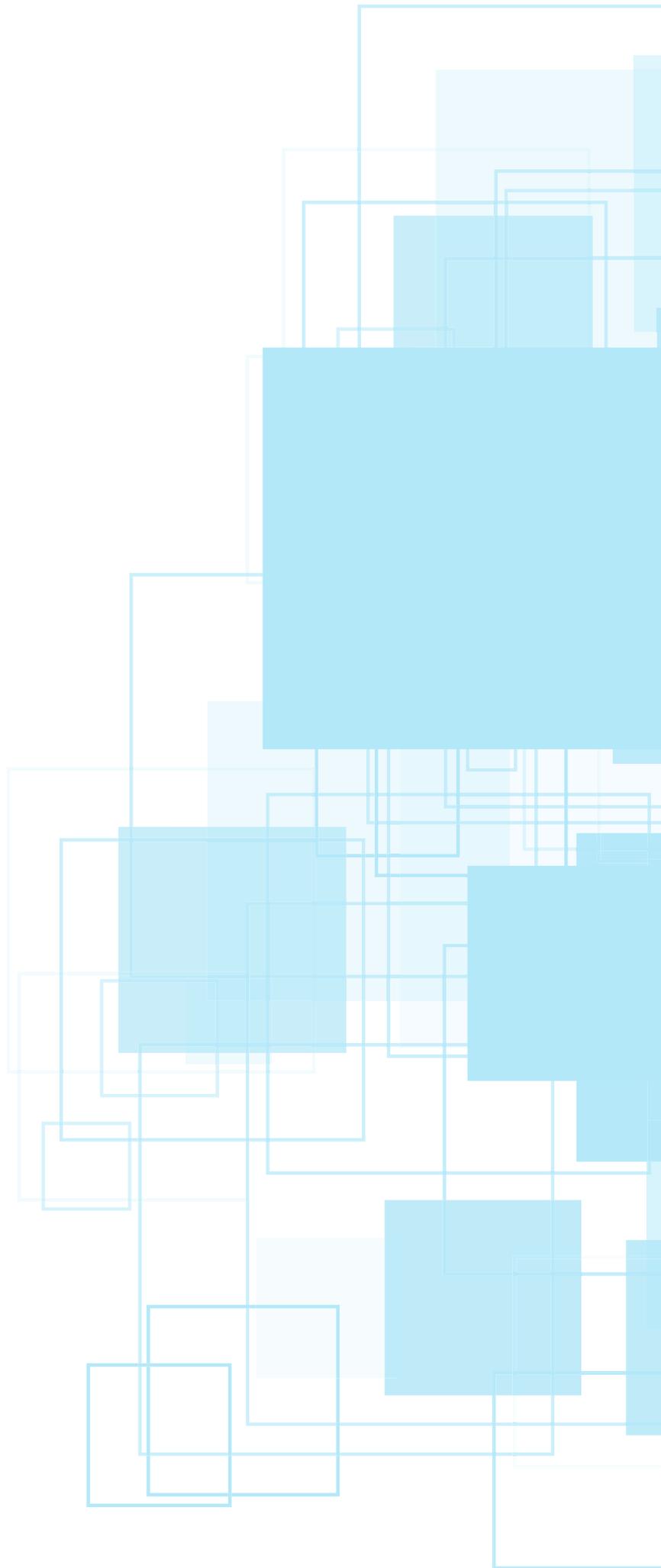
Resumo em português: deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

Referências: NBR 6023/2018. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

Recomendações: recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: artigos científicos (NBR 6022/2018), elaboração de referências (NBR 6023/2018), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/1989) resumo (NBR 6028/2003) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).





TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ