

ISSN 2675-6765



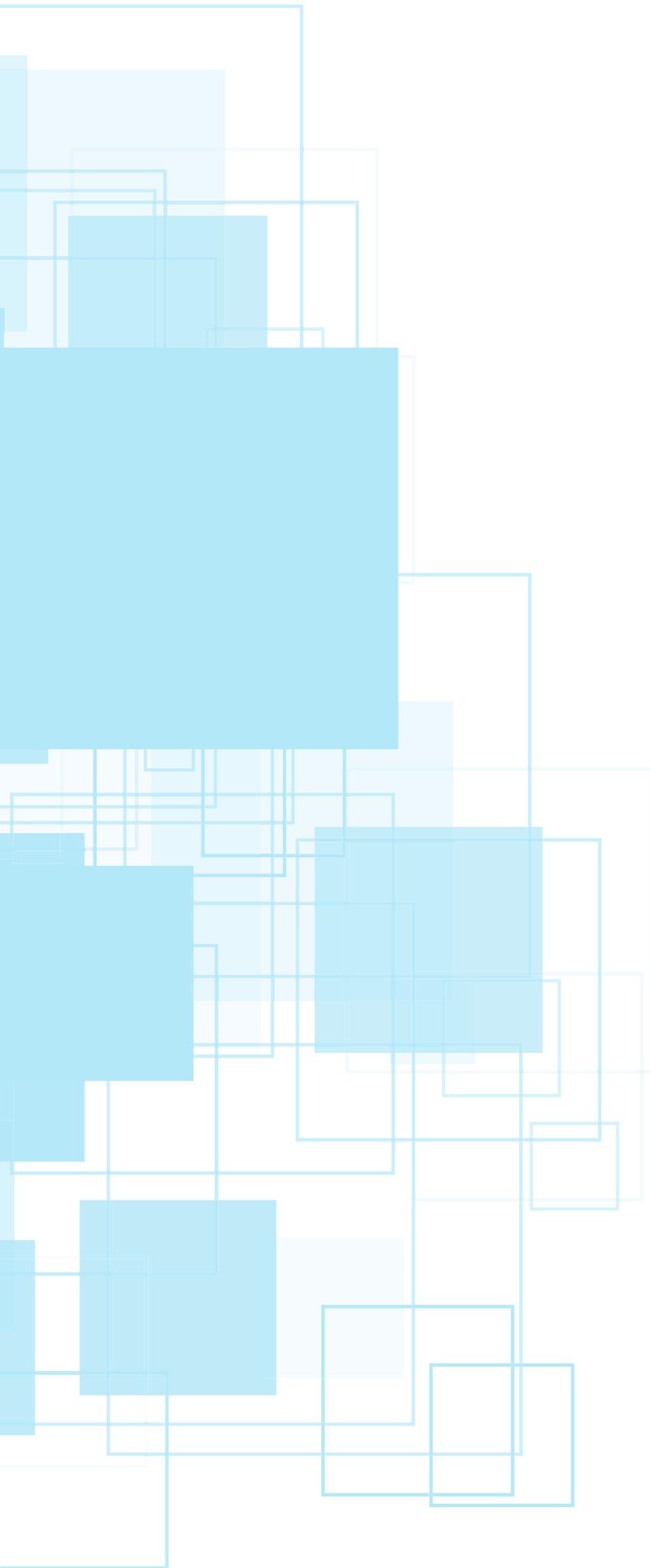
**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ

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

NÚMERO 38  
OUTUBRO/DEZEMBRO 2022

[www.revista.tce.pr.gov.br](http://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.

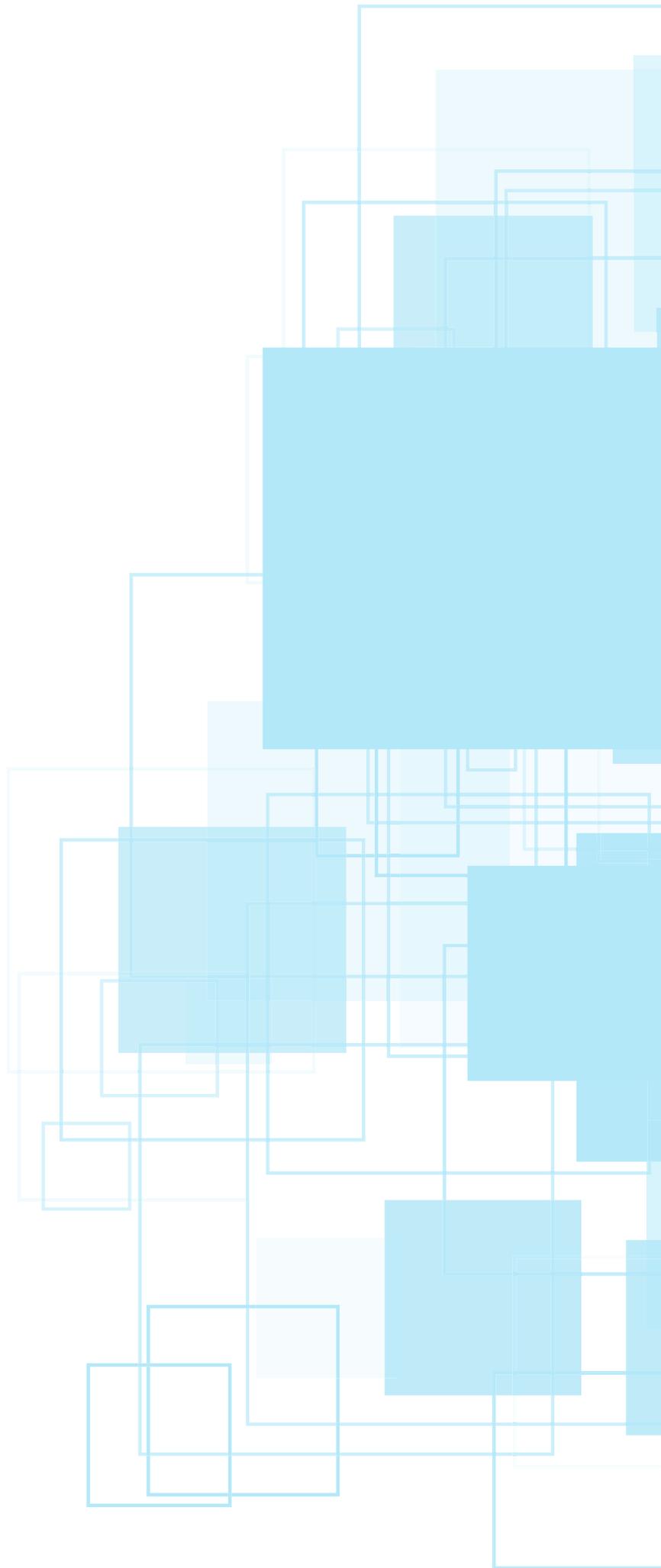
### **Conselho Editorial**

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

Presidente  
Secretária

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

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



# SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	8
<b>ARTIGOS</b> .....	10
<b>O direito fundamental à proteção dos dados pessoais no Brasil e seus desafios</b> .....	10
Danylo Fernando Acioli Machado	
<b>Algumas considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal no aspecto da transparência dos gastos e políticas públicas</b> .....	23
Fábio Ribeiro Ponciano; Carlos Alberto Simione	
<b>ACÓRDÃOS</b> .....	42
<b>Acumulação de cargos</b> .....	42
Aposentadoria - RGPS (TCE-PR, Proc. nº 604428/21, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 29/09/22, DETC 2848 – 05/10/22)	
<b>Agente comunitário de saúde</b> .....	47
Contratação - Parâmetros (TCE-PR, Proc. nº 694257/21, Rel. Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 29/09/22, DETC 2849 – 06/10/22)	
<b>Consórcio público</b> .....	58
Contratação - Assessoria - Regime Previdenciário Próprio (TCE-PR, Proc. nº 682020/21, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/10/22, DETC 2859 – 21/10/22)	
<b>Consórcio público</b> .....	66
Contratação - Parecer jurídico (TCE-PR, Proc. nº 346283/21, Rel. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 29/07/22, DETC 2847 – 04/10/22)	
<b>Contribuição de melhoria</b> .....	69
Obra pública - Lançamento tributário (TCE-PR, Proc. nº 473269/21, Rel. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/10/22, DETC 2873 – 17/11/22)	
<b>Fornecimento de combustível</b> .....	79
Contrato administrativo - Agente político (TCE-PR, Proc. nº 56355/22, Rel. Conselheiro NESTOR BAPTISTA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/10/22, DETC 2873 – 17/11/22)	
<b>FUNDEB</b> .....	86
Amortização - Déficit atuarial - RPPS (TCE-PR, Proc. nº 589976/21, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 29/09/22, DETC 2848 – 05/10/22)	

<b>FUNDEB</b> .....	94
Percentual - Educação básica - Pagamento (TCE-PR, Proc. nº 542317/21, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 29/09/22, DETC 2848 – 05/10/22)	
<b>FUNREJUS</b> .....	104
Aplicação financeira - Recursos duodecimais (TCE-PR, Proc. nº 715610/21, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/10/22, DETC 2857 – 19/10/22)	
<b>Licença especial</b> .....	118
Contagem de tempo - Magistrado - Revisitação ao Acórdão 3239/21 (TCE-PR, Proc. nº 439095/21/21, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 24/11/22, DETC 2884 – 02/12/22)	
<b>Mediação tributária</b> .....	124
Renúncia de receita - Dívida ativa (TCE-PR, Proc. nº 80413/21, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/10/22, DETC 2857 – 19/10/22)	
<b>Microempresas e empresas de pequeno porte</b> .....	144
Licitação - Parâmetros (TCE-PR, Proc. nº 323786/19, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 29/09/22, DETC 2848 – 05/10/22)	
<b>Sociedade de economia mista</b> .....	161
Extinção do processo - Precedente - Efeito normativo (TCE-PR, Proc. nº 109242/22, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/10/22, DETC 2875 – 21/11/22)	
<b>LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE</b> .....	164
<b>LINKS DE INTERESSE</b> .....	170
<b>NORMAS EDITORIAIS</b> .....	172



## EDITORIAL

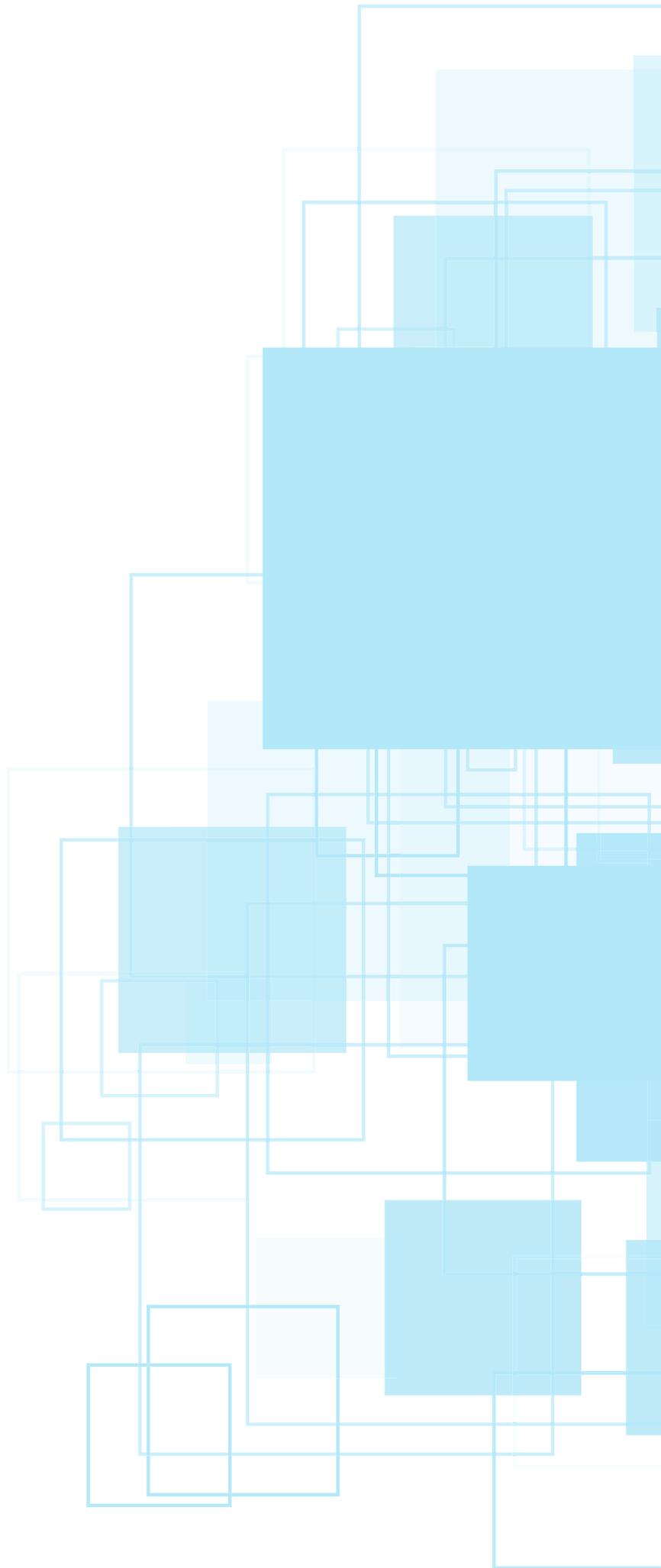
A 38ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná segue realizando a missão de promover o debate acerca das melhores práticas de gestão pública e de controle externo. Controle interno, contabilidade, transferências voluntárias, verbas indenizatórias, regimes de previdência, terceirização e capacitação de servidores, licitações e contratos administrativos são alguns dos assuntos que possuem amplo espaço de discussão científica nesta Revista.

Esta edição traz dois temas de suma importância para o exercício das funções deste TCEPR. O primeiro deles é a Lei de Responsabilidade Fiscal, trazida sob a perspectiva da análise da transparência dos gastos estatais e repercussão nas políticas públicas. Em um segundo momento, a proteção de dados pessoais, tema recorrente tanto entre agentes privados quanto públicos, é observada em nível constitucional, mais precisamente os desafios de se conceber e materializar o direito fundamental à proteção desses dados.

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

Boa leitura a todos.

**FÁBIO CAMARGO**  
**Conselheiro Presidente**



## ARTIGO

# O DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS NO BRASIL E SEUS DESAFIOS *THE FUNDAMENTAL RIGHT TO PROTECTION OF PERSONAL DATA IN BRAZIL AND ITS CHALLENGES*

**Danylo Fernando Acioli Machado<sup>1</sup>**

Especialista em Direito Civil, do Consumidor e Processo Civil – IDCC

Especialista em Direito Público Aplicado – EBRADI

Mestrando em Direito e Tecnologia – Faculdades Londrina

Procurador Geral – Câmara Municipal de Apucarana

### RESUMO

O presente artigo visa abordar a temática acerca da proteção de dados pessoais enquanto direito fundamental e seus desafios. Centra-se na delimitação e conceituação deste direito pela ótica constitucional. Não obstante, até alcançar o ponto de inclusão deste direito fundamental é necessário entender o desenvolvimento histórico acerca da proteção de dados no Brasil. Após a análise histórica, discutir-se-á a implementação do direito fundamental à proteção de dados, seja por meio da Emenda Constitucional 115/2022, ou, antes, a partir do reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de tal direito.

### PALAVRAS-CHAVE

Direitos Fundamentais. Proteção aos Dados Pessoais no Brasil. Desenvolvimento Histórico.

### ABSTRACT

*This article aims to address the issue of personal data protection as a fundamental right. However, until reaching the point of inclusion of this fundamental right and its challenges, it is necessary to understand the historical development regarding data protection. After the historical analysis, in Brazil, the implementation of the fundamental right to data protection will be discussed, either through Constitutional Amendment 115/2022, or rather from the recognition by the Supreme Court of such right.*

### KEYWORDS

*Fundamental Rights. Protection of Personal Data in Brazil. Historical Development.*

<sup>1</sup> Contato: [danyloaciolim@gmail.com.br](mailto:danyloaciolim@gmail.com.br)

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo em lustre visa ao desenvolver histórico, no Brasil, acerca da proteção de dados pessoais, já que, conforme é reconhecido recentemente pela Constituição Federal, a proteção aos dados pessoais é um dos novos direitos fundamentais explícitos. Dessarte o tema proposto objetiva tratar a proteção de dados enquanto direito fundamental e apresentar os desafios que perlustram a temática, sem, por óbvio, exaurir o tema.

Demonstrar-se-á que o Brasil, no decorrer de seu desenvolvimento histórico, não possuía aparatos suficientes a ensejar a real e necessária proteção aos dados pessoais, inclusive nos meios digitais. Assim, o objetivo do trabalho é apresentar o quadro fático que permeia o direito fundamental à proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

Adota-se no Brasil um modelo ou sistema jurídico romano-germânico do direito, como é consabido, sistema este que demanda a existência de legislação escrita, a qual exige a atuação de ao menos dois poderes, quais sejam, Poder Executivo e Poder Legislativo, este último exercendo a sua função típica de legislar. O Poder Judiciário não deixa de participar da análise do tema, contudo, participa exercendo sua função típica de julgar, em especial por meio do controle repressivo de constitucionalidade. Assim, apresenta-se ao leitor, na condição de problema proposto, a dificuldade em implementar uma legislação satisfatória e atualizada, ante o sistema jurídico adotado no Brasil.

A atuação dos poderes, conforme supradito, demanda tempo, o qual quando se trata de novas tecnologias é deveras escasso, já que a tecnologia avança de forma descomedida. Quando se fala em tecnologia é notória a mudança de linguagens, termos, incrementos de realidades virtuais que não esperam, de modo algum, o advento de leis reguladoras. Sendo este um desafio no modelo adotado pelo Brasil, já que a tutela jurídica é necessária, posto que as relações entre os particulares e estes com o Estado continuam a ocorrer.

O escopo deste trabalho será, ainda, apresentar ao leitor que o advento de novas tecnologias, em especial aquelas afetas ao mundo digital, são capazes de gerar, inclusive, novos direitos, até mesmo direitos fundamentais, como é o caso do reconhecimento da proteção de dados pessoais como um dos direitos fundamentais, este incutido no artigo 5º, da Carta Maior.

Não se olvida que cada Estado deva possuir regulamentação quando se trata do tema tecnologia e suas decorrências, ainda assim, deve existir um ponto de encontro nas regulamentações, posto que com a globalização e pela modalidade adotada nas tecnologias, em específico aquelas que incidem em meios virtuais, desconhece-se as fronteiras físicas.

Há, notadamente, dados sensíveis que são incluídos quando da utilização de tecnologias e os usuários esperam que estes dados não sejam compartilhados, ou seja, desejam que os dados sejam protegidos, posto que são capazes de caso compartilhados gerar uma série de consequências negativas na esfera jurídica de cada qual.

Isto posto, o presente trabalho permeará os assuntos susoditos, sem, por óbvio, exaurir a discussão que permeia sobre a proteção de dados, avanços tecnológicos ou direitos fundamentais, mas sim, almeja-se trazer à lustre uma análise, como dito, em resumo, do desenvolvimento da proteção de dados pessoais no Brasil, seu reconhecimento constitucional enquanto direito fundamental e a sua aplicabilidade em decisões judiciais. Utiliza-se da metodologia de pesquisa bibliográfica.

Ao final, busca-se demonstrar, enquanto resultado, que há avanços legislativos no que atine à proteção de dados, inclusive nos meios digitais, sendo imperioso reconhecer a importância da proteção nos meios tecnológicos, sem óbice de apresentar quais os desafios que permeiam a temática proposta.

## 2 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E LEGISLATIVO DA PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL

Neste item, busca-se demonstrar como se deu e como ocorre até o momento, dentro das fronteiras brasileiras, o desenvolvimento legislativo e histórico da proteção de dados.

Castells ensina que as novas tecnologias da informação e comunicação tiveram um *spread*, ou seja, uma difusão maior a partir da década de 1970, inclusive, sendo este um marco temporal para a expansão tecnológica, desta forma, acarretando o avanço das telecomunicações e das tecnologias de integração de computadores por meio de redes, as quais se deram atreladas ao surgimento de dispositivos microeletrônicos<sup>2</sup>.

Camila Takano e Lucas Silva asseveram que, *in verbis*

As mudanças ocorridas no mundo nas últimas décadas criaram uma nova forma de interação entre os povos através de uma comunicação intensa e do compartilhamento instantâneo de informações. A inserção de novas tecnologias teve como principal consequência a necessidade de reformulação do agir e do pensar social. Governos, instituições, indivíduos e toda sociedade adequaram-se, obrigatoriamente, à nova estrutura cultural emergente<sup>3</sup>

Ora, acerca do que foi apresentado, Manuel Castells ainda ensina que as mudanças culturais que advieram ao final do século XX são resultantes de um novo paradigma tecnológico organizado, ou seja, envolto da Tecnologia de Informação,

2 CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venancio Majer. 20. ed. rev. amp. São Paulo: Paz e Terra, 2019. Pg. 80-82.

3 Takano, Camila & Silva, Lucas. (2020). **O CONSTITUCIONALISMO DIGITAL E AS NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC)**. Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias. 6. 1. 10.26668/IndexLawJournals/2526-0049/2020.v6i1.6392. Pg. 02. Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/344856604\\_O\\_CONSTITUCIONALISMO\\_DIGITAL\\_E\\_AS\\_NOVAS\\_TECNOLOGIAS\\_DA\\_INFORMACAO\\_E\\_COMUNICACAO\\_TIC](https://www.researchgate.net/publication/344856604_O_CONSTITUCIONALISMO_DIGITAL_E_AS_NOVAS_TECNOLOGIAS_DA_INFORMACAO_E_COMUNICACAO_TIC)>. Acesso em 09 de set. 2022.

fato este que fez com que a humanidade vivenciasse severas mudanças culturais em seu meio, ainda, assevera que as revoluções tecnológicas são capazes de ingressar em todos os aspectos da atividade humana<sup>4</sup>.

A título de contribuição, Lévy ensina que as redes constituem um território em crescimento acelerado, além de fornecer uma série de ferramentas para que o internauta/usuário possa se orientar na utilização destas tecnologias<sup>5</sup>.

Ainda, tem-se que, conforme ensina Takano e Silva, vide abaixo

A era digital ampliou a comunicação entre indivíduos e proporcionou um tipo de interlocução instantânea, estreitando a distância física. A facilidade de acesso à internet deu ensejo à conexão diária ao conteúdo disponível na rede, bem como a prática de atividades e prestação de serviços online. Além disso, destacam-se as inúmeras comodidades trazidas pela TIC à população no tocante a compras de bens, à prestação de serviços e o acesso ao conhecimento. (...) Vislumbra-se, com isso, que os direitos fundamentais têm participado de um processo de expansão e desenvolvimento permanentes da sociedade. O reconhecimento de novos direitos e valores torna-se imprescindível para a proteção em face das situações de riscos emergentes<sup>6</sup>.

Neste contexto, pode-se afirmar que o ciberespaço viabiliza a consagração de novos direitos, mas não só, já que é possível vislumbrar o desenvolvimento e releitura de direitos já existentes, Rodotá adverte acerca da necessidade de reconhecimento com urgência de novos direitos fundamentais que assegurem os direitos da internet, promovendo-se a tutela do indivíduo em face de eventuais ingerências estatais, bem como em face dos detentores do poder da informação, os quais, em regra, são responsáveis pela coleta global de dados<sup>7</sup>.

Dentro do contexto apresentado, a proteção aos dados pessoais surge, no Brasil, não com a Emenda Constitucional 115 de 2022, mas na legislação infraconstitucional que visou abordar, ainda que de forma perfunctória, o tema, qual seja, o Marco Civil da Internet – Lei 12.965/2014, bem como a Lei Geral de Proteção de Dados – Lei 13.709/2018. As leis mencionadas abordam a proteção de dados num momento enquanto princípio<sup>8</sup> e noutro enquanto objetivo para a proteção dos direitos fundamentais à liberdade e privacidade<sup>9</sup>.

4 CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venancio Majer. 20. ed. rev. amp. São Paulo: Paz e Terra, 2019. Pg. 87-88

5 LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. Coleção TRANS. São Paulo: Ed. 34, 1999. Pg. 85.

6 Takano, Camila & Silva, Lucas. (2020). **O CONSTITUCIONALISMO DIGITAL E AS NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC)**. Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias. 6. 1. 10.26668/IndexLawJournals/2526-0049/2020.v6i1.6392. Pg. 10. Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/344856604\\_O\\_CONSTITUCIONALISMO\\_DIGITAL\\_E\\_AS\\_NOVAS\\_TECNOLOGIAS\\_DA\\_INFORMACAO\\_E\\_COMUNICACAO\\_TIC](https://www.researchgate.net/publication/344856604_O_CONSTITUCIONALISMO_DIGITAL_E_AS_NOVAS_TECNOLOGIAS_DA_INFORMACAO_E_COMUNICACAO_TIC)>. Acesso em 09 de set. 2022.

7 RODOTÁ, Stefano. **Il mondo nella rete quali diritti, quali i vincoli**. Roma Laterza, 2014. Pg. 61.

8 Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:

III - proteção dos dados pessoais, na forma da lei

BRASIL. **Lei 12.965/2014**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2022

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

BRASIL. **Lei 13.709/2018**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm)>. Acesso em 24 jun. 2022

Neste ponto, antes de promover o aprofundamento teórico, tem-se por imperioso a apresentação de conceitos basilares para o correto desenvolvimento, em especial o conceito de proteção de dados pessoais.

No que atine à proteção de dados pessoais é possível encontrar um conceito legal contido na Lei Geral de Proteção de Dados, conforme o artigo 5º, incisos I, II e V, nos quais tem-se que os dados pessoais são as informações da pessoa natural identificada ou identificável, existindo dados pessoais sensíveis, os quais abordam sobre origem, opiniões, dados biológicos e genéticos etc., sendo, por fim, que o titular é a pessoa natural dos quais fazem jus os dados<sup>10</sup>.

Tratando do desenvolvimento histórico e legislativo, verificou-se que com a massificação do trânsito de dados os usuários das tecnologias virtuais careciam de regulamentação para a sua proteção. Neste sentido, o Brasil desde 2010 iniciou os procedimentos visando criar uma Lei Geral de Proteção de Dados, ocorre que, como o nosso modelo legislativo adotado é um tanto quanto moroso, a Lei Geral citada apenas veio no ano de 2018, com uma *vacatio legis* considerável<sup>11</sup>.

Ainda, antes deste período mencionado, ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 quando de sua promulgação tratou de forma genérica acerca da privacidade, talvez um gênero do qual os dados pessoais sejam uma espécie. O artigo 5º, da Carta Magna, prevê a inviolabilidade da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, crê-se que naquele momento histórico era esta, de fato, a medida suficiente para buscar uma proteção dos dados atinentes à pessoa humana<sup>12</sup>.

Além disso, verifica-se que o tratamento inicial acerca da proteção de dados não se iniciou com caráter de norma formalmente constitucional, já que inexistia previsão específica de direito à proteção de dados no ato da promulgação da Constituição Federal.

10 Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;

II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;

V - titular: pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento;

BRASIL. **Lei 13.709/2018**. Brasília. DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm)>. Acesso em 24 jun. 2022

11 ALMEIDA, Juliana Evangelista de; LUGATI, Lys Nunes. **Da Evolução das Legislações sobre Proteção de Dados: A Necessidade de Reavaliação do Papel do Consentimento como Garantidos da Autodeterminação Informativa**. REVISTA DE DIREITO | VIÇOSA | ISSN 2527-0389 | V.12 N.02 2020 DOI: doi.org/10.32361/2020120210597. Pg. 3.

12 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília. DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

Não obstante, o Código de Defesa do Consumidor, legislação dos idos de 1990, trata, de forma sutil, acerca da proteção ao titular de seus dados em face dos bancos de cadastro de dados. O artigo 43, do Código de Defesa do Consumidor, trouxe o *caput* e cinco parágrafos que visavam abordar o tema da proteção dos dados naquele contexto específico, sendo que em 2015, com o advento da Lei 13.146, houve a inclusão do parágrafo 6º, ao artigo citado, o qual foi mais incisivo no que tange à forma de disponibilização das informações/dados<sup>13</sup>.

Um pouco depois, surge literalmente um marco para o Brasil, qual seja, a Lei do Marco Civil da Internet, o qual se dá em um ambiente de insegurança gerado pelo escandaloso episódio de espionagem revelado por Edward Snowden, o Marco Civil da Internet se deu como uma tentativa conferir direitos e garantias aos usuários da internet sem que isso acarretasse num travamento ou embaraço para a inovação tecnológica no Brasil, em verdade, ao invés de criar espécies de embaraços, a lei supradita trata de forma principiológica a utilização da internet, buscando conferir uma proteção especial ao titular dos dados<sup>14</sup>.

Por fim, sem intentar exaurir o tema, surge em 2018, como já mencionado, a LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados – Lei 13.709/2018, sendo relevante citar que, posteriormente à LGPD, advém a inclusão do direito à proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais com a Emenda à Constituição número 115/2022, a qual incluiu o inciso setenta e nove (LXXIX) junto ao artigo 5º, da Constituição Brasileira<sup>15</sup>.

A realidade, acerca do que fora demonstrado, é que o Brasil tem buscado implementar regulamentação que visa garantir a proteção de dados no país, não

13 Art. 43. O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes.

§ 1º Os cadastros e dados de consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, não podendo conter informações negativas referentes a período superior a cinco anos.

§ 2º A abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele.

§ 3º O consumidor, sempre que encontrar inexatidão nos seus dados e cadastros, poderá exigir sua imediata correção, devendo o arquivista, no prazo de cinco dias úteis, comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas.

§ 4º Os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público.

§ 5º Consumada a prescrição relativa à cobrança de débitos do consumidor, não serão fornecidas, pelos respectivos Sistemas de Proteção ao Crédito, quaisquer informações que possam impedir ou dificultar novo acesso ao crédito junto aos fornecedores.

§ 6º Todas as informações de que trata o caput deste artigo devem ser disponibilizadas em formatos acessíveis, inclusive para a pessoa com deficiência, mediante solicitação do consumidor. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015)

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**. Brasília. DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm)>.

14 ALMEIDA, Juliana Evangelista de; LUGATI, Lys Nunes. **Da Evolução das Legislações sobre Proteção de Dados: A Necessidade de Reavaliação do Papel do Consentimento como Garantidos da Autodeterminação Informativa**. REVISTA DE DIREITO | VIÇOSA | ISSN 2527-0389 | V.12 N.02 2020 DOI: doi.org/10.32361/2020120210597. Pg. 12.

15 LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022)

Brasil. **Constituição Federal**. Brasília. DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

há que se falar em efetividade plena quanto à proteção existente, mas é possível verificar que inexistente inércia por parte do Poder Público no que atine à matéria, sendo que ainda há capítulos a serem desencadeados quando o assunto é a proteção de dados e suas consequências em razão do advento de novas tecnologias, já que não é razoável crer que dentro do modelo adotado será possível chegar a uma proteção plena, ante a todos os fundamentos e realidades já expostos.

Sem prejuízo do que foi apresentado, pode-se discutir o direito à proteção de dados, antes da Emenda Constitucional 115/2022, não como uma norma formalmente constitucional, mas como uma norma materialmente constitucional, falando-se, então, do que foi consagrado por parte da doutrina e da Suprema Corte como bloco de constitucionalidade.

Em sede de dissertação junto à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Anderson Miguel de Souza Vargas assevera que

A Constituição, dotada de extrema rigidez para produção de suas normas, por um procedimento cauteloso de adequação do ordenamento jurídico ao seu conteúdo, de um órgão guardião pela sua permanência e durabilidade e, principalmente, pela subordinação das demais normas infraconstitucionais, impõe uma dificuldade em caracterizar quais normas são qualificadas como constitucionais. Significa dizer que, como as normas constitucionais possuem determinadas características que lhes atribuem uma natureza jurídica distinta das demais, identificar como tal, qualquer norma jurídica, exige um cuidado para não reconhecer como norma constitucional àquele que não o seja, justamente pela peculiaridade e superioridade que ela carrega. Essa tarefa de definir quais as normas que compõem a Constituição e, portanto, aquelas aptas a tornearem o instituto do Bloco de Constitucionalidade, demonstrando balizas constitucionais de determinado país, acabam por se tornar mais árdua quando visualizada de maneira global, ou seja, sem definir previamente um ordenamento jurídico específico<sup>16</sup>.

Ora, deste modo, por Bloco de Constitucionalidade entende-se como o conjunto de normas que não pertencem formalmente à Constituição Federal, mas que materialmente têm o caráter desta estirpe de norma, José Alfredo de Oliveira Baracho, leciona que

Como norma jurídica básica, a aplicação imediata e direta dos princípios constitucionais constitui não apenas um mandato genérico ao legislador ordinário, que deverá incorporar os princípios constitucionais ao Direito positivo ordinário. Está o legislador obrigado a adequar-se ao ordenamento e aos princípios da Constituição<sup>17</sup>.

Dessarte, por possuir um elevado caráter axiológico, há normas e princípios

16 VARGAS, Angelo Miguel de Souza. **O BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE**: reconhecimento e consequências no Sistema Constitucional Brasileiro. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo – SP. Pg. 11-12. Disponível em <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7774/1/angelo.pdf>> Acesso em 09 de set. 2022

17 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de Subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996. Pg. 80

que, mesmo não previstos formalmente no texto constitucional, são ou possuem o caráter de norma constitucional, já que o bloco de constitucionalidade não está contido dentro da Constituição escrita. Foge-se de um minimalismo conceitual e se vê como norma constitucional aquelas que possuem o caráter e a *ratio* de uma norma constitucional, reiterando-se, não apenas a norma contida no texto escrito da Carta Maior.

Deste modo, conforme demonstrado anteriormente a proteção de dados já havia sido prevista no ordenamento infraconstitucional como objetivo e princípio, possuindo, em verdade, caráter de norma constitucional e tendo sido, inclusive, reconhecida como direito fundamental pelo Supremo Tribunal Federal antes da promulgação da emenda constitucional, conforme será demonstrado no momento oportuno.

### 3 RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL AO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Neste tópico será discutido o reconhecimento constitucional do direito à proteção aos dados pessoais enquanto direito fundamental e o que isso importa em termos técnicos. Ultrapassada a análise, ainda que rasa, do conceito legal de proteção dos dados pessoais, seu desenvolvimento histórico e legislativo, impende analisar o que seria direito fundamental, já que, a partir deste momento textual, será analisada a proteção de dados enquanto um direito fundamental, utilizar-se-á dos ensinamentos de Gilmar Mendes, o qual assim preceitua

Os direitos fundamentais são, a um só tempo, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Enquanto direitos subjetivos, os direitos fundamentais outorgam aos titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados. Na sua dimensão enquanto elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais – tanto aqueles que não asseguram, primariamente, um direito subjetivo, quanto aqueles concebidos como garantias individuais – formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito democrático<sup>18</sup>.

Assim, tem-se que os direitos fundamentais possuem um aspecto subjetivo, sendo a possibilidade de que seus titulares imponham seus interesses em face de terceiros, ressaltando que formam a base do ordenamento de um Estado Democrático de Direito.

Num mesmo sentido, complementando o conceito anterior, Luís Roberto Barroso ensina que os direitos fundamentais definem direitos subjetivos que outorgam aos beneficiários situações jurídicas desfrutáveis de imediato, seja por meio de prestações positivas ou negativas, exigidas de terceiros – Estado ou outros<sup>19</sup>.

18 MENDES, Gilmar Ferreira. **Os Direitos Fundamentais e seus Múltiplos Significados na Ordem Constitucional**. Presidência da República – Subchefia para assuntos Jurídicos. Revista Jurídica Virtual, nº 14 – Julho/2000. Disponível em <<http://www.gilmarmendes.com.br/wp-content/uploads/2018/09/OS-DIREITOS-FUNDAMENTAIS-E-SEUS-M%C3%9ALTIPLOS-SIGNIFICADOS-NA-ORDEM-CONSTITUCIONAL.pdf>>. Acesso em 26 jun. 2022

19 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009. pp. 221-222.

Como citado no contexto histórico, inicialmente a proteção de dados estava apenas contida dentro do gênero direito à intimidade, sobre este, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco ensinam que o direito à intimidade é aquele que envolve relações familiares, amizades próximas, fatos mais íntimos do agente, fazem então uma correlação com o direito à privacidade, o qual teria por objeto os acontecimentos relacionados aos relacionamentos pessoais em geral, às relações profissionais que o indivíduo não se interessa ou não deseja que sejam externados<sup>20</sup>.

Não obstante, a ausência de previsão expressa na Carta Maior quanto à proteção de dados gerava certa insegurança jurídica, de modo tal que à Emenda Constitucional 115/2022 coube a tarefa de incluir formalmente a proteção de dados como uma previsão específica no artigo 5º, da Constituição Federal, ou seja, elevando indubitavelmente ao *status* de direito fundamental a proteção de dados.

Acerca da necessidade de previsão acerca da proteção de dados é plenamente possível entender que informações são coletadas a cada minuto junto aos ambientes virtuais, informações estas que se referem em muitos momentos a atributos da personalidade da pessoa, entre eles, orientação sexual, religiosa, racial, política, dentre tantos outros dados sensíveis, razão pela qual a proteção destes dados é condicionante para a boa convivência virtual e/ou física<sup>21</sup>.

O Ministro Gilmar Mendes a muito já lecionava que:

A importância da tutela jurídica dos dados pessoais reside no fato de que esses dados, assim como as demais informações extraídas a partir deles, podem se constituir em uma representação virtual da pessoa perante a sociedade. [...] A natureza do bem protegido, a própria personalidade a que os dados pessoais se referem, exige que a proteção de dados pessoais seja compreendida não como um direito à propriedade, mas como uma espécie dos direitos da personalidade<sup>22</sup>.

Ora, ainda antes da inclusão do direito fundamental à proteção de dados a doutrina pátria já mencionava a importância de considerar o tratamento de dados uma espécie de direito fundamental, qual seja, daquela atinente aos direitos da personalidade.

Ora, o Estado deve primar pelo desenvolvimento econômico e tecnológico, não agindo com ingerências indevidas, não obstante, deve existir a preocupação e a tutela dos dados pessoais, sobretudo por se tratar de direito fundamental.

20 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

21 SANTOS, Josilenni de Alencar Fonseca. **A Proteção de Dados como um Direito Fundamental no Brasil: Uma Análise de sua Fundamentalidade Material para a Construção de uma Estrutura Dogmática**. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional. Dissertação. Teresina/PI. Ano 2021. Disponível em <[https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3351/1/DISSERTA%20c3%87%20c3%83O\\_%20JOSILENNI%20DE%20ALENCAR%20FONSECA%20SANTOS%20\\_MESTRADO%20EM%20DIREITO.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3351/1/DISSERTA%20c3%87%20c3%83O_%20JOSILENNI%20DE%20ALENCAR%20FONSECA%20SANTOS%20_MESTRADO%20EM%20DIREITO.pdf)>. Pág. 29.

22 MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Pag. 124.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade número 6393, em face da Medida Provisória 954/2020, reconheceu que a autodeterminação informativa e a proteção de dados são direitos fundamentais autônomos, vide excerto retirado do julgado e de sua fundamentação

A proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa são direitos fundamentais autônomos, extraídos da garantia da inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art. 5º, X), do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da garantia processual do habeas data (art. 5º, LXXII), previstos na Constituição Federal de 1988. [...] O presente voto é estruturado sobre a premissa de que o compartilhamento de dados, mesmo em cenários de crise, deve seguir os mandamentos constitucionais e legais, observando uma estrita relação entre adequação e necessidade. Nesse prisma, entendo que a Medida Provisória 954/2020 desborda dos limites fixados pelos direitos fundamentais à proteção de dados e à autodeterminação informativa, extraídos da garantia da inviolabilidade da intimidade e vida privada (art. 5º, X, CF/88), do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) e da garantia processual do habeas data (art. 5º, LXXII, CF/88). A Medida Provisória afronta, ainda, o postulado da proporcionalidade, notadamente nas vertentes adequação e necessidade, mormente por não delimitar o objeto, a amplitude e a finalidade específica da estatística a ser produzida com os dados obtidos<sup>23</sup>.

Destarte, defende-se que a proteção de dados, em verdade, foi reconhecida enquanto direito fundamental no ano de 2022, pela Emenda Constitucional 115/2022, não obstante, tratava-se de direito fundamental já reconhecido por parcela da doutrina e da jurisprudência, não seria o primeiro instituto jurídico que é tido por constitucional, mas sem previsão expressa, vide, a título de exemplo, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Com o reconhecimento expresso do direito fundamental à proteção de dados, tem-se que este passou a ser direito protetivo, ainda como corolário, ou seja, decorrência do direito à dignidade da pessoa humana, do direito à intimidade, inviolabilidade da vida privada e outros. Sem prejuízo, afirma-se que em decorrência do reconhecimento constitucional ou da elevação ao status de norma constitucional, a proteção aos dados pessoais é um dos direitos que se prestam a garantir o mínimo necessário para que o ser humano viva de forma digna numa sociedade que é gerida por leis e administrada pelo Estado<sup>24</sup>.

Ainda, necessário entender que a proteção de dados pessoais vem atender uma demanda social, já que aqueles que compartilham seus dados pessoais, inclusive em ambientes virtuais, estão em situação não de vulnerabilidade, mas de

23 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6393 MC-REF/DF**. Relatoria Min. Rosa Weber. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344950595&ext=.pdf>>. Pág. 51-52.

24 SANTOS, Josilenni de Alencar Fonseca. **A Proteção de Dados como um Direito Fundamental no Brasil: Uma Análise de sua Fundamentalidade Material para a Construção de uma Estrutura Dogmática**. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional. Dissertação. Teresina/PI. Ano 2021. Disponível em <[https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3351/1/DISSERTA%20c3%87%20c3%83O%20JOSILENNI%20DE%20ALENCAR%20FONSECA%20SANTOS%20\\_MESTRADO%20EM%20DIREITO.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3351/1/DISSERTA%20c3%87%20c3%83O%20JOSILENNI%20DE%20ALENCAR%20FONSECA%20SANTOS%20_MESTRADO%20EM%20DIREITO.pdf)>. Pág. 33.

hiper vulnerabilidade, posto que, em verdade, não há uma real autodeterminação informativa. A regulamentação e o reconhecimento constitucional, jurisprudencial e doutrinário da necessidade de proteção de dados, do consentimento real para sua difusão e tantos outros procedimentos é o que assegura ao titular dos dados uma segurança na utilização e compartilhamento de dados pessoais<sup>25</sup>.

Da análise promovida, verifica-se que o direito fundamental à proteção de dados foi reconhecido com *status* constitucional, inicialmente, por meio da doutrina, em seguida, via julgamento do Supremo Tribunal Federal e, por fim, pelo Poder Constituinte Derivado Reformador, visando adequar o ordenamento jurídico, em especial a Constituição brasileira, com a realidade social.

#### 4 CONCLUSÃO

Da análise realizada, tem-se que a proteção de dados no Brasil surgiu de maneira tímida, contudo ganhou um delineamento maior a partir de eventos que acarretaram comoção popular, como o caso do vazamento informado por Edward Snowden.

Verificou-se que o surgimento de Leis como o Código de Defesa do Consumidor, o Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados, cada um à sua maneira, buscaram tratar sobre a proteção de dados em seus escopos legislativos.

A Lei Maior – Constituição Federal, de maneira tácita/implícita, tinha a proteção de dados como uma espécie da qual o gênero seria o direito fundamental à intimidade, inviolabilidade da vida privada, dignidade da pessoa humana, mas no ano de 2022 trouxe em seu rol de direitos fundamentais, previsto no artigo 5º, o inciso LXXIX, o qual estabeleceu o direito fundamental à proteção de dados.

O Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre o tema proteção de dados e autodeterminação informativa em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, número 6393, do Distrito Federal, no qual se impugnava a Medida Provisória 954/2020, tal julgamento foi paradigmático para afirmar que a proteção de dados deveria ser tida e analisada sob o viés de um direito fundamental autônomo.

Por assim ser, afirma-se que no Brasil o direito fundamental à proteção de dados possui regulamentação própria, seja na Constituição Federal, seja em leis infraconstitucionais, ainda, há precedentes judiciais, junto ao Supremo Tribunal Federal e, ainda, defesa doutrinária acerca do tema. Ainda assim, seria utópico partir do pressuposto de que a discussão estaria pronta e acabada, já que, em verdade, com o advento de novas tecnologias houve o surgimento de um direito fundamental, mas não há que se imiscuir na ideia de que a regulamentação está finalizada. Posto

25 ALMEIDA, Juliana Evangelista de; LUGATI, Lys Nunes. **Da Evolução das Legislações sobre Proteção de Dados: A Necessidade de Reavaliação do Papel do Consentimento como Garantidos da Autodeterminação Informativa**. REVISTA DE DIREITO | VIÇOSA | ISSN 2527-0389 | V.12 N.02 2020 DOI: doi.org/10.32361/2020120210597. Pg. 29.

que a realidade virtual e tecnologia muta-se quase que diariamente e os operadores do direito e legisladores devem estar antenados para solucionar os novos cenários e as futuras lides que podem surgir em razão do tratamento de dados.

O presente artigo utilizou-se da pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e legislativa para trazer à lustre, ainda que de forma perfunctória, a realidade acerca da realidade que permeia o direito fundamental à proteção de dados no Brasil, apresentando ainda alguns de seus desafios.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Juliana Evangelista de; LUGATI, Lys Nunes. **Da Evolução das Legislações sobre Proteção de Dados: A Necessidade de Reavaliação do Papel do Consentimento como Garantidos da Autodeterminação Informativa.** REVISTA DE DIREITO | VIÇOSA | ISSN 2527-0389 | V.12 N.02 2020 DOI: doi.org/10.32361/2020120210597.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor.** Brasília. DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm)>.

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília. DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6393 MC-REF/DF.** Relatoria Min. Rosa Weber. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344950595&ext=.pdf>>.

BRASIL. **Lei 12.965/2014.** Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)>.

BRASIL. **Lei 13.709/2018.** Brasília. DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm)>.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de Subsidiariedade: conceito e evolução.** Rio de Janeiro: Forense, 1996.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede.** Tradução de Roneide Venancio Majer. 20. ed. rev. amp. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura.** Tradução de Carlos Irineu da Costa. Coleção TRANS. São Paulo: Ed. 34, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Os Direitos Fundamentais e seus Múltiplos Significados na Ordem Constitucional.** Presidência da República – Subchefia para assuntos Jurídicos. Revista Jurídica Virtual, nº 14 – Julho/2000. Disponível em <<http://www.gilmarmendes.com.br/wp-content/uploads/2018/09/OS-DIREITOS-FUNDAMENTAIS-E-SEUS-M%C3%9ALTIPLOS-SIGNIFICADOS-NA-ORDEM-CONSTITUCIONAL.pdf>>.

RODOTÁ, Stefano. **Il mondo nella rete quali diritti, quali i vincoli.** Roma Laterza, 2014. Pg. 61.

SANTOS, Josilenni de Alencar Fonseca. **A Proteção de Dados como um Direito Fundamental no Brasil: Uma Análise de sua Fundamentalidade Material para a Construção de uma Estrutura Dogmática.** Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional. Dissertação. Teresina/PI. Ano 2021. Disponível em <[https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3351/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O\\_%20JOSILENNI%20DE%20ALENCAR%20FONSECA%20SANTOS%20\\_MESTRADO%20EM%20DIREITO.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3351/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_%20JOSILENNI%20DE%20ALENCAR%20FONSECA%20SANTOS%20_MESTRADO%20EM%20DIREITO.pdf)>.

Takano, Camila & Silva, Lucas. (2020). **O CONSTITUCIONALISMO DIGITAL E AS NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC).** Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias. 6. 1. 10.26668/IndexLawJournals/2526-0049/2020.v6i1.6392. Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/344856604\\_O\\_CONSTITUCIONALISMO\\_DIGITAL\\_E\\_AS\\_NOVAS\\_TECNOLOGIAS\\_DA\\_INFORMACAO\\_E\\_COMUNICACAO\\_TIC](https://www.researchgate.net/publication/344856604_O_CONSTITUCIONALISMO_DIGITAL_E_AS_NOVAS_TECNOLOGIAS_DA_INFORMACAO_E_COMUNICACAO_TIC)>. Acesso em 09 de set. 2022.

VARGAS, Angelo Miguel de Souza. **O BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE: reconhecimento e consequências no Sistema Constitucional Brasileiro.** Dissertação. Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo – SP. Disponível em <<https://sapiencia.pucsp.br/bitstream/handle/7774/1/angelo.pdf>>

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ASPECTO DA TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

**Fábio Ribeiro Ponciano<sup>1</sup>**

Graduado em Ciências Contábeis - UNESPAR  
Graduado em Administração – UNINTER  
Graduando em Ciência Política – UNINTER  
Graduando em Ciências Econômicas – UniCV  
MBA em Gerenciamento da Administração Pública – FACINTER  
Especialista em Direito Administrativo e Administração Pública – UNIPAR  
Especialista em Gestão Financeira, Contábil e Auditoria – UNESPAR  
Especialista em Gestão de Pessoas – FATEB  
Especialista em Educação EAD – UNIBF  
Mestrando em Administração – UEM  
Contador da Câmara Municipal de Londrina

**Carlos Alberto Simione<sup>2</sup>**

Graduado em Ciências Sociais – UFPR  
Mestre em Sociologia – UFPR  
Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento – UFPR  
Professor - cursos de Ciência Política e Relações Internacionais – UNINTER

### RESUMO

Pretende-se por meio do presente artigo, realizar-se algumas considerações acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) sob o enfoque da transparência. Atualmente, muito se tem falado sobre o desvio de dinheiro público, sendo cotidianas notícias que apresentam grandes desfalques do erário público. Em razão desta realidade, no ano de 2000 entrou em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal que tem por objetivo melhorar o controle e aplicação das finanças públicas em nosso país e garantir a transparência na gestão da coisa pública e dos investimentos, em especial quanto ao cumprimento das políticas públicas, que geralmente demandam altos valores de recursos financeiros. Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma série de procedimentos que buscam não apenas que o orçamento público seja bem aplicado, mas também que os cidadãos possam acompanhar e opinar na elaboração destes processos através dos instrumentos de divulgação: internet, observatório social e conselho de gestão. Hoje, vinte e dois anos depois da entrada em vigor da nova lei, a administração

1 Contato: [fabioprefeitura@hotmail.com](mailto:fabioprefeitura@hotmail.com)

2 Contato: [carlos.s@uninter.com](mailto:carlos.s@uninter.com)

pública sofreu profundas transformações, sobretudo graças ao aumento do acesso da população às informações acerca da execução das finanças públicas.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Transparência. Controle. Responsabilidade Fiscal. Instrumentos.

## **1 INTRODUÇÃO**

Muitas vezes ouve-se falar que o Brasil é o país da impunidade. Certamente a ocorrência cotidiana de escândalos políticos em nada ajuda no sentido de melhorar esta imagem.

Entretanto, tem-se notado que o legislador tem ao menos tentado melhorar este cenário, instituindo leis que tem por objetivo garantir a responsabilidade e a transparência no trato da coisa pública.

Neste sentido, surgiu a Lei Complementar N° 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal que tem amparo legal na Constituição Federal. Está dividida em dez capítulos e possui setenta e cinco artigos e sua última atualização se deu em setembro de 2021.

A Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva melhorar a administração pública, por meio da qualidade da gestão fiscal e do consequente equilíbrio das finanças públicas. Busca também garantir a estabilidade financeira dos municípios.

Por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo Federal buscou um ajustamento fiscal mais duradouro, através de reformas econômicas orientadas para o mercado, reforma da previdência social, inovação dos instrumentos de política social, aumento da abrangência e a qualidade dos serviços sociais e reforma do aparelho do estado para aumentar sua governança.

A Lei de Responsabilidade Fiscal buscou contribuir para o exercício pleno da democracia, obrigando os administradores públicos a decidirem seus gastos com responsabilidade e prover informações sobre a utilização dos recursos, em cumprimento ao artigo 37 da Constituição Federal<sup>3</sup>.

A Lei de Responsabilidade, antes de mais nada, representa um grande avanço na maneira de administrar e de acompanhar a administração pública. O administrador público tem que ter consciência de que não pode gastar mais do que arrecada.

Dentre as inovações trazidas pela nova legislação, a transparência é, sem dúvida, uma das maiores conquistas, haja vista ser instrumento garantidor da participação popular em todo o processo administrativo e uma forma real de combate à corrupção.

Neste sentido, algumas instituições e regras surgiram como uma forma de garantir a transparência destes processos, como o Portal da Transparência, o

<sup>3</sup> 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 (...). (BRASIL, **Constituição (1988)**. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2008).

Observatório Social e a utilização de meios eletrônicos para realizar a divulgação de leis, projetos, programas e finanças públicas, como é o caso do RREO<sup>4</sup> que é realizado bimestralmente, publicado pelos entes 30 dias após o encerramento de cada bimestre e traz informações da execução orçamentária e financeira e o RGF<sup>5</sup>, que tanto pode ser feito quadrimestralmente, quanto semestralmente, e segue a mesma regra de publicações, abrangendo informações sobre os índices e limites estabelecidos pela LRF<sup>6</sup> à serem cumpridos pelos órgãos públicos.

Ainda se pode contar com a participação popular da comunidade na elaboração e aprovação dos instrumentos de planejamento, como PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual, além do Plano Diretor, que vão nortear o rumo da administração à longo e à curto prazo, em termos de investimentos e gastos públicos em geral.

Desta forma, não só os responsáveis por mandatos eletivos, os funcionários públicos e prestadores de serviços da área pública, têm obrigatoriedade de conhecer e respeitar os artigos da LRF e suas exigências, mas também o próprio cidadão, que pode se utilizar desta ferramenta para acompanhar e ajudar a decidir sobre a correta aplicação dos recursos públicos e da efetiva gestão fiscal, além de poder averiguar quais políticas públicas estão efetivamente sendo executadas, qual o percentual executado, em qual área, com qual valor, etc...

## 2 ASPECTOS GERAIS

### 2.1 ESCORÇO HISTÓRICO

O final da década de 1990 foi marcado por uma grande transformação no cenário político e, sobretudo, econômico. A estabilização da moeda levou a busca de condutas que objetivam a adequação do Brasil às novas exigências do cenário internacional de modo a manter-se competitivo.

Neste sentido, a Emenda Constitucional 19<sup>7</sup> de 1998, trouxe diversas inovações, sobretudo no que diz respeito ao exercício das atividades dos servidores públicos.

Determina ou artigo 30 da referida emenda:

Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

O artigo 163 da Constituição Federal de 1988, assim dispõe:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:  
I - finanças públicas;

4 Relatório Resumido da Execução Orçamentária

5 Relatório de Gestão Fiscal

6 LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

7 Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Deste modo, a Emenda Constitucional 19 buscou exigir que se tratasse da matéria prescrita pela Carta Magna, no artigo 163 em um prazo de 180 dias.

Neste sentido, ainda em 1998, a Presidência da República, encaminhou ao Congresso Nacional o Programa de Estabilidade Fiscal que previa a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB da economia por meio de medidas de curto prazo para 1999 a 2001 e medidas de natureza estrutural, que visavam tornar permanentes os resultados buscados naquele triênio, almejando a sistematização de um novo regime fiscal.

No mesmo ano, no mês de dezembro, apresentou-se o “Anteprojeto do Regime de Gestão Fiscal Responsável”, muito mais abrangente que o Programa de Estabilidade Fiscal e que impunha diversos limites ao gestor público estabelecendo sanções no caso de descumprimento de tais limites.

Após diversas versões e discussões o anteprojeto foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República em 04.05.2000, tornando-se a Lei Complementar nº. 101, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu para o processo de descentralização das políticas públicas<sup>8</sup>, que torna os municípios mais independentes.

### 3 CONCEITOS

A Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser definida como um instrumento de melhoria da administração pública, através da busca de melhor qualidade da gestão fiscal e o equilíbrio das finanças públicas.

Segundo a professora Ângela Cristina Pelicioli, a LRF configura-se como:

Um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal até então inexistente. Tem o objetivo de controlar o déficit público para estabilizar a dívida em um nível suportável para a condição de economia emergente (PELICIOLI, 2000, P. 110)

Deste modo, os objetivos da LRF podem ser determinados como sendo a busca pelo controle racional do orçamento, em respeito à probidade administrativa,

8 Em consequência do processo de descentralização das políticas públicas, fortalecido pela Reforma do Estado, e da conjuntura social e econômica do país, os Municípios tiveram que assumir novos encargos e funções no atendimento das demandas por serviços sociais e urbanos. (BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estudo em Grupo de Aprendizagem, Unidade de Estudo, 2001, p. 8).

e a conseqüente redução do déficit público e a estabilização da dívida pública a níveis aceitáveis (MANHANI, 2004).

Para tanto, a LRF buscou vedar ao administrador público contrair obrigação de despesa que não possa cumprir integralmente dentro de seu mandato, transmitindo a dívida para mandato seguinte, mesmo que apenas algumas parcelas, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

A Lei de Responsabilidade Fiscal pode assim ser considerada de fundamental importância para o desenvolvimento político, econômico e democrático do Brasil, uma vez que reforça os alicerces do desenvolvimento econômico sustentado, evitando a inflação para financiamento do descontrole de gastos do setor público, sem endividamento excessivo e vedando a utilização de meios alternativos que permitam esconder uma má gestão fiscal (ZIVIANI, 2004).

#### 4 PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA

A publicidade dos atos de gestão pública é fundamental para que estes sejam realizados de forma transparente. Sem que haja acesso de todos aos atos praticados pela administração pública não há como esta ser realmente transparente.

Certamente que este acesso deve ser organizado e sistemático, caso contrário, seria absolutamente inviável.

A transparência é de tal importância dentro do contexto geral da LRF, que já em seu artigo 1º, § 1º, encontra previsão:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de fianças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º. A **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a ação **planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifos nossos)

A elaboração do orçamento público é uma atividade realizada na administração da coisa pública, sendo que os princípios gerais da administração são de importância fundamental no sentido de buscar a interpretação dos dados e do uso direcionado do poder discricionário (PORTO, 2006).

A aquilatação da importância do princípio da transparência neste cenário, somente é possível compreendendo-se a importância que todos os princípios constitucionais insculpidos no artigo 37 da Constituição<sup>9</sup> sejam exercidos no setor administrativo.

9 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).(BRASIL, 2008).

Os princípios da administração pública são básicos a toda e qualquer administração pública, em qualquer um dos seus setores (PORTO, 2006).

A legalidade “significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar desviar, sob pena de praticar ato inválido” (MEIRELLES, 2003, p. 86).

O princípio da impessoalidade é uma adequação do princípio da finalidade, que impõe ao administrador público a prática de atos para o seu fim legal, que é justamente aquele que a norma de direito indica como objetivo do ato de forma impessoal. Ou seja, exige-se que todo o ato da administração seja praticado diante de uma finalidade pública (MEIRELLES, 2003).

A moralidade administrativa constitui pressuposto da validade de todo e qualquer ato da administração pública, entendendo-se a moral, a que se refere o princípio, à moral jurídica<sup>10</sup> e não à moral comum (MEIRELLES, 2003).

O princípio da publicidade é justamente aquele do qual decorre diretamente a necessidade de transparência nos atos da administração. A publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público de seus efeitos externos<sup>11</sup>. Deste modo, as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade.

Por fim, o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com “presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade (MEIRELLES, 2003, p. 94).

Notadamente, todos os princípios analisados são de fundamental importância para o bom e justo desempenho da gestão administrativa. A LRF exige a observância de todos os princípios da administração pelo gestor público.

A publicidade, conforme se observou, remete à transparência, que, por sua vez, é garantia da participação popular na gestão pública e possui previsão expressa no artigo 48 da LRF:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

10 A moral jurídica é o conjunto de regras de conduta retiradas do interior da administração pública. HAURIUO, apud MEIRELLES, 2003, p. 87.

11 A publicação dos atos administrativos tornou-se obrigatória desde o Dec. 572/1890 e presentemente é imposta pelo Dec. 84.555/1980. Quanto às leis, só entram em vigência após sua publicação oficial, conforme determina expressamente a Lei de Introdução do Código Civil. Art. 1º - Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país 45 (quarenta e cinco) dias depois de oficialmente publicada. (MEIRELLES, 2003, p. 92).

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O artigo acima representa a essência dos objetivos inspiradores da lei. Observe-se que para que se possa alcançar e manter o equilíbrio fiscal é necessário que os atos sejam transparentes, de modo a auxiliar no controle e fiscalização da distribuição de recursos pelas dotações orçamentárias. “A transparência é o fio condutor entre o equilíbrio fiscal (objetivo) e o planejamento (operação), como meio mais seguro de auxílio ao controle da gestão fiscal” (PORTO, 2006, p. 13).

A efetiva transparência nos gastos públicos é possível graças a alguns instrumentos, criados a partir da LRF, que garantem o acesso da população a estas informações de forma coesa e ordenada, como o Observatório Social, o Conselho Gestor, os sites dos governos estaduais, federal e municipais por meio de seus Portais de Transparências.

## 5 INSTRUMENTOS DE DIVULGAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

Atualmente, diversos são os meios utilizados para se ter acesso aos gastos públicos. Os processos de gestão estão cada vez mais perto da população em geral.

Ao exercer seu direito e buscar se inteirar dos atos da administração, a população está exercendo sua cidadania de forma prática e objetiva.

A cidadania aqui explicitada não se restringe apenas à fiscalização e à compreensão da gestão do dinheiro público. Ela se estende além desse âmbito, alcançando novas dimensões, aprimorando o conceito de democracia. Estamos falando da cidadania em forma de participação da sociedade nas decisões do processo administrativo. Mais do que dar voz à população e permitir sua interveniência no processo decisório dos atos da administração pública, a participação popular – aqui avalizada por meio do princípio da transparência – busca dar legitimidade às ações intentadas pelo Poder Público (PORTO, 2006, p. 8/9).

Notadamente, é através do orçamento que as ações a serem tomadas são estabelecidas, assim como estabelece-se as fontes de receitas para a consecução das metas desenvolvidas por meio das despesas. Neste sentido, o orçamento “engloba alguns dos instrumentos a serem utilizados pela LRF em sua empreitada em prol da efetivação do planejamento responsável e da transparência, formando o Sistema de Planejamento Integrado (também denominado Processo de Planejamento-Orçamento)” (PORTO, 2006, 16/17).

Tal sistema resolve-se por meio do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamentos Anuais, estabelecidos pela Constituição Federal e preconizados pelo artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Plano plurianual foi o instrumento criado pela Constituição Federal de 1988 com o objetivo de ordenar as ações do governo de modo que estas atinjam as metas e objetivos fixados para o período de quatro anos, tanto no governo federal como nos governos estaduais e municipais. Nenhum investimento ou implementação de política pública cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, sob pena de crime de responsabilidade.

Estabelece o artigo 165, § 1º da Constituição Federal:

§1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 2008, 78).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem a finalidade de orientar na elaboração do orçamento fiscal, bem como da seguridade social e de investimento do Poder Público. A Lei de Diretrizes Orçamentárias alcança tal importância que não é admitida a rejeição do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, conforme determinação expressa do § 2º do artigo 57<sup>12</sup> da Constituição Federal.

A Lei Orçamentária Anual deve ser elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e receitas que serão realizadas no ano seguinte à sua elaboração. O orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada ano. A autorização das despesas do Governo é fixada e as receitas são estimadas de acordo com a previsão de arrecadação para aquele exercício financeiro.

A partir da Constituição de 1988, que trouxe a publicidade como princípio da administração, estimulou-se o acompanhamento pelo cidadão da elaboração e execução dos (instrumentos de planejamento) orçamentos públicos, o que pode dar-se das mais variadas maneiras, como por meio da publicação das contas na sede da administração, a divulgação pela mídia impressa, radiofônica ou televisiva e, principalmente, pela internet (PORTO, 2006).

Não se trata simplesmente de uma iniciativa brasileira, haja vista que o FMI determinou, por meio do Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal que as informações fiscais têm o condão de esclarecer ao público sobre as atividades orçamentárias já realizadas, as em curso e aquelas que ainda serão praticadas pela administração pública.

Em cumprimento ao dispositivo supracitado, a LRF em seu artigo 58<sup>13</sup> incrementou a necessidade de apresentação da prestação de contas ao Tribunal

12 Art. 57. § 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2008).

13 Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativas e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (BRASIL, 2008).

de Contas, sendo que, os resultados desta prestação deverão ser amplamente divulgados, conforme exige expressamente o artigo 56, § 3º da LRF: “Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas”.

Cabe ainda ao Poder Executivo, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, apresentar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, conforme prevê o artigo 52 da LRF<sup>14</sup>. Tal relatório conterá o balanço orçamentário individualizado por categorias econômicas e os demonstrativos da execução das receitas e despesas, de forma específica.

Os artigos 54 e 55 da LRF<sup>15</sup> determinam ainda a necessidade de emissão do Relatório de Gestão Fiscal a cada quatro meses, sendo elaborado pelos titulares de cada um dos Poderes e o Ministério Público.

- 14 Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:
- I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:
    - a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;
    - b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;
  - II - demonstrativos da execução das:
    - a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;
    - b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;
    - c) despesas, por função e subfunção. (BRASIL, 2008).
- 15 Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:
- I - Chefe do Poder Executivo;
  - II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
  - III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;
  - IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.
- Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20 (BRASIL, 2008).
- Art. 55. O relatório conterá:
- I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:
    - a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
    - b) dívidas consolidada e mobiliária;
    - c) concessão de garantias;
    - d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
    - e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;
  - II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;
  - III - demonstrativos, no último quadrimestre:
    - a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
    - b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
      - 1) liquidadas;
      - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41
      - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
      - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
    - c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.;
- § 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.
- § 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.
- § 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.
- § 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67 (BRASIL, 2008).

Os relatórios exigidos pela LRF são verdadeiros instrumentos de transparência diante da compulsoriedade de sua publicação.

## 6 FORMAS DE ACESSAR INFORMAÇÕES ACERCA DA GESTÃO PÚBLICA

Muitas são as formas utilizadas atualmente para o acesso da população em geral acerca dos gastos públicos.

A internet é, sem dúvida alguma, a forma mais rápida e prática utilizada para acessar estes dados, mas, há também a imprensa, material impresso divulgados pelos próprios órgãos públicos e outras formas de se acessar as informações acerca dos gastos efetuados pelos ordenadores de despesas públicas.

## 7 A INTERNET

Nas últimas décadas viu-se o surgimento e a consolidação da internet como uma ferramenta indispensável tanto para as relações de trabalho quanto para as relações de lazer e de consumo.

Conforme ensina Pinheiro (2009), conceitualmente, a internet pode ser entendida como a interligação de milhares de dispositivos no mundo inteiro, interconectados por meio de protocolos. Tal interligação somente é possível porque utiliza um mesmo padrão de transmissão de dados que é realizada através das linhas telefônicas, fibras óticas, satélites, ondas de rádio ou infravermelho.

A internet como forma de acesso a produtos e serviços se iniciou timidamente no final da década de 1990, entrou no século XXI com toda força, ganhando agilidade e credibilidade e conquistando milhões de novos consumidores no mundo inteiro. O poder comercial da internet é tão grande que hoje existem algumas empresas que atuam exclusivamente na internet.

Ainda, na década de 90, surgiram no Brasil com a popularização da Internet os chamados *Websites* de comércio eletrônico, que no primeiro momento eram utilizados como mecanismos de veiculação de propaganda ou mídia sobre os produtos. No segundo momento, teve início à comercialização de bens (produtos e/ou serviços) pela Internet, principalmente bens destinados ao consumo (SOUZA & CATANA, 2008, p. 03).

Desde a década de 1990, a internet tem evoluído constantemente, tornando-se cada vez mais necessária e até mesmo indispensável.

A Internet e seus serviços básicos tais como correio eletrônico e WWW, têm criado um novo espaço para a realização de negócios. Esse novo ambiente tem fornecido para os agentes econômicos – tanto para empresas como indivíduos – canais alternativos para trocar informações, comunicar, distribuir diferentes tipos de produtos e serviços e iniciar transações comerciais (ALBERTIN, 2002, p. 45).

Muitas são as possibilidades abertas pela internet. A popularização do acesso à rede fez com que esta tenha se tornado a maior ferramenta de informação da atualidade.

Neste sentido, empresas, órgãos públicos, ONGS, entidades em geral, utilizam a rede mundial para se comunicar. No que diz respeito à LRF, a internet é, não apenas uma fonte de informação sobre a mesma, mas também uma ferramenta à serviço da transparência.

Os órgãos públicos em geral utilizam seus sites para divulgar informações exigidas pela LRF como: balanços, orçamentos municipais, relatório de gestão fiscal, relatório resumido de execução orçamentária, dentre outros<sup>16</sup>.

## 8 OBSERVATÓRIO SOCIAL

O observatório Social é uma Organização Não Governamental, surgida na cidade de Maringá, interior do Paraná, cujo objetivo é buscar a transparência em licitações realizadas pelos municípios.

O Observatório Social surgiu de ações realizadas por empresários da Associação Comercial e Empresarial de Maringá (ACIM), pelo Programa de Orientação para o Estágio (Instituto PROE) e pela Federação das Associações Comerciais do Paraná (Faciap) que no ano de 2004, convergiram para a criação do Movimento Pela Cidadania Fiscal em 2005, objetivando a busca pela qualidade na aplicação dos recursos públicos.

Várias lideranças da comunidade maringaense, demonstrando estarem preocupadas com o crescimento de comportamentos sociais inadequados, propuseram a criação de um projeto que buscasse valorizar a cidadania e a ética. Destacam-se, nestas discussões, as denúncias de corrupção no governo municipal de Maringá revelado no ano de 2000 através da imprensa. O episódio resultou na prisão de um secretário municipal e em tentativas do Ministério Público Estadual de reaver o montante desviado (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2010).

No ano de 2006 foi criado o Observatório Social de Maringá, como uma ferramenta concreta de monitoramento das licitações públicas e de educação fiscal.

A iniciativa teve tamanho sucesso que, a partir de 2007, iniciou-se a institucionalização do mesmo, passando-se a disseminar a instalação de Observatórios Sociais em diversas cidades do Paraná e em outros Estados, formando a Rede (OSB) de Controle Social, com metodologia padronizada e ações integradas (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2010).

Diferentemente de outras iniciativas, o OSB não prega somente o combate à corrupção, pois entende que o caminho para minimizar os desvios dos recursos públicos passa por avaliar e monitorar o sistema de compras

16 Site da Câmara Municipal de Londrina. <http://https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/index.xhtml/>

das prefeituras e câmaras de vereadores, atuando ativamente junto aos responsáveis pela tomada de decisão e autorizadores dos gastos públicos (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2010).

A atuação do Observatório Social garante a participação popular nos processos licitatórios, haja vista, a presença de um representante da entidade que acompanha todo o processo, apontando possíveis irregularidades.

O acompanhamento é realizado também em relação à entrega das mercadorias adquiridas por meio da licitação, bem como seu armazenamento e distribuição.

Os agentes do OS têm sua atuação amparada pela própria Constituição, conforme o previsto no Art. 5º, inciso XIV<sup>17</sup> e no Art. 37, § 3º<sup>18</sup> da Constituição Federal de 1988.

Existem atualmente 31 observatórios sociais espalhados pelo Paraná, nas seguintes cidades:

**Tabela 1**

<b>1 - Apucarana</b> apucarana.osbrasil.org.br 43 3162-4317	<b>7 - Campos Gerais</b> camposgerais.osbrasil.org.br 42 3220-7209
<b>2 - Arapongas</b> arapongas.osbrasil.org.br 43 3252-0967	<b>8 - Cascavel</b> 45 3223-8876
<b>3 - Araucária</b> araucaria.osbrasil.org.br 41 3031-2050	<b>9 - Cianorte</b> 44 9 9999-1997
<b>4 - Assis Chateaubriand</b> assischateaubriand.osbrasil.org.br 44 3528-3000	<b>10 - Curitiba</b> curitiba.osbrasil.org.br 41 3307-7052
<b>5 - Campo Largo</b> 41 9 9514-9232	<b>11 - Francisco Beltrão</b> 46 3057-5097
<b>6 - Campo Mourão</b> campomourao.osbrasil.org.br 44 3016-4216	<b>12 - Goioerê</b> 44 3522-7208

17 XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

18 § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

<b>13 - Irati</b> irati.osbrasil.org.br 42 3423-1091	<b>23 - Paranavaí</b> paranavai.osbrasil.org.br 44 3241-5404
<b>14 - Laranjeiras do Sul</b> laranjeirasdosul.osbrasil.org.br 42 9 9869-7905	<b>24 - Pato Branco</b> patobranco.osbrasil.org.br 46 9 8803-3935
<b>15 - Mandaguari</b> mandaguari.osbrasil.org.br 44 3233-0099	<b>25 - São José dos Pinhais</b> sjdospinhais.osbrasil.org.br 41 3525-0801
<b>16 - Marechal Cândido Rondon</b> 45 3254-9006	<b>26 - Toledo</b> 45 3055-2025
<b>17 - Matinhos</b> matinhos.osbrasil.org.br 41 9 8403-7070	<b>27 - Umuarama</b> umuarama.osbrasil.org.br 44 3622-2466
<b>18 - Medianeira</b> medianeira.osbrasil.org.br 45 3264-1273	<b>28 - União da Vitória</b> 42 3522-9391
<b>19 - Nova Esperança</b> 44 3252-1226	<b>29 - Jandaia do Sul</b> 44 9 9908-7900
<b>20 - Palmeira</b> camposgerais.osbrasil.org.br 42 98807-0953	<b>30 - São Mateus do Sul</b> São Mateus do Sul - Paraná 042 9 8855-9150
<b>21 - Palotina</b> 44 3649-5855	<b>31 - Foz do Iguaçu</b> fozdoiguacu.osbrasil.org.br 45 3198-9185   45 98823-5350
<b>22 - Paranaguá</b> paranagua.osbrasil.org.br 41 3422-8666	

Fonte: <https://osbrasil.org.br/mapa-do-sistema-osb/>

Todo o acompanhamento é realizado pelo Observatório Social do Brasil, por meio de relatórios quadrimestrais, que apontam todos os eventos dos quais o OS participou, de quais processos licitatórios fez parte e qual o resultado do mesmo.

## 9 CONSELHO DE GESTÃO

A LRF traz ainda mais um instrumento de transparência dos gastos públicos. Trata-se do conselho de gestão fiscal, órgão responsável pela harmonização de procedimentos.

O Conselho Fiscal encontra-se previsto no *caput* do artigo 67 da LRF, que determina:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a: (...)

Suas atribuições são:

- Harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
- Disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
- Adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como necessários ao controle social;
- Divulgação de análises, estudos e diagnósticos.
- Instituir formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas da L.R.F (CORREIA SOBRINHO & ARAÚJO, 2002, p. 03).

O objetivo do Conselho de Gestão é firmar-se em cada Estado ou Município como um fórum institucional permanente de discussão sobre questões referentes à Lei de Responsabilidade Fiscal e como meio de avaliação da efetiva aplicação da mesma.

## 10 O EPÍLOGO DE UMA ATUALIDADE TRANSPARENTE SEM TRANSPARÊNCIA

Como já elucidado, através da internet vivemos mundialmente conectados por uma teia invisível, que interliga o mundo de diversas formas, fazendo com que a informação e o compartilhamento de dados entre dispositivos aconteçam em tempo real.

Esta ferramenta se tornou indispensável para que os órgãos públicos divulguem suas ações, disponibilizando-as aos cidadãos que fazem o controle social das práticas do governo na gestão financeira, contábil, orçamentária, patrimonial, de controle e administrativa, em especial no que diz respeito a execução das despesas, a arrecadação das receitas e ao equilíbrio fiscal.

A gestão pública participativa é um direito democrático que o indivíduo exerce como cidadão, fazendo com que determinados cenários que afetem a todos tenham condições de ser alterados no âmbito municipal, estadual e até do país.

Igualmente, a gestão pública democrática se baseia na ética e na coordenação de atitudes e ações propondo a participação social, que é um fator imprescindível para que uma sociedade busque melhorias no contexto político-social e econômico do país.

Atualmente, o Brasil atravessa um dos momentos mais críticos em relação à política, que atrelada a crise econômica afeta vários setores e milhares de pessoas, o que leva a diversos debates espalhados nas mídias sociais, na imprensa falada e escrita, em casa e na internet.

Diante de tanta informação e na globalização da transparência, acreditar que no Brasil, tido como o “país da impunidade” para políticos, pode-se decretar sigilo de 100<sup>19</sup> anos independentemente de classificação de sigilo para as informações pessoais, significa um retrocesso para o devido processo legal no âmbito do poder tido como público.

Este dispositivo encontra-se balizado na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, (LAI) Lei de Acesso à Informação, que “regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, altera ainda a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991”.

Em suma, a mesma foi sancionada para regular e garantir o acesso a documentos oficiais de interesse público, havendo, porém, informações que podem contar com a garantia de sigilo de 100 (cem) anos por serem consideradas imprescindíveis a segurança da sociedade ou do Estado.

No entanto, após 11 anos de vigência, esta Lei vem sendo utilizada com frequência pelo atual Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, que tornou costumeira a restrição de informações sempre que se vê acuado, lançando mão desta manobra para evitar que investigações sigam adiante.

Durante a sua gestão, a alegação de sigilo como negativa a solicitações de informações através do portal “Fala.BR”<sup>20</sup> (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação) atrelado a CGU – Controladoria Geral da União, aumentou em 663,08% em relação ao governo da ex-presidenta Dilma Rousseff.

Disponibilizados no “Painel de Acesso à Informação”<sup>21</sup>, divulgados pela CGU, no Governo de Dilma, a mesma utilizou-se de 2,6% para negatórias de acesso a informações, o Governo Temer de 18,57% dos pedidos e Bolsonaro, até o presente momento de 19,84%.

Fato, é que a LAI – Lei de Acesso à Informação, que é tida como uma complementação à LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, está sendo desvirtuada por parte dos governantes, impondo uma condição de mordada na ampliação do sigilo de documentos e dados públicos, que se utilizam de sigilos centenários como manobras cotidianas para fugirem de prestar contas à sociedade sempre que se veem diante de perguntas que não querem responder.

19 I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem;

20 <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>

21 <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>

Enquanto isso, a estratégia fica por conta das milícias digitais, que se encarregam de disseminar *fake news*<sup>22</sup> que confundem a cabeça do brasileiro, cada vez mais privados de exercerem seus direitos na fiscalização e destinação final da grande carga tributária de impostos arrecadados e disponibilizados sob forma de receita para financiar os cofres públicos.

## 11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do presente artigo pretendeu-se, ao menos em parte, analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal sob o enfoque da transparência.

Diante de tantas denúncias envolvendo desvios dos erários públicos, a transparência tornou-se fundamental para que a sociedade recupere a confiança nos políticos e administradores públicos.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como um instrumento da transparência na gestão dos gastos públicos, uma vez que estabeleceu mecanismos e processos políticos que garantem o controle e punição dos governantes que não agirem de acordo com os rigores da lei.

A transparência pode ser percebida em diversas ações determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como a elaboração dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Em busca do cumprimento da nova legislação, os administradores públicos têm buscado dar publicidade aos atos praticados no desenvolvimento das atividades fiscais, valendo-se para tanto de uma ferramenta preciosa: a internet.

A internet é utilizada por meio dos sites dos órgãos públicos e de serviços como o Portal da Transparência, uma iniciativa do Governo Federal que tem o objetivo de aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que a sociedade acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar a gestão pública.

Outro órgão que tem auxiliado no gasto do erário público é o observatório social, criado com o objetivo de fiscalizar as licitações realizadas pelos municípios, a fim de lhes atestar a autenticidade, em busca do melhor emprego dos recursos da administração pública municipal. Muitas cidades, sobretudo no Paraná, onde nasceu o observatório social, implantaram o mesmo e estão buscando fazer este acompanhamento das licitações públicas, a fim de verem melhor empregado o dinheiro público.

Note-se assim, que os recursos para que a gestão pública se dê de forma clara e transparente existem, cabendo aos cidadãos reivindicarem seu direito ao acesso

22 A expressão *fake news* ganhou as páginas dos jornais e a internet nos últimos anos. No entanto, nem todos sabem ao certo o que significa *fake news*. O termo vem do inglês *fake* (falsa/falso) e *news* (notícias). Dessa forma, em português, a palavra significa notícias falsas.

às informações e buscarem acompanhar de perto o que acontece, sobretudo em seu município.

Os sites de transparências no âmbito dos órgãos públicos, disponibilizam todas as informações financeiras e fiscais, administrativas e de gestão, inclusive as informações relacionadas as políticas públicas que são desenvolvidas por tais órgãos e cabe aos cidadãos buscar tais informações e se inteirarem da melhor forma possível a fim de exercerem o controle social, que é um dos objetivos principais da LRF.

Diante das considerações tecidas, é de suma importância a conscientização dos cidadãos em exercer o direito de acompanhar, fiscalizar e denunciar a malversação dos recursos públicos, seja em qual nível de governo for utilizando-se das prerrogativas trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no intuito de contribuir para uma gestão fiscal mais sólida, responsável e participativa.

## REFERÊNCIAS

ALBERTIN, Alberto Luiz. **Comércio eletrônico: modelo, aspectos e contribuições de sua aplicação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL, Ângela Bittencourt. Disponível em: <http://ciberlex.com.br>. Acesso em 08 de abr. de 2022.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estudo em Grupo de Aprendizagem, Unidade de Estudo, 2001.

CORREIA SOBRINHO, Adelgício de Barros; ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. **A Lei de Responsabilidade Fiscal em linhas gerais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2522>>. Acesso em: 08 abr. 2022.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **A transparência na gestão fiscal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 555, 13 jan. 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6171>>. Acesso em: 08 abr. 2022.

GONÇALVES, Marcos Flávio (Coord.) **Lei de responsabilidade fiscal. Estudo em grupo de aprendizagem**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDS, 2001.

HARADA, Kiyoshi. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 49, 1 fev. 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1354>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MANHANI, Danilo Antonio. **Restos a pagar na Lei de Responsabilidade Fiscal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 542, 31 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6145>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Disponível em: <http://www.cidadaniafiscal.com.br>. Acesso em 10 abr. 2022.

PELICIOLO, Ângela Cristina. **A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal.**, artigo publicado na Revista de Informação Legislativa, Senado Federal, Brasília, Ano 37, n. 146, abril/junho-2000.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital.** São Paulo: Saraiva, 2009.

PORTO, Éderson Garin; CASTRO, Fabio Caprio Leite de et al. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública.** Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8533>>. Acesso em: 10 abr. 2022.

Joel de Jesus Macedo; Ely Célia Corbari. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis.** Rev. contab. finanç. Vol.20 no.51 São Paulo Sept./Dec. 2009 doi: 10.1590/S1519-70772009000300004.

Antônio Carlos de Azevedo Sodré. **Lei de responsabilidade fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal.** RAE electron.vol.1no.2São Paulo Dec.2002 doi: 10.1590/S1676-56482002000200010

SOUZA, Vinícius Roberto Prioli de. CATANA, Luciana Laura Tereza. **Direitos reais no consumo virtual.** Disponível em: <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php>. Acesso em 11 de abr. de 2022.

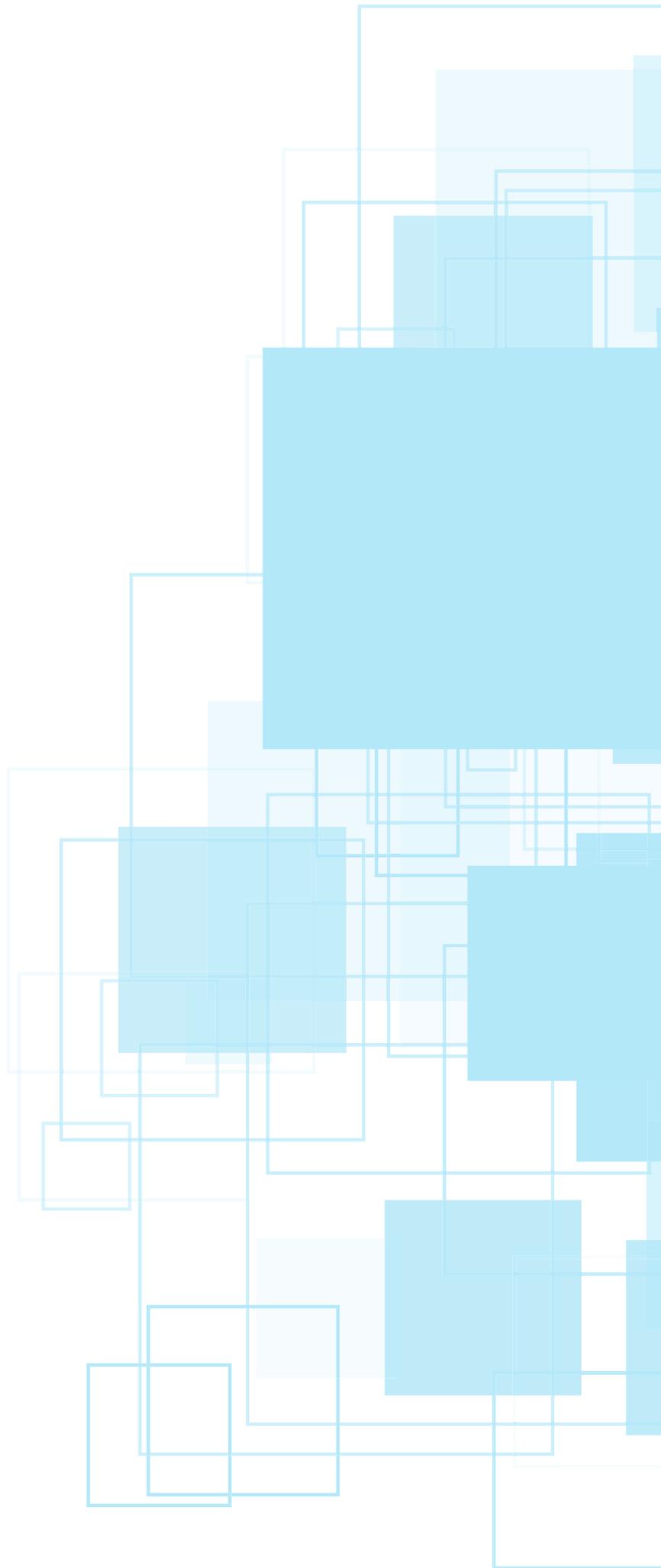
ZIVIANI, Juliardi. **Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização.** Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 517, 6 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6026>>. Acesso em: 12 abr. 2022.

SODRÉ, A. C. A. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. RAE- eletrônica, v. 1, n. 1, 2002.

Observatório Social do Brasil. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/mapa-do-sistema-osb/>. Acesso em 30 de jun. de 2022.

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>. Acesso em 25 de jul. de 2022.

Planalto.gov.br. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso em 25 de jul. de 2022.



# ACÓRDÃOS

## ACUMULAÇÃO DE CARGOS APOSENTADORIA - RGPS

PROCESSO N° : 604428/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CORNÉLIO PROCÓPIO  
INTERESSADO : AMIN JOSE HANNOUCHE  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO N° 2213/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Servidor municipal ocupante de dois cargos públicos acumuláveis. Aposentadoria pelo RGPS. Necessidade de desligamento apenas do vínculo principal. Conhecimento e resposta.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Amin José Hannouche, Prefeito do Município de Cornélio Procópio, em que indaga acerca da demissão de servidores por motivo de aposentadoria, em especial para a hipótese de professor que foi aprovado em dois concursos públicos e atua em dois padrões; nesse caso, a dúvida que se apresenta é se, por ocasião da aposentadoria, teria que ser desligado definitivamente de ambos os padrões ou de apenas um, considerando que os servidores municipais são filiados ao RGPS, sendo utilizadas as contribuições de ambos os cargos para uma única aposentadoria.

A Procuradoria Jurídica do Município emitiu parecer (peça 4), com conclusão nesses termos:

(...) como o vigente Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Cornélio Procópio (Lei 216/94) prevê a vacância do cargo no caso de aposentadoria mas não prevê no caso de aposentadoria de professor com 02 (dois) padrões, decorrentes de 02 (dois) concursos públicos, tem-se que, salvo melhor juízo, poderia o aposentado permanecer no Poder Público com um único cargo.

Pelo Despacho n° 1378/21 (peça 8), admitiu-se o processamento da Consulta, para que este Tribunal responda “Se um servidor municipal, ocupante de dois cargos de professor (dois padrões) teria que ser desligado definitivamente de ambos ou de apenas um no caso de aposentadoria, sabendo-se que todos os servidores municipais são filiados ao RGPS e são utilizadas as contribuições de ambos os cargos para uma única aposentadoria”.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por meio da Informação nº 120/21 (peça 10), noticiou ter encontrado em sua base de dados algumas decisões<sup>1</sup> que tangenciam o tema.

Por intermédio do Despacho nº 1254/21 (peça 14), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização afirmou que, após o julgamento, o processo deve retornar àquela unidade, “considerando eventual necessidade de atualização das orientações às equipes de fiscalização”.

A Coordenadoria de Gestão Municipal concluiu (Instrução nº 4564/21, peça 15):

(...) servidor público ocupante de dois cargos ou empregos constitucionalmente acumuláveis que utilize os tempos de contribuição relativos a ambos para obter uma aposentadoria no INSS deverá ser desligado apenas e tão somente do vínculo principal, ou seja, daquele em que se utilizou a totalidade do tempo de contribuição.

O Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 93/22 (peça 16), acompanhando essencialmente o opinativo técnico, propôs a seguinte resposta:

(...)servidor público ocupante de dois cargos ou empregos constitucionalmente acumuláveis que utilize os tempos de contribuição relativos a ambos para obter uma aposentadoria no RGPS deverá ser desligado apenas do vínculo principal, ou seja, do cargo que obteve o benefício, e que não haja qualquer forma de aproveitamento do referido período de contribuição utilizado para a concessão da inativação.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, ratifico o recebimento da Consulta, para respondê-la em tese, haja vista que houve o preenchimento dos requisitos de admissibilidade<sup>2</sup>.

O consulente apresentou, em síntese, o seguinte questionamento: se os servidores do Município são filiados ao RGPS, sendo utilizadas, para o cálculo de um único benefício de aposentadoria, todas as contribuições dos cargos constitucionalmente acumuláveis, então o servidor ocupante de dois cargos de professor (dois padrões, decorrentes de dois concursos públicos), deve ser desligado em definitivo de ambos ou de somente um, no caso de aposentadoria?

1 Acórdãos nº 1894/21-STP; nº 2385/19-STP; nº 1468/19-STP; nº 3767/16-STP; nº 3069/16-STP; nº 1751/15-STP; nº 1519/15-STP; nº 2531/11-STP; nº 983/10-STP; nº 1725/10-STP; nº 946/09-STP; nº 377/07-STP; nº 920/07-STP; nº 426/06-STP; nº 890/06-STP; nº 1853/06-STP; nº 327/08-STP; nº 371/08-STP.

2 Regimento Interno do TCE/PR:  
Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:  
I - ser formulada por autoridade legítima;  
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;  
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;  
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;  
V - ser formulada em tese.

Pois bem.

A Constituição Federal, no artigo 37, XVI<sup>3</sup>, dispõe de forma taxativa acerca das hipóteses em que é permitido ao servidor acumular mais de um cargo público, independentemente da espécie de regime previdenciário.

Estabelece também o texto constitucional que é vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis, os cargos eletivos e os cargos em comissão (artigo 37, § 10<sup>4</sup>).

Quanto ao tema, oportuno mencionar que há precedente nesta Corte, firmado em sede de Consulta, em que ficou assentado o entendimento de que há “possibilidade do acúmulo de remuneração de um cargo público com proventos de inatividade decorrentes da aposentadoria em outro, desde que a acumulação seja viável na atividade, vedada a tríplice cumulação”<sup>5</sup>.

Na situação objeto destes autos, todos os servidores são segurados do RGPS (Regime Geral de Previdência Social).

Assim, devem ser observados os mandamentos da Lei nº 8.213/91, a qual trata dos benefícios relacionados a tal regime.

No artigo 124, II, referida lei preceitua que, salvo no caso de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto de mais de uma aposentadoria. E, em seu artigo 32, disciplina:

Art. 32. O salário de benefício do segurado que contribuir em razão de atividades concomitantes será calculado com base na soma dos salários de contribuição das atividades exercidas na data do requerimento ou do óbito, ou no período básico de cálculo, observado o disposto no art. 29 desta Lei.

§ 1º. O disposto neste artigo não se aplica ao segurado que, em obediência ao limite máximo do salário de contribuição, contribuiu apenas por uma das atividades concomitantes.

§ 2º. Não se aplica o disposto neste artigo ao segurado que tenha sofrido redução do salário de contribuição das atividades concomitantes em respeito ao limite máximo desse salário.

Desse modo, percebe-se que, para o cálculo dos proventos de aposentadoria de servidor que lícitamente acumula cargos públicos pelo RGPS, em regra serão computados (somados) pelo INSS os salários de contribuição relativos a ambos os

3 Art. 37, XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

4 Art. 37, § 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.

5 Acórdão nº 1751/15-STP, ref. Processo nº 112720-1/14. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Unânime. Votaram também Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, José Durval Mattos do Amaral o Auditor Thiago Barbosa Cordeiro.

vínculos concomitantes, os quais só poderão ser utilizados uma única vez, de modo que não ocorra a possibilidade de dupla aposentação.

Já quanto ao término do vínculo de servidor com a Administração Pública, impende ressaltar o que dispõe o § 14 do artigo 37 da Constituição da República, com redação dada pela EC nº 103/19, de 13/11/2019:

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.** (g.n.)

Da leitura desse dispositivo, infere-se que, se o servidor, ocupante de dois cargos públicos acumuláveis, aproveitou ambos os tempos de contribuição ao RGPS para uma única aposentadoria (concedida após 13/11/2019, em razão da EC nº 103/19), não existe óbice para que se mantenha trabalhando no segundo vínculo (não extinto), ocasião em que o tempo contributivo deverá, então, reiniciar.

A esse respeito, o Ministério Público de Contas<sup>6</sup> bem explanou:

Nessa exata medida, como bem salientou a CGM, a redação do § 14 do artigo 37 da CF/88 prevê a aposentadoria como hipótese de vacância do cargo, diante do rompimento do vínculo estatutário do servidor, não se mostrando possível, portanto, a permanência do servidor no mesmo cargo que obteve o benefício. Ou seja, o dispositivo constitucional permite concluir que o desligamento deve ocorrer apenas e tão somente no vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.

De fato, o servidor, ao se aposentar no cargo relativo à matrícula mais antiga, o advento da aposentadoria se dá a vacância do cargo, não podendo continuar a exercer as funções específicas ao vínculo extinto. Tal não se aplica, contudo, ao cargo de matrícula diversa, do qual não se aposentou o servidor, nas hipóteses albergadas pelo art. 37, § 10, da CF/88.

Portanto, não se vislumbra qualquer impedimento para que servidor detentor de dois cargos públicos regularmente acumuláveis opte pela solicitação de aposentadoria em um deles e se mantenha na ativa no outro; com efeito, a inativação ocorrida em um dos cargos não implica na vacância quanto ao segundo.

Nessa toada, acompanhando as manifestações uniformes, concluo que ao questionamento do Consulente deve ser oferecida a seguinte resposta: servidor público ocupante de dois cargos ou empregos constitucionalmente acumuláveis que utilize os tempos de contribuição relativos a ambos para obter uma aposentadoria pelo RGPS, deverá ser desligado apenas do vínculo principal, ou seja, daquele que originou seu benefício previdenciário.

6 Parecer nº 93/22, peça 16.

## 2.1 DO VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento da Consulta apresentada pelo Prefeito do Município de Cornélio Procópio para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Servidor público ocupante de dois cargos ou empregos constitucionalmente acumuláveis que utilize os tempos de contribuição relativos a ambos para obter uma aposentadoria pelo RGPS, deverá ser desligado apenas do vínculo principal, ou seja, daquele que originou seu benefício previdenciário.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, desde logo, autorizado o encerramento e arquivamento do feito junto à Diretoria de Protocolo.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a Consulta apresentada pelo Prefeito do Município de Cornélio Procópio para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - servidor público ocupante de dois cargos ou empregos constitucionalmente acumuláveis que utilize os tempos de contribuição relativos a ambos para obter uma aposentadoria pelo RGPS, deverá ser desligado apenas do vínculo principal, ou seja, daquele que originou seu benefício previdenciário; e

II - encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, desde logo, autorizado o encerramento e arquivamento do feito junto à Diretoria de Protocolo.

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

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

Plenário Virtual, 29 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Presidente

## AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE CONTRATAÇÃO - PARÂMETROS

PROCESSO N° : 694257/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PORECATU  
INTERESSADO : FABIO LUIZ ANDRADE  
RELATOR : AUDITOR TIAGO ALVAREZ PEDROSO

### ACÓRDÃO N° 2240/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Município de Porecatu. 1. Não é possível a contratação direta de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias sem a prévia realização de processo seletivo público, ainda que no combate a surto epidêmico. 2. A contratação dos serviços dos agentes via terceirização por uma empresa contratada é uma medida excepcional que deve ocorrer somente nos casos de combate aos surtos epidêmicos devidamente comprovados, conforme estabelecido no art. 16 da Lei Federal nº 11.350/2006. 3. Ainda que determinado município apresente índice de despesa total com pessoal superior a 95% do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), será possível a admissão de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, por intermédio de processo seletivo público, no limite do valor repassado pela União nos termos do art. 198, §7º, da Constituição Federal, que não deve ser computado em sua receita corrente líquida, assim como as despesas com os agentes ressarcidas pela União não devem ser incluídas nas despesas de pessoal para o cálculo do limite. No entanto, não poderá realizar a concessão de vantagens, gratificações ou outros incentivos, em razão do disposto no art. 22, parágrafo único, inciso I, da LRF.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo senhor Fábio Luiz de Andrade, prefeito do Município de Porecatu.

Na inicial, narrou o consulente que, em indagação feita ao jurídico da entidade, a resposta (peça 4) opinou pela irregularidade da contratação terceirizada e/ou temporária de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias, informando que a devida contratação deveria ser precedida de processo seletivo público.

Também relatou que o município vem sofrendo atualmente com a falta de funcionários para os cargos de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, que o risco de epidemias é muito alto em períodos chuvosos, que o índice de gastos com pessoal está no limite e que não seria possível a realização de contratação dos cargos via concurso público ou processo seletivo.

Por fim, indagou:

1) É possível a contratação direta dos funcionários para ocupação dos cargos de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias?

2) Caso não seja possível a contratação direta, é possível a contratação dos mencionados cargos via terceirização por uma empresa contratada após realização de procedimento administrativo licitatório?

3) Na presente consulta a Prefeitura de Porecatu, por meio da sua Secretaria de Saúde, pretende saber o posicionamento desse Tribunal, se é possível a realização de processo seletivo público, levando em consideração as dificuldades do município no atual momento [atingimento do limite do índice de despesa com pessoal]?

Ainda que a consulta não tenha sido formulada em tese, pois abordou dificuldades específicas do município, por intermédio do Despacho nº 211/21-GATAP (peça 7), com fundamento no §1º do art. 311 do Regimento Interno, recebi a demanda, pois presentes os requisitos de admissibilidade, e encaminhei o feito à Escola de Gestão Pública para informação nos termos do § 2º do artigo 313 do Regimento Interno.

Por meio da Informação nº 7/22-SJB (peça 9), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca comunicou a existência de decisões que tangenciam a matéria questionada.

Retornando os autos ao gabinete, determinei o regular prosseguimento (Despacho nº 17/22-GATAP, peça 10). Seguiu-se então a manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal (Despacho nº 198/22-CGM, peça 11), que solicitou a manifestação da Coordenadoria Geral de Fiscalização, nos termos do art. 252-C do Regimento Interno<sup>1</sup>.

Por seu turno, no Despacho nº 56/22-CGF (peça 12), noticiou-se a ausência de impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas coordenadorias decorrentes da decisão que vier a ser adotada nestes autos.

Na sequência, a unidade técnica manifestou-se conclusivamente nos seguintes termos (Instrução nº 711/22-CGM, peça 26):

Considerando que a Consulta pode ser admitida e os questionamentos apresentados pelo consulente receberam considerações de Direito, é a presente instrução pela apresentação das seguintes respostas:

1º Questionamento: É possível a contratação direta dos funcionários para ocupação dos cargos de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias?

Resposta: A contratação direta de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemia, em típica terceirização de serviços de saúde, somente é possível nas hipóteses em que fique comprovada a ocorrência de surto epidêmico em alguma das localidades do ente contratante, nos termos do artigo 16 da Lei nº 11.350/2006.

E essa contratação direta deverá ocorrer nos termos ou do artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, ou do inciso VIII do artigo 75 da Lei nº 14.133/21, a depender qual seja norma a cabível, uma vez que a Lei nº 11.350/2006 condiciona a terceirização das atividades de agentes comunitários de saúde e agentes de

<sup>1</sup> 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.

combate a endemias à comprovação da ocorrência de situação emergencial decorrente de surto epidêmico, que exija medidas adequadas e urgentes de combate e prevenção à doença detectada.

A contratação direta via dispensa de licitação, para ser considerada viável deverá ser a mais adequada para a solução urgente dos danos sanitários iminentes, deverá obedecer ao que preceituado no §1º do artigo 198 da CF, nos artigos 24 a 26 da LOS e às diretrizes da Portaria de Consolidação nº 1, de 28.09.2017 do Ministério da Saúde.

E a vigência dessa contratação direta deverá ficar adstrita aos termos estabelecidos para essa hipótese de dispensa de licitação, inclusive no que diz respeito à duração do contrato público a ser pactuado.

2º questionamento: Caso não seja possível a contratação direta, é possível a contratação dos mencionados cargos via terceirização por uma empresa contratada após realização de procedimento administrativo licitatório?

Resposta: A partir das soluções e fundamentações extraídas do questionamento nº 1, chega-se à conclusão de que a terceirização dos serviços, via licitação, não é possível, pois tanto a Constituição Federal quanto a Lei nº 11.350/06 evidenciam, em razão da essencialidade ao SUS das atividades exercidas pelos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate a endemias, que a contratação desses agentes deve ocorrer, necessariamente e em regra, de modo direto e mediante prévia realização de processo seletivo público. Pois o vínculo desses agentes com o ente público deve ser direto.

Assim, a atuação complementar ao SUS exercida pela iniciativa privada, para fins de contratação de serviços desses agentes de saúde, somente pode ocorrer quando ficar caracterizada a ocorrência de surto epidêmico, que venha a gerar emergência, a qual demande a urgência de atendimento da situação. Situação essa que abre espaço somente para a contratação direta mediante dispensa de licitação justificada ou no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, ou no inciso VIII do artigo 75 da Lei nº 14.133/21, a depender da lei de licitações que seja a vigente, observadas todas as condicionantes expostas na resposta ao primeiro questionamento.

3º questionamento: Se necessária a realização de processo seletivo público, é possível ao MUNICÍPIO DE PORECATU realizá-lo, uma vez que seu índice de gasto de pessoal está no limite?

Resposta: O ente político, autárquico ou fundacional que pretenda realizar a contratação, via processo seletivo público, de agente comunitário de saúde e agente de combate a endemias deve respeitar as limitações estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de sofrer as consequências de seu descumprimento, inclusive em sede de controle de contas.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 121/22-PGC (peça 14), corroborou a conclusão técnica e opinou pela resposta nos termos propostos pela CGM.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, reitero o conhecimento da presente consulta, diante do preenchimento dos requisitos legais.

Ressalto que o presente processo concretiza a função consultiva do Tribunal de Contas na busca de esclarecer dúvida técnico-jurídica de autoridade administrativa, cabendo, nesses casos, que a resposta seja oferecida em tese e se limite a aspectos gerais.

Antes de apreciar os questionamentos, faz-se necessário assentar as premissas sobre o regime jurídico dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias e as suas formas de provimento.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 198, §4º, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 51/2006, estabelece expressamente que a admissão de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias se dará via processo seletivo público.

Outrossim, o §5º do art. 198 reservou à legislação federal dispor sobre o regime jurídico dos agentes:

Art. 198. [...] §4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.

§ 5º. Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. (redação determinada pela EC nº 63/2010).

A matéria foi regulamentada pela Lei Federal nº 11.350/2006 que, seguindo a nossa Carta Política, dispôs em seu art. 9º que

A contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ademais, sobre regime jurídico dos agentes, estabeleceu que as contratações devem ser por prazo indeterminado, podendo ser celetista ou estatutário, vedada a contratação temporária ou terceirizada, salvo nos casos de surtos endêmicos:

Art. 8º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, na forma do disposto no [§ 4º do art. 198 da Constituição](#), submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa.

Art. 16. É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável.

Assim, percebe-se que os agentes comunitários de saúde e os agentes de combates às endemias, em regra, somente podem ser admitidos ao serviço público de forma direta e mediante processo seletivo público.

A lei apenas admite a contratação temporária ou terceirizada dos agentes quando restar devidamente comprovada a hipótese de combate a surto epidêmico. Convém salientar que, mesmo no caso de surto epidêmico, a lei federal não admite a possibilidade de contratação direta de pessoas físicas aos cargos de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias sem a prévia realização de processo seletivo público. A única hipótese que dispensa tal procedimento é quando o ente contrata uma empresa terceirizada para prestar o serviço público, exclusivamente na hipótese de comprovado surto epidêmico.

Importante destacar que as atividades desenvolvidas pelos agentes comunitários de saúde e pelos agentes de combate às endemias são ações continuadas de caráter permanente incorporada pela atenção básica à saúde, sendo que a própria Constituição Federal, na parte final do § 5º do art. 198, e a Lei Federal nº 11.350/06, nos arts. 9º-C, 9º-D e 9º-E, determinam que a União preste assistência financeira complementar aos estados e municípios. Ou seja, tal instituto não se reveste de caráter precário.

Art. 9º-C. Nos termos do § 5º do art. 198 da Constituição Federal, compete a União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para cumprimento do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei.

[...]

§3º O valor da assistência financeira complementar da União é fixado em 95% (noventa e cinco por cento) do piso salarial de que trata o art. 9º-A desta Lei.

Art. 9º-D. É criado o incentivo financeiro para fortalecimento de políticas afetas à atuação de agentes comunitários de saúde e combate às endemias.

Art. 9º-E. Atendidas as disposições desta Lei e as respectivas normas regulamentadoras, os recursos de que tratam os arts. 9º-C e 9º-D serão repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos fundos de saúde dos Municípios, Estados e Distrito Federal como transferências correntes, regulares, automáticas e obrigatórias, nos termos do disposto no art. 3º da Lei nº 8.142/1990.

Quanto a essa assistência financeira complementar que a União repassa aos estados e municípios, havia o entendimento, por força do art. 2º da EC nº 51/2006<sup>2</sup>, que o município deveria observar o limite de gasto com pessoal, uma vez que esse recurso financeiro repassado correspondia a uma típica transferência corrente que, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, compõem a receita corrente líquida, sobre a qual é calculado o índice de despesa com pessoal:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...] IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

2 Art 2º Após a promulgação da presente Emenda Constitucional, os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias somente poderão ser contratados diretamente pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios na forma do § 4º do art. 198 da Constituição Federal, observado o limite de gasto estabelecido na Lei Complementar de que trata o art. 169 da Constituição Federal.

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

[...] § 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades [...]

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

A matéria já foi enfrentada por outros Tribunais de Contas, merecendo menção os seguintes julgados:

1. Os gastos decorrentes da contratação de profissionais de saúde para execução de ações previstas em estratégias incentivadas pela União, realizadas no âmbito da Atenção Básica em saúde, a exemplo da Saúde da Família – SF, Agentes Comunitários de Saúde – ACS, Agentes de Combate às Endemias - ACE, além dos recursos destinados aos Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF, que compõem o Piso de Atenção Básica Variável – PAB Variável, devem ser computados no cálculo da despesa total com pessoal fixada no *caput* do artigo 18 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estando sujeitos aos limites e condições impostas pela citada norma; 2. Os recursos repassados pela União destinados ao financiamento de estratégias, realizadas no âmbito da Atenção Básica em saúde, PAB Variável, integram o cálculo da Receita Corrente Líquida, conforme artigo 2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal.” (TCE-PE – Consulta nº 1005499-6 – Tribunal Pleno – Rel. Conselheiro Valdecir Pascoal – j. 12/01/2011)

c) As despesas decorrentes da contratação de pessoal, custeadas com recursos oriundos de transferências correntes, seja da União ou do Estado, devem ser computadas no cálculo da despesa total com pessoal, estando sujeitos aos limites e condições impostas pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

d) Os gastos com pessoal dos Agentes vinculados aos Programas de Saúde, a exemplo da Equipe da Saúde da Família – ESF, Agentes Comunitários de Saúde – ACS, Agentes de Combate às Endemias - ACE, Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF, por sua natureza não eventual, não se enquadra no elemento de despesa “outros serviços de terceiros – pessoa física, devendo os referidos gastos ser computados para fins de limite com pessoal, independente do ente transferidor do recurso.” (TCE-TO – Consulta nº 7850/2013 – Tribunal Pleno – Rel. Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar – j. 24/09/2014)

Contudo, recentemente foi promulgada a EC nº 120/22, em 6/5/2022, que trata da política remuneratória e da valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de combate às endemias.

A referida emenda incluiu os parágrafos 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, que dispõe que o vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob a responsabilidade da União, cabendo aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios estabelecer outras vantagens e gratificações a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.

Ademais, no §11, consignou que os recursos financeiros repassados pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos agentes não serão mais objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal:

Art. 1º O art. 198 da [Constituição Federal](#) passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11:

“Art.198. [...]”

§ 7º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais.

§ 8º Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.

§ 9º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal.

§10. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade.

§ 11. Os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal. (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Assim, após a EC nº 120/2022, os valores repassados pela União aos municípios para pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não devem ser contabilizados no índice de despesa total com pessoal do município, devendo apenas ser incluídas as vantagens e gratificações que o município conceder a fim de valorizar os trabalhos destes profissionais.

Observo que a redação do §11 do art. 198 da Constituição Federal é um tanto confusa e pode gerar dúvidas sobre se o limite de despesa com pessoal a que se refere é o da União ou dos municípios que recebem tais transferências, ou seja, se tais valores não seriam incluídos nas despesas de pessoal da União, a repassadora, ou se as receitas com as transferências provenientes da União e as respectivas despesas efetuadas com os vencimentos dos agentes não seriam incluídos no cálculo do limite dos municípios.

Todavia, o texto da justificativa da Proposta de Emenda Constitucional nº 22/2011, que deu origem à Emenda Constitucional nº 120/2022, esclarece que a motivação para a inclusão daquele dispositivo foi justamente a preocupação com o limite de despesas com pessoal dos municípios, e não da União:

Por outro lado, é importante que os recursos disponibilizados pela União para pagamento do vencimento dos agentes (ACS e ACE) não sejam considerados para fim de cumprir as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (margem prudencial de despesa com pessoal), uma vez que esses recursos não fazem parte da arrecadação municipal, o que tem dificultado os prefeitos de realizar a efetivação dos agentes de saúde e endemias assegurado na Emenda Constitucional 51/06. (disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500843E>)

O parecer do Relator da PEC na comissão especial da Câmara instalada para discuti-la é ainda mais claro nesse sentido:

Quanto à exclusão dos recursos transferidos pela União aos demais Entes do câmpulo do limite de despesas de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, estamos inteiramente de acordo com a proposta original que, afinal, já é uma reivindicação antiga de diversas entidades ligadas às ações públicas de saúde. Ocorre que as transferências feitas para gastos na área da saúde destinam-se na esmagadora maioria das vezes ao pagamento de salários e encargos sociais. Apesar disso, a Lei de Responsabilidade promove um corte linear e exige que apenas 60% desses recursos sejam utilizados como despesas de pessoal. O resultado desse mecanismo incoerente é que os prefeitos são obrigados a fazer enormes esforços de compensação (nem sempre bem sucedidos), para adequar suas necessidades ao limite legal. Estamos convencidos, portanto, que as transferências devem ser excluídas do limite de despesas de pessoal e tal exclusão deve ser válida tanto para o Ente transferidor como para o Ente beneficiário da transferência.

Dessa forma, um município cujo índice de despesa total com pessoal ultrapasse 95% do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal poderia realizar a admissão de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias no limite do valor repassado pela União, tendo em vista o novo comando constitucional. No entanto, não poderia realizar a concessão de vantagens ou gratificações, diante da vedação estabelecida pelo art. 22, parágrafo único, inciso I, da LRF:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Desse modo, sedimentado tais premissas, passo a enfrentar os quesitos formulados pelo Consulente.

Quanto ao primeiro questionamento, deixo de acompanhar os pareceres da CGM e do Ministério Público de Contas, pois suas respostas referem-se ao segundo questionamento.

Na primeira questão, o Consulente pergunta se é possível a contratação direta de funcionários aos cargos de agentes comunitários de saúde e agente de combate às endemias, sem a realização de processo seletivo público.

Assim, a resposta deve ser negativa, visto que, conforme já exposto, a lei federal não admite a possibilidade de contratação direta de pessoas físicas aos cargos de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias sem a prévia realização de processo seletivo público, ainda que no combate a surto epidêmico.

Quanto à segunda questão, relativa à possibilidade de contratar os serviços dos agentes via terceirização por uma empresa contratada após realização de procedimento administrativo licitatório, manifesto a minha concordância parcial com os pareceres precedentes.

Saliento que essa é uma medida excepcional que deve ocorrer somente nos casos de combate aos surtos epidêmicos devidamente comprovados, conforme estabelecido no art. 16 da Lei Federal nº 11.350/2006.

Deixo de acolher os pareceres no que diz respeito à forma de contratação das empresas terceirizadas, que segundo os opinativos deveria ocorrer necessariamente por dispensa de licitação. Observo que nem sempre haverá impedimento para a realização do processo licitatório, mesmo diante de um surto epidêmico, ainda mais considerando que tal contratação poderia ocorrer mediante pregão, modalidade bastante ágil de contratação.

Por fim, quanto o terceiro questionamento, a respeito da possibilidade de o município realizar o processo seletivo público para os agentes, ainda que seu índice de gasto de pessoal esteja no limite, acompanho parcialmente os pareceres da CGM e do *parquet*.

Em seus opinativos, a unidade técnica e o Ministério Público de Contas consideraram que, em observância ao art. 2º da Emenda Constitucional nº 51/2006, os municípios que pretendam realizar a admissão de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias devem respeitar as limitações estabelecidas pela LRF. Ademais, essas despesas decorrentes da contratação de pessoal, custeadas com recursos oriundos de transferências correntes da União deveriam ser computadas no cálculo de despesa total com pessoal.

Cumprе ressaltar que os pareceres são anteriores a edição da EC nº 120/2022. Dessa forma, a minha única discordância dos opinativos diz respeito ao valor transferido pela União aos municípios para pagamento do vencimento dos agentes.

Com base nessa emenda, que incluiu os parágrafos 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, os valores repassados pela União aos municípios para pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não devem ser contabilizados no índice de despesa total com pessoal do município, devendo apenas ser incluídas as vantagens e gratificações que o município conceder a fim de valorizar os trabalhos destes profissionais. Consequentemente, esses valores repassados pela União aos municípios também não devem ser contabilizados em sua receita corrente líquida.

Pelo exposto, proponho que a resposta à questão formulada seja a de que, se um município estiver com o índice de despesa total com pessoal acima de 95% do seu limite, seria possível a admissão de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias no limite do valor repassado pela União, tendo em vista o disposto no art. 198, §7º, da Constituição Federal, não devendo ser contabilizado esse valor na sua receita corrente líquida. No entanto, não poderia realizar a concessão de vantagens, gratificações ou outros incentivos, diante da vedação do art. 22, parágrafo único, inciso I da LRF.

## 2.1 VOTO

Pelo exposto, proponho voto pela resposta à presente Consulta nos seguintes termos:

I - Não é possível a contratação direta de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias sem a prévia realização de processo seletivo público, ainda que no combate a surto epidêmico.

II - A contratação dos serviços dos agentes via terceirização por uma empresa contratada é uma medida excepcional que deve ocorrer somente nos casos de combate aos surtos epidêmicos devidamente comprovados, conforme estabelecido no art. 16 da Lei Federal nº 11.350/2006.

III - Ainda que determinado município apresente índice de despesa total com pessoal superior a 95% do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), será possível a admissão de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, por intermédio de processo seletivo público, no limite do valor repassado pela União nos termos do art. 198, §7º, da Constituição Federal, que não deve ser computado em sua receita corrente líquida, assim como as despesas com os agentes ressarcidas pela União não devem ser incluídas nas despesas de pessoal para o cálculo do limite. No entanto, não poderá realizar a concessão de vantagens, gratificações ou outros incentivos, em razão do disposto no art. 22, parágrafo único, inciso I, da LRF.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos para a Diretoria de Protocolo para arquivamento e encerramento.

### 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, Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO, por unanimidade, em responder à presente Consulta nos seguintes termos:

I - não é possível a contratação direta de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias sem a prévia realização de processo seletivo público, ainda que no combate a surto epidêmico;

II - a contratação dos serviços dos agentes via terceirização por uma empresa contratada é uma medida excepcional que deve ocorrer somente nos casos de combate aos surtos epidêmicos devidamente comprovados, conforme estabelecido no art. 16 da Lei Federal nº 11.350/2006;

III - ainda que determinado município apresente índice de despesa total com pessoal superior a 95% do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), será possível a admissão de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, por intermédio de processo seletivo público, no limite do valor repassado pela União nos termos do art. 198, §7º, da Constituição Federal, que não deve ser computado em sua receita corrente líquida, assim como as despesas com os agentes ressarcidas pela União não devem ser incluídas nas despesas de pessoal para o cálculo do limite. No entanto, não poderá realizar a concessão de vantagens, gratificações ou outros incentivos, em razão do disposto no art. 22, parágrafo único, inciso I, da LRF; e

IV - encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos para a Diretoria de Protocolo para arquivamento e encerramento.

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, 29 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

**TIAGO ALVAREZ PEDROSO**

**Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Presidente**

# CONSÓRCIO PÚBLICO

## CONTRATAÇÃO - ASSESSORIA - REGIME PREVIDENCIÁRIO PRÓPRIO

PROCESSO N° : 682020/21  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ  
 INTERESSADO : APARECIDO JOSÉ WEILLER JUNIOR  
 RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO N° 2475/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta – Consórcio público – Regime previdenciário próprio – Licitação – Conhecimento e resposta.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pela AMP - Associação dos Municípios do Paraná, sobre contratação, via consórcio público, de empresa especializada gestão de regimes previdenciários instituídos por iniciativa de cada ente federativo.

Indagou o consulente:

- 1 - Haja vista a necessidade de alto grau de especialização específico acerca do tema, é possível aos municípios, em tese, contratarem, por meio de Consórcio Público, através de licitação, assessoria e serviços técnicos especializados no tema, a fim de manter a regularidade e legalidade dos atos administrativos correlatos ao regime previdenciário de seus servidores públicos?
- 2 - Em caso afirmativo, poder-se-á adotar, em tese, a modalidade concorrência pública do tipo técnica e preço?
- 3 - Tendo em vista a possibilidade de nem todos os municípios aderirem ao consorcio de início, caso os não aderentes queiram, posteriormente, aderir à contratação do mesmo objeto, é possível a esses municípios, em tese, realizarem a contratação por meio do sistema de registro de preços – SRP?
- 4 - Formada em tese a Ata de Registro de Preços, é possível a adesão por órgãos não participantes, desde que respeitados os limites estabelecidos nos §§3º e 4º do art. 22, do Decreto 7.892/2013?

Na peça 04, consta a juntada do Parecer Jurídico afirmando, em síntese, que sim, é possível aos municípios contratarem, por meio de Consórcio Público, através de licitação, assessoria e serviços técnicos especializados.

Assegurou já existir iniciativa de mesma natureza - COMAJA-Consórcio dos Municípios do Alto Jacuí no Rio Grande do Sul – que realizou licitação em fevereiro de 2019 para apoio aos municípios na gestão de seus RPPS e, está realizando uma segunda licitação, conforme aprovado em ATA N° 83 – ASSEMBLEIA DO COMAJA, realizada dia 28 de abril de 2021.

Respondeu ao segundo questionamento afirmando que poderá ser adotada a modalidade concorrência pública do tipo técnica e preço, posto que, com base no que dispõe a nova Lei de Licitações, a técnica e preço é a modalidade preferencialmente indicada para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, como é o caso, posto que o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração é aferido com base na maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preços e de técnica.

Quanto ao terceiro questionamento, em sendo adotada a modalidade concorrência (ou ainda o pregão) é sim possível realizar a contratação por meio do Sistema de Registro de Preços-SRP, haja vista que o traço marcante no Sistema de Registro de Preço é justamente a permissão de aquisições compartilhadas entre os órgãos e entidades da Administração, em situações em que o objeto se destina a mais de um órgão ou entidade da Administração, ou a programas de governo. É também indicado o SRP quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração.

Quanto ao quarto questionamento, relativo à possibilidade de adesão por órgãos não participantes desde que respeitados os limites estabelecidos nos §§3º e 4º do art. 22, do Decreto 7.892/2013, tem-se que sim é possível tal adesão.

O feito foi distribuído a este Relator em 18 de novembro de 2021 (peça 08).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 131/21 – peça 12) apontou dois Acórdãos com força normativa emitidos por este Tribunal em casos assemelhados.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 10/22 – peça 14) assegurou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 345/22 – peça 15) respondeu aos questionamentos da seguinte forma:

1. Haja vista a necessidade de alto grau de especialização específico acerca do tema, é possível aos municípios, em tese, contratarem, por meio de Consórcio Público, através de licitação, assessoria e serviços técnicos especializados no tema, a fim de manter a regularidade e legalidade dos atos administrativos correlatos ao regime previdenciário de seus servidores públicos?

Resposta: Em observância ao conteúdo do prejulgado nº 6 do TCE/PR, apenas é admitida a contratação por meio de Consórcio Público, de serviços de assessoria ou consultoria correlatos ao regime próprio de previdência social dos entes federativos quando demonstrado de forma robusta no bojo do procedimento licitatório que as questões a serem tratadas exijam notória especialização, que se trate de objeto singular; ou que a demanda seja de alta complexidade".

2. Em caso afirmativo, poder-se-á adotar, em tese, a modalidade concorrência pública do tipo técnica e preço?

Resposta: Desde que devidamente demonstrado no caso concreto os requisitos previstos em lei para a utilização do tipo licitatório técnica e preço, bem como desde que observado o prejulgado nº 6, nos termos do que fora exposto na resposta ao questionamento anterior, mostra-se viável a utilização da modalidade de concorrência do tipo técnica e preço.

3. Tendo em vista a possibilidade de nem todos os municípios aderirem ao consórcio de início, caso os não aderentes queiram, posteriormente, aderir à contratação do mesmo objeto, é possível a esses municípios, em tese, realizarem a contratação por meio do sistema de registro de preços – SRP?

Resposta: A contratação de serviços técnicos especializados de consultoria é incompatível com o sistema de registro de preços.

4. Formada em tese a Ata de Registro de Preços, é possível a adesão por órgãos não participantes, desde que respeitados os limites estabelecidos nos §§3º e 4º do art. 22, do Decreto 7.892/2013?

Resposta: Prejudicada.

O Ministério Público de Contas (Parecer 130/22 – PGC – peça 16) opinou pelas seguintes respostas:

i) Ressalvadas as considerações acerca da viabilidade jurídica para a criação de Consórcio pelos Municípios para apoio à gestão dos seus RPPS, apenas é admitida a contratação de serviços de assessoria ou consultoria correlatos ao regime próprio de previdência social dos entes federativos, quando demonstrado de forma robusta no bojo do procedimento licitatório que as questões a serem tratadas exijam notória especialização, que se trate de objeto singular; ou que a demanda seja de alta complexidade, em observância ao conteúdo do prejulgado nº 6 do TCE/PR;

ii) Desde que devidamente demonstrado no caso concreto os requisitos previstos em lei para a utilização do tipo licitatório técnica e preço, bem como desde que observado o prejulgado nº 6, nos termos do que fora exposto no corpo do Parecer, mostra-se viável a utilização da modalidade de concorrência do tipo técnica e preço;

iii) A contratação de serviços técnicos especializados de consultoria é incompatível com o sistema de registro de preços;

iv) Prejudicada.

## 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

Precisas foram as avaliações trazidas na instrução processual.

Como bem lembrou o Ministério Público de Contas, o art. 241, da Constituição Federal e a Lei 11.107/05, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/07, dispõem sobre as normas gerais relacionadas à constituição dos consórcios públicos.

Do art. 6º desta lei extrai-se que a personalidade jurídica dos consórcios públicos poderá ser pública, constituindo-se no formato de associação pública,

devendo haver, para tanto, vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; ou privada, com o atendimento dos requisitos da legislação civil, em tudo o que não for expressamente derogado por normas de direito público, tal como ocorre com as fundações governamentais instituídas com personalidade de direito privado e com as empresas estatais<sup>1</sup>.

Ou seja, em ambos os casos os consórcios estão adstritos às normas de direito público para contratação especializada conforme proposto na inicial desta Consulta. Ponto pacífico.

Vale mencionar as assertivas feitas pelo Ministério Público de Contas que, ao minudenciar dispositivos legais acerca dos temas relacionados – consórcios públicos e RPPS – pontuou que constitui competência exclusiva das unidades gestoras dos RPPS a administração, o gerenciamento e a operacionalização, incluindo a arrecadação e a gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios, nos termos do artigo 2º, inciso V, da Orientação Normativa MPS/SPS N° 02/2009 e do § 1º, do artigo 10, da Portaria n° 402/2008 do Ministério da Previdência Social.

Acrescente-se ainda a consequência inafastável trazida pelo Parquet de Contas de que sendo vedada a formação de consórcio destinado à constituição de uma única unidade gestora do regime próprio de previdência de todos os entes que a ele aderirem, a cooperação federativa via consórcio para fins previdenciários se restringiria a desenvolver atividades de apoio à unidade gestora (atividade meio), continuando sob responsabilidade do RPPS a atividade fim.

Com isso, afasta-se a possibilidade de uma eventual criação de um consórcio cujo objetivo seja tornar-se uma unidade gestora de regime próprio de previdência dos Municípios consorciados.

No mais, as respostas aos questionamentos trazidos devem ser fornecidas à luz do que consta no texto do Prejulgado n° 06.

Não se desconhece o grau de especificidade da matéria previdenciária, tampouco a sua complexidade. Todavia, tal diversidade não deve ser usada como salvaguarda para contratações que visem atividades rotineiras da administração pública, inclusive via consórcio.

E, assim sendo, a unidade gestora não pode executar suas atividades apenas com terceirização.

Dessa forma, entendo que a resposta sugerida pelo Ministério Público de Contas à primeira pergunta atende por completo a questão analisada, motivo pelo qual, adoto-a integralmente.

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2012. p. 247.

a. Haja vista a necessidade de alto grau de especialização específico acerca do tema, é possível aos municípios, em tese, contratarem, por meio de Consórcio Público, através de licitação, assessoria e serviços técnicos especializados no tema, a fim de manter a regularidade e legalidade dos atos administrativos correlatos ao regime previdenciário de seus servidores públicos?

Ressalvadas as considerações acerca da viabilidade jurídica para a criação de Consórcio pelos Municípios para apoio à gestão dos seus RPPS, apenas é admitida a contratação de serviços de assessoria ou consultoria correlatos ao regime próprio de previdência social dos entes federativos, quando demonstrado de forma robusta no bojo do procedimento licitatório que as questões a serem tratadas exijam notória especialização, que se trate de objeto singular; ou que a demanda seja de alta complexidade, em observância ao conteúdo do prejulgado nº 6 do TCE/PR;

O segundo quesito teve sua análise bem pontuada pela Coordenadoria de Gestão Municipal que destacou o art. 46, da Lei 8.666/93 como fundamento legal para a resposta.

Logo, considerando que o caput do citado artigo assegura que os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos<sup>2</sup>, em tese, cumpridos tais requisitos e, observado o que consta no Prejulgado nº 06, viável seria a utilização da modalidade questionada.

Por tais motivos, proponho que a resposta seja dada nos moldes preconizados pela Coordenadoria de Gestão Municipal e acompanhados pelo Ministério Público de Contas.

b. Em caso afirmativo, poder-se-á adotar, em tese, a modalidade concorrência pública do tipo técnica e preço?

Desde que devidamente demonstrado no caso concreto os requisitos previstos em lei para a utilização do tipo licitatório técnica e preço, bem como desde que observado o prejulgado nº 6, nos termos do que fora exposto no corpo do Parecer, mostra-se viável a utilização da modalidade de concorrência do tipo técnica e preço;

O terceiro questionamento, como bem lembrado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, é um instrumento utilizado para compras habituais, de baixa complexidade, o que não condiz com a própria consulta feita que, desde o início assegura que a contratação se justificaria ante o alto grau de especialização do tema.

Nesse passo, adota-se a proposta da Coordenadoria de Gestão Municipal para a resposta deste quesito trilhando no seguinte sentido:

c. Tendo em vista a possibilidade de nem todos os municípios aderirem ao consórcio de início, caso os não aderentes queiram, posteriormente, aderir à contratação do mesmo objeto, é possível a esses municípios, em tese, realizarem a contratação por meio do sistema de registro de preços – SRP? A contratação de serviços técnicos especializados de consultoria é incompatível com o sistema de registro de preços.

<sup>2</sup> Texto do art. 46, da Lei 8.666/93.

Por fim, a resposta ao último questionamento restou prejudicada ante a negativa do terceiro quesito.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná conhecer a Consulta formulada pela AMP - Associação dos Municípios do Paraná, sobre a contratação, via consórcio público, de empresa especializada em gestão de regimes previdenciários instituídos por iniciativa de cada ente federativo, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Haja vista a necessidade de alto grau de especialização específico acerca do tema, é possível aos municípios, em tese, contratarem, por meio de Consórcio Público, através de licitação, assessoria e serviços técnicos especializados no tema, a fim de manter a regularidade e legalidade dos atos administrativos correlatos ao regime previdenciário de seus servidores públicos?

Ressalvadas as considerações acerca da viabilidade jurídica para a criação de Consórcio pelos Municípios para apoio à gestão dos seus RPPS, apenas é admitida a contratação de serviços de assessoria ou consultoria correlatos ao regime próprio de previdência social dos entes federativos, quando demonstrado de forma robusta no bojo do procedimento licitatório que as questões a serem tratadas exijam notória especialização, que se trate de objeto singular; ou que a demanda seja de alta complexidade, em observância ao conteúdo do prejulgado nº 6 do TCE/PR;

II - Em caso afirmativo, poder-se-á adotar, em tese, a modalidade concorrência pública do tipo técnica e preço?

Desde que devidamente demonstrado no caso concreto os requisitos previstos em lei para a utilização do tipo licitatório técnica e preço, bem como desde que observado o prejulgado nº 6, nos termos do que fora exposto no corpo do Parecer, mostra-se viável a utilização da modalidade de concorrência do tipo técnica e preço;

III - Tendo em vista a possibilidade de nem todos os municípios aderirem ao consórcio de início, caso os não aderentes queiram, posteriormente, aderir à contratação do mesmo objeto, é possível a esses municípios, em tese, realizarem a contratação por meio do sistema de registro de preços – SRP?

A contratação de serviços técnicos especializados de consultoria é incompatível com o sistema de registro de preços;

IV - prejudicada;

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

a) encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca -, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, do Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, conhecer a Consulta formulada pela AMP - Associação dos Municípios do Paraná, sobre a contratação, via consórcio público, de empresa especializada em gestão de regimes previdenciários instituídos por iniciativa de cada ente federativo, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Haja vista a necessidade de alto grau de especialização específico acerca do tema, é possível aos municípios, em tese, contratarem, por meio de Consórcio Público, através de licitação, assessoria e serviços técnicos especializados no tema, a fim de manter a regularidade e legalidade dos atos administrativos correlatos ao regime previdenciário de seus servidores públicos?

Ressalvadas as considerações acerca da viabilidade jurídica para a criação de Consórcio pelos Municípios para apoio à gestão dos seus RPPS, apenas é admitida a contratação de serviços de assessoria ou consultoria correlatos ao regime próprio de previdência social dos entes federativos, quando demonstrado de forma robusta no bojo do procedimento licitatório que as questões a serem tratadas exijam notória especialização, que se trate de objeto singular; ou que a demanda seja de alta complexidade, em observância ao conteúdo do prejulgado nº 6 do TCE/PR;

II - Em caso afirmativo, poder-se-á adotar, em tese, a modalidade concorrência pública do tipo técnica e preço?

Desde que devidamente demonstrado no caso concreto os requisitos previstos em lei para a utilização do tipo licitatório técnica e preço, bem como desde que observado o prejulgado nº 6, nos termos do que fora exposto no corpo do Parecer, mostra-se viável a utilização da modalidade de concorrência do tipo técnica e preço;

III - Tendo em vista a possibilidade de nem todos os municípios aderirem ao consórcio de início, caso os não aderentes queiram, posteriormente, aderir à contratação do mesmo objeto, é possível a esses municípios, em tese, realizarem a contratação por meio do sistema de registro de preços – SRP?

A contratação de serviços técnicos especializados de consultoria é incompatível com o sistema de registro de preços;

IV - prejudicada;

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

a) encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca -, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, do Regimento Interno;

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

Plenário Virtual, 13 de outubro de 2022 – Sessão Virtual nº 14.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Presidente**

ACÓRDÃO

## CONSÓRCIO PÚBLICO CONTRATAÇÃO - PARECER JURÍDICO

PROCESSO N° : 346283/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CONSORCIO INTERMUNICIPAL PARA DESENVOLVIMENTO DOS MUNICIPIOS DA REGIAO CAMPO MOURAO  
INTERESSADO : LEANDRO CESAR DE OLIVEIRA  
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

### ACÓRDÃO N° 2185/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** CONSULTA formulada pelo Consórcio Intermunicipal para Desenvolvimento dos Municípios da Região de Campo Mourão – CONDESCOM. Opinitivo técnico pela necessidade de complementação do Parecer Jurídico. Decurso do prazo para manifestação da parte. Pelo arquivamento.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal para Desenvolvimento dos Municípios da Região de Campo Mourão – CONDESCOM, por intermédio de seu Presidente, Sr. Leandro Cesar de Oliveira, na qual busca esclarecer as seguintes questões:

Com base nos fatos acima, considerando as vedações do artigo 8º da LC 173/2020, a presente consulta tem por finalidade verificar as seguintes possibilidades:

1) Referido Consórcio Público poderá promover mediante teste seletivo e/ou Concurso Público contratações por prazo determinado para atender a “necessidade temporária de excepcional interesse público, para execução do objeto do Convênio SEAB/PR – Cessão de Uso de Equipamentos para 24 Meses, e apresenta prazo de início das atividades de 30 (trintas) dias da Entrega dos Equipamentos ao Consorcio? Ou deverá:

1.1) Promover a terceirização de mão de Obra para Execução de Finalidade específica nos termos do Objeto do Convênio SEAB/PR?

1.2) Ocorrendo a possibilidade de Contratação mediante terceirização de mão de obra as despesas serão computadas nos gastos com pessoal dos Municípios Consorciados?

1.3) Em havendo a possibilidade de promover quaisquer das contratações, os Municípios Consorciados poderão ratificar por Leis Municipais as Alterações do Protocolo de intenções com a criação do Quadro de Pessoal e demais atos que regulamentem as formas de contratações? Ou devem aguardar o prazo de vigência LC 173/2020 que é 31/12/2021?

O Parecer Jurídico sobre a consulta, emitido pela assessoria jurídica da entidade, foi juntado à peça 04.

Os autos foram encaminhados à Superintendência de Jurisprudência, a qual emitiu a Informação n° 69/21, à peça 08.

Por intermédio do Despacho nº 946/21, a Coordenadoria Geral de Fiscalização (CGF) manifestou-se nos termos do art. 252-C do Regimento Interno.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), em sua Instrução nº 4052/21 (peça 13) opinou pela necessidade de intimação do consulente para complementação do Parecer Jurídico.

Determinada a intimação pelo Despacho nº 1169/21 (peça 14), a parte permaneceu inerte, conforme Certidão de Decurso do Prazo juntada à peça 24.

Em breve síntese, é o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O artigo 311 do Regimento Interno estabelece requisitos objetivos de admissibilidade e processamento das consultas.

Nos presentes autos, conforme instrução técnica emitida à peça 13, a parte consulente apresentou Parecer Jurídico que “(...) não enfrentou as questões trazidas (...)”, o que impede a análise das dúvidas trazidas na peça exordial.

Vale destacar que o Tribunal de Contas e seu corpo técnico não atua como assessoria ou consultoria das entidades, devendo, indispensavelmente, a instrução processual ocorrer nos termos do Regimento Interno.

Portanto, diante da inércia da parte, conforme “Certidão de Decurso do Prazo” juntada à peça 24, a análise da consulta resta prejudicada.

Nesses termos, voto pelo arquivamento e encerramento do pleito.

### 2.1 VOTO

Pelos fundamentos expostos, com a presença do representante do Ministério Público de Contas em sessão, para fins de ciência, VOTO, pelo ENCERRAMENTO e ARQUIVAMENTO da presente consulta, nos termos do art. 398, §3º do Regimento Interno.

Com o trânsito em julgado, os autos devem ser remetidos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

## 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:

I - determinar o ENCERRAMENTO e ARQUIVAMENTO da presente consulta, nos termos do art. 398, §3º do Regimento Interno;

II - determinar, com o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

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, 29 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

**NESTOR BAPTISTA**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**

# CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA OBRA PÚBLICA - LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO

PROCESSO N° : 473269/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE UBIRATÃ  
INTERESSADO : FABIO DE OLIVEIRA D ALECIO  
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

## ACÓRDÃO N° 2786/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Dúvida sobre a instituição da Contribuição de Melhoria prevista no inciso III do artigo 145 da Constituição Federal. Reposta: 1) Tendo em vista a alínea “a” do inciso III do artigo 150 da Constituição Federal e o inciso I do artigo 82 do CTN, a instituição da contribuição de melhoria requer a edição de lei de efeitos concretos específica e prévia para cada uma das obras públicas que estarão sujeitas a tributação; 2) O lançamento tributário referente à contribuição de melhoria só será válido se houver prévia e específica lei de efeitos concretos que respeite os pressupostos dos artigos 81 e 82 do CTN; 3) A cobrança da contribuição de melhoria justifica-se se restar constatada a ocorrência efetiva de valorização (mais valia) do imóvel lindeiro à obra e que tal valorização resulte, necessariamente, da realização da obra pública; 4) Na expedição de norma de natureza tributária que verse sobre a contribuição de melhoria, a municipalidade deve respeitar, além dos pressupostos e princípios constitucionais, os ditames dos artigos 81 e 82 do CTN, complementados, no que couber, pelo Decreto – Lei nº 195/67 sob pena de decretar-se como inválida a norma tributária produzida pelo referido Ente Federativo e, por conseguinte, como nulos ou anuláveis os atos praticados com fundamento no regramento viciado.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Ubitatã, Sr. Fábio de Oliveira D Alecio, acerca de dúvida sobre a instituição da Contribuição de Melhoria prevista no inciso III do artigo 145 da Constituição Federal<sup>1</sup>.

As questões apresentadas foram formuladas nos seguintes termos:

(i) o lançamento do crédito tributário é lícito da forma que foi feita? (ii) o Município deve cancelar o lançamento desses créditos tributários e proceder a restituição dos contribuintes que já tenham realizado o pagamento parcial ou integral?

Parecer Jurídico da Assessoria Jurídica foi acostado na Peça nº 4.

Consulta recebida conforme Despacho 727/21-GCNB (Peça nº 10). Após, o feito foi enviado, consoante o § 2º art. 313 do Regimento Interno, para a Supervisão de

<sup>1</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:  
[...]  
III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Jurisprudência e Biblioteca (SJB), a qual, por intermédio da Informação nº 89/21 (Peça nº 11), noticiou a existência de duas decisões que tangenciam o assunto, conforme segue: (i) Acórdão nº 1730/18-Tribunal Pleno<sup>2</sup> e (ii) Acórdão nº 957/18 -Tribunal Pleno<sup>3</sup>;

Na sequência, os autos foram remetidos às Coordenadorias Geral de Fiscalização (CGF), à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), e à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE).

A CGF, no Despacho nº 860/21-CGF (Peça nº 14), 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 3446/21-CGM (Peça nº 15), manifestou-se nos seguintes termos:

CONSULTA. Caso concreto. Interesse público configurado. Instituição e lançamento de crédito tributário a título de contribuição de melhoria sem lei específica prévia. Falta de estimativa da valorização dos imóveis lindeiros à obra pública. Ofensa ao Código Tributário Nacional, ao Decreto - Lei nº 195/67, à Constituição Federal e à jurisprudência consolidada sobre o tema. Lançamento flagrantemente ilegal e inconstitucional. Nulidade dos lançamentos tributários.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 160/22 - PGC (Peça nº 16), pugnou pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, ofertar-se as seguintes respostas:

1. A instituição de contribuição de melhoria demanda a edição de lei específica e prévia à constituição do crédito tributário, submetida aos requisitos estabelecidos no art. 82 do Código Tributário Nacional;
2. É ilícita a instituição de contribuição de melhoria mediante simples ato administrativo, ainda que sua edição seja autorizada na legislação local, em virtude dos princípios constitucionais da legalidade e da anterioridade tributárias, bem como do pacto federativo;
3. A partir dos efeitos concretos disciplinados na respectiva legislação instituidora, o lançamento da contribuição de melhoria demanda a verificação da ocorrência do fato gerador, consistente na efetiva valorização imobiliária decorrente da obra pública, a identificação do sujeito passivo e a efetivação do cálculo do tributo;
4. A hipótese de constituição do crédito tributário em desacordo com as premissas anteriores atrai sua invalidade, que deve ser reconhecida pela Administração, no exercício da autotutela, competindo-lhe a anulação dos lançamentos porventura efetuados e a restituição dos valores indevidamente cobrados, segundo a disciplina dos art. 165 e seguintes do Código Tributário Nacional.

2 Processo de Consulta nº 611500/16 originário do Município de Marilândia do Sul. Ementa: Concessão de incentivos econômicos e fiscais pelos Municípios para a instalação de novas empresas ou ampliação das atividades daquelas já instaladas, com o fim precípuo de aumentar a geração de empregos diretos e indiretos e a arrecadação de tributos. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

3 Processo de Denúncia nº 277037/01 originário do Município de Alvorada do Sul. Ementa: Extinção de Fundo de Previdência. Recursos utilizados para o pagamento de precatórios requisitórios e acordos judiciais. Ilegalidade. Cobrança de contribuição de melhoria. Ausência dos requisitos legais. Nomeação de candidatos analfabetos em concurso público. Relator: Conselheiro Fábio Camargo de Souza.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, fundamentado nos pressupostos dos artigos 311<sup>4</sup> e 312<sup>5</sup> do Regimento Interno, reitero que a presente consulta foi formulada 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.

Em que pese as questões formuladas se referirem a caso concreto, julgo, em consonância com o posicionamento da unidade de instrução técnica, conveniente a manutenção do juízo de admissibilidade do feito por tratar-se de consulta sobre tema de relevante interesse público que pode ser respondida em tese, conforme previsão do § 1º do Artigo 311 do Regimento<sup>6</sup>.

Feitas tais considerações preambulares, passo a analisar o mérito.

As receitas tributárias são a principal fonte de arrecadação do Estado para o financiamento de suas atividades e no intuito de viabilizar, sob o aspecto jurídico, os tramites e meios necessário para a obtenção de tais recursos financeiros, o ordenamento jurídico pátrio delimitou quais seriam as competências tributárias (instituição e majoração de tributos) e legislativas (sobre os tributos) de cada um dos Entes que compõe a nossa Federação.

Em síntese, a competência configura uma espécie de poder jurídico, ou seja, de exercício impositivo de comportamentos e relação de autoridade regulado por normas. Na qualidade de poder jurídico, pode ser entendida, mais detidamente, como aptidão juridicamente instituída para se criar normas jurídicas (ou efeitos jurídicos) por intermédio e em conformidade com certos enunciados<sup>7</sup>.

Ferraz Jr. cita que a norma que fixa a competência é intitulada de “normas de competência” em oposição às chamadas “normas de conduta” (cf. Ross. *Lógica de las Normas*, 1968), sendo que a distinção fundamental entre ambas está na relação jurídica que delas deflui e nas consequências de sua violação<sup>8</sup>.

4 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.

5 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;

6 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:

[...]

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

7 FERRAZ JR. Tércio Sampaio. *Competência Tributária Municipal*. Revista de Direito Tributário, nº 54, RT, São Paulo: 1990, pp. 158-163.

8 FERRAZ JR, op. cit., pp. 158-163.

Nessa perspectiva, o autor nos assevera que as “normas de conduta” estatuem relações de obrigação e sua violação implica a responsabilização. Por outro lado, as normas de competência estatuem relações de sujeição e sua infringência afeta-lhes a eficácia<sup>9</sup>.

Pois bem, no que concerne à competência legislativa sobre Direito Tributário, o inciso I e os §§ 1º a 4º, todos, do artigo 24 da Constituição Federal preveem que:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Como regra, no campo da competência concorrente para legislar, inclusive sobre direito tributário, o art. 24 da Constituição Federal dispõe caber à União editar normas gerais, podendo os estados e o Distrito Federal suplementar aquelas, ou, inexistindo normas gerais, exercer a competência plena para editar tanto normas de caráter geral quanto normas específicas. Sobrevindo norma geral federal, fica suspensa a eficácia da lei do Estado ou do Distrito Federal<sup>10</sup>. Os Municípios, em que pese não participarem da competência concorrente, podem legislar sobre Direito Tributário, mas com fundamento nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal, conforme segue:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso).

Quanto delimitação do que viria a ser a dita norma geral de direito tributário, o inciso III do artigo 146 da Constituição Federal prevê o que segue:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

[...]

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta [Constituição](#), a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

9 FERRAZ JR, op. cit., pp. 158-163.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário nº 851.108/SP. Competência suplementar dos estados e do Distrito Federal. Artigo 146, III, a, CF. Normas gerais em matéria de legislação tributária. Artigo 155, I, CF. ITCMD. Transmissão causa mortis. Doação. Artigo 155, § 1º, III, CF. Definição de competência. Elemento relevante de conexão com o exterior. Necessidade de edição de lei complementar. Impossibilidade de os estados e o Distrito Federal legislarem supletivamente na ausência da lei complementar definidora da competência tributária das unidades federativas. Recorrente: Estado de São Paulo. Recorrido: Vanessa Regina Andreatta. Relator: Ministro Dias Toffoli. 01 de março de 2021.

- c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.
- d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

No tocante a competência tributária, a Constituição Federal, nos artigos 153 a 156, lista quais são as espécies de tributos que podem ser instituídas pela União, Estado, Distrito Federal e Municípios. O art. 6º do Código Tributário Nacional - CTN reza que competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto no próprio CTN.

Portanto, existe um arranjo que delimita as atribuições e as matérias a serem tratadas por cada um dos atores indicados pelo texto Constitucional. A inobservância dessa arquitetura legislativa, com a invasão da competência legislativa ou tributária por Ente Federativo sobre a de outro, configura o desrespeito ao pacto federativo e redundante na invalidade da norma produzida pelo Ente incompetente e, por conseguinte, na nulidade dos atos praticados com fundamento na norma viciada.

Nessa perspectiva, a Contribuição de Melhoria, espécie de tributo prevista no inciso III do artigo 145 da Constituição Federal, tem origem, no dizer da doutrina, da máxima de “proibição ao enriquecimento sem causa”, criando uma barreira ao aumento patrimonial do particular às custas do Poder Público. Assim, a lógica por traz da exação é a de que a riqueza alcançada pelo contribuinte pela valorização de seu imóvel, em decorrência de obra pública, deve reverter-se aos cofres públicos<sup>11</sup>.

O art. 1º do Decreto Lei nº 195/1967<sup>12</sup>, prevê que o fato gerador da contribuição de melhoria será o acréscimo nos imóveis beneficiados pela realização de obras públicas, sendo que o artigo 81 do Código Tributário Nacional estabelece que<sup>13</sup>:

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

A competência para instituição dessa espécie tributária é comum entre os entes políticos tributantes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e tem natureza

11 NOVAIS. Rafael. Direito tributário facilitado. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.  
12 Art 1º A Contribuição de Melhoria, prevista na Constituição Federal tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas.  
13 O entendimento da Doutrina é no sentido de que as previsões do Decreto-Lei nº 195/67 não derogaram as disposições dos Artigos 81 e 82 do CTN, vigendo ambas para regulamentar a Contribuição de Melhoria. (ALEXANDRE, Ricardo. Direito tributário esquematizado. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense/São Paulo: Método, 2016.)

contraprestacional, dada a exigência de execução da obra para que o Poder Público tenha legitimidade para a cobrança da exação<sup>14</sup>.

Registra-se, como muito bem apontado pela unidade de instrução técnica<sup>15</sup>, que não há lacuna legislativa, no âmbito federal, a respeito da definição das normas gerais relacionadas à espécie tributária contribuição de melhoria, pois o Decreto-Lei nº 195/67 e os artigos 81 e 82 do CTN delimitam o fato gerador da contribuição de melhoria (valorização de um imóvel decorrente de realização de obra pública); a base de cálculo desse tributo (acréscimo de valor ao imóvel que resultar da obra realizada); o sujeito passivo tributário (proprietário do imóvel lindeiro à obra pública) e os critérios condicionantes do lançamento desse tributo.

Portanto, ao editar norma de natureza tributária que verse sobre a contribuição de melhoria, a municipalidade deve respeitar, além dos pressupostos e princípios constitucionais, os ditames dos artigos 81 e 82 do CTN, complementados, no que couber, pelo Decreto – Lei nº 195/67 sob pena de decretar-se como inválida a norma tributária produzida pelo referido Ente Federativo e, por conseguinte, como nulos ou anuláveis os atos praticados em decorrência do regramento viciado.

Sob o aspecto prático, o artigo 82 do CTN prevê quais seriam os requisitos a serem observados para fins de instituição da contribuição de melhoria, como exposto adiante:

Art. 82. A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos:

I - publicação prévia dos seguintes elementos:

- a) memorial descritivo do projeto;
- b) orçamento do custo da obra;
- c) determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição;
- d) delimitação da zona beneficiada;
- e) determinação do fator de absorção do benefício da valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas diferenciadas, nela contidas;

II - fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior;

III - regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da sua apreciação judicial.

§1º A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere a alínea c, do inciso I, pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização.

§ 2º Por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integram o respectivo cálculo.

Consigna-se, com fundamento na alínea “a” do inciso III do artigo 150 da Constituição Federal<sup>16</sup> c/c com o inciso I do artigo 82 do CTN, ser imprescindível

14 NOVAIS. *op. cit.*

15 Conforme consta na folha nº 11 da Instrução nº 3446/21 (Peça nº 15).

16 Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

a edição de lei específica e prévia para cada uma das obras públicas que estarão sujeitas a tributação da contribuição de melhoria. Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça - STJ se posicionou nos seguintes termos:

**TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. LEI ESPECÍFICA PARA CADA OBRA. EXIGIBILIDADE. ART. 82, I, DO CTN. 1. O art. 82, I, do CTN exige lei específica, para cada obra, autorizando a instituição de contribuição de melhoria. Se a publicação dos elementos previstos no inciso I do art. 82 do CTN deve ser prévia a lei que institui a contribuição de melhoria, só pode se tarar de lei específica, dada a natureza concreta dos dados exigidos. 2. Acórdão recorrido consome a jurisprudência firmada em ambas as Turmas integrantes da Primeira Seção do STJ. 3. Recurso Especial não Provido. (STJ, REsp: 1676246 SC 2017/01171543. Relator: Ministro Herman Benjamin. Data de Julgamento: 05/09/2017, T2 – Segunda Turma. Data de Publicação: DJe 13/09/2017) (grifo nosso)**

O Plenário deste Tribunal de Contas expediu decisões sobre o assunto nos seguintes moldes:

DENÚNCIA Nº 277037/01. ACÓRDÃO Nº 957/18-TRIBUNAL PLENO. RELATOR: CONSELHEIRO FÁBIO CAMARGO DE SOUZA.

Verifico que a irregularidade relativa à cobrança indevida da contribuição de melhoria, a COFIM sugeriu a procedência da denúncia, tendo em vista a ilegalidade na instituição e na cobrança de contribuição de melhoria ausente de lei específica, pela carência de notificação aos contribuintes, pela falta de averiguação de qual teria sido exatamente o acréscimo nos imóveis dos contribuintes (limite individual), mas sem a aplicação de multa, em razão da lei local ser anterior à Lei

Complementar nº 113/2005. (grifo nosso)

REPRESENTAÇÃO DA LEI 8.666/93 Nº 600611/18. ACÓRDÃO Nº 1453/20-TRIBUNAL PLENO. RELATOR: CONSELHEIRO IVENS LELIS BONILHA. Contudo, como se verificou no presente processo, não houve edição de lei específica autorizadora da referida contribuição de melhoria, motivo pelo qual o lançamento realmente não poderia ter se realizado, sob pena de violação ao princípio da legalidade tributária.

Assim, em consonância com o posicionamento da unidade de instrução técnica, entendo que o lançamento tributário referente à contribuição de melhoria só será válido se houver prévia e específica lei de efeitos concretos que respeite os pressupostos do artigo 81 e 82 do CTN, sendo inconcebível a tentativa de cobrança da referida exação a partir da (i) previsão abstrata constante no Código Tributário Municipal e (ii) da expedição de ato administrativo (Edital) para fins de atendimentos dos aspectos concretos exigidos pelo artigo 82 do CTN.

O fato gerador da contribuição de melhoria e a valorização imobiliária oriunda de obra pública. O STF assentou em sua jurisprudência que a base de cálculo do tributo será exatamente o valor acrescido, ou seja, a diferença entre os valores inicial e final do imóvel<sup>17</sup>, conforme segue:

17 ALEXANDRE, Ricardo. Direito tributário esquematizado. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense/São Paulo: Método, 2016.

Sem valorização imobiliária decorrente de obra pública não há contribuição de melhoria, porque a hipótese de incidência desta é a valorização e a sua base de cálculo é a diferença entre os dois momentos: o anterior e o posterior à obra pública, vale dizer o *quantum* da valorização imobiliária” (STF, 2ª Turma, RE 114.069-1/SP, Relator Ministro Carlos Veloso. Data do Julgamento: 30/09/1994, Data da publicação DJ 02/05/1994)

O Superior Tribunal de Justiça se posicionou sobre o tema nos mesmos termos, conforme segue:

- 1 - A Entidade tributante ao exigir o pagamento de contribuição de melhoria tem de demonstrar o amparo das seguintes circunstâncias: a) exigência fiscal decorre de despesas decorrentes de obra pública realizada; b) a obra provocou a valorização do imóvel; c) a base de cálculo é a diferença entre os dois momentos: o primeiro, o valor do imóvel antes da obra ser iniciada; o segundo, o valor do imóvel após a conclusão da obra.
2. É da natureza da contribuição de melhoria a valorização imobiliária (Geraldo Ataliba).
3. Precedentes jurisprudenciais (...).
4. Adoção também da corrente doutrinária que, no trato da contribuição de melhoria, adota o critério da *mais valia* para definir o seu fato gerador ou hipótese de incidência (no ensinamento de Geraldo Ataliba, de saudosa memória)” (STJ, 1ª Turma. REsp 169.131/SP. Relator: Ministro José Delgado, Data de Julgamento 02/06/1998, Data de Publicação DJ 03/08/1998).

Desta forma, pode-se concluir, em concordância com a tese da unidade de instrução técnica, que a cobrança da contribuição de melhoria justifica-se se restar constatada a ocorrência efetiva de valorização (*mais valia*) do imóvel lindeiro à obra e que tal valorização resulte, necessariamente, da realização da obra pública.

Além disso, no caput do artigo 81 do CTN consta de forma expressa que cobrança feita ao contribuinte a título de contribuição de melhoria está sujeita limite total a despesa realizada e ao limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel.

Por derradeiro, a lei instituidora da contribuição de melhoria deve determinar a parcela do custo da obra a ser financiada pelo tributo (CTN, 82, I, “c”), sendo que a contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra pelos imóveis situados na zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização (CTN, art. 82, §1.º).

Feitas todas as considerações e em integral anuência às manifestações da unidade de instrução técnica e do Ministério Público de Contas proponho, em tese, a seguinte resposta aos questionamentos apresentados:

I - tendo em vista a alínea “a” do inciso III do artigo 150 da Constituição Federal<sup>18</sup> e o inciso I do artigo 82 do CTN, a instituição da contribuição de melhoria requer

18 Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[..]

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

a edição de lei de efeitos concretos específica e prévia para cada uma das obras públicas que estarão sujeitas a sua tributação;

II - o lançamento tributário referente à contribuição de melhoria só será válido se houver prévia e específica lei de efeitos concretos que respeite os pressupostos dos artigos 81 e 82 do CTN;

III - a cobrança da contribuição de melhoria justifica-se se restar constatada a ocorrência efetiva de valorização (mais valia) do imóvel lindeiro à obra e que tal valorização resulte, necessariamente, da realização da obra pública;

IV - na expedição de norma de natureza tributária que verse sobre a contribuição de melhoria, a municipalidade deve respeitar, além dos pressupostos e princípios constitucionais, os ditames dos artigos 81 e 82 do CTN, complementados, no que couber, pelo Decreto – Lei nº 195/67 sob pena de decretar-se como inválida a norma tributária produzida pelo referido Ente Federativo e, por conseguinte, como nulos ou anuláveis os atos praticados em decorrência do regramento viciado.

## 2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

I - tendo em vista a alínea “a” do inciso III do artigo 150 da Constituição Federal e o inciso I do artigo 82 do CTN, a instituição da contribuição de melhoria requer a edição de lei de efeitos concretos específica e prévia para cada uma das obras públicas que estarão sujeitas a sua tributação;

II - o lançamento tributário referente à contribuição de melhoria só será válido se houver prévia e específica lei de efeitos concretos que respeite os pressupostos dos artigos 81 e 82 do CTN;

III - a cobrança da contribuição de melhoria justifica-se se restar constatada a ocorrência efetiva de valorização (mais valia) do imóvel lindeiro à obra e que tal valorização resulte, necessariamente, da realização da obra pública;

IV - na expedição de norma de natureza tributária que verse sobre a contribuição de melhoria, a municipalidade deve respeitar, além dos pressupostos e princípios constitucionais, os ditames dos artigos 81 e 82 do CTN, complementados, no que couber, pelo Decreto – Lei nº 195/67 sob pena de decretar-se como inválida a norma tributária produzida pelo referido Ente Federativo e, por conseguinte, como nulos ou anuláveis os atos praticados em com fundamento no regramento viciado.

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 e no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos no sentido de que:

I - tendo em vista a alínea “a” do inciso III do artigo 150 da Constituição Federal e o inciso I do artigo 82 do CTN, a instituição da contribuição de melhoria requer a edição de lei de efeitos concretos específica e prévia para cada uma das obras públicas que estarão sujeitas a sua tributação;

II - o lançamento tributário referente à contribuição de melhoria só será válido se houver prévia e específica lei de efeitos concretos que respeite os pressupostos dos artigos 81 e 82 do CTN;

III - a cobrança da contribuição de melhoria justifica-se se restar constatada a ocorrência efetiva de valorização (mais valia) do imóvel lindeiro à obra e que tal valorização resulte, necessariamente, da realização da obra pública;

IV - na expedição de norma de natureza tributária que verse sobre a contribuição de melhoria, a municipalidade deve respeitar, além dos pressupostos e princípios constitucionais, os ditames dos artigos 81 e 82 do CTN, complementados, no que couber, pelo Decreto – Lei nº 195/67 sob pena de decretar-se como inválida a norma tributária produzida pelo referido Ente Federativo e, por conseguinte, como nulos ou anuláveis os atos praticados em com fundamento no regramento viciado;

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, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Plenário Virtual, 27 de outubro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

**NESTOR BAPTISTA**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**

## FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL CONTRATO ADMINISTRATIVO - AGENTE POLÍTICO

PROCESSO N° : 56355/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PORTO RICO  
INTERESSADO : ALVARO DE FREITAS NETTO  
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

### ACÓRDÃO N° 2787/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Caso concreto. Incidência do § 1º do Artigo 311 do Regimento Interno. Dúvida acerca de possível afronta aos Princípios da Impessoalidade e Moralidade em virtude de situação excepcional que impõe ao Ente Público a realização de Contrato Administrativo para fornecimento de combustível com a única empresa da localidade em que figura como sócio o agente político municipal. Resposta à consulta.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de processo de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Porto Rico, Sr. Álvaro Freitas Netto, acerca de dúvida sobre possível afronta aos Princípios da Impessoalidade e Moralidade em virtude de situação excepcional que impõe ao Ente Público a realização de Contrato Administrativo para o fornecimento de combustível com a única empresa da localidade em que figura como sócio o agente político municipal.

A questão apresentada foi formulada nos seguintes termos: “O Poder Executivo Municipal poderá formalizar contrato administrativo de fornecimento de combustível para atender a frota municipal, com empresa que possui como sócio agentes políticos municipais, quando for a única existente no Município, com comprovação da economicidade e/ou inviabilidade em outra localidade, através de processo administrativo regular?”

Parecer Jurídico da Assessoria Jurídica do Município de Porto Rico foi acostado na Peça n° 4.

Consulta recebida conforme Despacho 181/22-GCNB (Peça n° 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 n° 37/22 (Peça n° 8), noticiou a existência de quatro decisões que tangenciam o assunto, conforme segue: (i) Acórdão n° 2145/2021-Tribunal Pleno<sup>1</sup>; (ii) Acórdão n° 957/18

<sup>1</sup> Ementa: Consulta. Vedação de participação em procedimento licitatório ou de contratação de empresa que possua como sócio cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de integrante do Controle Interno da entidade licitante. Conhecimento e resposta.” (PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Consulta n.º 425856/20. Acórdão n.º 2145/2021 – Tribunal Pleno. Relator: Cons. Ivan Lelis Bonilha. Curitiba, julgado em 01/09/2021, publicado no DETC n.º 2618/2021 em 09/09/2021)

-Tribunal Pleno<sup>2</sup>; (iii) Acórdão n.º 2940/2021 -Tribunal Pleno<sup>3</sup> e (iv) Acórdão n.º 2085/2019 – Tribunal Pleno<sup>4</sup>.

Na sequência, os autos foram remetidos às Coordenadorias Geral de Fiscalização (CGF), à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), e à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE).

A CGF, no Despacho n.º 319/22-CGF (Peça n.º 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 n.º 1631/22-CGM (Peça n.º 12), manifestou-se nos seguintes termos: “Consulta. Contratação de empresa de fornecimento de combustível. Única instituição na localidade. Sócio proprietário ocupante de cargo político. Pela possibilidade excepcional de contratação desde que observadas certas condições”.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer n.º 160/22 - PGC (Peça n.º 16), pugnou pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, anuir integralmente à resposta proposta pela Coordenadoria de Gestão Municipal.

É o relatório.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, fundamentado nos pressupostos dos artigos 311<sup>5</sup> e 312<sup>6</sup> do Regimento Interno, reitero que a presente consulta foi formulada por autoridade

2 Ementa: Consulta. Aquisição de combustível para a frota pública. Único posto no Município. Inexigibilidade de licitação. Legalidade. (PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Consulta n.º 88880/16. Acórdão n.º 914/06 – Tribunal Pleno. Relator: Cons. Artagão de Mattos Leão. Curitiba, julgado em 06/07/2006, publicado no AOTC n.º 57/2006 em 17/07/2006)

3 Ementa: Representação da Lei n.º 8.666/93. Pregão Presencial para aquisição de gêneros alimentícios, material de limpeza, higiene e gás envasado glpp13Kg, destinados a atender as secretarias do município de Doutor Camargo. Participação na licitação e contratação de empresa cujo sócio administrador possui vínculo de parentesco com servidor municipal. Suposta irregularidade no atestado de qualificação técnica. Pela improcedência. (PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Consulta n.º 727077/2018. Acórdão n.º 2940/2021 – Tribunal Pleno. Relator: Cons. Ivan Lelis Bonilha. Curitiba, julgado em 25/10/2021, publicado no DETC n.º 2656/2021 em 08/11/2021).

4 Ementa: Representação da Lei n.º 8.666/1993. Pregão presencial. Vedação à participação de empresas que tenham em seus quadros agentes que possuam qualquer espécie de vínculo de parentesco com agente público municipal. Expedição de recomendação.” (PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Consulta n.º 427755/2021. Acórdão n.º 2085/2019 – Tribunal Pleno. Relator: Cons. Ivens Zschoerper Linhares. Curitiba, julgado em 24/07/2019, publicado no DETC n.º 2114/2019 em 05/08/2019).

5 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar n.º 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consultante, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

V - ser formulada em tese.

6 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;

legítima, amparada em parecer jurídico, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência desta Corte.

Em que pese as questões formuladas se referirem a caso concreto, julgo conveniente a manutenção do juízo de admissibilidade do feito por tratar-se de consulta sobre tema de relevante interesse público que pode ser respondida em tese, conforme previsão do § 1º do Artigo 311 do Regimento Interno<sup>7</sup>.

Feitas tais considerações preambulares, passo a analisar o mérito.

O jurisdicionado relata a existência de somente dois postos de combustíveis na localidade, sendo que em ambos consta como sócio o mesmo agente político, o qual está vinculado ao Prefeito Municipal<sup>8</sup>. Também são narradas dificuldades condizentes com a possível desvantagem econômica e de ordem prática em realizar-se os abastecimentos da frota em localidades limítrofes, dada a distância entre elas e a municipalidade.

Diante do contexto, questiona-se sobre a possibilidade de celebração de contrato administrativos com os dois postos de combustível situados na municipalidade.

A conjuntura retratada se relaciona com os valores emanados pelos Princípios Constitucionais da Impessoalidade e Moralidade, previstos no artigo 37, da Constituição Federal<sup>9</sup>. Nessa perspectiva, tem-se que o inciso IV do artigo 14 da Lei Federal nº 14.133/2021 veda a participação, direta ou indireta, na licitação e na execução de contrato do particular que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, sendo que tal vedação também consta no inciso III do artigo 9º da Lei Federal nº 8.666/93.

Portanto, se uma pessoa jurídica possui em seu quadro societário pessoa física que figure como dirigente do órgão ou entidade contratante municipal, restaria caracterizada o impedimento daquela em contratar com a administração local.

Todavia, circunstâncias de ordem prática podem requerer do gestor público a ponderação e, em certa medida, a mitigação de certos valores/princípios normativos frente a necessidade do cumprimento inadiável de seus deveres, ocasião em que serão eleitos e explicitados os motivos e os demais princípios e/ou normas de nosso ordenamento que legitimam a atuação excepcional do administrador público.

7 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:  
[...]

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

8 Informações extraídas da folha nº 3 do Parecer Jurídico acostado na Peça nº 4.

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

Foi justamente sob esse prisma que o Plenário deste Tribunal, por ocasião da expedição do Acórdão n° 914/06<sup>10</sup>, relativizou o preceito do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal e julgo possível a contratação por inexigibilidade do único posto de combustível de determinada municipalidade, conforme segue:

Consulta. Inexigibilidade de licitação para aquisição de combustível e derivados. Possibilidade, na ausência de competitividade, observados os princípios norteadores do direito público, assim como as regras da licitação, dos contratos administrativos e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em outra ocasião, este Tribunal já admitiu a celebração de contrato administrativo com o único hospital da cidade que era de propriedade do vice-prefeito, conforme segue<sup>11</sup>:

Consulta. Serviços de saúde de urgência e emergência. Inexistência de hospital público municipal. Único estabelecimento local de propriedade do vice-prefeito. Contratação mediante inexigibilidade de licitação. Possibilidade.

Na situação transcrita neste processo de consulta, percebo estarem presentes os mesmos fundamentos que ensejaram a emissão das decisões acima dispostas, sendo razoável propor-se, aqui também, a flexibilização dos preceitos do inciso IV do artigo 14 da Lei Federal n° 14.133/2021 e do inciso III do artigo 9° da Lei Federal n° 8.666/93 frente as circunstâncias de ordem prática que limitam e condicionam a atuação do gestor público.

Nesse mesmo sentido foram as conclusões e sugestões do Ministério Público e da unidade de instrução técnica, sendo oportuno reproduzir trecho constante na folha n° 7 da Instrução n° 1631/22-CGM, conforme segue:

Partindo-se do pressuposto de que não há outra alternativa ao Município senão a contratação do único posto de abastecimento da cidade, chega-se à conclusão de que a não contratação pode resultar em prejuízo financeiro à municipalidade caso lhe seja imposto o dever de contratar com postos de combustível distantes do perímetro municipal.

[...]

No caso dos autos essa concordância prática é viável mediante a preponderância da economicidade e eficiência sem que, no entanto, seja afastada por completo a aplicação de valores tão caros à administração pública como são os princípios da impessoalidade e da moralidade.

[...]

Sacrifica-se parcialmente a impessoalidade em prol da economicidade, eficiência e maior vantajosidade da contratação diante da inexistência de outra alternativa ao poder público.

Quanto aos aspectos e pormenores de ordem prática que envolvem o assunto,

10 PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Consulta n° 88880/16. Acórdão n° 914/06 – Tribunal Pleno. Relator: Cons. Artagão de Mattos Leão. Curitiba, julgado em 06/07/2006, publicado no AOTC n° 57/2006 em 17/07/2006.

11 (TCE/PR – Consulta n° 112974/17 – Acórdão n° 2146/18 – Tribunal Pleno – Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha – Sessão: 09/08/2018)

em consonância com a manifestação da a Coordenadoria de Instrução Técnica esboçado nas folhas nº 8 e 9 da Instrução nº 1631/22-CGM, julgo conveniente que o jurisdicionado comprove, no processo de contratação, que o preço contratado seja o praticado no mercado e que fique demonstrado através de meio documental, inclusive com memória de cálculos, a superioridade dos custos com o abastecimento na outra localidade, e a inviabilidade de formas alternativas de abastecimento dos veículos e maquinários do Município.

Em complemento, com fulcro nas disposições dos §§ 1º e 2º do art. 7º<sup>12</sup>; do § 3º do art. 117<sup>13</sup> e do inciso II do art. 169<sup>14</sup>, todos, da Lei Federal nº 14.133/2021, entendo adequado indicar a necessidade de que a unidade de controle interno da Municipalidade adote salvaguardas adicionais a fim de garantir a economicidade, a regularidade e a transparência na fase de execução contratual.

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da unidade de instrução técnica do Ministério Público de Contas, propõe-se a seguinte resposta a consulta formulada pelo Município de Porto Rico:

Questionamento: O Poder Executivo Municipal poderá formalizar contrato administrativo de fornecimento de combustível para atender a frota municipal, com empresa que possui como sócio agentes políticos municipais, quando for a única existente no município, com comprovação da economicidade e/ou inviabilidade em outra localidade, através de processo administrativo regular?

Resposta: O Município pode proceder a contratação, mediante inexigibilidade de licitação, da única empresa de fornecimento de combustível instalada em seu território, ainda que tenha como sócio agente político municipal, desde que:

a) que reste comprovado no processo de contratação que o preço contratado seja o praticado no mercado;

12 Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

[...]

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

13 Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no [art. 7º desta Lei](#), ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

[...]

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

14 Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

[...]

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

b) que fique demonstrado por meio documental, inclusive com memória de cálculos, a superioridade dos custos com o abastecimento na outra localidade, e a inviabilidade de formas alternativas de abastecimento em cidades limítrofes dos veículos e maquinários do Município;

c) que a unidade de controle interno da Municipalidade adote salvaguardas adicionais a fim de garantir a economicidade, a regularidade e a transparência na fase de execução contratual.

## 2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA do questionamento no sentido de que:

Questionamento: O Poder Executivo Municipal poderá formalizar contrato administrativo de fornecimento de combustível para atender a frota municipal, com empresa que possui como sócio agentes políticos municipais, quando for a única existente no município, com comprovação da economicidade e/ou inviabilidade em outra localidade, através de processo administrativo regular?

Resposta: O Município pode proceder a contratação, mediante inexigibilidade de licitação, da única empresa de fornecimento de combustível instalada em seu território, ainda que tenha como sócio agente político municipal, desde que:

a) que reste comprovado no processo de contratação que o preço contratado seja o praticado no mercado;

b) que fique demonstrado por meio documental, inclusive com memória de cálculos, a superioridade dos custos com o abastecimento na outra localidade, e a inviabilidade de formas alternativas de abastecimento em cidades limítrofes dos veículos e maquinários do Município;

c) que a unidade de controle interno da Municipalidade adote salvaguardas adicionais a fim de garantir a economicidade, a regularidade e a transparência na fase de execução contratual.

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 e no mérito RESPONDER o questionamento no sentido de que:

I - Questionamento: O Poder Executivo Municipal poderá formalizar contrato administrativo de fornecimento de combustível para atender a frota municipal, com empresa que possui como sócio agentes políticos municipais, quando for a única existente no município, com comprovação da economicidade e/ou inviabilidade em outra localidade, através de processo administrativo regular?

Resposta: O Município pode proceder a contratação, mediante inexigibilidade de licitação, da única empresa de fornecimento de combustível instalada em seu território, ainda que tenha como sócio agente político municipal, desde que:

a) que reste comprovado no processo de contratação que o preço contratado seja o praticado no mercado;

b) que fique demonstrado por meio documental, inclusive com memória de cálculos, a superioridade dos custos com o abastecimento na outra localidade, e a inviabilidade de formas alternativas de abastecimento em cidades limítrofes dos veículos e maquinários do Município;

c) que a unidade de controle interno da Municipalidade adote salvaguardas adicionais a fim de garantir a economicidade, a regularidade e a transparência na fase de execução contratual;

II - determinar, nestes termos, após o trânsito em julgado da presente decisão, a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Plenário Virtual, 27 de outubro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

**NESTOR BAPTISTA**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**

## FUNDEB

### AMORTIZAÇÃO - DÉFICIT ATUARIAL - RPPS

PROCESSO N° : 589976/21  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO PARAÍSO  
 INTERESSADO : FABRICIO PASTORE  
 RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

#### ACÓRDÃO N° 2212/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Uso da cota de 70% do FUNDEB para cobrir déficit atuarial no RPPS. Pagamento não destinado à remuneração de profissionais da educação básica em exercício. Impossibilidade.

### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito de Bela Vista do Paraíso, senhor Fabricio Pastore, através da qual questiona:

a) Consulta sobre a possibilidade de pagamento do aporte para amortização do déficit atuarial, sobre a base de cálculo recursos da fonte 101 de contribuição patronal?

Pelo Despacho 1297/21-GCILB (peça 6) determinei a intimação do consulente para que apresentasse parecer jurídico opinando sobre a matéria objeto da consulta, conforme exigência contida no inciso IV do artigo 311<sup>1</sup> do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, sob pena de não conhecimento da consulta.

O parecer jurídico foi juntado na peça processual 10.

Em seguida, pelo Despacho 1367/21 (peça 11), admiti o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação 119/21 (peça 13), indicando a existência de diversas decisões da Corte sobre a matéria consultada.

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno<sup>2</sup>. Pelo Despacho 1247/21-CGF

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.

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

(peça 17), a CGF informou não vislumbrar impacto em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas coordenadorias.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, na Instrução 4959/21 (peça 18), sugeriu a seguinte resposta para a consulta:

Não é possível a utilização dos recursos do FUNDEB para pagamento de aportes para amortização de déficit atuarial de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Tal pagamento não equivale à contribuição patronal calculada e paga em decorrência do pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em exercício, inserta na categoria de encargos sociais mencionado no inciso I do parágrafo único do art. 26 da Lei 14.113/2020. Os aportes para equilíbrio atuarial incorporam-se ao RPPS, cujos benefícios de aposentadoria e pensão são destinados a todos os servidores públicos a ele vinculados, situação vedada pelos incisos I e II do art. 29 da Lei 14.113/2020.

O Ministério Público de Contas (Parecer 88/22, peça 19) opinou por responder à questão da seguinte maneira:

R.: não é possível o aporte ao regime próprio de previdência social por meio de recursos da cota de 70% do Fundeb destinado ao pagamento de profissionais da educação, tendo em vista que tal prática viola o disposto nos artigos 22, inciso XXIV; 24, inciso IX; 167, inciso IV; e 212, caput, todos da Constituição Federal, nos termos do decidido na ADI 5719/SP do STF.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

Conforme relatado, o consulente indaga esta Corte se é possível utilizar de recursos do Fundeb, aqueles da cota de 70% destinados ao pagamento de remuneração dos profissionais da educação, para aportar ao regime próprio de previdência e assim reduzir seu déficit.

Pois bem.

A definição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização aos Profissionais da Educação – FUNDEB, de acordo com o Manual de Orientação do Novo Fundeb 2021<sup>3</sup>, é a seguinte:

O Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Trata-se de um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e de transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição

3 BRASIL; Ministério da Educação. Manual de Orientação novo FUNDEB. Brasília: MEC, 2021.

Federal. Independentemente da fonte de origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, bem como na valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração.

A finalidade primordial do FUNDEB é o desenvolvimento da educação básica e valorização dos seus profissionais, conforme prevê a Constituição Federal, em seu art. 212-A:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

Neste mesmo sentido, a Lei 14113/20 – Lei do FUNDEB, em seu artigo 2º:

Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.

Ainda, a Constituição Federal reserva especial destinação a 70% dos recursos do Fundo, que deverão ser dirigidos ao pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício. É o que determina o inciso XI, do art. 212-A da Carta Magna:

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea “c” do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea “b” do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;

Denota-se, portanto, que a Constituição estabelece que os recursos devem ser destinados especificamente a profissionais da educação básica e em efetivo exercício.

A Lei do FUNDEB também menciona, em seu art. 26, a necessidade de que a cota de 70% dos recursos anuais seja destinada à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. O dispositivo legal define quem são os profissionais da educação básica e o que é considerado efetivo exercício:

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do *caput* do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou

administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica;

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Ainda, o Manual de Orientação do Novo Fundeb 2021 orienta a esse respeito:

Considerando que uma das finalidades primordiais do Fundeb é exatamente a valorização dos profissionais da educação, enquanto figuras centrais nas ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica nacional, a Emenda Constitucional nº108, de 27 de agosto de 2020 promoveu importante alteração na proporção mínima dos Fundos voltada à remuneração desses agentes.

A partir da mudança, 70% dos recursos anuais totais dos Fundos, excluídos os recursos advindos da complementação-VAAR, devem ser destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

(...)

Assim como toda a sistemática do Novo Fundeb foi regulamentada visando a sua efetiva implementação e conseqüente manutenção e desenvolvimento da educação básica nacional, é preciso que os profissionais beneficiados com os seus recursos estejam, igualmente, em seu efetivo exercício. (original sem destaque)

Veja-se, portanto, que a finalidade desses recursos está umbilicalmente ligada à educação básica (e não a todo o magistério) e valorização dos seus profissionais.

Logo, o aporte questionado pelo consultante para amortizar o déficit atuarial de Regime Próprio de Previdência Social descumpriria essa finalidade. O pagamento seria genérico, ou seja, destinado a todo o RPPS. Assim, seria incompatível com o que determina a Lei do FUNDEB, que exige que o recurso seja destinado apenas a profissionais da educação básica em efetivo exercício.

É o que estabelece o art. 25 da Lei do FUNDEB:

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

Além disso, mencione-se que a Lei 14.113/20 também listou despesas que são vedadas. O art. 29 proíbe a utilização de recursos do fundo para pagamento de aposentadorias e pensões e para financiar despesas que não sejam consideradas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o [art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#);

II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do [§ 7º do art. 212 da Constituição Federal](#);

III - garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica.

Sobre as vedações, o Manual de Orientação do Novo Fundeb 2021 evidencia que o rol trazido pela legislação é exemplificativo, e que quaisquer despesas que não sejam em prol da manutenção e desenvolvimento da educação básica são proibidas. Leia-se o trecho do referido manual:

Pagamento de despesas de exercícios anteriores. Percebe-se, pelos termos utilizados, que se trata de hipóteses que exemplificam tais impedimentos, de modo a abranger todas as eventuais despesas que, por lei ou orientação jurisprudencial, não forem classificadas como ações de manutenção e de desenvolvimento da educação básica.

Eventual aporte ao RPPS visando o equilíbrio atuarial teria como destino, ainda que indiretamente, o pagamento de benefícios previdenciários para os servidores na forma de aposentadoria e pensões, o que é vedado pelo inciso II do art. 29 da Lei 14.113/20.

Ademais, conforme bem pontuou a CGM, o aporte para equacionar o déficit atuarial, uma vez inteirado no patrimônio do RPPS, teria como destino o pagamento de benefícios previdenciários para quaisquer servidores públicos, não somente os relacionados com a manutenção e desenvolvimento da educação básica, o que é vedado pelo inciso I do art. 29 da mencionada lei.

Nas palavras da unidade técnica:

É dizer, para se verificar o déficit atuarial e determinar o aporte suplementar necessário, há necessidade de se estimar a receita e projetar as obrigações para todo o corpo de servidores vinculados ao RPPS, e não apenas dos profissionais da educação básica, o que faz com que a utilização dos recursos do FUNDEB para essa finalidade, também por esse viés, seja vedada pelo inciso I do art. 29.4

Ainda, sobre o art. 26, inciso I do parágrafo único, o qual inclui o termo “encargos sociais incidentes” na remuneração a ser paga aos profissionais da educação básica, corroboro a conclusão da CGM:

Nem se alegue que, pelo fato de os encargos sociais – entre eles a contribuição patronal para o RPPS – terem sido expressamente incluídos no inciso I do parágrafo único do art. 26, estaria legalmente autorizado o

4 Peça 18, pag. 3.

uso dos recursos do FUNDEB para acertar as contas do RPPS. É que os encargos sociais fazem parte de um pacote tributário ligado diretamente à remuneração de servidores efetivos, enquanto o aporte suplementar para amortização de déficit do RPPS, não integra o rol de despesas com os servidores em exercício e tampouco reduzem-se aos profissionais da educação básica.

Por fim, a confirmar o presente entendimento, vale mencionar que o Supremo Tribunal Federal - STF, em Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI 5719/SP), ao analisar dispositivo de lei complementar do Estado de São Paulo, compreendeu que o déficit do RPPS não pode ser incluído no cômputo das despesas destinadas a manutenção e desenvolvimento do ensino:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EDUCAÇÃO. ARTS. 26, I, E 27 DA LEI COMPLEMENTAR 1.010/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CÔMPUTO DE DESPESAS COM PREVIDÊNCIA E INATIVOS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA EDIÇÕES DE NORMAS GERAIS DE EDUCAÇÃO JÁ EXERCIDA PELA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE LEI ESTADUAL DISPOR DO ASSUNTO DE FORMA DIVERSA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 22, XXIV, 24, IX § 1º § 4º; 212 CAPUT, E 167, VI. ACÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. A Constituição prevê o dever de aplicação de percentual mínimo para investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
2. A definição de quais despesas podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino é definida em regra geral de competência da União, qual seja, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/1996. Disposição diversa de lei local significa afronta aos arts. 22, XXIV, e 24, IX da CRFB.
3. O cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB.
4. Ação julgada parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo, para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação. (STF: ADI 5719/SP; Rel. Min. Edson Fachin; DJe 09/09/2020). (original sem destaque)

Veja-se, portanto, que o pagamento de aporte para reduzir o déficit atuarial não condiz com a finalidade do FUNDEB, e ofende ao artigo 212-A da Constituição Federal e artigos 26 e 29 da Lei 14.113/20.

## 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: Consulta sobre a possibilidade de pagamento do aporte para

amortização do déficit atuarial, sobre a base de cálculo recursos da fonte 101 de contribuição patronal?

Resposta: Não é possível a utilização dos recursos do FUNDEB, através da cota de 70% destinada ao pagamento de profissionais da educação, para pagamento de aportes para amortização de déficit atuarial de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A prática ofende o artigo 212-A da Constituição Federal e artigos 26 e 29 da Lei 14.113/20.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>5</sup> para as devidas anotações. Em seguida, autorizo o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>6</sup>, 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: Consulta sobre a possibilidade de pagamento do aporte para amortização do déficit atuarial, sobre a base de cálculo recursos da fonte 101 de contribuição patronal?

Resposta: Não é possível a utilização dos recursos do FUNDEB, através da cota de 70% destinada ao pagamento de profissionais da educação, para pagamento de aportes para amortização de déficit atuarial de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). A prática ofende o artigo 212-A da Constituição Federal e artigos 26 e 29 da Lei 14.113/20; e

II - encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>7</sup> para as devidas anotações. Em seguida, autorizo o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>8</sup>, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

5 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;"

6 "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."

7 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;"

8 "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."

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, 29 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**

## FUNDEB

### PERCENTUAL - EDUCAÇÃO BÁSICA - PAGAMENTO

PROCESSO N° : 542317/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE NOVA TEBAS  
INTERESSADO : CLODOALDO FERNANDES DOS SANTOS  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

#### ACÓRDÃO N° 2211/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Aplicação dos recursos destinados ao FUNDEB por força do artigo 212-A, inciso XI da Constituição Federal. Necessidade de observância às vedações constantes no artigo 8º da LC nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), salvo julgamento divergente na ADPF 791 – STF. Acompanhamento pela DIJUR.

#### 1 DO RELATÓRIO

O Prefeito Municipal de Nova Tebas, Senhor Clodoaldo Fernandes dos Santos, apresentou Consulta para que este Tribunal responda como realizar a implantação do pagamento adicional aos profissionais da educação (professores) para o atingimento do mínimo de 70% (setenta por cento) do FUNDEB, uma vez que o não cumprimento enseja a reprovação das contas, diante das vedações impostas pelo artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2000.

O parecer jurídico juntado para instruir o pedido apresentou três teses para solucionar o impasse. A partir delas o Prefeito apresentou os seguintes questionamentos a esta Corte: (1) Mesmo diante das vedações impostas pelo Art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 esta Administração está obrigada a fazer o repasse de 70% do FUNDEB aos profissionais da educação? (2) Podemos considerar os “Auxiliares Educativos” cargo pertencente ao Quadro do Magistério do Município (Lei nº 621/2014), como profissionais da educação alcançados pelo EC nº 108/2020? (3) Se afirmativa a primeira questão, qual das três teses acima poderia ser aplicada no âmbito do Município de Nova Tebas? (4) Se afirmativa a primeira questão e foram consideradas inaplicáveis as três hipóteses levantadas, existiria outra possibilidade para efetivação do repasse do Fundeb até o cumprimento do percentual imposto?

Nos termos do Despacho nº 1208/21 (peça 8) admiti a presente Consulta para que fossem respondidas objetivamente apenas as duas primeiras questões. Observei que o Consulente pediu para que o Tribunal apontasse qual das três hipóteses apresentadas por seu Procurador Municipal poderia ser aplicada no âmbito do Município de Nova Tebas, o que foge da premissa regimental de que a

Consulta deve ser apresentada em tese. Porém, tendo em vista que a aplicabilidade da Lei Complementar nº 173/2020 suscitou vários questionamentos por parte dos gestores, já tendo esta Corte respondido algumas Consultas a respeito, por força do §1º, do artigo 311, do Regimento Interno, admiti a Consulta para que esta Corte respondesse de forma objetiva:

1. Mesmo diante das vedações impostas pelo Art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 esta Administração está obrigada a fazer o repasse de 70% do FUNDEB aos profissionais da educação?
2. Podemos considerar os “Auxiliares Educativos” cargo pertencente ao Quadro do Magistério do Município (Lei nº 621/2014), como profissionais da educação alcançados pelo EC nº 108/2020?

Em cumprimento à sua competência regimental, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a Informação nº 101/21 (peça 10) informando que não encontrou decisões com efeito normativo a respeito do tema.

Por seu Despacho nº 1036/21 (peça 14), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias a ela vinculadas.

Para instruir o processo, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 3753/21 (peça 15) respondendo os dois questionamentos admitidos da seguinte forma: (1) A necessidade de aplicação não inferior a 70% dos recursos do FUNDEB para o pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, prevista no artigo 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, deve ser implementada com observância às proibições contidas no artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 e (2) Segundo o artigo 26, Parágrafo único, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2020 os profissionais da educação básica alcançados pela EC nº 108/2020 são aqueles previstos no artigo 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como aqueles profissionais referidos no artigo 1º da Lei nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019. A verificação acerca do enquadramento de determinado cargo específico no rol de profissionais trazidos pelos artigos supramencionados depende do exame das peculiaridades do caso concreto, o que foge da premissa regimental de que a Consulta deve ser respondida em tese.

Por sua vez, a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 13/22 (peça 17) respondendo as quatro perguntas. No entanto, diante da limitação estabelecida quando do recebimento da Consulta, transcrevo apenas as respostas das duas primeiras: (1) O Município deve envidar todos os esforços para contemplar a totalidade da fração de 70% do FUNDEB para o pagamento de remuneração dos profissionais da educação básica. Entretanto, dado o período excepcional ocasionado pela pandemia e a vigência da Lei Complementar nº 173/2020, o Município que não alcançar o percentual referido deverá fazê-lo no exercício de 2022, de forma assemelhada ao que ocorre com a aplicação do percentual de 25% do ensino, sem

prejuízo da aplicação da referida fração para o respectivo exercício; (2) Não há nos autos documentos que contenham a descrição sumária e detalhada das atividades do cargo e nem mesmo os requisitos para o seu provimento. Entretanto, segundo orientação do MEC, poderão ser enquadrados como profissionais da educação básica para fins de aplicação da cota de 70% do FUNDEB não apenas aqueles que exercem as funções de docência, mas também os que laborem como apoio técnico, administrativo ou operacional e tenham formação técnica ou superior em área pedagógica ou afim, nos termos do artigo 61 da LDB.

É a breve síntese.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O Consulente visa obter orientações desta Corte a respeito da possibilidade de implantar o pagamento adicional aos profissionais da educação (professores) para o atingimento do mínimo de 70% do FUNDEB - uma vez que o não cumprimento enseja a reprovação das contas - frente às vedações impostas pelo artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2000, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus e alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>1</sup>.

Entre diversas determinações, a referida lei federal impôs uma série de restrições à União, Distrito Federal, Estados e Municípios, objetivando, entre outros, a contenção de gastos com pessoal.

Deste modo, não resta dúvida de que o Município deve observar com rigor as suas prescrições. E, a partir deste entendimento, propôs o Consulente a primeira pergunta:

Mesmo diante das vedações impostas pelo Art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 esta Administração está obrigada a fazer o repasse de 70% do Fundeb aos profissionais da educação?

Como bem contextualizou a Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua instrução, a Constituição Federal, em seu artigo 212<sup>2</sup>, impôs aos Municípios a obrigação de aplicar anualmente nunca menos do que vinte e cinco por cento da receita proveniente de impostos, compreendida também a decorrente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ainda, como prescreveu o artigo 212-A<sup>3</sup> do texto constitucional, parte desses recursos deve ser destinada à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, o que é feito mediante

1 Lei Complementar Federal nº 101/2000.

2 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.

3 Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

distribuição junto ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB.

Foi então o inciso XI<sup>4</sup> (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 108/2020), do último artigo mencionado, que estabeleceu que a proporção não inferior a 70% dos recursos do FUNDEB deve ser destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Em relação a esse percentual de 70% houve um incremento na ordem de 10% ao que deveria ser destinado anteriormente para essa mesma finalidade – o percentual anterior era de 60%, nos termos do artigo 60, inciso XII do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual foi alterado para 70% pela Emenda Constitucional nº 108/2020. E a Coordenadoria foi precisa ao apontar que foi diante da majoração em 10% da receita a ser destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício que surgiu o questionamento proposto pelo Consultante quanto à possibilidade de se promover a majoração de gastos com pessoal, face às vedações impostas pela Lei Federal nº 173/2020. Isto porque o não cumprimento do percentual mínimo de 70% poderia ensejar a reprovação das contas do Município.

Foi o artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 que proibiu a prática de vários atos que implicassem na majoração de despesas com pessoal, salvo hipóteses excepcionalmente previstas na própria lei, até a data de 31 de dezembro de 2021. Nada foi excepcionado em relação à majoração de despesas com pessoal para o fim de atender o percentual mínimo de 70% para pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, como resta claro da sua atenta leitura:

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

4 XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea “c” do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea “b” do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;

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).

§ 7º O disposto nos incisos IV e V do caput deste artigo não se aplica aos cargos de direção e funções previstos nas Leis nos 13.634, de 20 de março de 2018, 13.635, de 20 de março de 2018, 13.637, de 20 de março de 2018, 13.651, de 11 de abril de 2018, e 13.856, de 8 de julho de 2019, e ao quadro permanente de que trata a Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. (Incluído pela Lei Complementar nº 180, de 2021)

Deste modo, não existem dúvidas de que o ente federado não pode se utilizar do compromisso constitucional para descumprir os termos da lei federal. Porém, ainda persiste a questão de como conciliar o disposto no artigo 212-A da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, com as vedações impostas pelo artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

Isso porque, como concluiu a Coordenadoria

... as proibições para que os entes políticos afetados pela calamidade pública decorrente do coronavírus adotem medidas que impliquem no aumento de despesas com pessoal devem vigorar até 31/12/2021, marco final definido pelo caput do artigo 8º da LC nº 173/2020, o que compreende também os profissionais da educação básica em efetivo exercício referidos no inciso XI do artigo 212-A da Constituição Federal, por não se enquadrarem nas regras de exceção previstas na própria lei complementar.<sup>5</sup>

Para fundamentar seu opinativo, em relação ao qual não há como se afastar, a unidade técnica lembrou que tramita junto ao Supremo Tribunal Federal a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 791, interposta pelo Governador do Estado do Espírito Santo, pela qual pleiteou a concessão de medida de urgência justamente com o fim de afastar a aplicabilidade do artigo 8º, incisos I a V, da Lei Complementar nº 173/2020, em relação aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, diante do conflito entre as normas citadas anteriormente.

Tanto o parecer emitido pela Advocacia Geral da União<sup>6</sup> quanto o emitido pela Procuradoria Geral da República<sup>7</sup> manifestaram-se pela necessidade de observância do artigo 8º da Lei nº 173/2020 também no que se refere à aplicação de 70% dos recursos do FUNDEB.

5 Página 7 da peça 15.

6 Ementa: Financeiro. Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19). Artigo 8º, incisos I a V, da Lei Complementar nº 173/2020. Pedido de interpretação conforme a Constituição para afastar a sua aplicabilidade aos profissionais de educação básica em efetivo exercício. Preliminares. Inobservância ao princípio da subsidiariedade. Impossibilidade jurídica do pedido de interpretação conforme a Constituição. Mérito. A disposição questionada se relaciona diretamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual possui caráter nacional. Precedentes dessa Suprema Corte. O aumento desordenado dos gastos públicos, em especial das despesas com pessoal, é fator premente de desequilíbrio fiscal, a colocar em risco a estabilidade financeira de toda a Federação brasileira. A concretização dos preceitos fundamentais relacionados à manutenção e ao desenvolvimento da educação deve ser sopesada com outras normas de igual estatura, estando sujeita às restrições necessárias para a preservação do interesse público. Necessidade de adequação às diretrizes estabelecidas na Lei Complementar nº 173/2020. Eventual aumento de despesa destinado, especificamente, a contemplar os profissionais da educação básica deve estar em harmonia com as disposições da referida lei complementar. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido.

7 Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 8º, I A V, DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO À EPIDEMIA DE COVID-19. RESTRIÇÕES A GASTOS COM PESSOAL. PROFESSORES. PRETENSÃO DE EXCEPCIONAMENTO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. REGRA DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA. DEFERÊNCIA À OPÇÃO LEGISLATIVA. COMPATIBILIDADE COM O DISCIPLINAMENTO CONSTITUCIONAL DO FUNDEB. NÃO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Não cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental para conferir interpretação conforme a Constituição a norma pós-constitucional, pretensão que pode ser validamente obtida em ação direta de inconstitucionalidade, por inobservância do princípio da subsidiariedade. 2. É reduzido o espaço de atuação do Poder Judiciário para excepcionar da incidência de norma de contenção de gastos com pessoal inserida em política pública de enfrentamento à epidemia de Covid-19 grupo específico de servidores públicos, deliberadamente incluído na regra pelo legislador. 3. A previsão de restrições a gastos com pessoal em geral, inclusive os profissionais da educação, como política pública de enfrentamento da epidemia de Covid-19, não restringe a obrigatoriedade de destinação de recursos do Fundeb à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica. 4. A contenção de gastos com pessoal em momento de crise, que atinge os servidores em geral, é regra temporária de sustentabilidade financeira, e não afeta o valor nominal das remunerações, além de, no caso do magistério, não estar vedado o reajuste do piso salarial respectivo. 5. A aferição da praticabilidade do percentual de 70% a ser destinado à remuneração dos profissionais da educação ante as restrições do art. 8º da LC 173/2020 demanda a análise de dados e critérios técnicos e operacionais não conhecidos nem trazidos aos autos pelo requerente. — Parecer pelo não conhecimento da arguição ou, no mérito, pela improcedência do pedido.

Na sessão virtual de julgamento de 17.09.2021 a 24.09.2021, o Exmo. Relator Ministro Alexandre de Moraes apresentou voto pela improcedência da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, para o fim de declarar a constitucionalidade do artigo 8º, da Lei Complementar nº 173/2020. Porém, o Exmo. Ministro Roberto Barroso pediu vistas. No dia 06.10.2021 os autos foram devolvidos para julgamento, todavia, na sequência (22.10.2021), retirados do julgamento virtual. Até o momento não foram novamente incluídos em julgamento.

Nesse passo, desde logo determino que a resposta desta Consulta fique condicionada a eventual decisão divergente proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 791, cujo julgamento deve ser acompanhado pela Diretoria Jurídica.

E, nestes termos, voto para que a primeira pergunta seja assim respondida:

As vedações impostas pelo Artigo 8º, da Lei Complementar nº 173/2020 não restringem a obrigatoriedade de destinação de 70% dos recursos do FUNDEB ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, estabelecida pelo artigo 212-A, da Constituição Federal, salvo eventual entendimento contrário emitido no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 791, pelo Supremo Tribunal Federal.

Por oportuno, apenas pelo interesse no debate, e diante da preocupação apresentada pelo Consulente, as análises em relação à eventual não atingimento do percentual estabelecido deverão ter espaço no processo de prestação de contas, no qual serão apreciados os fatos, justificativas, e conjunto comprobatório apresentado, visto que o presente expediente não é palco para exame de casos concreto e estabelecimento de pré-julgamentos.

Por esse mesmo motivo, não acolho de pronto proposição do órgão ministerial, no sentido que a resposta à primeira questão seja assim transcrita: “o município deve envidar todos os esforços para contemplar a totalidade da fração de 70% do Fundeb para o pagamento de remuneração dos profissionais da educação básica. Entretanto, dado o período excepcional ocasionado pela pandemia e a vigência da Lei Complementar nº 173/2020, o município que não alcançar o percentual referido deverá fazê-lo no exercício de 2022, de forma assemelhada ao que ocorre com a aplicação do percentual de 25% do ensino, sem prejuízo da aplicação da referida fração para o respectivo exercício”.

A segunda pergunta então admitida nesta Consulta trata da possibilidade de se considerar os “Auxiliares Educativos” pertencentes ao Quadro do Magistério do Município de Nova Tebas (Lei 621/2014) como profissionais da educação alcançados pela Emenda Constitucional nº 108/2020.

Sobre ela, as manifestações da Coordenadoria e do órgão ministerial foram uniformes no sentido de que a resposta demandaria o exame do caso concreto, a

fim de verificar se as atribuições e exigências impostas para a ocupação do cargo de “Auxiliar Educativo” seriam compatíveis, ou não, com as exigidas para os profissionais listados no artigo 61, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996<sup>8</sup> ou no artigo 1º, da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019<sup>9</sup>, como estabeleceu o inciso II, do Parágrafo único, do artigo 26, da Lei Federal nº 14.133/2020<sup>10</sup>.

Nesse passo, deixo de conhecer a consulta em relação a esse segundo questionamento porque é premissa regimental do processo de Consulta que sua resposta seja apresentada em tese.

Todavia, também em consideração ao interesse do Consulente em cumprir o comando constitucional, é certo que diante da apresentação dos dispositivos legais aplicáveis em relação ao segundo tema trazido para exame, poderá a própria Procuradoria Jurídica do Município realizar a análise perseguida com tranquilidade e lhe oferecer a resposta.

- 8 Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:  
I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;  
II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas áreas;  
III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36; (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017)  
V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação. (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017) Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos: (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)  
I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)  
II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço; (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)  
III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)
- 9 Art. 1º As redes públicas de educação básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.  
§ 1º As equipes multiprofissionais deverão desenvolver ações para a melhoria da qualidade do processo de ensino aprendizagem, com a participação da comunidade escolar, atuando na mediação das relações sociais e institucionais.  
§ 2º O trabalho da equipe multiprofissional deverá considerar o projeto político -pedagógico das redes públicas de educação básica e dos seus estabelecimentos de ensino.
- 10 Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal  
Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:  
(...)  
II - profissionais da educação básica: aqueles definidos nos termos do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como aqueles profissionais referidos no art. 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica;

## 2.1 VOTO

Face todo o exposto, conheço o processo de Consulta apenas no que se refere ao questionamento “Mesmo diante das vedações impostas pelo Art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 esta Administração está obrigada a fazer o repasse de 70% do FUNDEB aos profissionais da educação?” e VOTO para que a resposta seja dada nos seguintes termos:

As vedações impostas pelo Artigo 8º, da Lei Complementar nº 173/2020 não restringem a obrigatoriedade de destinação de 70% dos recursos do FUNDEB ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, estabelecida pelo artigo 212-A, da Constituição Federal, salvo eventual entendimento contrário emitido no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 791, pelo Supremo Tribunal Federal.

Encaminhe-se o expediente à Diretoria Jurídica, para que acompanhe e informe sobre e quando do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 791, pelo Supremo Tribunal Federal nos presentes autos.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca<sup>11</sup> para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno<sup>12</sup>, 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 responder a presente Consulta nos seguintes termos:

I - as vedações impostas pelo Artigo 8º, da Lei Complementar nº 173/2020 não restringem a obrigatoriedade de destinação de 70% dos recursos do FUNDEB ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, estabelecida pelo artigo 212-A, da Constituição Federal, salvo eventual entendimento contrário emitido no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 791, pelo Supremo Tribunal Federal;

II - encaminhar o expediente à Diretoria Jurídica, para que acompanhe e informe sobre e quando do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 791, pelo Supremo Tribunal Federal nos presentes autos;

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.”

III - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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

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

Plenário Virtual, 29 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**

# FUNREJUS

## APLICAÇÃO FINANCEIRA - RECURSOS DUODECIMAIS

PROCESSO N° : 715610/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : JOSE LAURINDO DE SOUZA NETTO, MARIANA DA COSTA TURRA BRANDÃO  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO N° 2476/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta – Emenda Constitucional n° 109/2021 – Valores auferidos a título de remuneração de aplicações financeiras duodecimais – Possibilidade de utilização como receitas de fundos – Os rendimentos de aplicação financeira dos recursos duodecimais pertencentes aos demais Poderes e órgãos constitucionais do Estado do Paraná não são abrangidos pela vedação e pelo conceito de ‘saldo financeiro’ previstos no art. 168, §1º e §2º – É lícita, portanto, sua arrecadação como receita patrimonial por fundos financeiros, desde que haja a respectiva previsão legal.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta (peça 03) encaminhada pelo Exmo. Des. José Laurindo de Souza Netto, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica e no art. 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

O Consulente apresentou o seguinte questionamento a este Tribunal de Contas:

Com a edição da Emenda Constitucional n°109/2021 é possível a transferência ao Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS dos valores auferidos pelo Poder Judiciário a título de remuneração de aplicações financeiras duodecimais?

Foi apresentado Parecer Jurídico pelo Consulente (peça 05), que opinou pela apresentação de resposta nos seguintes termos:

6. Há que se ressaltar que está a se tratar de rendimentos financeiros decorrentes do duodécimo, este agora expressamente proibido de ser transferido a qualquer fundo, e que deve ser restituído ao caixa único do Tesouro Estadual ao final de cada exercício financeiro, ou deduzido das primeiras parcelas do exercício seguinte, tal como previsto na novel EC 109/2021. Portanto, e s.m.j., se o valor principal tem tal regramento constitucional, entende-se que o mesmo deveria ocorrer com o acessório, no caso, os rendimentos das aplicações financeiras sobre os duodécimos percebidos.

Através do Despacho n° 1064/21 (peça 07), a Consulta foi devidamente recebida, tendo em vista preencher seus pressupostos de admissibilidade.

A SJB – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 6/21 (peça 08), informou que encontrou algumas decisões sobre o tema.

A CGF – Coordenadoria Geral de Fiscalização, através do Despacho nº 106/21 (peça 10), informou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias.

A CGE – Coordenadoria de Gestão Estadual, através da Instrução nº 183/22 (peça 11), opinou pela apresentação da seguinte resposta:

Conclusivamente, no que tange à questão formulada em tese, esta unidade instrutiva compreende que, com a edição da EC 109/2021 não é possível a mencionada transferência ao FUNREJUS, dada a incompatibilidade material do artigo 3º, II e XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998 diante do atual artigo 168 da Constituição Federal, situação que se estende às aplicações financeiras, eis que rendimentos oriundos desses recursos mantem a mesma vinculação duodecimal.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 115/22 – PGC (peça 12), opinou pela apresentação de resposta nos seguintes termos:

Os rendimentos da aplicação financeira dos recursos duodecimais do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná não são abrangidos pelo conceito de 'saldo financeiro' previsto no art. 168, §2º, da Constituição, inserido pela Emenda Constitucional nº 109/2021, sendo lícita, portanto, sua arrecadação como receita patrimonial pelo Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS, nos termos do art. 3º, XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O Consultante questiona este Tribunal de Contas a respeito da possibilidade de transferência ao Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS dos valores auferidos a título de remuneração das aplicações financeiras dos recursos duodecimais, tendo em vista a recente edição da Emenda Constitucional nº 109/2021, que vedou a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

Após análise dos autos, acompanho o opinativo exarado pelo Ministério Público de Contas e o acolho como razão de decidir, devendo ser dada resposta positiva à indagação.

A Emenda Constitucional nº 109/2021 acrescentou dois parágrafos ao art. 168 da Constituição Federal, que ficou com a seguinte redação:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.  
§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

O caput do art. 168 da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade do repasse de duodécimos pelo Poder Executivo até o dia 20 de cada mês. Os duodécimos são repasses financeiros realizados mensalmente aos demais Poderes e órgãos constitucionais, como o Ministério Público e Defensoria Pública, correspondentes às dotações orçamentárias anuais divididas em 12 parcelas, com valores não necessariamente lineares.

Tais recursos visam financiar as ações dos demais Poderes e órgãos, que não possuem, na maioria dos casos, receitas próprias, dependendo dos recursos financeiros previstos no orçamento para o seu regular funcionamento e desenvolvimento de suas competências previstas constitucionalmente.

Apesar de as despesas dos referidos Poderes e órgãos estarem previstas no orçamento anual, correspondendo tais repasses duodecimais ao valor financeiro suficiente para a sua cobertura, muitas das despesas podem não ser executadas no decorrer do exercício financeiro, ocasionando sobras financeiras no encerramento do exercício.

No entanto, não havia no ordenamento jurídico regras claras a respeito do tratamento que deveria ser dado ao saldo financeiro dos repasses duodecimais no encerramento do exercício, havendo algumas correntes doutrinárias afirmando que tais valores deveriam ser restituídos ao caixa único do Tesouro e outras correntes concluindo que tal devolução seria mera liberalidade do órgão ou Poder.

Com isso, em alguns casos, determinados órgãos ou Poderes realizavam a devolução das sobras ao Poder Executivo respectivo, de modo voluntário, a fim de atender determinada política pública ou emergência instalada.

Quando isto não ocorria, a prática de muitos Poderes e órgãos nos diversos entes federativos era de transferir tais sobras financeiras a determinados fundos, nos termos previstos em lei, a fim de aplicá-los futuramente nas áreas indicadas na lei de criação de tais fundos.

A Emenda Constitucional nº 109/21 estabeleceu regras claras a respeito da destinação do saldo financeiro dos duodécimos, determinando a sua restituição ao caixa único do Tesouro, administrado pelo Poder Executivo do respectivo ente federativo, nos termos do art. 168, §2º, da Constituição Federal.

Como medida alternativa, a Emenda possibilitou que o valor do saldo financeiro fosse deduzido nas primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte, o que se traduz no mesmo efeito financeiro que seria obtido caso fosse realizada a respectiva devolução ao encerramento do exercício.

Desse modo, a Constituição Federal passa a exigir que o saldo financeiro dos repasses duodecimais seja revertido ao caixa único do Tesouro, possibilitando que aqueles recursos financeiros não utilizados pelos órgãos e demais Poderes retornem ao Poder Executivo, para aplicação em outras políticas públicas.

O objeto do questionamento da Consulta reside na interpretação que deve ser dada ao §1º do art. 168 da Constituição Federal, que veda a realização de transferência de recursos financeiros provenientes dos repasses duodecimais a fundos instituídos por leis dos respectivos entes federativos.

Questiona-se a respeito do alcance de tal vedação, se abarcaria, também, os recursos financeiros provenientes das aplicações financeiras dos duodécimos em poder dos demais órgãos e Poderes.

Verifico que o §1º do art. 168 da Constituição Federal visa, unicamente, dar efetividade ao §2º, uma vez que o §2º ficaria esvaziado de sua função caso não existisse a vedação constante no §1º, qual seja, de determinar o retorno do saldo financeiro dos duodécimos ao Tesouro.

Caso fosse permitido o repasse de recursos financeiros provenientes dos duodécimos a fundos, bastaria que leis editadas pelos entes federativos previsses tais repasses para que a norma constitucional prevista no §2º restasse esvaziado, ou seja, não haveria saldos financeiros de duodécimos no encerramento do exercício para devolução ao Poder Executivo.

Diversos entes federativos preveem em suas legislações o repasse de determinadas quantias provenientes dos duodécimos a fundos de órgãos ou Poderes, inclusive na totalidade do saldo financeiro não utilizado no encerramento do exercício.

No Estado do Paraná, a Lei Estadual nº 12.216/98, que criou o FUNREJUS – Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário, prevê em seu art. 3º que o saldo financeiro da execução orçamentária do Poder Judiciário, disponível ao final de cada exercício, deduzido o valor inscrito em restos a pagar, constitui receita do FUNREJUS.

Assim, ao final de cada exercício financeiro, o saldo financeiro dos duodécimos do Poder Judiciário do Paraná era repassado ao FUNREJUS.

Caso não houvesse a vedação prevista no §1º do art. 168 da Constituição Federal, não haveria saldo financeiro disponível da execução orçamentária do Judiciário Paranaense a ser restituída ao caixa do Poder Executivo, uma vez que tal saldo poderia ser repassado ao FUNREJUS.

Desse modo, a vedação de transferência a fundos dos recursos financeiros provenientes dos repasses duodecimais visa, unicamente, dar efetividade à determinação de restituição dos saldos financeiros da execução orçamentária ao Tesouro do respectivo ente federativo, prevista no §2º do art. 168 da Constituição Federal, pois, do contrário, poderiam não restar saldos para a restituição, em razão de repasses financeiros dos recursos remanescentes a fundos.

Conforme ressaltou o Ministério Público de Contas, se houvesse o constituinte derivado reformador a intenção de incluir os recursos financeiros oriundos de aplicações financeiras duodecimais na vedação constitucional, o teria realizado de modo expresse e objetivo, da mesma forma como o fez com o saldo financeiro dos duodécimos. A ausência de tratamento desta matéria caracteriza o chamado “silêncio eloquente” do constituinte, deixando tal matéria para a legislação infraconstitucional de cada ente federativo, em observância de sua autonomia política e administrativa.

Assim, numa interpretação literal do disposto no caput e nos parágrafos no art. 168 da Constituição Federal, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 109/21, não é possível concluir que a vedação prevista em seu §1º abarque os recursos financeiros oriundos de aplicações financeiras duodecimais.

Além disso, numa análise sistêmica do ordenamento jurídico também não é possível concluir que a vedação prevista no §1º do art. 168 da Constituição Federal alcance os recursos financeiros oriundos de aplicações financeiras dos duodécimos.

A Lei Estadual nº 12.216/98, que criou o FUNREJUS, prevê de modo expresse que constitui receita do fundo o produto da remuneração das aplicações financeiras do Poder Judiciário, nos seguintes termos:

Art. 3º. Constituem-se receitas do Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário:  
[...]  
II - saldo financeiro resultante da execução orçamentária do Poder Judiciário, disponível ao final de cada exercício, deduzido o valor inscrito em restos a pagar;  
[...]  
XVII - o produto da remuneração das aplicações financeiras do Poder Judiciário;

Conforme bem ressaltou o Ministério Público de Contas, o inciso II do dispositivo legal acima citado possui verdadeira inconstitucionalidade material chapada, pois contraria de modo direto e prontamente aferível a Constituição Federal, nos termos da Emenda Constitucional nº 109/21, uma vez que estipula o saldo financeiro resultante da execução orçamentária como receita do FUNREJUS.

A mesma conclusão não se estende ao referido inciso XVII, pois não há qualquer dispositivo constitucional que vede que o produto da remuneração das aplicações financeiras provenientes dos duodécimos possa ser destinado a fundos. Pelo contrário, tais receitas próprias do FUNREJUS possuem proteção legal específica, possuindo presunção de constitucionalidade enquanto não sofrer expressa declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário.

Apesar de os Tribunais de Contas possuírem competência para apreciar questões a respeito de inconstitucionalidades, somente o pode fazer de modo difuso, ou seja, de modo incidental e concreto, com efeitos restritos para os interessados

processuais, uma vez que não possui competência para realizar o controle abstrato de constitucionalidade, ou seja, não possui competência para examinar questões constitucionais com efeito vinculante e *erga omnes*.

Este é o entendimento mais recente do STF – Supremo Tribunal Federal, mais restritivo em relação à atuação dos Tribunais de Contas em matéria de constitucionalidade, consignando que os Tribunais de Contas não possuem competência para promover inabilitação de norma legal por possível inconstitucionalidade, nos seguintes termos:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. **IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.** DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA.

1. **O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal.** 2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal. 3. **Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes.** 4. CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004.

(MS 35410, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 05-05-2021 PUBLIC 06-05-2021) (grifo nosso)

Desse modo, apesar de notoriamente reconhecida a competência dos Tribunais de Contas em controle difuso de constitucionalidade, em decorrência da teoria dos poderes implícitos, não é possível que os efeitos de tal decisão extrapolem o caso concreto e as partes envolvidas, tornando-os *erga omnes* e vinculantes.

Conforme bem ressaltou o Ministério Público de Contas, é inviável a apreciação incidental ou concreta de suposta inconstitucionalidade em sede de autos de Consulta, uma vez que este tipo de processo tem por escopo a realização de interpretação abstrata de normas afetas ao controle externo, vinculando a atuação deste Tribunal de Contas em processos futuros.

Eventual decisão em sede de Consulta a respeito da inconstitucionalidade de determinada lei acabaria por impactar na atuação de todos os Poderes e órgãos do Estado do Paraná, possuindo verdadeira eficácia vinculante e *erga omnes*, hipótese inconcebível no sistema de controle de constitucionalidade pátrio, conforme bem destacou o Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

No caso em apreço, ainda que adotado o iter processual legalmente estabelecido pela Lei Orgânica desta Corte, qual seja, o incidente de inconstitucionalidade (art. 78 e seguintes da Lei Complementar nº 113/2005), eventual reconhecimento da contaminação do art. 3º, XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998 teria por consequência o seu afastamento genérico e definitivo do ordenamento jurídico, posto que teria alcance sobre toda a administração pública estadual, o que, *mutatis mutandis*, afronta o entendimento do Supremo Tribunal Federal.<sup>1</sup>

Desse modo, o controle de constitucionalidade abstrato do art. 3º, inciso XVII, da Lei Estadual nº 12.216/98, que caracteriza o produto da remuneração das aplicações financeiras provenientes dos duodécimos como receita do FUNREJUS, somente poderia ocorrer perante o Poder Judiciário, uma vez que as decisões emitidas por este Tribunal de Contas em autos de Consulta acabam por possuir verdadeira eficácia vinculante e *erga omnes*, tendo em vista apreciarem questões em tese.

Frente à ausência de declaração de inconstitucionalidade da norma em questão, presume-se a sua constitucionalidade, pois o dispositivo não agride frontalmente valores constitucionais, cabendo ao Poder Judiciário eventual controle abstrato.

Se isso não bastasse, existem outras questões jurídicas que militam a favor da possibilidade da utilização pelo FUNREJUS do produto da remuneração das aplicações financeiras provenientes dos duodécimos como receita própria.

A Nota Técnica nº 34.054/2021, emitida pelo Ministério da Economia, conclui pela impossibilidade da utilização do produto da remuneração das aplicações financeiras provenientes dos duodécimos como receita de fundos. No entanto, conforme destacou o Ministério Público de Contas, não existe simetria entre a União e o Estado do Paraná em relação ao conceito de unidade de tesouraria.

Na esfera federal existe a conta única do Tesouro, que reúne todas as disponibilidades financeiras da União, abarcando, inclusive, recursos de fundos, autarquias e fundações, além das disponibilidades financeiras dos demais Poderes e dos órgãos constitucionais, como Ministério Público da União e Tribunal de Contas da União.

No Estado do Paraná não há unidade de caixa, pois, conforme prevê a Lei Estadual nº 17.579/13, que institui o SIGEFI - Sistema de Gestão Integrada dos Recursos Financeiros, a adesão à conta única foi aplicada apenas à Administração direta e indireta, mantendo-se contas apartadas para os demais Poderes e órgãos autônomos estaduais, como o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Ministério

<sup>1</sup> Pg. 13 da peça 12 destes autos.

Público Estadual e este Tribunal de Contas, conforme bem destacou o Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

Essa previsão inclusive consta do art. 6º da Lei Estadual nº 17.579/13, segundo o qual “O Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas do Estado poderão aderir ao SIGERFI PARANÁ mediante ajuste a ser celebrado com o Poder Executivo”. Até o momento, no entanto, não houve a adesão por tais órgãos, de sorte que a gestão das disponibilidades financeiras permanece descentralizada.<sup>2</sup>

Desse modo, a conclusão apresentada pelo Ministério da Economia através da Nota Técnica nº 34.054/2021 acaba por refletir somente a situação existente na União, uma vez que os rendimentos de aplicação dos recursos financeiros permanecem com a mesma vinculação dos duodécimos, pois os recursos de todos os Poderes e órgãos estão em uma conta única, não existindo uma gestão dos duodécimos por cada um dos Poderes e órgãos.

Conforme bem concluiu o Ministério Público de Contas,

havendo a centralização das disponibilidades financeiras, e inexistindo legislação federal que preveja destinação diversa para os recursos, a devolução dos valores duodecimais não utilizados alcança, certamente, o rendimento de sua aplicação financeira<sup>3</sup>.

Desse modo, o entendimento exposto na Nota Técnica nº 34.054/2021 não pode ser estendido automaticamente ao sistema existente no Estado do Paraná, onde cada Poder e órgão constitucional possui caixa próprio para a gestão de seus duodécimos, inclusive com a possibilidade de aplicação de tais recursos financeiros de modo autônomo e independente do Poder Executivo Estadual.

Além disso, conforme bem destacou o Ministério Público de Contas, apesar de se constituir de receita passiva, advinda de rendimentos financeiros,

a remuneração das aplicações financeiras depende, invariavelmente, da análise e da iniciativa do gestor, cujas decisões poderão impactar decisivamente sobre a rentabilidade dos recursos. Assim, a manutenção dos valores em boas aplicações financeiras não representa mero cumprimento do princípio da eficiência administrativa, como alega o instrutivo técnico – até porque, efetivamente, toda decisão do administrador público deverá estar plenamente justificada sob o prisma da eficiência, princípio multifacetário que não se resume ao sentido econômico<sup>4</sup>.

O esforço arrecadatário se revela necessário para a obtenção de rendimentos financeiros, pois depende de providências e procedimentos administrativos a serem adotados pelo gestor, com a finalidade de promover o melhor rendimento dos recursos disponíveis. Assim, verifica-se que o monitoramento, o estudo e a

2 Pg. 06 da peça 12 destes autos.

3 Idem.

4 Pg. 08 da peça 12

adequação da alocação dos recursos exigem uma intervenção do gestor, para que os investimentos apresentem os melhores resultados para o Poder ou órgão.

Também não se pode confundir o conceito de superávit financeiro com o conceito de saldo financeiro. Apesar da Emenda Constitucional não definir, com exatidão, o conceito de saldo financeiro, verifica-se que não é o mesmo conceito de superávit, pois este engloba todo o ativo financeiro, podendo ser composto por outros recursos, além dos provenientes do duodécimo, conforme bem destacou a Diretoria de Finanças deste Tribunal de Contas, ao analisar a presente questão nos estudos técnicos realizados através dos autos nº 693847/21, devidamente citada no Parecer emitido pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

Observa-se que o superávit financeiro é apurado pelo Balanço Patrimonial e engloba todo o Ativo Financeiro que pode ser composto por outros recursos além dos provenientes de duodécimos. Portanto, é um conceito mais abrangente que o contido na Nota Técnica N° 34.054/2021 (STN) que determina para fins de devolução do duodécimo o saldo financeiro como sendo a sobra dos recursos recebidos e não utilizados provenientes das transferências financeiras duodecimais. Esse fato repercute na linha de que os estoques de superávit financeiro formados no passado não são passíveis de devolução, sendo objeto de devolução apenas as sobras financeiras que se formam posteriormente e dentro da ideia de não comprometimento dos recursos recebidos sob a forma de duodécimos.

Desse modo, o conceito de ativo financeiro, constante no art. 105, §1º, da Lei nº 4.320/64, abarca não somente os recursos de duodécimos, mas também “valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários”. Desse modo, conforme bem ressaltou o Ministério Público de Contas,

inexiste impedimento legal para que sejam segregados do superávit financeiro os rendimentos decorrentes das aplicações financeiras dos valores duodecimais. Pelo contrário, a legislação local os separa de maneira expressa ao determinar que a remuneração das aplicações constituirá receita patrimonial do FUNREJU”<sup>5</sup>.

Se isso não bastasse, os rendimentos financeiros obtidos através da aplicação dos recursos dos duodécimos representam, contabilmente, um novo ingresso financeiro para o Poder ou órgão constitucional. Tais rendimentos aumentam o patrimônio da entidade através de uma VPA – Variação Patrimonial Aumentativa, estando completamente desvinculada dos recursos financeiros aplicados. Assim, resta claro que os recursos provenientes dos duodécimos possuem natureza completamente diferente dos recursos provenientes das aplicações financeiras.

Sobre este tema, a Diretoria de Finanças apresentou o mesmo posicionamento, nos estudos técnicos acima referidos, devidamente citados pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

5 Pg. 10 da peça 12 destes autos.

Ademais, a receita financeira obtida pela aplicação dos recursos representa um novo ingresso de receita orçamentária na entidade. Tal ingresso aumenta o patrimônio pelo reconhecimento de uma Variação Patrimonial Aumentativa (VPA), que é desvinculado do recurso principal aplicado. O reconhecimento desse novo ingresso é apartado da transferência financeira proveniente da distribuição dos recursos de duodécimo para os órgãos. Esse fato diferencia o recurso principal aplicado do recurso ingressado mediante o rendimento financeiro que o remunera pela sua aplicação e dessa forma não acompanha o principal. Essa sistemática de desvinculação de reconhecimento contábil entre receita financeira e transferência de duodécimo enseja que a devolução das sobras de duodécimos ocorra somente sobre o recurso recebido sob a forma de duodécimo e não das receitas apartadas pelo seu rendimento financeiro.<sup>6</sup>

Desse modo, deve ser afastado o entendimento de que o acessório deve seguir a sorte do principal, pois os rendimentos financeiros possuem natureza jurídica diversa dos recursos financeiros decorrentes de duodécimos, uma vez que se classificam como receita extraorçamentária.

Necessário destacar, conforme acima já exposto, que as unidades técnicas deste Tribunal de Contas se debruçaram sobre o presente tema, através dos autos nº 69384-7/21, tendo em vista a existência do Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, criado através da Lei Complementar nº 113/05, que possui, dentre as suas receitas, o produto da remuneração das aplicações financeiras deste Tribunal, nos seguintes termos:

Art. 102. Fica instituído o Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – FETC/PR, sendo o gestor o Tribunal de Contas do Estado, na pessoa de seu Presidente.

Art. 103. Constituem-se receitas do Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

[...]

XVI - o produto, parcial ou total, da remuneração das aplicações financeiras do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Nos referidos autos se manifestaram a DF – Diretoria de Finanças, a DIJUR – Diretoria Jurídica, e o CI – Controle Interno, todos concluindo pela possibilidade de continuidade de obtenção de tais receitas pelos fundos, tendo em vista a remuneração proveniente das aplicações financeiras dos duodécimos não estar abarcada pela vedação constante no art. 168, §1º, da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 109/2021.

Nesta oportunidade, a DF – Diretoria de Finanças ainda argumentou que no conceito de “saldo financeiro” devem ser excluídos os empenhos realizados e os recursos comprometidos através do FIR – Formulário de Indicação de Recursos.

Os Empenhos, conforme previsto na Lei nº 4.320/64, criam obrigação de pagamento para a Administração, comprometendo o recurso financeiro, que, dessa

6 Pg. 11 da peça 12 destes autos.

forma, não poderia ser considerado como sobra no encerramento do exercício caso ainda não estivesse completa a fase de liquidação e pagamento da despesa. Com isso, os valores empenhados no encerramento do exercício não poderiam compor o conceito de “saldo financeiro” dos duodécimos a ser restituído ao Poder Executivo.

O mesmo ocorre com o FIR – Formulário de Indicação de Recursos, que consiste em um documento que declara a existência de recursos financeiros para que se possa providenciar a manutenção das atividades do órgão. Assim, o FIR repercute contabilmente na evidenciação de passivos contingentes em contas de controle, que, posteriormente, serão admitidos no patrimônio para reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência. Assim, conforme destaca a DF – Diretoria de Finanças,

não se vislumbra a devolução de um recurso que esteja declarado como existente via FIR e reconhecido no Controle da Disponibilidade por Destinação de Recurso – DDR, tal conduta provocaria um desajuste para cumprimento das obrigações quando da ocorrência do fato gerador e posterior pagamento no vencimento.

Tais conclusões foram corroboradas posteriormente pela Lei Estadual nº 20.873/21, Lei Orçamentária Anual do Estado do Paraná para o exercício de 2022, que excluiu do conceito de saldo financeiro os valores inscritos em restos a pagar, inclusive os reconhecidos como provisões ou passivos contingentes nas contabilidades dos demais Poderes e órgãos constitucionais, nos seguintes termos:

Art. 3º [...]

§ 7º Para efeito de apuração do saldo financeiro de que trata o § 6º deste artigo, serão deduzidos os valores inscritos em restos a pagar, bem como aqueles reconhecidos como provisões ou passivos contingentes na contabilidade dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

A DIJUR – Diretoria Jurídica, por sua vez, apresentou jurisprudência do TCM-GO - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás de que, não havendo previsão legal de sua devolução, os recursos financeiros decorrentes aplicações financeiras se caracterizam como receitas pertencentes ao respectivo Poder, nos seguintes termos:

CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. RECEITAS ADVINDAS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS. RECEITAS DE ALIENAÇÕES DE BENS. RESPONDER ao consulente, relativamente ao mérito, que:

1. Não havendo previsão legal para a restituição dos lucros auferidos com as aplicações financeiras, pode a Câmara Municipal manter a posse sobre tais recursos, utilizando-os para o cumprimento de suas despesas orçamentárias, previstas originalmente na Lei Orçamentária Anual ou incluídas por meio de Decreto de abertura de créditos adicionais, observando, em qualquer caso, os limites estabelecidos no art. 29-A da Constituição Federal;
2. A Lei Orçamentária Anual deverá prever a arrecadação da respectiva receita, em respeito ao princípio da Universalidade Orçamentária, porém,

a mera ausência formal dessa previsão no citado documento legal não lhes retira o caráter de receitas públicas orçamentárias. As receitas percebidas em razão das aplicações financeiras são classificadas como receitas correntes patrimoniais e, caso sejam arrecadadas e utilizadas pela Câmara Municipal, devem ser contabilizadas pelo Legislativo para posterior consolidação;

3. No que diz respeito às receitas advindas de alienação de bens de capital, o Tribunal já se posicionou nas Resoluções RC nº 041/03, RC nº 026/05 e RC nº 026/07, cujos entendimentos se mantêm.”

(TCMGO, ACÓRDÃO – AC CON N.00012/2020, PROCESSO: 13692/19, Relator: Conselheiro Substituto Flávio Monteiro de Andrada Luna, voto vencedor do Conselheiro Revisor: Joaquim Alves de Castro Neto)

A DIJUR também citou o entendimento do TCE-CE – Tribunal de Contas do Estado do Ceará no mesmo sentido, nos seguintes termos:

1. As Câmaras Municipais podem realizar a aplicação financeira das suas disponibilidades de caixa, desde que não interfira no cumprimento das suas obrigações financeiras, que não afronte o princípio do equilíbrio orçamentário e que observe as condições de proteção e prudência financeiras;

2. Em respeito aos princípios constitucionais da separação e da autonomia dos poderes, a receita fruto dos recursos auferidos com aplicações financeiras pertence ao Legislativo.

3. A existência de saldo financeiro na Câmara de Vereadores resultante de rendimentos financeiros não enseja devolução ou compensação. Porém, mediante lei municipal que assim autorize, poderá o Poder Executivo descontar do duodécimo a ser repassado ao Poder Legislativo os referidos saldos existentes no final do exercício, em conformidade com os princípios do equilíbrio orçamentário e da eficiência, principalmente no que concerne à otimização da administração financeira das contas do município.” (Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco – TCE-PE, Processo nº 1600926-5, Relatora: Conselheira Teresa Duere)

Por fim, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias do Rio Grande do Sul, Lei Estadual nº 15.873/22, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2023, estabelece que todas as receitas geradas ou arrecadadas, a qualquer título, no âmbito da Administração Direta, serão obrigatoriamente recolhidas à conta do Tesouro do Estado, exceto os rendimentos provenientes das aplicações financeiras dos duodécimos dos Poderes Judiciário e Legislativo, incluído o do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos seguintes termos:

Art. 46. Todas as receitas geradas ou arrecadadas, a qualquer título, no âmbito da Administração Direta, serão obrigatoriamente recolhidas à conta do Tesouro do Estado, **exceto os rendimentos provenientes das aplicações financeiras dos duodécimos dos Poderes Judiciário e Legislativo, incluído o do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública**, os recursos auferidos ao Poder Judiciário advindos da gestão dos depósitos judiciais e as receitas provenientes das Leis nº 8.960, de 28 de dezembro de 1989, que dispõe sobre a Taxa Judiciária; nº 8.121, de 30 de dezembro de 1985, Regimento de Custas; nº 14.634, de 15 de dezembro de 2014, que institui a Taxa Única de Serviços Judiciais; nº 12.613, de 8 de novembro de 2006, que dispõe sobre a arrecadação da taxa judiciária, custas e emolumentos judiciais, e dá outras providências; nº 7.220, de 13 de dezembro de 1978, que

autoriza o Poder Judiciário a instituir o Fundo de Reparcelamento do Poder Judiciário – FRPJ, e dá outras providências; nº 12.692, de 29 de dezembro de 2006, que dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro, cria o Selo Digital de Fiscalização Notarial e Registral, institui o Fundo Notarial e Registral e dá outras providências; nº 11.579, de 5 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Reparcelamento do Ministério Público – FRMP, e dá outras providências; nº 14.791, de 15 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o Fundo para Reconstituição de Bens Lesados – FRBL; nº 11.934, de 24 de junho de 2003, que cria o Fundo de Reparcelamento do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências; Resolução nº 2.889, de 9 de setembro de 2003, que cria o Fundo de Reparcelamento da Assembleia Legislativa e dá outras providências; bem como as receitas destinadas ao Fundo de Aparcelamento da Defensoria Pública – FADEP, criado pela Lei nº 10.298, de 16 de novembro de 1994. (grifo nosso)

Frente ao exposto, entendo que o questionamento dos presentes autos deve ser respondido em tese, nos seguintes termos:

Os rendimentos de aplicação financeira dos recursos duodecimais pertencentes aos demais Poderes e órgãos constitucionais do Estado do Paraná não são abrangidos pela vedação e pelo conceito de “saldo financeiro”, previstos no art. 168, §1º e §2º, da Constituição Federal, inseridos pela Emenda Constitucional nº 109/2021, sendo lícita, portanto, sua arrecadação como receita patrimonial por fundos financeiros, desde que haja a respectiva previsão legal.

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:

Com a edição da Emenda Constitucional nº 109/2021 é possível a transferência ao Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS dos valores auferidos pelo Poder Judiciário a título de remuneração de aplicações financeiras duodecimais?

Resposta: Os rendimentos de aplicação financeira dos recursos duodecimais pertencentes aos demais Poderes e órgãos constitucionais do Estado do Paraná não são abrangidos pela vedação e pelo conceito de “saldo financeiro”, previstos no art. 168, §1º e §2º, da Constituição Federal, inseridos pela Emenda Constitucional nº 109/2021, sendo lícita, portanto, sua arrecadação como receita patrimonial por fundos financeiros, desde que haja a respectiva previsão legal.

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 - Com a edição da Emenda Constitucional nº 109/2021 é possível a transferência ao Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS dos valores auferidos pelo Poder Judiciário a título de remuneração de aplicações financeiras duodecimais?

Resposta: Os rendimentos de aplicação financeira dos recursos duodecimais pertencentes aos demais Poderes e órgãos constitucionais do Estado do Paraná não são abrangidos pela vedação e pelo conceito de “saldo financeiro”, previstos no art. 168, §1º e §2º, da Constituição Federal, inseridos pela Emenda Constitucional nº 109/2021, sendo lícita, portanto, sua arrecadação como receita patrimonial por fundos financeiros, desde que haja a respectiva previsão legal;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

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

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

Plenário Virtual, 13 de outubro de 2022 – Sessão Virtual nº 14.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Presidente**

## LICENÇA ESPECIAL CONTAGEM DE TEMPO - MAGISTRADO - REVISITAÇÃO AO ACÓRDÃO 3239/21

PROCESSO N° : 439095/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : JOSE LAURINDO DE SOUZA NETTO  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO N° 2953/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta – Revisitação – Decisão posterior do Supremo Tribunal Federal – Ausência de contrariedade – Manutenção do Acórdão.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Procurador-Geral de Justiça, Gilberto Giacóia, sobre aplicabilidade do art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173/2020, no que toca à contagem de tempo de serviço para aquisição de licença especial e adicionais por tempo de serviço.

Lembrou que nada obstante a normatividade que adjetiva o v. Acórdão nº 3239/2021, passou-se a observar uma outra linha hermenêutica no âmbito do colendo Supremo Tribunal Federal, aplicando-se ao preceito interpretação aparentemente distinta daquela empregada pela egrégia Corte de Contas. Com efeito, a Lei Complementar nº 173/2020 foi validada por deliberações do Plenário do Supremo Tribunal Federal, a exemplo das ADI's 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525.

Aduziu que, sem embargo de se tratar de tema já apreciado por precedente normativo do egrégio Tribunal de Contas, as singularidades do caso motivam que a controvérsia seja reapreciada pelo Plenário, afastando-se, pois, a regra do § 49, do art. 313, do RITCE, porquanto o próprio Regimento Interno da egrégia Corte de Contas, em seus arts. 412 e 413, prevê que os prejudgados são suscetíveis a revogação, reforma ou renovação. Aliás, assinala-se que esse egrégio Tribunal de Contas já conheceu de consulta em hipótese semelhante (TCEPR, Processo nº 314400/20, Rei. Cons. Ivens Zschoerper Linhares, Tribunal Pleno, j. 28/10/2020).

Acrescentou que a aparente contrariedade entre as decisões propicia dúvida aos diversos entes federativos e órgãos submetidos ao controle externo exercido por esse egrégio Tribunal de Contas; E pior que a dificuldade causada às direções das pessoas federativas, dos órgãos públicos e das entidades da administração indireta é a franca possibilidade de decisões divergentes baseadas no mesmo dispositivo legal, do que se pode divisar iminente quebra do postulado da isonomia (CR, art. 52, caput).

Com isso, indagou a despeito do julgamento definitivo, pelo Supremo Tribunal Federal, das ADIs 6.442, 6.447, 6.450, 6.525 e 6.623, a resposta apresentada no julgamento do processo nº 439095/2021 (v. Acórdão nº 3239/2021) permanece ainda válida.

Conheci a Consulta por entender que as peculiaridades trazidas pelo Ministério Público deveriam ser recebidas como esclarecimentos acerca da decisão materializada no Acórdão 3239/21 – STP e não propriamente uma nova consulta (peça 20).

A Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução 571/22 – peça 21) assegurou que a linha hermenêutica estabelecida no âmbito do STF, no julgamento das ADI's 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, ainda que aparentemente distinta do Acórdão nº 3239/21, não seria hábil para promover a alteração de entendimento do referido Acórdão do TCE-PR, uma vez que ela, em síntese, considerou constitucional a aplicabilidade literal do art. 8º, inc. IX, da Lei Complementar Nacional nº 173/2020.

Afirmou que a declaração de constitucionalidade do conteúdo da norma, expressa de forma literal, conforme se infere do grifado no excerto acima, art. 82, IX, da LC 173/20, não poderia impedir, no entendimento da CGE, uma interpretação possível e supostamente constitucional, como a produzida pelo Acórdão nº 3239/21, eis que o próprio STF, eventualmente, produz, smj, interpretações constitucionais, supostamente divergentes de conteúdos normativos literais, à luz da Constituição Federal.

Dessa forma, opinou pela manutenção dos termos do Acórdão nº 3239/21.

O Ministério Público de Contas (Parecer 235/22 – PGC – peça 22) assegurou, primeiramente, que não se vislumbra motivo para a revisão do entendimento fixado pelo Acórdão nº 3239/21 – Tribunal Pleno (peça 13).

Recordou que esta Corte, na referida decisão, em momento algum questionou a constitucionalidade do art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 173/2020. Com efeito, a resposta formulada na Consulta tão-somente delimitou a abrangência fática da referida norma sem, contudo, questionar sua plena aplicabilidade.

Acrescentou que este Tribunal de Contas promoveu robusta e aprofundada atividade hermenêutica, considerando o dispositivo sob os aspectos gramatical, teleológico e sistemático. Nesse passo, deve ser destacado que as complexidades inerentes à matéria foram devidamente sopesadas, o que permite concluir que a Corte se desincumbiu de maneira satisfatória do ônus argumentativo exigido para a matéria.

Salientou que o Acórdão nº 3239/21 – Tribunal Pleno compartilhou a mesma premissa adotada pelo STF nas ADI's 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525, mencionadas pelo petionante, inexistindo, pois, qualquer contradição entre os julgados. Aliás, a manifestação deste Parquet de Contas nos autos (Parecer nº 198/21, peça 11) inclusive consignou o alinhamento da interpretação adotada com as decisões proferidas pela Suprema Corte.

Reforçou que em consonância com as decisões do STF sobre a matéria, harmonizou-se a competência da União para a edição de normas gerais de direito financeiro (criação de regime fiscal de contingenciamento) com a autonomia administrativa dos demais entes federativos para disporem sobre o regime jurídico de seus servidores. Essa foi exatamente a linha interpretativa adotada pelo Acórdão nº 3239/21 – Tribunal Pleno (peça 13), motivo pelo qual a decisão não merece reparo.

Com isso, concluiu que a manifestação carreada aos autos (peça 19) não apresentou qualquer fato superveniente ou relevante razão jurídica apta a justificar a revisão do julgamento proferido nesta Consulta, motivo pelo qual o Ministério Público de Contas opina pela manutenção integral do Acórdão nº 3239/21 – Tribunal Pleno (peça 13).

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Com a devida vênia ao consulente, entendo desnecessária a revisitação do Acórdão 3239/21 – TP.

Precisa foi a análise feita pelo Ministério Público de Contas.

O exame feito por este Tribunal não teve o condão de avaliar a constitucionalidade ou não da norma, mas apenas interpretá-la e, penso que a interpretação dada por esta Casa de Contas não vai de encontro à decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADI's 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525.

A meu ver, o Acórdão da Suprema Corte veio a reforçar a decisão desse Tribunal e não a confrontar, ainda que tenha sido declarada a improcedência das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, compreendo que a análise feita pelo Ministro Alexandre de Moraes não destoa do que decidiu este Tribunal.

Como bem destacou o *Parquet* de Contas, no Acórdão da ADI 6442 o Relator das ADI's afirmou que:

(...) Como amplamente visto no decorrer do presente voto, o conteúdo posto nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, diferentemente do que sustentado na inicial, não diz respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre regras fiscais impostas a todos os entes da Federação. Portanto, como não há se falar em alteração de direitos de servidores ou de ausência de competência da lei complementar para disciplinar matéria de direito financeiro, não há se falar em inconstitucionalidade das normas. (...)

Nesse passo, compreende-se que, nas palavras do Ministro Relator – “não há se falar em alteração de direitos de servidores”, logo, é forçoso concluir que o direito à contagem do período permaneceu íntegro durante o período de vedação constante na Lei 173/20, posto que a simples contagem do tempo, sem concessão de vantagens financeiras, não estava vedada, já que se trata de normas estatutárias funcionais e não acarretam o aumento na despesa de pessoal temporariamente impedido.

A interpretação literal do disposto no inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2021<sup>1</sup> exige - como já o fez o Acórdão nº 3239/21 – STP, e como não afastado pelas decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal – que se reconheça que a supressão imposta pelo regime excepcional por ela fixado em tempo de pandemia restringe-se aos efeitos financeiros dos direitos próprios dos regimes jurídicos dos servidores públicos, e não a supressão dos direitos em si.

A complementação normativa feita pela Lei Complementar nº 191/2022, com o acréscimo do § 8º do artigo 8º, da lei que estabeleceu o programa federativo de enfrentamento à pandemia, não pode ser interpretado de maneira restritiva, tanto em razão da inexistência de elementos de distinção real entre os servidores públicos que trabalharam durante o período com em razão do que já estava expressamente consignado na parte final do inciso IX do mesmo artigo 8º, que apenas impediu a geração de efeitos financeiros durante o período de pandemia, não importando qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

De fato, o acréscimo normativo em questão, ainda que tenha mencionado especificamente os servidores de saúde e de segurança pública, não tem o condão de restringir direitos dos demais servidores, já preservados pela redação anterior da lei, e não suprimidos pela alteração legislativa, até porque eventual supressão se daria ao arrepio do princípio da isonomia fixado não apenas no artigo 5º, caput, mas também e especificamente no § 1º do artigo 39 da Carta da República, para fins de fixação do regime remuneratório de servidores públicos.

Na medida em que nenhum ato normativo pode contrapor-se ao conteúdo da Carta Maior, a interpretação da norma em questão deve ser feita tendo por pressuposto a superioridade jurídica e axiológica da Constituição.

No caso em exame, não acolhida a premissa inicialmente exposta, impõe-se a interpretação conforme a constituição, de modo a integrar o texto infraconstitucional, adaptando-o ao comando constitucional da isonomia. Assim, e tendo em vista a igualdade entre todos os servidores públicos atingidos pela suspensão dos efeitos financeiros imposta pela Lei Complementar nº 173/2021, a possível interpretação restritiva de direitos decorrente da inclusão na norma, do inciso IX do artigo 8º, somente pode ser corrigida com a extensão a todos os servidores, da previsão ali contida.

1 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 de Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

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

(...)

Exemplo colhido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é o de lei estadual que, ao conceder aumento de remuneração a servidores da ativa, denominando tal acréscimo de “gratificação”, buscando assim excluir os inativos, com violação ao princípio nos termos da redação então vigente do art. 40, § 4º, da Constituição Federal, cujos efeitos foram estendidos a categoria inicialmente excluída, nos seguintes termos:

EMENTA: Aposentadoria. Servidor Público. Extensão da Gratificação de Encargos Especiais. Art. 40, § 4º, da CF. - Ambas as Turmas desta Corte, ao julgarem casos análogos ao presente (assim no RE 234.800 e nos AGRAG's 207.594, 207.384 e 245315), firmaram o entendimento que vem assim resumido na ementa do primeiro desses acórdãos: “SERVIDORES INATIVOS DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EXTENSÃO DA GRATIFICAÇÃO DE ENCARGOS ESPECIAIS CONCEDIDA AOS SERVIDORES EM ATIVIDADE. ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Vantagem remuneratória deferida, de forma geral, às categorias de servidores, tratando-se, em verdade, de melhoria de vencimentos sob o rótulo de gratificação, hipótese que comporta a extensão determinada, na forma do art. 40, § 4º, da Constituição Federal.

Não há que se cogitar, na espécie, de intromissão do Judiciário em campo estranho ao que lhe é reservado pela ordem constitucional, nem cabe falar-se em afronta à Súmula 339. Precedentes da Corte. Recurso não conhecido. (RE 301034, Relator(a): MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 21/05/2002, DJ 28-06-2002 PP-00126 EMENT VOL-02075-08 PP-01684)

Portanto, também no caso em exame, a interpretação do texto legal, em conformidade com a Constituição, não permite afronta ao princípio da isonomia, devendo ser reconhecida a extensão dos efeitos detalhadamente regulados pela Lei Complementar nº 191/2022 a todos os servidores públicos e não apenas a determinadas categorias, entendimento este que violaria a lógica e a razoabilidade, eis que na situação, os servidores públicos têm direito a tratamento isonômico.

Por fim, prudente destacar que o fato de ter exaurido a eficácia da norma, não autoriza o pagamento retroativo do período contabilizado durante o regime fiscal extraordinário.

Em razão disso e ante a ausência de contrariedade entre a decisão desta Casa e a decisão posterior dos Supremo Tribunal Federal, voto:

I - pela manutenção integral dos termos do Acórdão 3239/21 – TP (peça 13) com os aditamentos aqui apresentados;

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

a) encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca -, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, do Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I - pela manutenção integral dos termos do Acórdão 3239/21 – TP (peça 13) com os aditamentos aqui apresentados;

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

a) encaminhamento à Escola de Gestão Pública – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca -, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, do Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 24 de novembro de 2022 – Sessão Virtual nº 17.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Presidente**

# MEDIAÇÃO TRIBUTÁRIA

## RENÚNCIA DE RECEITA - DÍVIDA ATIVA

PROCESSO N° : 80413/21  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA  
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, LEÔNIDAS EDSON KUZMA  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO N° 2474/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta – Mediação Tributária, nos termos da lei, deve ser procedida por transação, instituto previsto pelo CTN como forma de extinção de obrigação fiscal – A lei deve estabelecer os pressupostos, as condições e o agente competente para realizar a transação – se a lei que prever a realização de transação tributária possibilitar atos de renúncia fiscal, entendida como qualquer redução do montante de receita prevista como decorrência da incidência regular na norma jurídica tributária, deverão ser estimados os impactos correspondentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de forma a atender ao que prescreve o artigo 14 da LRF – o agente competente para a celebração da transação deve ser estatuído em lei, nos termos do artigo 171 do CTN.

## 1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Curitiba, por seu Presidente Sr. Leônidas Edson Kuzma, acerca de aspectos relacionados à instituição legislativa de mediação tributária, para fins de recebimento, ainda que parcial, de débitos tributários considerados inexecutíveis.

As questões formuladas foram as seguintes:

- 1) Considerando que a maioria dos processos são inexecutíveis e a chance de rever os valores são ínfimas, acarretado em perda de valores para o Município, a instituição da mediação tributária, com a possibilidade de rever os valores ainda de seja reduzido seria mesmo assim considerado renúncia de receita? Necessita estudo de impacto orçamentário?
- 2) É constitucional e viável instituir a Mediação Tributária, sem designar a autoridade competente para tanto, porém estipulando que caberá ao Poder Executivo regulamentar a matéria, visto que é vedado ao Poder Legislativo iniciar projetos de Lei que criem obrigações para órgãos de outros poderes?

O Despacho n° 184/2021 – GCFAMG (peça 08), determinou a intimação do Consulente para apresentar parecer tratando dos questionamentos formulados, nos termos exigidos pelo artigo 311 do RITCE/PR, sob pena de não conhecimento do feito.

A Câmara Municipal de Curitiba encaminhou então o Parecer-Consulta n° 03/2021-PROJURIS (peças 18), cujo opinativo defende a inaplicabilidade do artigo 14 da LRF às transações, que em seu entendimento, não configuraria renúncia de receita.

Quanto ao segundo questionamento, a manifestação instrutiva sustentou que, sendo a matéria tributária de iniciativa concorrente dos Chefes do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo, mas privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa para proposição de leis que afetem a organização administrativa, não haveria impedimento para que a designação da autoridade competente para a mediação tributária venha a se dar por regulamento.

O Despacho nº 236/2021 – GCFAMG (peça 23) recebeu a consulta, remetendo os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca-SJB que, na Informação nº 30/2021 (peça 24), indicou precedentes deste Tribunal que tangenciaram a matéria sem responder especificamente às questões formuladas.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização registrou a inexistência de impactos sobre sistemas ou fiscalizações decorrentes da resposta a ser oferecida, nos termos do Despacho nº 505/21 – CGF (peça 26).

Submetido à apreciação técnica, recebeu a Instrução 3558/21-CGM (peça 27), na qual a unidade técnica corroborou na íntegra o parecer do consultante. Assim, opinou que a transação tributária não se caracteriza como modalidade de renúncia de receita, não estando sujeita, portanto, à imposição legal de apresentação de estimativa de impacto financeiro para sua instituição. Quanto à designação de autoridade competente, por meio do exercício do Poder Regulamentar conferido à Administração Pública para editar atos gerais para complementar leis e possibilitar sua efetiva aplicação, manifestou entendimento no sentido de não haver óbice para que a designação de autoridade competente para a mediação tributária se dê por regulamento e/ou decreto, desde que em plena conformidade com as delimitações da lei autorizativa.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 100/22-PGC (peça 28), manifestou-se pelo conhecimento da Consulta, e resposta nos termos do parecer jurídico local, ratificado pela instrução.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A consulta preenche os requisitos disciplinados no art. 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas – legitimidade do consultante, objetividade dos quesitos, pertinência temática, prévia submissão à assessoria local e abstração mantendo-se o juízo de admissibilidade inicialmente exarado.

No mérito, não podem ser acompanhadas no todo as conclusões do Parecer colacionado pelo Consultante, assim apresentadas:

- 1) Questão nº 1:
  - a. A mediação é a técnica, que, mediante concessões mútuas, resulta na transação.
  - b. O Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, refere-se a incentivo ou benefício fiscal.

- c. O §1º do Art. 14 da LRF dispõe que a renúncia compreende “anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.
  - d. Inexiste classificação literal da transação como renúncia de receita.
  - e. Benefícios fiscais são concedidos pelo Estado como instrumentos de política fiscal.
  - f. A transação não é política de incentivo fiscal.
  - g. As limitações estabelecidas no art. 14 da LRF não se aplicam às transações e, por consequência, ao procedimento de mediação.
- 2) Questão nº 2:
- a. Iniciativa concorrente ao chefe do Executivo e membros do Legislativo em projetos de lei que versem sobre matéria tributária.
  - b. Possibilidade de parlamentar propor projeto de lei para regulamentar mediação tributária.
  - c. Iniciativa exclusiva do chefe do Executivo em projetos que afetam organização administrativa.
  - d. Designação de autoridade competente para a mediação tributária em lei de iniciativa parlamentar viola a separação dos poderes.
  - e. O Poder Regulamentar é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e possibilitar sua efetiva aplicação.
  - f. Inexistência de impedimento para que a designação de autoridade competente para a mediação tributária se dê por regulamento.” (peça 18, p. 15)

Diversamente do entendimento defendido pelo consultante quanto ao alcance dos efeitos da mediação tributária, analisando detidamente o instituto, a doutrina e a jurisprudência sobre o tema, é imperioso reconhecer que, através da transação tributária pode e muitas vezes resta configurada situação de renúncia de receita da qual decorre impacto nas previsões orçamentarias e financeiras do ente público, exigindo o atendimento às medidas de transparência e equilíbrio fiscal previstas na LRF, nos termos que passo a expor.

## 2.1 MEDIAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO MEIO PARA REALIZAÇÃO DE TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

O primeiro questionamento do Consultante é se mediação tributária configura ou não renúncia de receita, para fins do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Premissa para responder à questão de forma consoante com os princípios constitucionais e as regras legais atinentes ao tema é estabelecer, como o fez o parecerista do consultante, que a mediação tributária<sup>1</sup>, foi prevista como forma de resolução de conflitos pelo Novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/15, que em seu artigo 38, elenca entre os objetos passíveis de mediação: “Os casos em que a

<sup>1</sup> Instituto formalmente introduzido pelo novo Código de Processo Civil, [Lei nº 13.105/15](#), e cuja definição foi assim aposta pelo [Conselho Nacional de Justiça](#), “(...) é uma forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o conflito. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais ou complexos. A Mediação é um procedimento estruturado, não tem um prazo definido e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar soluções que compatibilizem seus interesses e necessidades”.

controvérsia jurídica seja relativa a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a créditos inscritos em dívida ativa da União”.

De fato, o alto custo de acionar o Poder Judiciário, aliado à necessidade de se alcançar maior efetividade nas cobranças tributárias, especialmente em circunstâncias nas quais haja incerteza sobre o resultado do litígio judicial ou administrativo, ou nas quais pode ser grande o tempo necessário para a decisão final sobre o embate travado, prejudicando o ingresso de receitas necessárias ao bom funcionamento estatal, enseja a busca de soluções mais eficientes para tais conflitos<sup>2</sup>.

Contudo, a Constituição Federal exige que as regras gerais de direito tributário, dentre as quais se incluem as que tratam da extinção do crédito tributário, devem ser estatuídas por intermédio de lei complementar – artigo 146, III, da CF/88 –, de modo que tal desiderato, a extinção do crédito fiscal, exige a utilização do instituto previsto no Código Tributário Nacional, qual seja, a transação fiscal, que é o resultado ao qual se pode chegar através dos procedimentos de mediação.

Por tal razão, é preciso estabelecer que o objeto da consulta deve ficar circunscrito ao instituto da transação tributária, resultado a que se objetiva chegar pela mediação, a qual se encontra prevista como modalidade de extinção do crédito tributário, nos termos do art. 156, inciso III do Código Tributário Nacional (CTN), sendo regulada pelo art. 171 do mesmo Código:

Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e conseqüente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

O dispositivo autoriza que o Poder Público tributante regulamente por meio de lei, na qual devem ser estabelecidas as condições necessárias para tanto, a possibilidade de celebração de transação no âmbito tributário como forma de encerramento dos litígios, e conseqüente extinção do crédito tributário.

Dessa feita, a mediação a que se refere a consulta, somente pode ser entendida como a técnica, que, mediante concessões mútuas, resulta na transação tributária, esta juridicamente válida como forma de extinção do crédito tributário, nos termos do artigo 171 do CTN.

2 Em similar sentido, defende GHILARDI: “Deste modo e primando pela boa-fé, a determinação de mediação em relação ao crédito fiscal, seja antes de ser ajuizado, quanto após seu ajuizamento, é possível e necessária com o firme propósito de estabelecer-se meios de pagamento do passivo fiscal, de maneira menos gravosa e respeitando-se a capacidade contributiva do contribuinte, gerando receita ao erário, reduzindo-se a inadimplência, contribuindo-se para a diminuição de processos que assolam o Judiciário e, sobretudo, reestabelecendo-se a paz social, com a solução do conflito.” GHILARDI, Alessandro de Rose. A mediação no âmbito dos executivos fiscais. Migalhas nº 5.398. Acesso em 20 de julho de 2022, in: <https://www.migalhas.com.br/depeso/311883/a-mediacao-no-ambito-dos-executivos-fiscais>

## 2.2 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E RENÚNCIA DE RECEITA

Os pressupostos para a utilização do instituto no âmbito tributário, constam do dispositivo legal, e são bem elucidados no estudo de Fábio Artigas GRILLO:

Considerada desde o ponto de vista material, a transação, como regra advinda da teoria geral desse instituto e extraída do Direito Privado (...) pressupõe, mesmo para fins tributários, a existência de três pressupostos essenciais, sendo eles: (i) a dúvida, incerteza, ou conflito já configurado; associados ao (ii) temor que essa situação gera para o contribuinte do ponto de vista de sua segurança jurídica; e, também, (iii) a vontade que os sujeitos integrantes da relação jurídica tributária tem de, mediante concessões mútuas e nos termos que a lei autorizadora vier a permitir, prevenir ou, desde logo, extinguir esse conflito real ou potencial.<sup>3</sup>

Partindo desse entendimento, é certo que o instituto da transação tributária não se confunde, *a priori*, com renúncia de receitas ou concessão de incentivos ou benefícios fiscais.

Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal, ao decidir a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.405/RS, concluiu ser constitucional a Lei Estadual do Estado do Rio Grande do Sul atacada, na parte em que criou modalidade de extinção do crédito tributário – transação – possibilitando a redução de multa, exclusivamente nas circunstâncias descritas, por não se confundir o instituto da transação com benefício fiscal que exige a regulamentação por Lei complementar, nos termos dos artigos 150, § 6<sup>o</sup> c/c 155, § 2<sup>o</sup>, XII, g, da CF.

Efetivamente, tratou a decisão de esclarecer que a possibilidade de transação, inclusive com redução de multa incidente sobre ICMS – imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – não configura as hipóteses constitucionais que condicionam a veiculação da regra jurídica por meio de lei complementar e com aprovação prévia pelo CONFAZ.

3 GRILLO, Fábio Artigas. Transação e justiça tributária. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012. p. 169. Acesso em 20 de julho de 2022 in: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28525/R%20-%20T%20-%20FABIO%20ARTIGAS%20GRILLO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

4 "Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

§ 6<sup>o</sup> Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2<sup>o</sup>, XII, g."

"Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...)

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

(...)

§ 2<sup>o</sup> O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

(...)

XII - cabe à lei complementar:

(...)

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados."

Em que pese o instituto da transação não se confunda com a concessão de benefício fiscal que demande o atendimento aos pressupostos fixados nos artigos 150, § 6º c/c 155, § 2º, XII, g, da CF/88, é preciso reconhecer que a transação, conforme os pressupostos e limites fixados em sua lei autorizadora, poderá ensejar a concessão de benefício fiscal que configure renúncia de receita, para fins de aplicação do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina:

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

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

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

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

Visto que a transação tributária exige regulamentação específica, por via de lei formal do ente tributante, estabelecendo os pressupostos, as condições, a autoridade competente, e o limite das concessões que podem ser feitas acerca do tributo e seus acessórios em litígio, para fins de extinção do crédito tributário, é certo que a lei poderá prever situações de renúncia de receita a serem efetivadas mediante o instrumento transacional.

O parecer jurídico acostado pelo próprio consultante muito apropriadamente destacou (peça 18, p. 09) que, embora não necessariamente ocorra renúncia de receita na transação, ela pode efetivamente existir nos casos em que, no bojo da lei autorizadora da transação, estiverem presentes algum dos institutos previstos no artigo 14 da LRF – anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Com efeito, a transação tributária pode ter por objeto aspectos materiais da regra matriz de incidência, aspectos de sua interpretação legal, de dilação de prazo para pagamento, de redução de atinentes à multa e juros por atraso no adimplemento da obrigação, e a redução do próprio montante do crédito tributário,

dentre outros<sup>5</sup>. Sempre que a transação envolver a desistência do ente público de seu direito de cobrar um crédito tributário total ou parcialmente, através da concessão de incentivos ou benefícios, importará a mediação em renúncia de receita<sup>6</sup>.

Marcus ABRAHAM, ao comentar o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, descreve cada um dos institutos que configuram os incentivos fiscais que ensejam sua aplicação, lembrando que eles têm os mesmos efeitos que os gastos públicos, o que impõe que se lhes dê transparência e que sua concessão observe o equilíbrio devido às contas públicas:

#### Renúncias de receitas e os incentivos fiscais

Com razão e propriedade, fundada nas ideias de transparência e de controle, a Lei de Responsabilidade Fiscal confere às renúncias de receitas similar importância e tratamento dados aos gastos públicos. Na realidade, o efeito financeiro entre uma renúncia de receita e um gasto é o mesmo, já que aquele determinado recurso financeiro cujo ingresso era esperado nos cofres públicos deixa de ser arrecadado por força de alguma espécie de renúncia fiscal. O termo usual atribuído a esses benefícios é 'Tax Expenditure' ou gasto tributário.

As renúncias de receitas concedidas a título de incentivos fiscais se operacionalizam, em regra, através de anistias, remissões, subsídios, créditos fiscais, isenções, redução de alíquotas ou base de cálculo.

Anistia é a exclusão do crédito fiscal a partir do perdão da infração e das penalidades correspondentes, com a dispensa do pagamento de multa e de juros de mora (...). Hoje em dia, a anistia não é mais vista como um favorecimento subjetivo e individual desprovido de fundamento e de interesse público, mas sim, como uma forma de beneficiar toda a sociedade dentro de programas que incentivam o pagamento de dívidas e a recuperação de créditos.

Remissão é a dispensa do pagamento total ou parcial do próprio crédito fiscal, concedida a partir da consideração: I – da situação econômica do

5 MENDONÇA, Priscila Faricelli de. Transação e arbitragem nas controvérsias tributárias. Dissertação de mestrado perante a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2013, p. 173. acesso em 20/07/2022, in: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-12022014-135619/publico/dissertacao\\_mestrado\\_final\\_Priscila\\_Faricelli\\_de\\_Mendonca.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-12022014-135619/publico/dissertacao_mestrado_final_Priscila_Faricelli_de_Mendonca.pdf)

6 Vale lembrar que os valores de créditos tributários cujas hipóteses de incidência já tenham ocorrido, foram valores previstos originalmente na LOA do exercício em que passaram a ser devidos pelo contribuinte, e que, caso não tenham sido adimplidos, passam a compor a Dívida Ativa do ente público. Assim, percebe-se que a previsão orçamentária inclusive precede o lançamento fiscal, que já configura a primeira etapa da execução da receita pública, posterior ao seu provisionamento, consoante ensinam ROCHA e PINHO:

"(...) a execução da receita pública compreende três estágios, quais sejam, lançamento, arrecadação e recolhimento, cada um evidenciando o comportamento da receita de forma a facilitar o conhecimento e a gestão do ingresso final dos recursos (PALUDO, 2011).

Na dicção do art. 142 do Código Tributário Nacional (CTN), o lançamento fiscal é entendido como o "procedimento tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido e identificar o sujeito". Ao seu turno, preceitua o art. 52 da Lei 4.320/64 que "são objeto de lançamento os impostos diretos e quaisquer outras rendas com vencimento determinado em lei, regulamento ou contrato".

Do exposto, pode-se concluir que a receita tributária deve ser registrada contabilmente já no momento do correspondente lançamento fiscal, vale dizer, antes do efetivo pagamento pelo sujeito passivo (contribuinte ou responsável) ao Fisco. (...)

Logo, não é o ingresso do recurso nos cofres públicos que determinará o momento do registro contábil da receita (enfoque orçamentário), mas a ocorrência do respectivo fato gerador (enfoque patrimonial), o que, se aplicado à realidade das rendas tributárias, indica ser a etapa do lançamento fiscal como a adequada para tal evidenciação."

ROCHA, João Paulo Vasconcelos, e PINHO, Vitor Gonçalves. A nova Contabilidade Pública e a Mensuração das receitas tributárias sob o Enfoque Patrimonial: Perspectivas para a Atuação dos Tribunais de Contas no Controle da Renúncia Fiscal. Revista Controle. Doutrina e Artigos. Volume XI, nº 2. Dezembro 2013. p. 67-68.

sujeito passivo; II – do erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato; III – da diminuta importância do crédito tributário; IV – de considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso; V – das condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.

Subsídio é a diferença entre o preço real de um produto e o preço pelo qual ele acaba sendo oferecido ao mercado (abaixo do real), a partir da concessão deste benefício pelo Estado ao particular (produtor ou comerciante), como medida para corrigir distorções de preço no mercado, ou para equilibrar a concorrência ou mesmo para incentivar a produção e consumo de determinados bens, desde que considerados de interesse público. (...)

Crédito presumido representa uma maneira indireta de redução do montante do tributo a ser pago, mediante a permissão de um ressarcimento ou compensação correspondente à parcela ou total do valor devido do próprio tributo a ser apurado, incidente sobre determinadas operações.

Isenção é a dispensa do pagamento de determinado tributo ou obrigação fiscal a partir de norma específica que impede a ocorrência do fato gerador. (...)

Redução de alíquota ou base de cálculo é a modificação dos critérios quantitativos de incidência dos tributos, afetando a forma de calcular a obrigação tributária e reduzindo, ao final, a carga fiscal em determinada operação.

Os efeitos concretos dessas renúncias fiscais são: a) redução na arrecadação potencial; b) aumento da disponibilidade econômica e financeira do contribuinte; c) exceção à regra jurídica impositiva geral. E o seu efeito esperado é o incentivo à adoção de uma determinada prática ou conduta do beneficiário do incentivo que ofereça e gere um ganho à comunidade diretamente relacionada ou à sociedade em geral.<sup>7</sup>

Assim, independentemente do nomen juris, toda vez que a lei que instituir a possibilidade de transação tributária permitir que seja oferecido perdão da infração e das penalidades correspondentes, com a dispensa do pagamento, ainda que parcial, de multa e de juros de mora, ou ainda quando permitir, sob qualquer justificativa, a dispensa do pagamento total ou parcial do próprio crédito fiscal, ou possibilitar qualquer outra das situações descritas acima, permitirá que, através da transação, se operacionalize renúncia de receita.

A conclusão do consultante acerca da possibilidade de a previsão legal da transação poder prever situações de renúncia de receita, foi amparada em boa doutrina de Priscila Faricelli de MENDONÇA, que assim tratou a matéria:

#### 1.7. A lei de responsabilidade fiscal

Importante avaliar, ainda tratando da transigibilidade do crédito tributário, da interface entre a transação tributária e a responsabilidade fiscal, na medida em que **a transação pode implicar vez por outras em renúncia fiscal**, estaria jungida aos mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000)

Ao tratar da transação tributária, o legislador deverá observar as premissas e condicionantes **nos casos em que a transação importe em renúncia fiscal por parte do ente tributante**, diante da disposição legal acerca dos cuidados necessários em decorrência da existência de renúncia por parte do poder público.

7 ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 44-45.

Vale refletir, nesse ponto, sobre o que configuraria renúncia fiscal, a ensejar a incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pode-se mencionar a remissão, anistia, dispensa de juros, parcelamento, dação em pagamento, p. ex., como modalidades pelas quais o sujeito ativo da relação jurídico tributária poderá instituir programa a ser aderido pelos contribuintes para quitar suas dívidas tributárias. **Qualquer uma de tais previsões, nesses termos, demandará uma análise orçamentária a justificar a relevante renúncia de receita.**

Vale destacar, no entanto, que o histórico dos programas de pagamento incentivado de tributos que concedem redução de penalidades representa relevante arrecadação, servido como incentivador ao pagamento de valores devidos pelos contribuintes e consequente mecanismo de viabilizar incremento na arrecadação tributária.

Diferentemente ocorrerá com o término de determinado litígio já travado entre fisco e contribuinte, pois não necessariamente restará configurada renúncia fiscal. Isso porque, por vezes o contribuinte tem fundamentos para desconstituir total ou parcialmente o lançamento tributário em discussão e o término do litígio mediante transação, afora viabilizar imediata arrecadação nos termos a serem acordados, representará economia de recursos com a defesa do Estado na controvérsia, que sabidamente onera todas as esferas do nosso poder público.

Importante, no entanto, assegurar que não haja em transações tributárias tratamento diferenciado ao contribuinte envolvido, sob pena de invalidação do negócio jurídico. Nesse caso, por certo a transação estaria sujeita à Lei Complementar nº 101/2000 e deverá justificar numericamente a viabilidade e adequação da medida, nos termos descritos na norma.

Importante, nesse contexto, ressaltar que as renúncias fiscais somente poderão ocorrer nos exatos termos da lei, o que mitiga a parcela de discricionariedade do agente administrativo. Tal aspecto decorre não só do artigo 171 do CTN, mas também da legalidade estrita tributária (conforme artigo 150 da Constituição Federal) e princípios que norteiam a atuação dos administradores públicos.

Ademais, qualquer transação que comprovadamente traga indevida vantagem ao particular, poderá ser invalidada com fundamento no artigo 14 da LRF, como afirma Hugo de Brito Machado.

**Assim, conclui-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser observada e cumprida para fins de conferir fundamento de validade à transação tributária**, mas não afasta sua viabilidade, sobretudo diante da preponderância de atendimento ao interesse público<sup>8</sup> (grifei)

Resta evidenciado assim que, conforme as condições fixadas pela lei que autorizar a realização de transação tributária, poderão dela decorrer situações de renúncia de receita, que inobstante não sejam impeditivas de sua realização, nem maculem sua validade, impõe a observância das exigências de transparência e equilíbrio fiscal estatuídos no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não é demais lembrar que as exigências do artigo 14 da LRF dão concretude à previsão contida no art. 165, § 6º, da Constituição, que impõe que o projeto de Lei Orçamentária Anual seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes da concessão de incentivos ou benefícios fiscais.

8 MENDONÇA, Priscila Faricelli de. Transação e arbitragem nas controvérsias tributárias. Dissertação de mestrado perante a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2013, p. 155-157. acesso em 20/07/2022, in: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-12022014-135619/publico/dissertacao\\_mestrado\\_final\\_Priscila\\_Faricelli\\_de\\_Mendonca.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-12022014-135619/publico/dissertacao_mestrado_final_Priscila_Faricelli_de_Mendonca.pdf)

Veja-se que outra seria a resposta a ser oferecida se o entendimento acerca dos possíveis objetos da transação tributária fosse reduzido, como preconiza parcela minoritária da doutrina, que expresso aqui com o entendimento defendido por Alessandro de Rose GHILARDI:

(...) quando falamos em mediação na esfera fiscal, não seremos levianos em cogitar que o ente fazendário transacione os direitos ou deles renuncie, não, muito ao contrário, falamos em ter o saldo devedor pago na integralidade, com os devidos acréscimos e consectários; todavia, referimo-nos, tão somente, à forma em que haverá seu pagamento, isto é, louvaremos a situação contributiva real, em detrimento da situação contributiva presumida, permitindo adequar as condições de pagamento à capacidade de cada sujeito passivo da obrigação inscrita.<sup>9</sup>

Em que pese tal entendimento doutrinário, a prática legislativa tem demonstrado cada vez mais a tendência dos entes públicos pátrios em, objetivando a otimização da recuperação de créditos fiscais, possibilitar a concessão de benefícios e incentivos fiscais através da instituição de transação tributária, com renúncia de receita.

As modalidades de transação mais praticadas tem sido as que concedem parcelamento do débito, moratória, ou abatimentos parciais de multa e juros – o que configura anistia – e que pode ser facilmente evocado em leis federais como a Lei nº 13.254/2016, que instituiu o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) e na mais recente lei federal a tratar do tema, a Lei nº 13.988/2020, que trata da transação e dos requisitos e condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

Esse fato vem sendo reconhecido pela doutrina, que expressamente reconhece que os programas de recuperação fiscal têm a natureza de transação tributária, na medida em que “há solução de litígio mediante concessões mútuas quando o contribuinte aceita pagar parte do valor atualizado do débito e o fisco concede algum desconto nos encargos incidentes sobre o débito fiscal. Tais concessões conferem necessária margem de discricionariedade ao ato das partes envolvidas no litígio a viabilizar sua qualificação como transação.<sup>10 11</sup>

9 GHILARDI, Alessandro de Rose. A mediação no âmbito dos executivos fiscais. Migalhas nº 5.398. Acesso em 20 de julho de 2022, in: <https://www.migalhas.com.br/depeso/311883/a-mediacao-no-ambito-dos-executivos-fiscais>

10 MENDONÇA, Priscila Faricelli de. Transação e arbitragem nas controvérsias tributárias. Dissertação de mestrado perante a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2013, p. 153. acesso em 20/07/2022, in: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-12022014-135619/publico/dissertacao\\_mestrado\\_final\\_Priscila\\_Faricelli\\_de\\_Mendonca.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-12022014-135619/publico/dissertacao_mestrado_final_Priscila_Faricelli_de_Mendonca.pdf)

11 Especificamente acerca da natureza transacional dos programas federais de recuperação fiscal criados a partir de 2000, veja-se: GRILLO, Fábio Artigas. Transação e justiça tributária. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012. p. 235-245. Acesso em 20 de julho de 2022 in: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28525/R%20-%20T%20-%20FABIO%20ARTIGAS%20GRILLO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

O Superior Tribunal de Justiça, inobstante com jurisprudência vacilante acerca de configurarem os parcelamentos modalidade de transação tributária, tem entendido que, ao aderir ao programa, o contribuinte abre mão do questionamento judicial, enquanto o fisco opta por não receber honorários advocatícios, o que caracteriza a composição própria do instituto<sup>12</sup>.

Já o Supremo Tribunal Federal, em recente decisão acerca do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária, expressamente o reconheceu como modalidade de transação, consoante se depreende do julgado na ADI 5729:

EMENTA: Direito tributário e penal. Ação direta de inconstitucionalidade. Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária. Sigilo de informações. 1. Ação direta contra os §§ 1º e 2º do art. 7º da Lei nº 13.254/2016, que tratam do sigilo das informações prestadas pelos contribuintes que aderirem ao Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT). 2. O RERCT foi criado com finalidade essencialmente arrecadatória, permitindo a regularização de bens ou recursos enviados ao exterior, lá mantidos ou repatriados, sem o cumprimento das formalidades legais. 3. A Lei nº 13.254/2016 estabelece benefícios e garantias a quem adere ao programa em contrapartida ao cumprimento dos seus deveres. Dentre as garantias, foi prevista a preservação do sigilo das informações prestadas (art. 7º, §§ 1º e 2º, objeto desta ADI). 4. Não há inconstitucionalidade nos dispositivos impugnados. Isso porque: (i) a Constituição, no art. 37, XXII, não determina o compartilhamento irrestrito de cadastro e de informações fiscais entre as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo viável limitação imposta pela lei; (ii) os contribuintes aderentes do programa, que é peculiar e excepcional, recebem tratamento isonômico, sendo indevido compará-los com os demais contribuintes; e (iii) compreendido o programa como espécie de transação, as regras especiais de sigilo são exemplos de garantia dada a quem opta por aderir a ele. Enquanto “regras do jogo”, devem ser, tanto quanto possível, mantidas e observadas, a fim de assegurar a expectativa legítima do aderente e proporcionar segurança jurídica à transação. 5. O programa de repatriação de ativos editado pela Lei nº 13.254/2016 atende, quanto à confidencialidade das informações, a parâmetros de recomendação da OCDE sobre o assunto, de modo que sua criação e implementação, em relação aos pontos impugnados nesta ação direta, não comprometem a imagem do país em termos de transparência internacional e de moralidade. 6. Improcedência dos pedidos, declarando-se a constitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 7º da Lei nº 13.254/2016, com a fixação da seguinte tese: “É constitucional a vedação legal ao compartilhamento de informações prestadas pelos aderentes ao RERCT com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como a equiparação da divulgação dessas informações à quebra de sigilo fiscal”. (ADI 5729, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 16-03-2021 PUBLIC 17-03-2021)

12 Veja-se, nesse sentido o decidido no AgRg no REsp 1231738. 1ª Turma. Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. J. 08/11/2011. No qual foi decidido: “AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. DESISTÊNCIA DOS EMBARGOS À EXECUÇÃO PELO CONTRIBUINTE PARA SUA INCLUSÃO EM PARCELAMENTO FISCAL. DESCABIMENTO DA CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (...) 2. Trata-se, em verdade, de uma verdadeira transação em que uma parte, o contribuinte, abre mão da ação judicial, e a outra, a FAZENDA, em contrapartida, dos honorários advocatícios, com o objetivo maior de satisfação do próprio crédito da Receita Federal, pois é sabido que as demandas judiciais consomem demasiado tempo.”

Em Curitiba, exemplificativamente, a [Lei Complementar nº 68/2008](#) previu a possibilidade de realização de transação. Referida legislação municipal, inobstante não especifique os objetos passíveis de transação ou a possibilidade de concessão de benefícios ou incentivos fiscais, expressamente determina o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal como condição de validade da transação, nos termos de seu artigo 2º, § 4º:

**Art. 2º** O procedimento tendente à obtenção da transação dar-se-á por intermédio de processo administrativo de transação a ser instaurado através de requerimento da parte interessada, e que terá seu termo mediante decisão irrecorrível do Procurador-Geral do Município.

(...)

**§ 4º** É condição para o deferimento do pedido a realização de avaliação financeira, a ser procedida pela Secretaria Municipal de Finanças, **atestando que a transação atende ao disposto na Lei Orçamentária Anual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual e que atende às normas de finanças públicas previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** (grifei)

As leis federais também têm estado atentas à necessidade de observância à Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo de destacar a previsão do artigo 9º da Lei nº 13.254/2016:

Art. 9º Os atos que dispuserem sobre a transação poderão, quando for o caso, condicionar sua concessão à observância das normas orçamentárias e financeiras.

Ademais, deve ser reconhecido que as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal não configuram obstáculos ao uso dos meios alternativos autocompositivos, e não impedem a realização de transação, como ensina, na doutrina, o professor Hugo de Brito Machado:

A finalidade da limitação contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal é simplesmente evitar que sejam concedidas pelo legislador vantagens a certos contribuintes sem uma razoável justificação, deixando a Fazenda Pública de arrecadar tributos a ela indiscutivelmente devidos. Ocorre que uma característica essencial da transação reside na dúvida quanto a ser devido, ou não, o tributo. A transação tem por objeto pôr fim a um litígio e para tanto ambas as partes, fisco e contribuinte, transigem sobre o que consideram ser de seu direito. O objetivo das restrições colocadas no art. 14, em referência, seguramente não foi obrigar as Fazendas Públicas a levar seus litígios até o fim.<sup>13</sup>

Deveras, se os montantes financeiros dos incentivos fiscais concedidos através de renúncias não forem quantificados e, assim, adequadamente registrados nas peças orçamentárias, restará dificultado o controle e percepção do resultado, não apenas pelo gestor público, como também, e principalmente, pela sociedade. Por outro lado, atendida

13 MACHADO, Hugo de Brito. Apud: ROCHA, Jucelino Oliveira da. A Possibilidade Constitucional/Legal Da Mediação Via Transação Na Administração Tributária À Luz Do Direito Brasileiro. Revista da PGE-MS. Edição 17. Consultado em 20 de julho de 2022 in: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Revista-PGE-Monografia-Jucelino.pdf>

a imposição da LRF, os resultados das transações serão conhecidos, permitindo-se uma reavaliação anual da sua conveniência e interesse da sua manutenção.

Em suma, os mecanismos de mediação, com o resultado de transação tributária, podem e devem ser utilizados como forma de recuperação de créditos fiscais. Contudo, a fim de lhes conferir maior racionalidade, controle e transparência, sempre que a transação implicar qualquer modalidade de renúncia de receita, seja pela redução do valor do crédito tributário mesmo, seja pela redução ou afastamento de multa e juros incidentes, ou outros incentivos que caracterizam renúncia fiscal, devem ser atendidas as exigências da LRF, em seu artigo 14, quanto à elaboração de prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, e das medidas adotadas quanto ao restabelecimento do equilíbrio das contas públicas presentes e futuras.

Por fim, consigne-se, por relevante, que a permissão de transação de créditos fiscais é medida drástica, que coloca em xeque princípios relevantes como o da isonomia dos contribuintes e da primazia do interesse público, dentre outros, o que exige que o legislador, como medida adicional, proceda estudos não apenas para identificar eventuais falhas na legislação vigente que tenham ensejado o litígio a ser transacionado, como também a existência de inconformidades entre as exigências tributárias estatuídas em lei e a realidade econômica própria dos contribuintes afetados pela jurisdição do poder tributante.

### 2.3 OS IMPACTOS DAS MEDIDAS DE TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA DEVEM SER ESTIMADOS DE FORMA GLOBAL, COM INDICAÇÃO NA ESTIMATIVA DE RECEITA CORRENTE, E POR CONSEQUÊNCIA, NA APURAÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO E ATINGIMENTO DAS METAS FISCAIS A SEREM FIXADOS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Nas situações em que a transação de créditos envolver abatimento de multa e juros devidos, ou ainda, redução do valor do crédito principal, embora por via transversa, acaba por caracterizar uma forma de antecipação (mitigada) de receita. Nesse caso, devem ser estimados pelo gestor tanto o acréscimo de receita a ser recuperada no exercício, vez que a antecipação na recuperação da Dívida Ativa deverá aumentar a Receita Corrente Líquida do exercício, como também a redução da Dívida Ativa para os exercícios subsequentes.

Isso porque, tanto os créditos tributários a nascer durante o exercício financeiro corrente, como aqueles já nascidos em exercícios anteriores e não adimplidos pelos devedores, devem fazer e fazem parte da programação orçamentária financeira do ente público<sup>14</sup>:

14 Nesse sentido, o Manual de Contabilidade Pública (<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>) impõe que a receita corrente seja discriminadamente estimada da seguinte forma:

Tabela 1

Dígito:	1º	2º	3º	4º a 7º	8º	Descrição-Padrão dos Códigos de Tipo:																				
Significado:	Cat. Econômica	Origem	Espécie	Desdobramentos	Tipo																					
Código:	x	x	x	x	xx. x	<table border="1"> <tr><td>0</td><td>Natureza Agregadora</td></tr> <tr><td>1</td><td>Receita Principal</td></tr> <tr><td>2</td><td>Multa e Juros da Receita Principal</td></tr> <tr><td>3</td><td>Dívida Ativa da Receita Principal</td></tr> <tr><td>4</td><td>Multa e Juros da Dívida Ativa da Receita Principal</td></tr> <tr><td>5</td><td>Multa da Receita Principal quando não se aplicar o tipo 2</td></tr> <tr><td>6</td><td>Juros da Receita Principal quando não se aplicar o tipo 2</td></tr> <tr><td>7</td><td>Multas da Dívida Ativa quando não se aplicar o tipo 4</td></tr> <tr><td>8</td><td>Juros da Dívida Ativa quando não se aplicar o tipo 4</td></tr> <tr><td>9</td><td>Desdobramento a ser especificado futuramente pela SOF e STN</td></tr> </table>	0	Natureza Agregadora	1	Receita Principal	2	Multa e Juros da Receita Principal	3	Dívida Ativa da Receita Principal	4	Multa e Juros da Dívida Ativa da Receita Principal	5	Multa da Receita Principal quando não se aplicar o tipo 2	6	Juros da Receita Principal quando não se aplicar o tipo 2	7	Multas da Dívida Ativa quando não se aplicar o tipo 4	8	Juros da Dívida Ativa quando não se aplicar o tipo 4	9	Desdobramento a ser especificado futuramente pela SOF e STN
0	Natureza Agregadora																									
1	Receita Principal																									
2	Multa e Juros da Receita Principal																									
3	Dívida Ativa da Receita Principal																									
4	Multa e Juros da Dívida Ativa da Receita Principal																									
5	Multa da Receita Principal quando não se aplicar o tipo 2																									
6	Juros da Receita Principal quando não se aplicar o tipo 2																									
7	Multas da Dívida Ativa quando não se aplicar o tipo 4																									
8	Juros da Dívida Ativa quando não se aplicar o tipo 4																									
9	Desdobramento a ser especificado futuramente pela SOF e STN																									

Fonte: autor.

Consoante se depreende do Manual de Contabilidade Pública, a estimativa da Receita Corrente Líquida que será lançada na LOA prevê a arrecadação dos tributos de competência do ente público, usualmente com base no histórico de arrecadação de anos anteriores, prevendo-se inclusive a arrecadação de multa e juros por eventuais atrasos no recolhimento desses valores.

Já os tributos vencidos e não pagos em exercícios anteriores compõe a Dívida Ativa<sup>15</sup> do ente, conforme conceituado no artigo 201 do Código Tributário Nacional<sup>16</sup>, e devem ser escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nos termos estatuídos pelo artigo 39 da Lei 4.320/64.<sup>17</sup>

15 “Dívida ativa” é o nome dado às dívidas regulares perante os entes federados e seus órgãos diretos e indiretos. Na prática, caracteriza-se como um débito devidamente apurado pelo Poder Público que não foi contestado pelo interessado dentro do prazo legal após a expedição de auto de lançamento ou do auto de infração.

16 Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Parágrafo único. A fluência de juros de mora não exclui, para os efeitos deste artigo, a liquidez do crédito.

17 “Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de

Havendo previsão legal para a realização de transação com os devedores desses créditos, inclusive com a possibilidade de abatimento, ainda que parcial, de multa e juros, ou mesmo do valor principal do débito, é certo que haverá impacto na previsão orçamentária, o qual deve ser estimado pelo gestor fazendário.

Veja-se que este impacto tanto poderá ser de acréscimo de receitas para o exercício, uma vez que o recebimento de débitos através da transação poderá incrementar o montante de receita corrente a ser arrecadada no exercício, como importará na redução do montante da Dívida Ativa para os exercícios subsequentes, com impacto no cálculo da receita futura, fatos estes que devem ser levados em consideração na elaboração dos Demonstrativos de Metas Anuais a serem elaborados na forma prescrita pelo Manual de Demonstrativos Financeiros<sup>18</sup>.

É o que determina o artigo 4º, § 2º, V, da Lei Complementar nº 101/2000<sup>19</sup>, no

ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

(...)

§ 4º - A receita da Dívida Ativa abrange os créditos mencionados nos parágrafos anteriores, bem como os valores correspondentes à respectiva atualização monetária, à multa e juros de mora e ao encargo de que tratam o [art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969](#), e o [art. 3º do Decreto-lei nº 1.645, de 11 de dezembro de 1978](#).

§ 5º - A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.

18

#### 02.01.03.01 Demonstrativo 1 – Metas Anuais – Estados, DF e Municípios

-ENTE DA FEDERAÇÃO-  
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS  
ANEXO DE METAS FISCAIS  
METAS ANUAIS  
-ANO DE REFERÊNCIA-

AMF - Demonstrativo 1 (LRF, art. 4º, § 1º)

ESPECIFICAÇÃO	<Ano de Referência>				<Ano1>				<Ano2>			
	Valor	Valor	% PIB	% RCL	Valor	Valor	% PIB	% RCL	Valor	Valor	% PIB	% RCL
	Corrente	Constante	(a / PIB)	(a / RCL)	Corrente	Constante	(b / PIB)	(b / RCL)	Corrente	Constante	(c / PIB)	(c / RCL)
(a)	(b)	x 100	x 100	(d)	(e)	x 100	x 100	(f)	(g)	x 100	x 100	
Receita Total												
Receitas Primárias (I)												
Receitas Primárias Correntes												
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria												
Contribuições												
Transferências Correntes												
Demais Receitas Primárias Correntes												
Receitas Primárias de Capital												
Despesa Total												
Despesas Primárias (II)												
Despesas Primárias Correntes												
Pessoal e Encargos Sociais												
Outras Despesas Correntes												
Despesas Primárias de Capital												
Pagamento de Restos a Pagar de Despesas Primárias												
Resultado Primário (III) = (I - II)												
Juros, Encargos e Variações Monetárias Adios (IV)												
Juros, Encargos e Variações Monetárias Passivos (V)												
Resultado Nominal - (VI) = (III + (IV - V))												
Dívida Pública Consolidada												
Dívida Consolidada Liquidada												
Receitas Primárias subtraídas de PPP (VII)												
Despesas Primárias geradas por PPP (VIII)												
Impacto do saldo das PPPs (IX) = (VII - VIII)												

FONTE: Sistema "Siscon" - Unidade Responsável: "Siscon". Data de emissão: "01/01/2022" e hora de emissão: "00:00:00".

Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>:

19

“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

(...)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

(...)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

sentido de que havendo alteração da arrecadação – aumento da receita corrente esperado em razão das condições favoráveis de negociação de dívidas oferecidas ao contribuinte, com a correlata redução do passivo a recuperar (DA) decorrente de redução de valores de multa e juros incidentes, ou do próprio crédito, conforme o alcance permitido pela legislação de transação de regência – tais impactos devem ser estimados na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A par da elaboração do quadro de margem de expansão das despesas de caráter continuado, nos casos em que seja editada lei permitindo ao ente público a transação de créditos fiscais, com renúncia de receita, deverá ser elaborado o correlato demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, que visa evidenciar a estimativa da margem de redução das receitas decorrentes de recuperação da Dívida Ativa no exercício de referência e nos dois exercícios seguintes.

Tudo isso deve ser feito de forma *estimada* e *global* para cada exercício financeiro, e não individual para cada ato de transação que venha a ser levada a termo pelas Procuradorias Fiscais ou órgãos equivalentes.

A estimativa de impacto deve levar em consideração a expectativa global de impacto das medidas de recuperação fiscal autorizadas pela Lei de Transação tributária, tanto de incremento imediato da receita, como de sua redução de arrecadação futura, preferencialmente indicando aos agentes competentes para celebrar transação os limites orçamentário-financeiros globais que devem ser considerados para garantir que se mantenha o equilíbrio das contas públicas e as metas projetadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Somente desta forma estará preservada a responsabilidade na gestão fiscal, a qual pressupõe a ação planejada e transparente com vistas a manter o equilíbrio das contas públicas.

Resposta ao primeiro questionamento: A instituição da mediação tributária, com a possibilidade de redução dos valores a serem recebidos pela Fazenda Pública, importa a previsão de realização de transação tributária, prevista no artigo 171 do

---

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente." (grifei)

CTN, com possível situação de renúncia de receita. Assim, se a lei que permitir a realização de transação permitir a adoção de medidas de renúncia de receita, o impacto dos atos de renúncia deve ser estimado de forma global na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tanto levando em consideração o aumento de arrecadação pela antecipação na recuperação da Dívida Ativa, como também o impacto na redução da dívida ativa para os exercícios subsequentes, o que atenderá ao artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

## 2.4 TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E DESIGNAÇÃO LEGAL DA AUTORIDADE COMPETENTE

O segundo ponto a ser aclarado mediante consulta diz respeito a possibilidade de instituição de mediação tributária sem a designação expressa em lei da autoridade competente para formalizá-la.

De fato, reconhecendo ser vedado ao Poder Legislativo a iniciativa de leis que versem sobre a gestão municipal<sup>20</sup>, e assim, a impossibilidade desse poder apresentar proposta de lei tratando da competência de agentes públicos, questiona o Consultante se o Poder executivo poderia designar a autoridade competente para formalizar a mediação (no caso, transação), pela via regulamentar do Decreto.

Primeiramente, reconheça-se o fato de que a indicação da autoridade competente para a mediação tributária por lei de iniciativa parlamentar representaria ofensa à separação dos poderes por ingerência na Administração Municipal.

Isso posto, o parecer acostado pelo consultante defende que não haveria óbice à que a designação da autoridade competente para a formalização da transação tributária fosse promovida pelo Poder Executivo mediante ato regulamentar – Decreto executivo. Fundamenta sua conclusão no artigo 84, inc. IV da Constituição Federal, que dentre as atribuições do Chefe do Poder executivo elenca a de editar atos gerais para complementar as leis e possibilitar sua efetiva aplicação. Traz então a seguinte lição de e Diógenes Gasparini, quanto aos limites do Poder Regulamentar pelo Poder Executivo:

A atribuição regulamentar sofre três ordens de limites que, se inobservados, invalidam-na. São os limites formais, legais e constitucionais. São formais, por exemplo, os que dizem respeito ao veículo de exteriorização, pois o regulamento, conforme prescrito no art. 84, IV, da Constituição Federal, há de ser manifestado mediante decreto. [...] São legais os que se relacionam

20 Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual é inconstitucional qualquer tentativa de ingerência na organização administrativa por iniciativa parlamentar, destacada pelo próprio consultante:

"(...)

I - Esta Corte possui entendimento firmado no sentido de que há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

(...) (STF - AgR RE: 1149013 SP - SÃO PAULO 2232361-62.2017.8.26.0000, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 15/05/2020, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-127 22-05-2020)

com o extravasamento da atribuição [...] São constitucionais os que se relacionam com as reservas legais. A inobservância desses limites vicia o regulamento, tornando-o ilegal. (peça 18, p. 14)

Conclui o consulente que seria possível a designação do agente competente para formalizar a mediação mediante Decreto do Prefeito Municipal, vez que, em seu entendimento “não há no ordenamento jurídico pátrio norma que restrinja a determinação da referida autoridade à disposição legal, diferentemente do que ocorre a exemplo da transação tributária” (peça 18, p. 14).

Ora, o posicionalmente adotado quanto ao segundo questionamento é contraditório face às manifestações contidas no próprio parecer, quanto ao primeiro tópico, no qual, acertadamente se destaca que a mediação é o método para se chegar à transação (peça 18, p. 04), e contra a primeira de suas conclusões: “a. A mediação é a técnica, que, mediante concessões mútuas, resulta na transação” (peça 18, p. 15).

Retomando a premissa do questionamento, segundo a qual a mediação pretendida pelo consulente é aquela que objetiva a extinção do crédito tributário. E extinção de crédito tributário é matéria geral de direito tributário que somente pode ser regulamentada por lei complementar, por força do artigo 146, III, da Constituição Federal<sup>21</sup>, o que afasta a possibilidade, neste momento jurídico, de que a mediação seja utilizada como *outro* instrumento destinado a extinção do crédito tributário, com conceito e alcance distinto, na área fiscal, daquele inicialmente apresentado, ou seja, como meio por meio do qual se objetiva a transação fiscal.

Dessa feita, e estabelecendo a necessária coerência entre o que foi anteriormente exposto no sentido de que a mediação tributária tem por resultado a realização da transação tributária, modalidade de extinção do crédito tributário, a qual se encontra regulada pelo art. 171 do CTN, é certo que a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso, deve ser indicada por lei, *verbis*:

Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.

Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.

Assim, se à Administração não é permitido praticar qualquer sorte de transação sem lei anterior que estabeleça os pressupostos e as condições para tanto, a validade jurídica do ato transacional também está condicionada a que seja praticado pela autoridade legalmente estatuída para tanto.

21 Art. 146. Cabe à lei complementar:  
III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

Não é por outra razão que as leis que prevêm a formalização de transação, como exemplificativamente a Lei nº 13.988/2020 e também a Lei Complementar nº 68/2008<sup>22</sup> do Município de Curitiba, expressamente estabelecem o agente com competência para a formalização da transação.

Resposta: Na medida em que a mediação tributária somente pode ser formalizada mediante transação, prevista no artigo 171 do CTN, nos termos do mesmo dispositivo, a indicação da autoridade competente para sua realização deve ser feita através de lei em sentido formal.

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná conhecer a Consulta formulada pela Câmara Municipal de Curitiba através de seu Presidente, e oferecer resposta nos seguintes termos:

Pergunta 1. Considerando que a maioria dos processos são inexequíveis e a chance de rever os valores são ínfimas, acarretado em perda de valores para o Município, a instituição da mediação tributária, com a possibilidade de rever os valores ainda de seja reduzido seria mesmo assim considerado renúncia de receita? Necessita estudo de impacto orçamentário?

Resposta: A instituição da mediação tributária, com a possibilidade de redução dos valores a serem recebidos pela Fazenda Pública, importa a previsão de realização de transação tributária, prevista no artigo 171 do CTN, com possível situação de renúncia de receita. Assim, se a lei que permitir a realização de transação permitir a adoção de medidas de renúncia de receita, o impacto dos atos de renúncia deve ser estimado de forma global na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tanto levando em consideração o aumento de arrecadação pela antecipação na recuperação da Dívida Ativa, como também o impacto na redução da dívida ativa para os exercícios subsequentes, o que atenderá ao artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

Pergunta 2. É constitucional e viável instituir a Mediação Tributária, sem designar a autoridade competente para tanto, porém estipulando que caberá ao Poder Executivo regulamentar a matéria, visto que é vedado ao Poder Legislativo iniciar projetos de Lei que criem obrigações para órgãos de outros poderes?

Resposta: Na medida em que a mediação tributária somente pode ser formalizada mediante transação, prevista no artigo 171 do CTN, nos termos do mesmo dispositivo, a indicação da autoridade competente para sua realização deve ser feita através de lei em sentido formal.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL

22 Art, 2º O procedimento tendente à obtenção da transação dar-se-á por intermédio de processo administrativo de transação a ser instaurado através de requerimento da parte interessada, e que terá seu termo mediante decisão irrecurável do Procurador-Geral do Município.

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 pela Câmara Municipal de Curitiba através de seu Presidente, e oferecer resposta nos seguintes termos:

I - Pergunta 1. Considerando que a maioria dos processos são inexecutáveis e a chance de rever os valores são ínfimas, acarretado em perda de valores para o Município, a instituição da mediação tributária, com a possibilidade de rever os valores ainda de seja reduzido seria mesmo assim considerado renúncia de receita? Necessita estudo de impacto orçamentário?

Resposta: A instituição da mediação tributária, com a possibilidade de redução dos valores a serem recebidos pela Fazenda Pública, importa a previsão de realização de transação tributária, prevista no artigo 171 do CTN, com possível situação de renúncia de receita. Assim, se a lei que permitir a realização de transação permitir a adoção de medidas de renúncia de receita, o impacto dos atos de renúncia deve ser estimado de forma global na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tanto levando em consideração o aumento de arrecadação pela antecipação na recuperação da Dívida Ativa, como também o impacto na redução da dívida ativa para os exercícios subsequentes, o que atenderá ao artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000;

II - Pergunta 2. É constitucional e viável instituir a Mediação Tributária, sem designar a autoridade competente para tanto, porém estipulando que caberá ao Poder Executivo regulamentar a matéria, visto que é vedado ao Poder Legislativo iniciar projetos de Lei que criem obrigações para órgãos de outros poderes?

Resposta: Na medida em que a mediação tributária somente pode ser formalizada mediante transação, prevista no artigo 171 do CTN, nos termos do mesmo dispositivo, a indicação da autoridade competente para sua realização deve ser feita através de lei em sentido formal.

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, 13 de outubro de 2022 – Sessão Virtual nº 14.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Conselheiro Relator

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Presidente

# MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

## LICITAÇÃO - PARÂMETROS

PROCESSO N° : 323786/19  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE  
INTERESSADO : MÁRCIO CLAUDIO WOZNIACK, MARCO ANTONIO MARCONDES SILVA, NASSIB KASSEM HAMMAD  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO N° 2210/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Licitações e contratos. Tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte. Disponibilização de processos licitatórios na internet. Reajustes por apostilamento. Conhecimento em parte. Resposta.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Márcio Cláudio Wozniack, então Prefeito do Município de Fazenda Rio Grande, em que apresentou os seguintes questionamentos:

- a) Qual o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná com relação à documentação necessária exigida para comprovação de enquadramento de licitantes como MEI, ME e EPP, visando concessão do tratamento diferenciado em licitações? Há legalidade na exigência de “Declaração” que ateste a condição de ME, EPP e MEI assinada conjuntamente pelo administrador da pessoa jurídica e o contador responsável?
- b) No que diz respeito às políticas públicas que implementem o tratamento diferenciado às ME, EPP e MEI, o Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná entende que há legalidade na execução de certames licitatórios com participação exclusiva de ME, EPP e MEI locais e/ou regionais embasados nestas políticas públicas?
- c) Especificamente acerca dos Microempreendedores Individuais (MEI's), qual o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto à dispensa ou não exigência de apresentação de Atestado de Capacidade Técnica em certames licitatórios? Qual deve ser a diferenciação na documentação exigida dos MEI's em certames licitatórios? Em sendo legítima a dispensa de apresentação de Atestado de Capacidade Técnica, por meio de qual documento a Administração Pública poderia assegurar-se quanto à capacidade do potencial licitante em atender o objeto licitatório?
- d) Tendo em vista a insegurança que os empresários têm com relação ao descumprimento dos prazos de pagamento por parte da Administração Pública em geral e atentando-se para o tratamento diferenciado instituído em lei, haveria a possibilidade legal de instituir preferência de pagamento para as ME, EPP e MEI que venham a fornecer bens e serviços para o Município? A adoção desta prática colocaria o gestor público em risco

por descumprimento da ordem cronológica de pagamento imposta legalmente?

e) Quanto à possibilidade de realização de subcontratação de ME, EPP e MEI prevista no artigo 48, II, da Lei Complementar Federal n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, por parte de licitantes não enquadrados, de que forma seriam realizados os pagamentos diretamente à empresa subcontratada, conforme disposição legal, considerando que atualmente o layout do SIM-AM não aceita a vinculação de pessoa jurídica ao contrato que não tenha participado desde o início da fase externa da licitação? Da mesma forma, não se verifica possível emitir Termo Aditivo de contrato onde figure pessoa jurídica não vinculada como participante da licitação, como solucionaríamos este impasse? Justifica-se a relevância do pagamento de forma direta às ME, EPP e MEI a fim de evitar ocorrência de inadimplência da empresa subcontratante para com a subcontratada, o que parece ser o objetivo da legislação que beneficia as ME, EPP e MEI.

f) O Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná entende que o Decreto n.º 9.412/18 que alterou os valores do artigo 23 da Lei Federal n.º 8.666/1993 abrange os municípios? Em caso de negativa, qual seria o instrumento utilizado para atualização dos valores e qual a periodicidade de aplicação a ser respeitada? Em caso positivo, como delimitar os valores a serem utilizados em 2018?

g) Em qual fase da licitação se deve solicitar a certidão simplificada das ME, EPP e MEI?

h) Relativamente à obrigação imposta pela Lei Estadual n.º 19.581, de 04 de julho de 2018, que trata sobre a disponibilização da íntegra dos processos licitatórios pelos órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta, o que se deve considerar como íntegra em tempo real dos processos licitatórios a serem disponibilizados nos sites dos municípios?

i) Qual o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná em relação à legalidade no ato de priorizar as compras de produtos que serão fornecidos por ME, EPP e MEI, em detrimento das demais licitantes não enquadrados nas contratações e aquisições realizadas por Atas de Registro de Preços? O fator preço precisaria ser analisado para que fosse possível a priorização?

j) Em casos de contrato de monopólio como aquisições de asfaltos, emulsões e outros elementos desta espécie, devida à grande variação de custos, qual o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre a legalidade em se estabelecer reajuste por simples apostilamento sem a emissão de aditivo contratual?

A Procuradoria Jurídica do Município emitiu o devido parecer (peça 4), posicionando-se a respeito das dúvidas do consulente.

Pelo Despacho n.º 604/19-GCILB (peça 6), admitiu-se o processamento da Consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por meio da Informação n.º 52/19-SJB (peça 8), noticiou ter encontrado em sua base de dados algumas decisões<sup>1</sup> acerca do tema.

Por intermédio do Despacho n.º 88/20-CGF (peça 11), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização externou que, caso haja alteração no entendimento vigente, após

<sup>1</sup> Acórdãos n.º 2159/18-STP; n.º 1141/18-STP; n.º 1376/18-STP; n.º 5454/15-STP.

o julgamento o processo deve retornar àquela unidade para ciência e adoção das medidas pertinentes.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em resposta às dúvidas apresentadas, concluiu (Instrução nº 1862/21-CGM, peça 12):

- a) Cabe ao Município a regulamentação sobre a forma de comprovação da condição de MPE em seu âmbito. Contudo, mostra-se descabida a exigência de que a declaração de enquadramento seja firmada por contador, sendo suficiente a assinatura do representante legal da empresa.
- b) Considerando que o presente questionamento foi respondido por decisão do Pleno com efeito normativo, cabível a extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 313, §4º, do Regimento Interno, comunicando-se ao Consulente a existência do Prejulgado nº 27.
- c) Os documentos exigidos para a qualificação técnica, conforme o art. 37, XXI, da Constituição Federal, têm de estar circunscritos ao mínimo necessário para a execução do objeto, devendo ser os mesmos para os MEI e para as pessoas jurídicas.
- d) É possível o estabelecimento, através de lei local, de tratamento diferenciado na ordem de pagamento às MPE, visando assegurar 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.
- e) É possível o pagamento direto aos subcontratados enquadrados como MPE, hipótese prevista no art. 48, II, § 2º, da Lei Complementar nº 123/06.
- f) Considerando que o presente questionamento foi respondido por decisão do Pleno com efeito normativo, cabível a extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 313, § 4º, do Regimento Interno, comunicando-se ao Consulente a existência do Acórdão nº 1200/19 - Tribunal Pleno.
- g) A certidão simplificada da Junta Comercial pode ser exigida na fase de habilitação.
- h) Todo o procedimento licitatório deve ser disponibilizado, inclusive a sua fase interna, no tempo necessário à sua inserção no Portal da Transparência, devendo ser resguardado os documentos que tenham a publicidade diferida.
- i) É possível priorizar as compras de produtos da cota reservada nas atas de registro de preços, desde que haja previsão no instrumento convocatório, bem como que o preço não seja superior ao da cota principal.
- j) O mero reajuste de preços previsto no contrato pode ser realizado através de apostilamento.

O Ministério Público de Contas corroborou em parte o opinativo técnico (Parecer nº 15/22-PGC, peça 13):

(...) pelo conhecimento parcial da consulta, não devendo ser conhecidos os quesitos (b) e (f) e, no mérito, pelo oferecimento da seguinte resposta para o quesito (d): extrapola a competência legislativa local a instituição de preferências que alterem a ordem legal de pagamento dos débitos municipais, ainda que a pretexto de ampliar os benefícios da Lei Complementar nº 123/2006; e, quanto às demandas remanescentes, pelo acolhimento das sugestões exaradas no opinativo técnico.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, ressalto que conheço desta Consulta apenas em parte, pois ausentes requisitos de admissibilidade quanto a dois questionamentos, conforme passo a expor.

No quesito (b), o Consulente indagou se, com base nas políticas públicas de tratamento diferenciado às microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP) e microempreendedores individuais (MEI), esta Corte entende que há legalidade na execução de licitações com participação exclusiva de ME, EPP e MEI locais e/ou regionais.

Ocorre que, por meio do Acórdão nº 2122/19-STP<sup>2</sup>, aprovou-se o Prejulgado nº 27, que, entre outros aspectos, fixou o seguinte entendimento:

i) É possível, mediante expressa previsão em lei local ou no instrumento convocatório, realizar licitações exclusivas a microempresas e empresas de pequeno porte, sediadas em determinado local ou região, em virtude da peculiaridade do objeto a ser licitado ou para implementação dos objetivos propostos no art. 47<sup>3</sup>, Lei Complementar n.º 123/2006, desde que, devidamente justificado;

Nos termos regimentais<sup>4</sup>, tal decisão possui caráter normativo.

Considerando que a dúvida já foi esclarecida por este Tribunal, cabível a aplicação do § 4<sup>os</sup> do artigo 313 do Regimento Interno.

Desse modo, acompanhando as manifestações uniformes, deixo de conhecer da Consulta, nesse ponto.

Já no quesito (f), o consulente inquiriu se esta Corte entende que o Decreto nº 9.412/18<sup>6</sup> (que atualizou os valores do artigo 23 da Lei nº 8.666/93) abrange os Municípios; em caso de resposta negativa, qual seria o instrumento utilizado para atualização dos montantes e periodicidade de aplicação; e, se positiva, como delimitar os valores a serem utilizados.

2 Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão. Unânime. Votaram também Nestor Baptista, Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Ivens Zschoerper Linhares e o Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca.

3 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.

4 Art. 414. O prejulgado tem caráter normativo e será aplicado sempre que invocado no exame processual.

5 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

§ 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

6 Art. 1º Os valores estabelecidos nos [incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);

b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e

c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

Este Tribunal já teve a oportunidade de discutir o assunto, quando da apreciação do Processo de Consulta nº 52336-6/18, que gerou o Acórdão nº 1200/19-STP<sup>7</sup>, em que se concluiu:

Tendo em vista que as normas gerais previstas na Lei de Licitações se aplicam aos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os limites financeiros das modalidades licitatórias ali previstos, devidamente atualizados por Decreto do Poder Executivo Federal, também devem ser aplicados aos Estados e Municípios, de modo direto, sem a necessidade de qualquer providência pelos Poderes Estaduais ou Municipais.

Sobre “como delimitar os valores a serem utilizados”, evidencia-se objetivamente, conforme artigo 2º do Decreto nº 9.412/18, que o emprego das novas quantias pôde ser efetuado a partir da entrada em vigor de tal norma, ou seja, trinta dias após sua publicação (a qual ocorreu em 19/06/2018).

Portanto, na medida em que o tema já foi apreciado por esta Corte, o § 4º do artigo 313 do Regimento Interno deve ser novamente aplicado.

Sendo assim, no mesmo sentido das manifestações uniformes, não conheço da Consulta quanto ao quesito (f).

Passo ao exame das demais questões.

No quesito (a), indagou-se qual o posicionamento deste Tribunal em relação à documentação a ser exigida para que se comprove o enquadramento de licitantes como MEI, ME e EPP, visando concessão de tratamento diferenciado; e se há legalidade na exigência de “Declaração” que ateste a condição de ME, EPP e MEI, assinada em conjunto pelo administrador da pessoa jurídica e o Contador responsável.

Pois bem.

A Lei Complementar nº 123/06 não disciplina acerca da maneira de se comprovar o atendimento das condições para enquadramento de empresas como MEI, ME ou EPP.

No âmbito federal, a regulamentação do tema ocorreu com a edição do Decreto nº 8.538/15, o qual dispõe:

Art. 13, § 2º. Deverá ser exigida do licitante a ser beneficiado a declaração, sob as penas da lei, de que cumpre os requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa de pequeno porte, microempreendedor individual, produtor rural pessoa física, agricultor familiar ou sociedade cooperativa, o que o tornará apto a usufruir do tratamento favorecido estabelecido nos [art. 42 ao art. 49 da Lei Complementar nº 123, de 2006](#).

Nos termos desse dispositivo, exige-se do licitante apenas a apresentação da declaração de que cumpre os requisitos legais para tal enquadramento, sendo desnecessária a entrega de certidão expedida pela Junta Comercial.

7 Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Unânime. Votaram também Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo, Ivens Zschoerper Linhares e o Auditor Cláudio Augusto Kania.

8 Art. 2º. Este Decreto entra em vigor trinta dias após a data de sua publicação.

Como bem explanou a Coordenadoria de Gestão Municipal<sup>9</sup>:

Embora seja de competência dos municípios a regulamentação sobre a forma de comprovação da condição de MEI, ME ou EPP em seu âmbito, mostra-se desarrazoado exigir que a declaração de enquadramento seja firmada por contador, mormente porque a exigência representaria um ônus desnecessário aos MEI, categoria criada justamente para possibilitar que todas as suas obrigações sejam cumpridas pelo próprio microempreendedor.

Nessa toada, em consonância com as manifestações técnica e Ministerial, a resposta a ser oferecida é a de que cabe ao Município a regulamentação, em seu âmbito, sobre a forma de comprovação da condição de MEI, ME ou EPP; entretanto, não se deve exigir que a declaração de enquadramento seja firmada por Contador, bastando a assinatura do representante legal da empresa.

No quesito (c), solicitou-se qual o entendimento desta Corte acerca da dispensa ou não exigência de apresentação de Atestado de Capacidade Técnica em licitações, por parte dos microempreendedores individuais (MEI); qual a diferenciação nos documentos a serem exigidos dos MEI em certames licitatórios; e, em sendo legítima a dispensa do Atestado, por meio de qual documento a Administração poderia assegurar-se quanto à capacidade do licitante em atender o objeto licitatório.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, XXI<sup>10</sup>, dispõe que o processo de licitação “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Assim, de acordo com o texto constitucional, só se pode exigir aquilo que for indispensável.

Inexiste embasamento legal para que ocorra dispensa de apresentação de Atestado de Capacidade Técnica apenas para os MEI.

Portanto, se, para determinado objeto, o gestor público concluir que não é necessária a apresentação do Atestado, todos os participantes do certame devem ser dispensados da sua entrega, seja qual for o tipo de empresa.

Por outro vértice, tratamento igualitário a todos os tipos empresariais também deve ser ofertado caso se entenda pela imprescindibilidade do documento.

Nessa senda, a resposta adequada é a de que os documentos exigidos para qualificação técnica devem estar em consonância com o mínimo necessário para a execução do objeto, devendo ser os mesmos para as pessoas jurídicas e para os MEI.

No quesito (d), o consulente questionou se, em atenção ao tratamento diferenciado, haveria possibilidade legal de se instituir preferência de pagamento para as ME, EPP e MEI que venham a fornecer bens e serviços para o Município; e se

9 Instrução nº 1862/21, peça 12.

10 Art. 37, 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.

a adoção dessa prática colocaria o gestor público em risco por descumprimento da ordem cronológica de pagamento imposta legalmente.

A esse respeito cumpre transcrever a manifestação do Ministério Público de Contas<sup>11</sup>, em que se abordou a questão de forma satisfatória:

Harrison Leite, observando a ausência de discricionariedade quanto à ordem de pagamento das obrigações licitadas, contratadas e liquidadas, admite exceção à cronológica:

nas hipóteses em que os serviços não foram devidamente prestados, ou naquelas em que pairam dúvidas sobre a qualidade, quantidade e adequação do bem entregue ou da obra realizada, desde que tenha havido processo administrativo com as garantias a ele inerentes para averiguar eventuais irregularidades, poderá haver alteração na ordem de pagamento. O autor, na sequência, salienta a prescrição do art. 92 da Lei nº 8.666/1993 (substituído pelo art. 337-H do Código Penal, incluído pela Lei nº 14.133/2021, mantendo-se a continuidade normativo-típica) e do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967, o qual tipifica como Crime de Responsabilidade dos prefeitos o seguinte:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: (...) XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário; (...)

Deve o gestor municipal ser impessoal, buscar o atingimento da finalidade pública, sem favorecimentos indevidos.

Concordo, assim, com as suficientes ponderações do Órgão Ministerial, as quais adoto como razões de decidir, no sentido de que “excede a competência suplementar dos entes locais, ainda que a pretexto de ampliar benefícios previstos a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, alterar a forma pela qual as despesas públicas são processadas, matéria indiscutivelmente afeta ao direito financeiro, sob pena de se usurpar a competência da União para legislar sobre normas gerais”.

Nessa esteira, respondo ao quesito (d): extrapola a competência legislativa local a instituição de preferências que alterem a ordem legal de pagamento dos débitos municipais, ainda que a pretexto de ampliar os benefícios da Lei Complementar nº 123/06.

No quesito (e), indagou-se, quanto à possibilidade de realização de subcontratação de ME, EPP e MEI por parte de licitantes não enquadrados, de que forma seriam realizados os pagamentos diretamente à empresa subcontratada, considerando que atualmente o layout do SIM-AM não aceita vinculação de pessoa jurídica ao contrato que não tenha participado desde o início da fase externa da licitação; e qual seria a solução para a circunstância de que não se verifica possível emitir termo aditivo de contrato onde figure pessoa jurídica não vinculada como participante da licitação.

<sup>11</sup> Parecer nº 15/22, peça 13.

A subcontratação surge quando o contratado celebra com terceiros (subcontratados) a execução de parte do objeto do contrato.

Afigura-se inviável liquidar a despesa e efetivar diretamente o pagamento se as partes (contratante e subcontratado) não constituíram uma relação jurídica, exceto quando a lei expressamente autorizar.

É o caso da Lei Complementar Federal nº 123/06, que prevê a possibilidade de subcontratação:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

(...)

I - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

(...)

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

À luz desse dispositivo, os subcontratados podem receber diretamente da Administração Pública o empenho e o pagamento. Confere-se, assim, tratamento jurídico diferenciado e simplificado às ME, EPP e MEI, de modo a se atender aos fundamentos constantes do artigo 179<sup>12</sup> da Constituição Federal e da própria Lei Complementar nº 123/06.

No que diz respeito às dúvidas do consulente quanto à utilização do sistema SIM-AM, fato é que não se caracterizam como passíveis de serem sanadas mediante o instrumento da Consulta, haja vista que não se tratam de questões relacionadas com a aplicação de dispositivos legais e regulamentares, conforme previsão do Regimento Interno<sup>13</sup>.

Não obstante, acompanho o entendimento da CGM de que se afigura pertinente encaminhar os presentes autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para análise da necessidade de alterações a serem efetuadas no sistema, com vistas a tornar plenamente exequível a inserção de dados referentes às subcontratações.

Logo, quanto ao quesito (e), respondo que as ME, EPP e MEI podem, na qualidade de subcontratadas, receber diretamente o pagamento do Poder Público.

No quesito (g), perguntou-se em qual fase da licitação se deve solicitar a certidão simplificada das ME, EPP e MEI.

12 Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

13 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: (...)  
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; (...)

A certidão simplificada emitida pela Junta Comercial do Paraná constitui-se de extrato de informações atualizadas da empresa, constantes de atos arquivados junto àquele Órgão.

Para a condição de enquadramento de ME, EPP e MEI, conforme já explanado no quesito (a), deve-se exigir da licitante somente a apresentação da declaração, sob as penas da lei, de que cumpre os pressupostos legais para tal qualificação, o que a tornará apta a usufruir do tratamento favorecido, sendo desnecessária a entrega de certidão expedida pela Junta Comercial.

Ocorre que, nas licitações, a fase definida como habilitação possui como objetivo verificar se a proponente cumpre os requisitos previstos em lei e no instrumento convocatório; é o momento em que acontece a averiguação acerca de sua capacidade em honrar os compromissos relacionados à execução do contrato.

Assim, acompanhando as manifestações uniformes, em resposta ao quesito (g), entendo que a apresentação da certidão simplificada pode ser feita pela empresa proponente na fase de habilitação.

No quesito (h), relativamente à obrigação imposta pela Lei Estadual nº 19.581/18 (que trata sobre a disponibilização dos processos licitatórios pelos Órgãos estaduais e municipais), interrogou-se o que se deve considerar como íntegra em tempo real dos processos a serem disponibilizados nos sites dos Municípios.

A Lei nº 19.581/18 estabelece expressamente acerca da exigência de que os Órgãos públicos tornem disponíveis, em seus sites, a totalidade dos processos de licitação:

Art. 1º. Os órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta que realizarem processos licitatórios, disponibilizarão a íntegra desses processos em tempo real em seus sites.

Parágrafo único. O órgão responsável pelo processo licitatório disponibilizará pesquisa simplificada, permitindo como requisito único de busca o ano de abertura do edital.

Mediante o Acórdão nº 1278/20-STP<sup>14</sup>, esta Corte de Contas assim já decidiu acerca deste tema:

Cumprе salientar que a divulgação da totalidade dos documentos que formam o processo licitatório é de suma importância para o cumprimento do dever de transparência, sendo que sua inobservância importa em violação dos Princípios da Publicidade e da Eficiência, gerando prejuízo às atividades de controle. Outrossim, a Lei Estadual n.º 19581/18 prevê a necessidade que referida disponibilização ocorra em tempo real: (...)

Nesta toada, deve, neste ponto, a Representação ser julgada procedente parcialmente, a fim de RECOMENDAR que o MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO garanta a alimentação do Portal da Transparência em tempo real, no mesmo

14 Ref. Processo nº 16143-3/19. Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão. Unânime. Votaram também Fernando Augusto Mello Guimarães, Ivan Lelis Bonilha, José Durval Mattos do Amaral, Fábio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares.

sentido da cautelar concedida por esta Corte, visando a disponibilização integral dos procedimentos licitatórios e dos contratos firmados pela municipalidade.

À vista da literalidade do comando da Lei nº 19.581/18, do precedente acima transcrito e da necessária observância ao princípio da publicidade, a resposta a ser oferecida é a de que todo o processo licitatório deve ser disponibilizado, no tempo necessário apenas à sua inserção na internet, devendo ser resguardados somente eventuais documentos que possuam, conforme previsão legal, publicidade diferida.

No quesito (i), questionou-se se há legalidade no ato de priorizar compras de produtos que são fornecidos por ME, EPP e MEI, em detrimento das demais licitantes não enquadradas como tal, nas contratações e aquisições realizadas mediante Atas de Registro de Preços; e se o fator preço precisa ser analisado para que seja possível a priorização.

A Lei Complementar nº 123/06 dispõe:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

(...)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Infere-se, desta norma, que é necessário reservar até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para microempresas e empresas de pequeno porte; contudo, não se estabeleceu de que modo efetivar as compras quanto aos preços praticados nas cotas principal e reservada, quando se sagrarem vencedoras empresas distintas.

No Manual de Licitações<sup>15</sup> deste Tribunal, esclareceu-se que, apesar da possibilidade de que um mesmo objeto seja adjudicado por um determinado preço na cota principal e outro na cota reservada, ambos os preços não podem superar o que havia sido estimado pela Administração Pública:

(..) Com a aplicação da regra do artigo 48, III da LC nº 123/2006, a Administração terá que criar duas cotas para um mesmo objeto: uma cota principal, de até 75% do objeto que será disputada por empresas de todos os portes, e outra cota reservada, de até 25% do objeto que será disputada apenas por ME ou EPP. Dessa forma, poderá ocorrer de um mesmo objeto ser adjudicado por um preço na cota principal e outro preço na cota reservada. Contudo, nenhum destes dois preços poderá ser maior que o preço estimado pela Administração em sua pesquisa de preço de mercado.

Quanto ao registro de preços com cotas principais do objeto e cotas reservadas

15 Manual de licitações / por Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira; Edilson Gonçalves Liberal, Gihad Menezes; Ivano Rangel; Marcus Vinicius Machado; org. Luís Maurício Junqueira. 3. ed. rev., atual. e aum. por Gihad Menezes, Leonardo Evangelista de Souza Zambonini e Marcus Vinicius Machado. Curitiba: EGP/TCEPR/FOPEME; SEBRAE, 2021. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/manual-de-licitacoes/305196/area/251>

às MPE, no mesmo Manual de Licitações, consta, relativamente à ordem de execução dessas cotas:

(...) Não há na LC nº 123/2006 uma regra que determine de qual cota deve-se contratar por primeiro. O ideal é que isso venha a ser regulamentado pelo Ente, seja por lei, regulamento ou no próprio Edital da licitação. Geralmente, estabelece-se que a cota reservada será primeiramente executada, haja vista a própria finalidade do Estatuto da Micro e Pequenas Empresas em garantir o tratamento favorecido e diferenciado às MPE. Mas há casos em que se estabelece uma execução inicial do menor preço ou execução proporcional da ata. O importante é que, ao final do prazo de vigência da ata, a reserva de cota de até 25% tenha sido mantida.

Com efeito, o texto constitucional prevê, dentre os princípios da Administração Pública, o da eficiência<sup>16</sup>.

Mediante o procedimento licitatório, almeja-se selecionar a proposta mais vantajosa aos interesses da Administração, ou seja, com melhor relação custo-benefício. Relevante, portanto, que, nas respectivas contratações, sejam aplicados os princípios da economicidade<sup>17</sup> (o qual decorre da eficiência) e da indisponibilidade do interesse público.

Advém da aplicação dos fundamentos dos artigos 170, IX<sup>18</sup> e 179<sup>19</sup> da Constituição Federal o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte estabelecido pela Lei Complementar nº 123/06.

E referida lei, no artigo 49<sup>20</sup>, dispõe que não se aplicam os benefícios do artigo 48, quando “não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado”.

Diante desse contexto, em resposta ao quesito (i), concluo que é possível priorizar as compras de produtos da cota reservada às microempresas e empresas de pequeno porte, desde que o preço não seja superior ao da cota principal.

16 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: (...)

17 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.

18 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

19 Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

20 Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: (...)  
III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

No quesito (j), inquiriu-se: em casos de contrato de monopólio como aquisições de asfaltos, emulsões e outros elementos desta espécie, devido à grande variação de custos, qual o posicionamento deste Tribunal sobre a legalidade em se estabelecer reajuste por simples apostilamento sem a emissão de aditivo contratual?

Nos termos da Lei nº 8.666/93:

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

§ 8º. 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.

A Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) também prevê nesse sentido:

Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:

I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato; (...)

O apostilamento é o ato administrativo por meio do qual se efetua a anotação ou o registro que não importa em modificação das bases contratuais. É utilizado para registrar variações, como reajustes e compensações, que não possam ser caracterizadas como alterações do contrato.

Já o termo aditivo é o procedimento a ser utilizado para formalizar modificações permitidas legalmente que se caracterizem como inovações das condições e cláusulas contratuais.

Desse modo, em resposta ao quesito (j), a formalização do reajuste de preços, conforme previsto no contrato, pode ocorrer por apostilamento.

## 2.1 DO VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento em parte desta Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) Qual o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná com relação à documentação necessária exigida para comprovação de enquadramento de licitantes como MEI, ME e EPP, visando concessão do tratamento diferenciado em licitações? Há legalidade na exigência de “Declaração” que ateste a condição de ME, EPP e MEI assinada conjuntamente pelo administrador da pessoa jurídica e o contador responsável?

Resposta: Cabe ao Município a regulamentação, em seu âmbito, sobre a forma de comprovação da condição de MEI, ME ou EPP; entretanto, não se deve exigir que

a declaração de enquadramento seja firmada por Contador, bastando a assinatura do representante legal da empresa.

b) Item não conhecido, nos termos da fundamentação.

c) Especificamente acerca dos Microempreendedores Individuais (MEI's), qual o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto à dispensa ou não exigência de apresentação de Atestado de Capacidade Técnica em certames licitatórios? Qual deve ser a diferenciação na documentação exigida dos MEI's em certames licitatórios? Em sendo legítima a dispensa de apresentação de Atestado de Capacidade Técnica, por meio de qual documento a Administração Pública poderia assegurar-se quanto à capacidade do potencial licitante em atender o objeto licitatório?

Resposta: Os documentos exigidos para qualificação técnica devem estar em consonância com o mínimo necessário para a execução do objeto, devendo ser os mesmos para as pessoas jurídicas e para os MEI.

d) Tendo em vista a insegurança que os empresários têm com relação ao descumprimento dos prazos de pagamento por parte da Administração Pública em geral e atentando-se para o tratamento diferenciado instituído em lei, haveria a possibilidade legal de instituir preferência de pagamento para as ME, EPP e MEI que venham a fornecer bens e serviços para o Município? A adoção desta prática colocaria o gestor público em risco por descumprimento da ordem cronológica de pagamento imposta legalmente?

Resposta: Extrapola a competência legislativa local a instituição de preferências que alterem a ordem legal de pagamento dos débitos municipais, ainda que a pretexto de ampliar os benefícios da Lei Complementar nº 123/06.

e) Quanto à possibilidade de realização de subcontratação de ME, EPP e MEI prevista no artigo 48, II, da Lei Complementar Federal n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, por parte de licitantes não enquadrados, de que forma seriam realizados os pagamentos diretamente à empresa subcontratada, conforme disposição legal, considerando que atualmente o layout do SIM-AM não aceita a vinculação de pessoa jurídica ao contrato que não tenha participado desde o início da fase externa da licitação? Da mesma forma, não se verifica possível emitir Termo Aditivo de contrato onde figure pessoa jurídica não vinculada como participante da licitação, como solucionaríamos este impasse? Justifica-se a relevância do pagamento de forma direta às ME, EPP e MEI a fim de evitar ocorrência de inadimplência da empresa subcontratante para com a subcontratada, o que parece ser o objetivo da legislação que beneficia as ME, EPP e MEI.

Resposta: As ME, EPP e MEI podem, na qualidade de subcontratadas, receber diretamente o pagamento do Poder Público. Quanto às dúvidas a respeito do SIM-

AM, afigura-se pertinente encaminhar os autos à CGF para análise da necessidade de alterações a serem efetuadas no sistema, com vistas a tornar plenamente exequível a inserção de dados referentes às subcontratações.

f) Item não conhecido, nos termos da fundamentação.

g) Em qual fase da licitação se deve solicitar a certidão simplificada das ME, EPP e MEI?

Resposta: A apresentação da certidão simplificada pode ser feita pela empresa proponente na fase de habilitação.

h) Relativamente à obrigação imposta pela Lei Estadual n.º 19.581, de 04 de julho de 2018, que trata sobre a disponibilização da íntegra dos processos licitatórios pelos órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta, o que se deve considerar como íntegra em tempo real dos processos licitatórios a serem disponibilizados nos sites dos municípios?

Resposta: Todo o processo licitatório deve ser disponibilizado, no tempo necessário apenas à sua inserção na internet, devendo ser resguardados somente eventuais documentos que possuam, conforme previsão legal, publicidade diferida.

i) Qual o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná em relação à legalidade no ato de priorizar as compras de produtos que serão fornecidos por ME, EPP e MEI, em detrimento das demais licitantes não enquadrados nas contratações e aquisições realizadas por Atas de Registro de Preços? O fator preço precisaria ser analisado para que fosse possível a priorização?

Resposta: É possível priorizar as compras de produtos da cota reservada às microempresas e empresas de pequeno porte, desde que o preço não seja superior ao da cota principal.

j) Em casos de contrato de monopólio como aquisições de asfaltos, emulsões e outros elementos desta espécie, devido à grande variação de custos, qual o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre a legalidade em se estabelecer reajuste por simples apostilamento sem a emissão de aditivo contratual?

Resposta: A formalização do reajuste de preços, conforme previsto no contrato, pode ocorrer por apostilamento.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e à Escola de Gestão Pública para as providências pertinentes, ficando, desde logo, autorizado o posterior encerramento e arquivamento do feito junto à Diretoria de Protocolo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer em parte esta Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Qual o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná com relação à documentação necessária exigida para comprovação de enquadramento de licitantes como MEI, ME e EPP, visando concessão do tratamento diferenciado em licitações? Há legalidade na exigência de “Declaração” que ateste a condição de ME, EPP e MEI assinada conjuntamente pelo administrador da pessoa jurídica e o contador responsável?

Resposta: Cabe ao Município a regulamentação, em seu âmbito, sobre a forma de comprovação da condição de MEI, ME ou EPP; entretanto, não se deve exigir que a declaração de enquadramento seja firmada por Contador, bastando a assinatura do representante legal da empresa;

II - Item não conhecido, nos termos da fundamentação;

III - Especificamente acerca dos Microempreendedores Individuais (MEI's), qual o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná quanto à dispensa ou não exigência de apresentação de Atestado de Capacidade Técnica em certames licitatórios? Qual deve ser a diferenciação na documentação exigida dos MEI's em certames licitatórios? Em sendo legítima a dispensa de apresentação de Atestado de Capacidade Técnica, por meio de qual documento a Administração Pública poderia assegurar-se quanto à capacidade do potencial licitante em atender o objeto licitatório?

Resposta: Os documentos exigidos para qualificação técnica devem estar em consonância com o mínimo necessário para a execução do objeto, devendo ser os mesmos para as pessoas jurídicas e para os MEI;

IV - Tendo em vista a insegurança que os empresários têm com relação ao descumprimento dos prazos de pagamento por parte da Administração Pública em geral e atentando-se para o tratamento diferenciado instituído em lei, haveria a possibilidade legal de instituir preferência de pagamento para as ME, EPP e MEI que venham a fornecer bens e serviços para o Município? A adoção desta prática colocaria o gestor público em risco por descumprimento da ordem cronológica de pagamento imposta legalmente?

Resposta: Extrapola a competência legislativa local a instituição de preferências que alterem a ordem legal de pagamento dos débitos municipais, ainda que a pretexto de ampliar os benefícios da Lei Complementar nº 123/06;

V - Quanto à possibilidade de realização de subcontratação de ME, EPP e MEI prevista no artigo 48, II, da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro

de 2006, por parte de licitantes não enquadrados, de que forma seriam realizados os pagamentos diretamente à empresa subcontratada, conforme disposição legal, considerando que atualmente o layout do SIM-AM não aceita a vinculação de pessoa jurídica ao contrato que não tenha participado desde o início da fase externa da licitação? Da mesma forma, não se verifica possível emitir Termo Aditivo de contrato onde figure pessoa jurídica não vinculada como participante da licitação, como solucionaríamos este impasse? Justifica-se a relevância do pagamento de forma direta às ME, EPP e MEI a fim de evitar ocorrência de inadimplência da empresa subcontratante para com a subcontratada, o que parece ser o objetivo da legislação que beneficia as ME, EPP e MEI;

Resposta: As ME, EPP e MEI podem, na qualidade de subcontratadas, receber diretamente o pagamento do Poder Público. Quanto às dúvidas a respeito do SIM-AM, afigura-se pertinente encaminhar os autos à CGF para análise da necessidade de alterações a serem efetuadas no sistema, com vistas a tornar plenamente exequível a inserção de dados referentes às subcontratações;

VI - Item não conhecido, nos termos da fundamentação;

VII - Em qual fase da licitação se deve solicitar a certidão simplificada das ME, EPP e MEI?

Resposta: A apresentação da certidão simplificada pode ser feita pela empresa proponente na fase de habilitação;

VIII - Relativamente à obrigação imposta pela Lei Estadual n.º 19.581, de 04 de julho de 2018, que trata sobre a disponibilização da íntegra dos processos licitatórios pelos órgãos estaduais e municipais da administração pública direta e indireta, o que se deve considerar como íntegra em tempo real dos processos licitatórios a serem disponibilizados nos sites dos municípios?

Resposta: Todo o processo licitatório deve ser disponibilizado, no tempo necessário apenas à sua inserção na internet, devendo ser resguardados somente eventuais documentos que possuam, conforme previsão legal, publicidade diferida;

IX - Qual o posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná em relação à legalidade no ato de priorizar as compras de produtos que serão fornecidos por ME, EPP e MEI, em detrimento das demais licitantes não enquadrados nas contratações e aquisições realizadas por Atas de Registro de Preços? O fator preço precisaria ser analisado para que fosse possível a priorização?

Resposta: É possível priorizar as compras de produtos da cota reservada às microempresas e empresas de pequeno porte, desde que o preço não seja superior ao da cota principal;

X - Em casos de contrato de monopólio como aquisições de asfaltos, emulsões e outros elementos desta espécie, devido à grande variação de custos, qual o

posicionamento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre a legalidade em se estabelecer reajuste por simples apostilamento sem a emissão de aditivo contratual?

Resposta: A formalização do reajuste de preços, conforme previsto no contrato, pode ocorrer por apostilamento; e

XI - encaminhar, após o trânsito em julgado, os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e à Escola de Gestão Pública para as providências pertinentes, ficando, desde logo, autorizado o posterior encerramento e arquivamento do feito junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros 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, 29 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

**IVAN LELIS BONILHA**

**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Presidente**

# SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

## EXTINÇÃO DO PROCESSO - PRECEDENTE - EFEITO NORMATIVO

PROCESSO N° : 109242/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA  
INTERESSADO : MAURÍCIO SILVA  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N° 2824/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Companhia de Habitação de Ponta Grossa-PROLAR. Extinção de sociedade de economia mista por meio de incorporação e aproveitamento de empregados públicos pela Administração Direta. Existência de precedente com efeito normativo. Ciência ao interessado e extinção do processo.

## 1 DO RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre consulta formulada pelo senhor Diretor-Presidente da Companhia de Habitação de Ponta Grossa-PROLAR, por meio da qual indaga acerca das seguintes questões:

- a) É lícita a extinção de uma de sociedade de economia mista, prestadora de serviço público, por meio de incorporação pela Administração Pública Direta?
- b) É lícita a absorção e/ou aproveitamento de empregados públicos da sociedade de economia mista incorporada pela Administração Direta, que também adota o regime celetista?

Conforme justifica o gestor,

O art. 219, I e II da Lei 6.404/76 prevê que uma sociedade anônima, que é a forma adotada pela sociedade de economia mista, pode se extinguir *I - pelo encerramento da liquidação; II - pela incorporação ou fusão, e pela cisão com versão de todo o patrimônio em outras sociedade. Ainda, de acordo com o art. 448 da CLT A mudança na propriedade ou na estrutura jurídica da empresa não afetará os contratos de trabalho dos respectivos empregados.*

As leis em comento referem-se explicitamente a situações de direito privado, do qual não se tem qualquer dúvida sobre a legalidade. Ocorre que o caso trazido para Consulta deste Tribunal contempla a situação de sociedade de economia mista, que tem natureza de direito privado, mas com incidência de normas de direito público, o que leva aos questionamentos abaixo aduzidos.

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Divisão Jurídica da entidade, com manifestação no sentido da legalidade e resposta afirmativa às indagações.

Presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa<sup>1</sup>, conheci da consulta conforme Despacho n.º 205/22-GCDA.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que foi encontrado precedente de consulta com força normativa abrangendo parcialmente as questões versadas no feito ora em apreciação - Processo n.º 714248/14.

Desse modo, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução e ao Ministério Público de Contas para parecer.

A unidade técnica anotou que as indagações articuladas pela Companhia consulente já foram respondidas por esta Corte de Contas no âmbito da consulta n.º 714248/14, de Relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

Observou que apesar de naqueles autos a dúvida ter residido na possibilidade de extinção de sociedade de economia mista mediante a realocação dos empregados na administração direta ou indireta sob regime diverso, o Tribunal manifestou-se expressamente acerca da possibilidade de incorporação e alocação de funcionários na administração direta, desde que sujeitos ao mesmo regime jurídico.

Dessa forma, propôs a extinção da consulta sem julgamento de mérito, ou, subsidiariamente, resposta nos seguintes termos:

É lícita a extinção de uma sociedade de economia mista, prestadora de serviços públicos, por meio de incorporação pela Administração Direta, com fulcro no artigo 219, II da Lei n.º 6.404/76, bem como é possível o reaproveitamento de seus empregados pela Administração Direta que também adote o regime celetista (peça n.º 13).

O Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM (peça n.º 14).

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Analisando-se os elementos contidos no processo, verifica-se que de fato o assunto trazido para debate já foi anteriormente contemplado pelo Tribunal de Contas em outra consulta, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e sinalizada.

Do Acórdão n.º 5665/15-TP proferido no aludido Processo n.º 714248/14 extrai-se o trecho abaixo:

Entretanto, a extinção de uma sociedade de economia mista, nos termos do art. 219, I e II, da Lei n.º 6.404/76, não se opera somente pela liquidação, mas, também, mediante transformação, incorporação, fusão ou cisão. Logo, se por um lado a liquidação da sociedade de economia mista resultaria no fim dos contratos de trabalho, a sua extinção por outras modalidades, para (i) atender idêntica finalidade pública, (ii) mantendo-

<sup>1</sup> Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar n.º 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese.

se o mesmo regime jurídico de contratação (celetista), (iii) reconduzindo seus empregados para o desempenho das atividades nos exatos moldes a que prestaram o concurso público, (iv) garantindo-se a irredutibilidade de vencimentos, permitiria o aproveitamento dos empregados originários, com fulcro no art. 448 da Consolidação das Leis do Trabalho, eis que os contratos de trabalho se preservariam. (sem destaques no original)

Portanto, o objeto da dúvida encontra-se esclarecido em prévio pronunciamento da Casa com efeito normativo.

Nessas condições, há de se atender o teor do art. 313, § 4º, do Regimento:

Art. 313 § 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

Ante o exposto, acompanho os opinativos técnico e ministerial e VOTO pela extinção da presente consulta, sem incursão no mérito, com ciência à parte interessada dos termos do Acórdão n.º 5665/15-TP proferido no processo de Consulta n.º 714248/14.

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:

I - julgar pela extinção da presente consulta, sem incursão no mérito;

II - dar ciência à parte interessada dos termos do Acórdão n.º 5665/15-TP proferido no processo de Consulta n.º 714248/14;

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, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Plenário Virtual, 27 de outubro de 2022 – Sessão Virtual nº 15.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**

**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Presidente**

# LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

## 1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

### 1.1 LEIS ORDINÁRIAS

<a href="#">Lei nº 14.470, de 16 de novembro de 2022</a> Publicada no DOU de 17 nov. 2022	Altera a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência), para prever novas disposições aplicáveis à repressão de infrações à ordem econômica.
<a href="#">Lei nº 14.468, de 16 de novembro de 2022</a> Publicada no DOU de 17 nov. 2022	Altera a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, para ampliar o período de vigência do Plano Nacional de Cultura (PNC); e revoga parte de dispositivo da Lei nº 14.156, de 1º de junho de 2021.
<a href="#">Lei nº 14.467, de 16 de novembro de 2022</a> Publicada no DOU de 17 nov. 2022	Dispõe sobre o tratamento tributário aplicável às perdas incorridas no recebimento de créditos decorrentes das atividades das instituições financeiras e das demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.
<a href="#">Lei nº 14.466, de 16 de novembro de 2022</a> Publicada no DOU de 17 nov. 2022	Revoga a Lei nº 14.125, de 10 de março de 2021, que “dispõe sobre a responsabilidade civil relativa a eventos adversos pós-vacinação contra a Covid-19 e sobre a aquisição e distribuição de vacinas por pessoas jurídicas de direito privado”.
<a href="#">Lei nº 14.463, de 26 de outubro de 2022</a> Publicada no DOU de 27 out. 2022	Dispõe sobre a reabertura do prazo para opção pelo regime de previdência complementar e altera a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, e a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para adequá-las à Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e estabelecer a natureza jurídica do benefício especial.
<a href="#">Lei nº 14.462, de 26 de outubro de 2022</a> Publicada no DOU de 27 out. 2022	Altera as Leis nºs 11.977, de 7 de julho de 2009, 14.118, de 12 de janeiro de 2021, 12.087, de 11 de novembro de 2009, e 14.042, de 19 de agosto de 2020, que dispõem sobre o Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para microempresas e pequenas e médias empresas e o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac); e revoga dispositivos das Leis nºs 12.424, de 16 de junho de 2011, e 13.043, de 13 de novembro de 2014.
<a href="#">Lei nº 14.460, de 25 de outubro de 2022</a> Publicada no DOU de 26 out. 2022	Transforma a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) em autarquia de natureza especial e transforma cargos comissionados; altera as Leis nºs 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), e 13.844, de 18 de junho de 2019; e revoga dispositivos da Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019.
<a href="#">Lei n. 14.459 de 25 de outubro de 2022</a> Publicada no DOU de 26 out. 2022	Altera a Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa.
<a href="#">Lei n. 14.458 de 19 de outubro de 2022</a> Publicada no DOU de 20 out. 2022	Dispõe sobre o estabelecimento de barreiras sanitárias protetivas de áreas indígenas.

## 1.2 DECRETOS

<a href="#">Decreto nº 11.266, de 25 de novembro de 2022</a> Publicado no DOU de 25 nov. 2022	Altera o Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.
<a href="#">Decreto nº 11.265, de 24 de novembro de 2022</a> Publicado no DOU de 25 nov. 2022	Autoriza a instituição do Comitê de Classificação de Imóveis Ferroviários.
<a href="#">Decreto nº 11.264, de 24 de novembro de 2022</a> Publicado no DOU de 25 nov. 2022	Institui o Comitê Consultivo do Cadastro Nacional dos Prestadores de Serviços Turísticos.
<a href="#">Decreto nº 11.260, de 22 de novembro de 2022</a> Publicado no DOU de 23 nov. 2022	Dispõe sobre a elaboração e o encaminhamento da Estratégia Nacional de Governo Digital e prorroga o período de vigência da Estratégia de Governo Digital, instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020.
<a href="#">Decreto nº 11.259, de 18 de novembro de 2022</a> Publicado no DOU de 21 nov. 2022	Altera o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e o Decreto nº 11.243, de 21 de outubro de 2022, que dispõe sobre as medidas a serem adotadas para a promoção de boas práticas regulatórias no âmbito do Poder Executivo federal para atender ao Anexo II ao Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Relacionado a Regras Comerciais e de Transparência, promulgado pelo Decreto nº 11.092, de 8 de junho de 2022.
<a href="#">Decreto nº 11.256, de 16 de novembro de 2022</a> Publicado no DOU de 17 nov. 2022	Altera o Decreto nº 9.052, de 15 de maio de 2017, para prorrogar o processo de inventariança do Fundo Nacional de Desenvolvimento.
<a href="#">Decreto nº 11.255, de 9 de novembro de 2022</a> Publicado no DOU de 10 nov. 2022	Altera o Decreto nº 7.003, de 9 de novembro de 2009, que regulamenta a licença para tratamento de saúde, de que tratam os art. 202 a art. 205 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
<a href="#">Decreto nº 11.250, de 9 de novembro de 2022</a> Publicado no DOU de 10 nov. 2022	Altera o Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996, que regulamenta a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.
<a href="#">Decreto nº 11.249, de 9 de novembro de 2022</a> Publicado no DOU de 10. nov. 2022	Dispõe sobre o procedimento de oferta de créditos líquidos e certos decorrentes de decisão judicial transitada em julgado, nos termos do disposto no § 11 do art. 100 da Constituição
<a href="#">Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022</a> Publicado no DOU de 31 out. 2022	Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
<a href="#">Decreto nº 11.235, de 13 de outubro de 2022</a> Publicado no DOU de 14 out. 2022	Autoriza o aumento do capital social da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.
<a href="#">Decreto nº 11.224, de 5 de outubro de 2022</a> Publicado no DOU de 6 out. 2022	Institui o Conselho Nacional do Espaço.

<a href="#">Decreto nº 11.219, de 5 de outubro de 2022</a> Publicado no DOU de 6 out. 2022	Regulamenta o art. 1º-A, o art. 3º, o art. 4º, o art. 5º e o art. 5º-A da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências obrigatórias de recursos financeiros da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres.
---	--

## 2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

### 2.1 LEIS ORDINÁRIAS

<a href="#">Lei n. 21.272 de 24 de novembro de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 24 nov. 2022	Autoriza a transformação da Companhia Paranaense de Energia em Corporação através da alienação parcial das ações, e dá outras providências
<a href="#">Lei n. 21.265, de 10 de novembro de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 10 nov. 2022	Altera da Lei nº 14.938, de 14 de dezembro de 2005, que autoriza o Poder Executivo a criar o Programa SOS - Racismo no Paraná
<a href="#">Lei n. 21.259, de 7 de novembro de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 7 nov. 2022	Altera a redação do inciso V do art. 80 e do art. 91, e revoga o inciso III do art. 93, todos da Lei nº 18.419, de 7 de janeiro de 2015, que estabelece o Estatuto da Pessoa com Deficiência no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei n. 21.258, de 7 de novembro de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 7 nov. 2022	Altera e revoga dispositivos da Lei nº 21.228, de 6 de setembro de 2022, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2023.
<a href="#">Lei n. 21.251, de 7 de novembro de 2022</a> Publicada no D.O.E. de 7 nov. 2022	Altera a Lei nº 20.077, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020 a 2023

### 2.2 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 12.687, de 29 de novembro de 2022</a> Publicada no D.O.E de 1º dez. 2022	Institui Grupo de Trabalho Intersecretarial com o objetivo de receptionar, analisar e aprovar os estudos referentes a elaboração dos Planos Regionais de Saneamento Básico (PRSB) referente a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de manejo de águas pluviais urbanas e a modelagem de prestação de serviços de forma regionalizada
<a href="#">Decreto n. 12.616, de 16 de novembro de 2022</a> Publicada no D.O.E de 16 nov. 2022	Dispõe sobre a aplicação do § 8º, do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, no âmbito do Poder Executivo Estadual.
<a href="#">Decreto n. 12.604, de 16 de novembro de 2022</a> Publicada no D.O.E de 16 nov. 2022	Dispõe sobre o expediente a ser cumprido nas repartições públicas estaduais, no âmbito do Poder Executivo, nas datas dos jogos da Seleção Brasileira na Copa do Mundo FIFA 2022.
<a href="#">Decreto n. 12.599, de 10 de novembro de 2022</a> Publicada no D.O.E de 10 nov. 2022	Constitui a Comissão Estadual Interinstitucional para Enfrentamento das Violências contra Criança e Adolescente no Paraná
<a href="#">Decreto n. 12.573, de 7 de novembro de 2022</a> Publicada no D.O.E de 7 nov. 2022	Dispõe sobre o recebimento de doações de bens móveis e de serviços de pessoas físicas ou jurídicas para a Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 12.497, de 24 de outubro de 2022</a> Publicada no D.O.E de 24 out. 2022	Promove alterações nos Decretos nºs 4.336, de 25 de fevereiro de 2009 e 4.453, de 26 de abril de 2012.

<a href="#">Decreto n. 12.492, de 21 de outubro de 2022</a> Publicada no D.O.E de 24 out. 2022	Autoriza chamamento de reservistas do Corpo de Bombeiros Militar para integrar o Corpo de Militares Estaduais Inativos Voluntários – CMEIV
<a href="#">Decreto n. 12.458, de 19 de outubro de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 19 out. 2022	Determina a assunção da cobrança da dívida ativa da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná – AGEPAR pela Procuradoria-Geral do Estado - PGE.
<a href="#">Decreto n. 12.441, de 18 de outubro de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 18 out. 2022	Introduz alteração no Decreto nº 6.434, de 16 de março de 2017, que dispõe sobre o Programa Paraná Competitivo e disciplina os procedimentos para o enquadramento, para prorrogar o termo final de concessão do benefício fiscal aplicável às operações interestaduais tributadas que destinem mercadorias a consumidor final, pessoa física ou jurídica não contribuinte do imposto.
<a href="#">Decreto n. 12.423, de 18 de outubro de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 18 out. 2022	Altera o caput do art. 2.º do Decreto nº 4.512, de 22 de julho de 1998, que trata do valor do auxílio-alimentação previsto na Lei 11.034 de 30 de dezembro de 1994.
<a href="#">Decreto n. 12.422, de 18 de outubro de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 18 out. 2022	Promove alterações no Decreto nº 2.404, de 15 de setembro de 2015, que institui o Fundo Rotativo em cada um dos Estabelecimentos de Ensino da Rede Pública Estadual, nos Núcleos Regionais de Educação e nas Unidades Administrativas Descentralizadas da Secretaria da Educação e do Esporte – SEED.
<a href="#">Decreto n. 12.421, de 18 de outubro de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 18 out. 2022	Altera o Decreto nº 9.518, de 22 de novembro de 2021, que instituiu o Programa Estadual de Desenvolvimento Produtivo Regional Integrado – Paraná Produtivo.
<a href="#">Decreto n. 12.420, de 18 de outubro de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 18 out. 2022	Cria no âmbito do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná a Coordenadoria de Obras de Arte Especiais e adota outras providências.
<a href="#">Decreto n. 12.419, de 18 de outubro de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 18 out. 2022	Altera o anexo do Decreto nº 11.971, de 16 de agosto de 2022, que aprova o Sistema Rodoviário Estadual de 2021 – SER/2021
<a href="#">Decreto n. 12.418, de 18 de outubro de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 18 out. 2022	Cria no âmbito do Departamento de Polícia Penal do Estado do Paraná, a Penitenciária Estadual de Guaíra.
<a href="#">Decreto n. 12.417, de 18 de outubro de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 18 out. 2022	Cria, no âmbito do Departamento de Polícia Penal do Estado do Paraná, a Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu IV – PEF IV.
<a href="#">Decreto n. 12.344, de 10 de outubro de 2022</a> Publicado no D.O.E. de 10 out. 2022	Altera dispositivos do Decreto nº 2.405, de 15 de setembro de 2015, que instituiu o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política da População em Situação de Rua no Estado do Paraná.

### 3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

#### 3.1 RESOLUÇÕES

<a href="#">Resolução n. 97, de 29 de novembro de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. de 30 nov. 2022	Institui o Colar Barão do Serro Azul do Tribunal de Contas do Estado do Paraná
---	--

### 3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

<a href="#">Instrução Normativa n. 175, de 17 de novembro de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. de 22 nov. 2022	Dispõe sobre a Agenda de Obrigações Municipais para o exercício financeiro de 2023, a ser observada pela Administração Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná.
--	--

### 3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

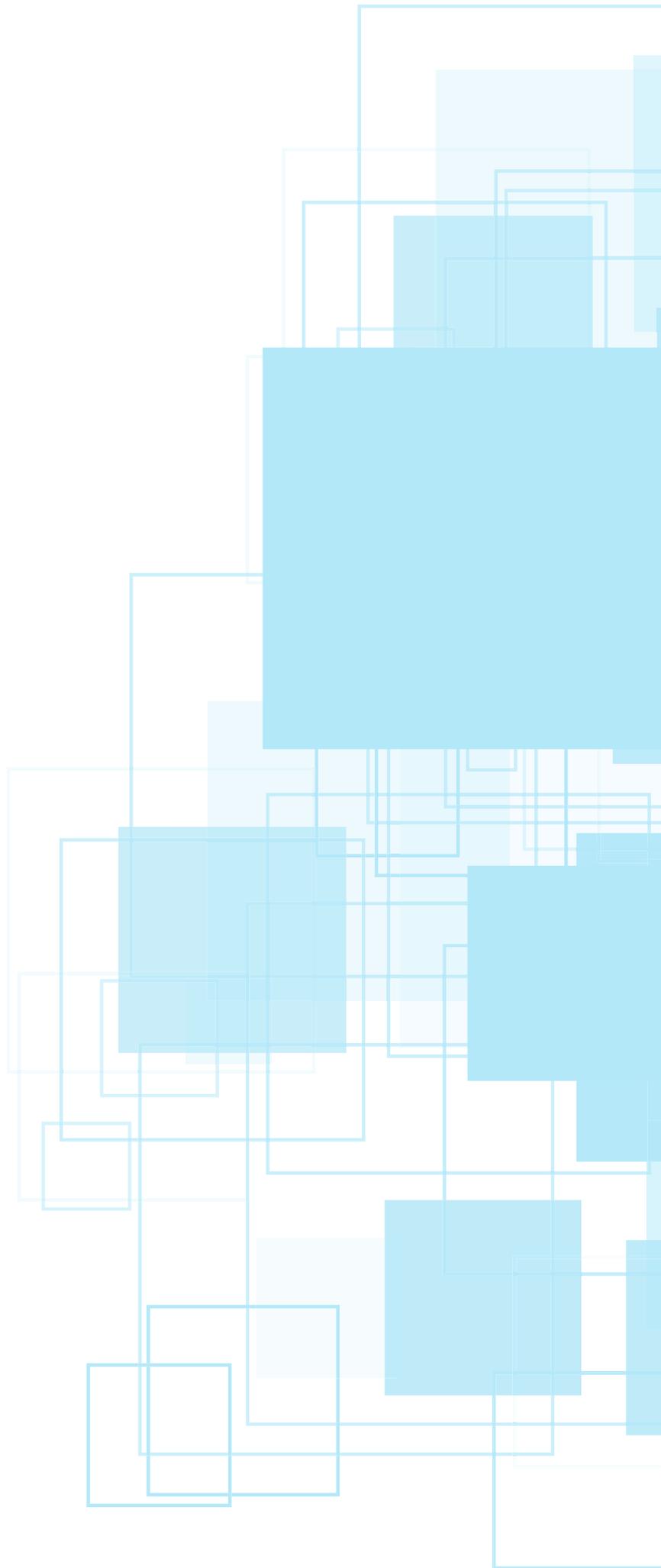
<a href="#">Instrução de Serviço n. 158, de 17 de novembro de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. de 22 nov. 2022.	Dispõe sobre a delegação de despachos de mero expediente de que tratam o art. 32, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal (GCMRMS).
<a href="#">Instrução de Serviço n. 157, de 17 de novembro de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. de 22 nov. 2022.	Dispõe sobre a Delegação, às Unidades Administrativas deste Tribunal, dos despachos iniciais de Citação ou de Intimação para o exercício do primeiro contraditório e de diligências, e dá outras providências (GCMRMS).
<a href="#">Instrução de Serviço n. 156, de 17 de novembro de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. de 21 nov. 2022.	Altera a Instrução de Serviço nº 122, de 8 de outubro de 2018, que dispõe sobre as rotinas administrativas aplicáveis à gestão de bens móveis permanentes e de almoxarifado do patrimônio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE-PR, e dá outras providências.
<a href="#">Instrução de Serviço n. 155, de 17 de novembro de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. de 7 out. 2022.	Dispõe sobre a tramitação e a padronização dos atos referentes aos processos disciplinares, em consonância com a Lei Estadual nº 19.573, 2 de julho de 2018, com a Resolução nº 78, de 26 de junho de 2020, ao Regimento Interno e com as normativas correlatas dispostas no art. 43 da mencionada Resolução.
<a href="#">Instrução de Serviço n. 154, de 5 de outubro de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. de 7 out. 2022.	Dispõe sobre a delegação de despachos de mero expediente de que tratam o art. 32, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal.

### 3.4 NOTAS TÉCNICAS

<a href="#">Nota Técnica n. 20, de 5 de outubro de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. de 14 out. 2022	Dispõe sobre a metodologia de apuração do grau de atendimento de implementação das políticas públicas nas Prestações de Contas de Prefeitos Municipais referentes ao exercício financeiro de 2022 e seguintes.
--	--

### 3.5 PORTARIAS SELECIONADAS

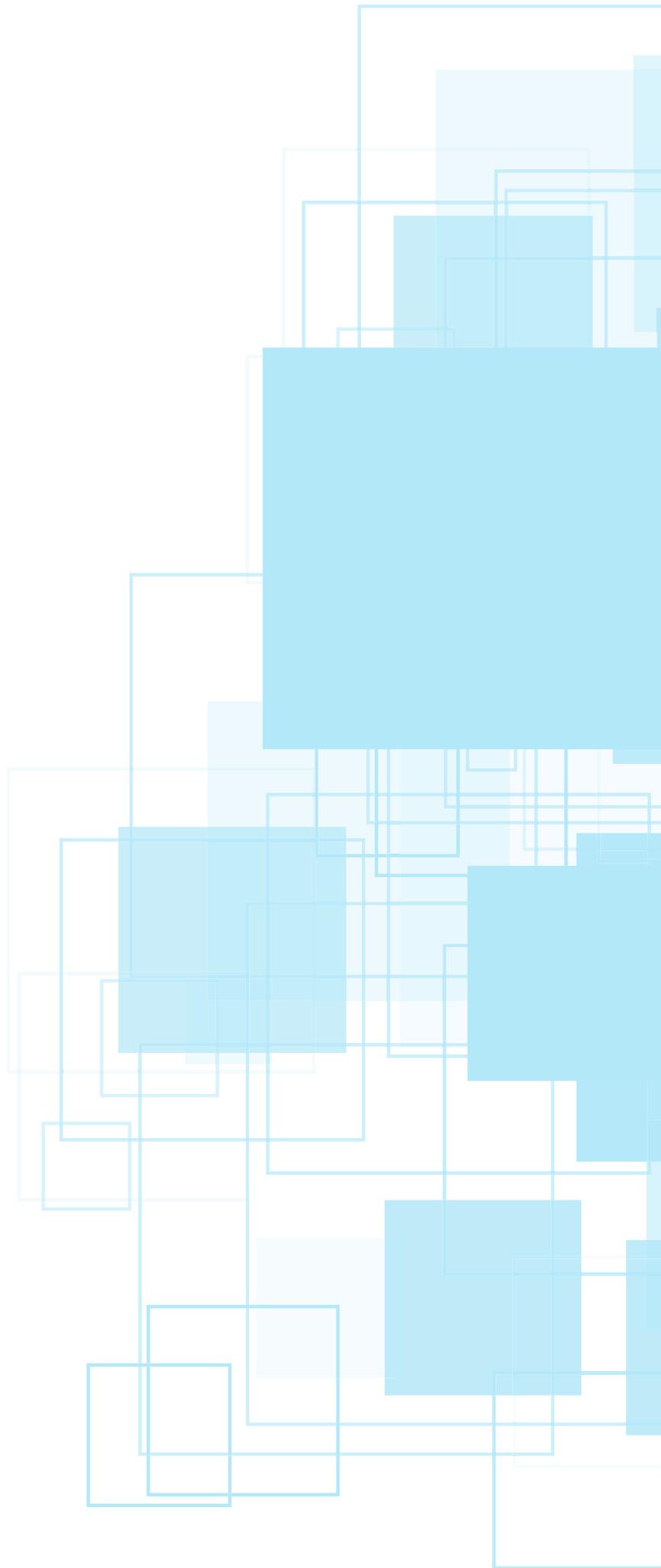
<a href="#">Portaria n. 635, de 27 de 11 de novembro de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. de 17 nov. 2022	Disciplina o expediente e a prorrogação dos prazos processuais, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, durante a realização da Copa do Mundo FIFA 2022, nos dias úteis em que a Seleção Brasileira de Futebol jogar.
<a href="#">Portaria n. 591, de 27 de outubro de 2022</a> Publicada no D.E.T.C. de 28 out. 2022	Transfere a comemoração do dia do servidor público do Tribunal de Contas de Estado do Paraná para o dia 31 de outubro de 2022 e suspende o expediente referente aos dias 31 de outubro e 1º de novembro do corrente ano.





## 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.

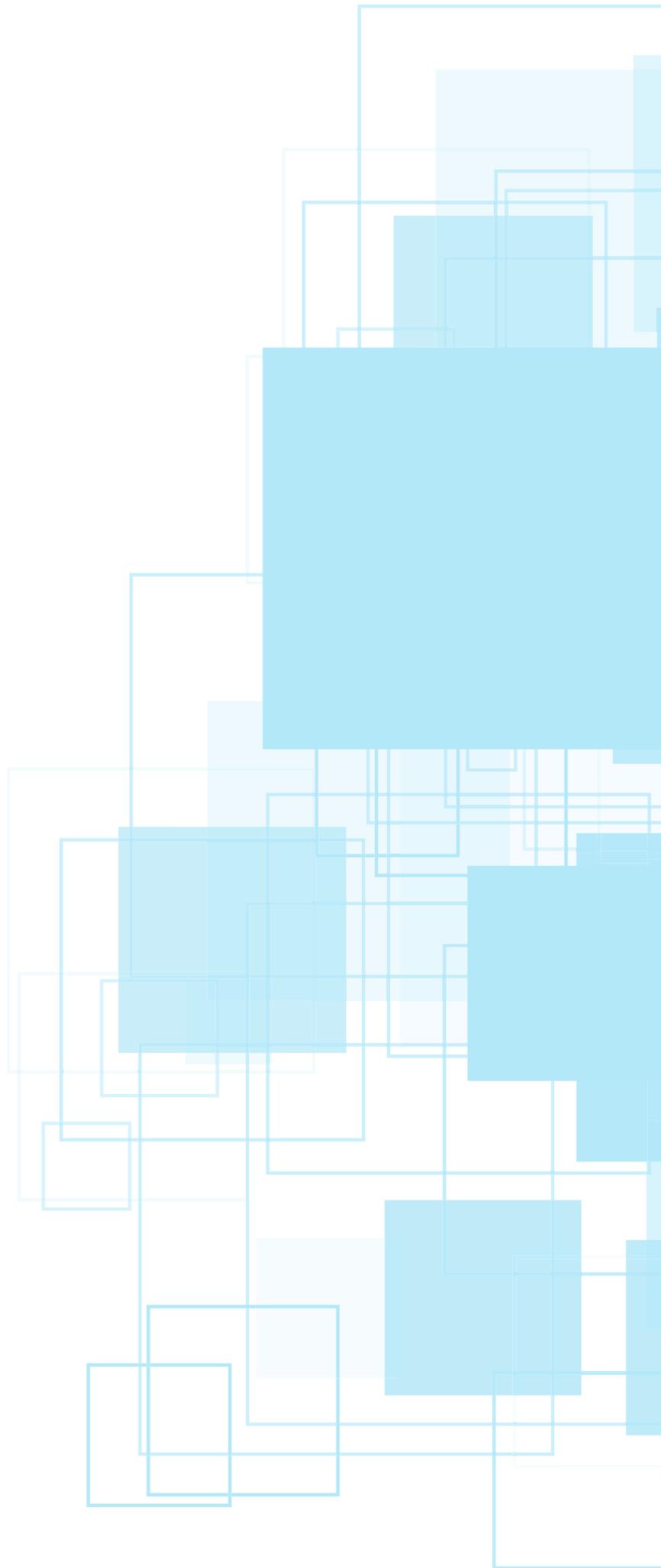
**Resumo em português:** deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

**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.

**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). correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).





**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ