

ISSN 2675-6765



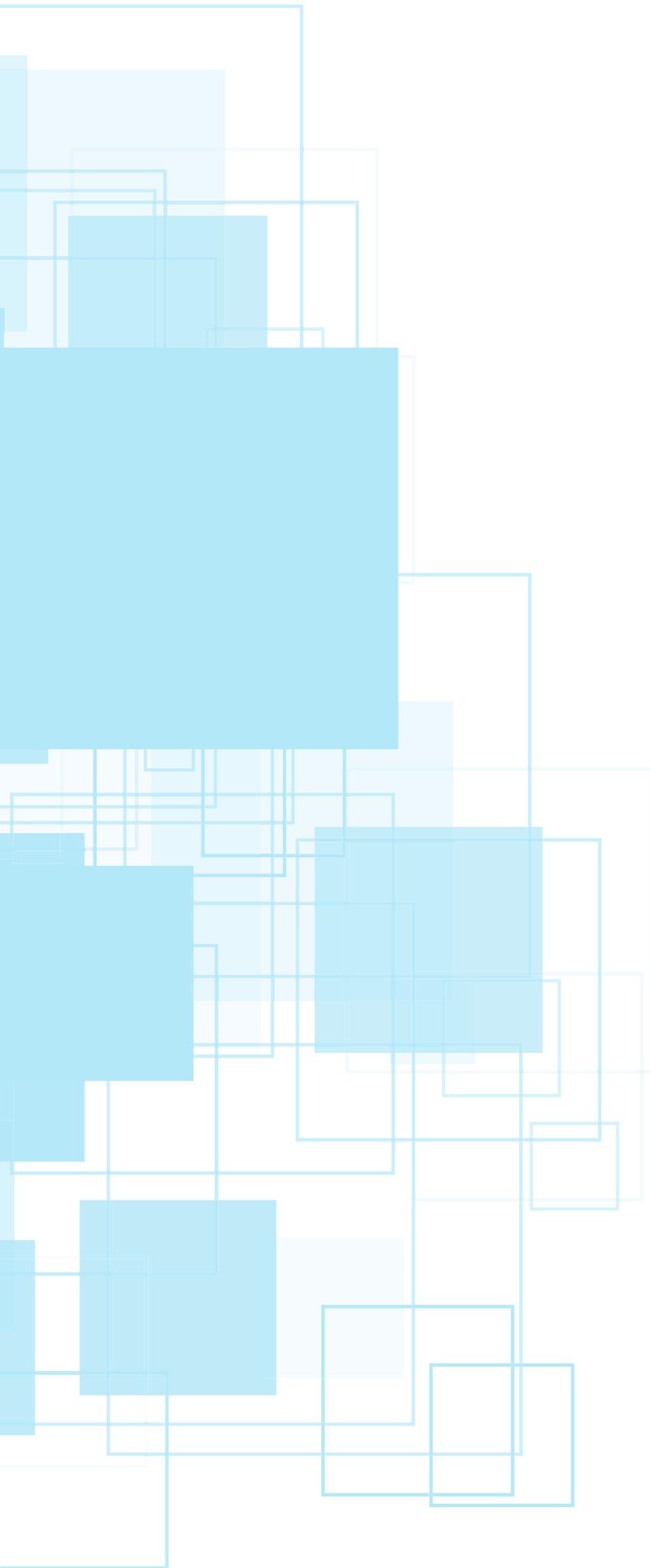
**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ

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

VOLUME XII/NÚMERO 44  
ABRIL/JUNHO 2024

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português e espanhol

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

ISSN: 2675-6765

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

CDD 351  
CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

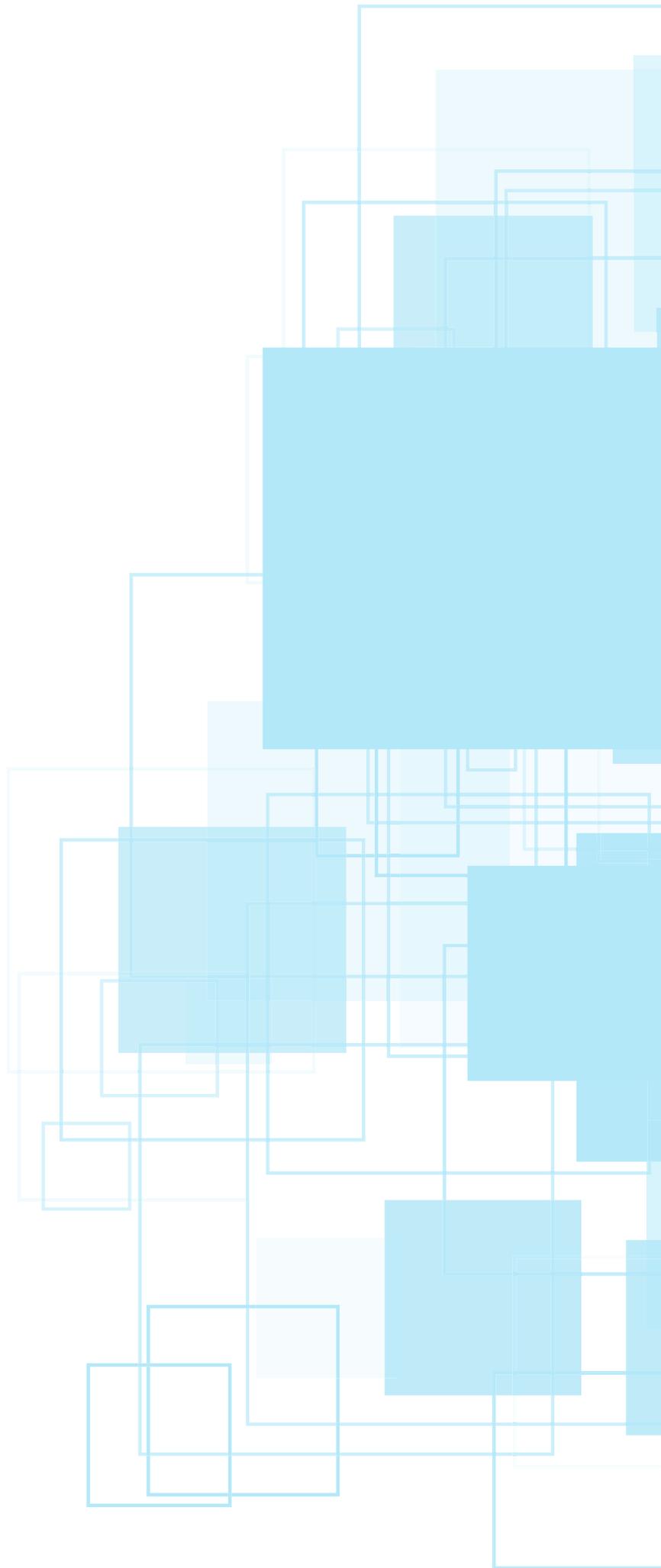
### **Conselho Editorial**

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

Presidente  
Secretária

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

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



# SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	8
<b>ARTIGOS</b> .....	10
<b>Inovação, serviço público e os desafios em face ao servidor</b> .....	10
Willian Amboni Scheffer	
<b>Ouvidoria parlamentar: participação popular e controle social no âmbito municipal</b> .....	27
Leonardo Fregonesi de Moraes	
<b>Transparência e prestação de contas nas contratações diretas</b> .....	42
Rodrigo Sartor Mayer	
<b>ACÓRDÃOS</b> .....	54
<b>Prejulgado nº 33</b> .....	54
Previdência complementar - Processo de seleção - Aproveitamento (TCEPR, Proc. nº 365005/23, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/04/24, DETC 3191 – 18/04/24)	
<b>Prejulgado nº 34</b> .....	70
Lei nº 14.442/22 - Restrição - Aplicabilidade (TCEPR, Proc. nº 89789/23, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/04/24, DETC 3200 – 02/05/24)	
<b>Incidente de inconstitucionalidade</b> .....	85
Regime de outorga - Pagamento - Isenção (TCEPR, Proc. nº 127554/23, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/04/24, DETC 3191 – 18/04/24)	
<b>Incidente de inconstitucionalidade</b> .....	94
ICMS - Cota municipal - Cálculo (TCEPR, Proc. nº 319380/23, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 15/05/24, DETC 3214 – 22/05/24)	
<b>Contratação verbal</b> .....	100
Despesa - Pronto pagamento - Regulamentação (TCEPR, Proc. nº 285834/23, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/05/24, DETC 3209 – 15/05/24)	
<b>Edital de licitação</b> .....	105
Publicação - Parâmetros - Lei nº 14.133/21 (TCEPR, Proc. nº 760303/23, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 06/06/24, DETC 3228 – 13/06/24)	
<b>Gastos com pessoal</b> .....	109
Limite prudencial - Progressão funcional - Concessão (TCEPR, Proc. nº 294248/23, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/04/24, DETC 3193 – 22/04/24)	

<b>Hospital</b> .....	114
Repasse financeiro - Cumprimento de metas - Vinculação	
(TCEPR, Proc. nº 348240/23, Rel. Conselheiro substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/04/24, DETC 3202 – 06/05/24)	
<b>Iluminação pública</b> .....	122
Contratação - Modalidade contratual - Consolidação da propriedade	
(TCEPR, Proc. nº 628452/22, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 20/06/24, DETC 3239 – 28/06/24)	
<b>Índice de despesa com pessoal</b> .....	143
Cômputo - Folha de pagamento - Fundação municipal	
(TCEPR, Proc. nº 477800/23, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 06/06/24, DETC 3228 – 13/06/24)	
<b>Retificação do acórdão 663/24</b> .....	153
Magistério - Regras de transição - Aplicação	
(TCEPR, Proc. nº 491204/08, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 06/06/24, DETC 3227 – 12/06/24)	
<b>Sociedade de economia mista</b> .....	156
Contratação - Iluminação pública - Dispensa de licitação	
(TCEPR, Proc. nº 113169/22, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 06/06/24, DETC 3229 – 14/06/24)	
<b>LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE</b> .....	172
<b>LINKS DE INTERESSE</b> .....	188
<b>NORMAS EDITORIAIS</b> .....	190



# EDITORIAL

Caros leitores,

Ao avançarmos para 44ª edição, mantemos firme nossa missão de fomentar o debate qualificado sobre gestão pública e controle externo. Nesta edição, destacamos quatro artigos que abordam temas essenciais para o aprimoramento da administração pública, desde a transparência e prestação de contas até as influências recíprocas na construção da identidade organizacional.

No primeiro artigo, "Transparência e Prestação de Contas nas Contratações Diretas", são explorados os desafios e as estratégias para aprimorar a transparência e a responsabilidade nas contratações públicas, especialmente à luz da Lei de Licitações n.º 14.133/2021. Mayer ressalta a importância de uma gestão pública transparente e responsável, essencial para a confiança da sociedade nas ações do Estado.

No segundo artigo, "As Influências Recíprocas na Construção da Identidade Organizacional: Um Estudo sobre as Lideranças Femininas Inseridas na Política", os autores investigam como as lideranças femininas na política moldam e são moldadas pela identidade organizacional. A pesquisa qualitativa destaca a importância da representatividade feminina em posições de poder e como isso pode influenciar positivamente outras mulheres a ingressarem nesse ambiente .

O terceiro artigo, "Transparência e Prestação de Contas nas Contratações Diretas", discute a necessidade de transparência e responsabilidade nas contratações públicas. A transparência é vista como um motor para a eficiência e a melhoria dos serviços oferecidos aos cidadãos, e o artigo apresenta casos de sucesso e diretrizes para a implementação de práticas eficazes.

Finalmente, o artigo "Ouvidoria Parlamentar" aborda o papel crucial das ouvidorias no fortalecimento da comunicação entre o governo e a sociedade. As ouvidorias funcionam como canais de feedback essencial, permitindo que a população participe ativamente da governança e ajude a identificar áreas que necessitam de melhorias.

Com uma abordagem interdisciplinar, continuamos a promover a excelência e a inovação através de nossas publicações. Agradecemos aos autores, ao Conselho Editorial e a todos que contribuem para que a Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná seja um instrumento de aperfeiçoamento contínuo para a administração pública.

Desejamos a todos uma leitura enriquecedora e esperamos que os artigos desta edição inspirem novas ideias e práticas que possam ser implementadas para o benefício de todos os paranaenses.

Boa leitura a todos.

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

## ARTIGO

# INOVAÇÃO, SERVIÇO PÚBLICO E OS DESAFIOS EM FACE AO SERVIDOR

**Willian Amboni Scheffer<sup>1</sup>**

Professor - Faculdade Uniguaçu  
Mestre em Direito, Inovação e Regulações - Univel  
Especialista em Direito Público - Faculdade Faleg

### RESUMO

Aborda-se a importância e os desafios da inovação no setor público, ressaltando como a capacidade de adotar inovações é essencial para a eficácia governamental. Conforme argumentado por Peter Frumkin, a adaptação às mudanças sociais e demandas cidadãs é crucial para os servidores públicos. Osborne e Gaebler enfatizam a necessidade de reengenharia de processos e mudança cultural para valorizar a criatividade e a flexibilidade. No Brasil, José dos Santos Carvalho Filho identifica obstáculos como a rigidez burocrática, enquanto Beth Simone Noveck vê a inovação como ferramenta vital para políticas públicas eficazes e inclusivas. Anthony Giddens destaca a importância da adaptação organizacional em ambientes de constante transformação. No setor público, inovação vai além da introdução de novas tecnologias, englobando também a reconfiguração de práticas e processos com o objetivo de melhorar a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos. A inovação também visa democratizar a ação estatal, tornando o governo mais transparente e responsivo às necessidades da população. Pesquisas no Brasil, como aquelas premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, demonstram que a inovação pode surgir tanto da criação de novos métodos quanto da adaptação de práticas existentes. É necessário também levar em conta os desafios que serão confrontados com uma política de inovação, em especial, o servidor público, que é o responsável por conectar o serviço ao cidadão.

### PALAVRAS-CHAVE

Inovação. Setor Público. Servidor. Capacitação.

## 1 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Como afirma o renomado autor Peter Frumkin (2002, p. 17) “a capacidade do setor público de adotar inovações é fundamental para a eficácia governamental”. Frumkin ressalta que as mudanças nas expectativas sociais e nas demandas cidadãs

<sup>1</sup> Contato: [willian.as@outlook.com](mailto:willian.as@outlook.com)

requerem uma postura adaptativa por parte dos servidores, que devem estar dispostos a se engajar em práticas inovadoras para melhor atender às necessidades da sociedade.

Em sua obra seminal “Reinventing Government” publicada em 1992, David Osborne e Gaebler argumentam que “a inovação no setor público exige não apenas uma reengenharia de processos, mas também uma mudança cultural que valorize a criatividade e a flexibilidade dos servidores públicos”. Os autores enfatizam que a abertura para a experimentação e a disposição para abraçar novas abordagens são cruciais para transformar o serviço público em uma entidade ágil e eficiente.

No contexto brasileiro, o jurista José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 89) ressalta que “a inovação no serviço público é uma necessidade imperativa, mas esbarra em entraves como a excessiva rigidez burocrática e a resistência a mudanças arraigadas nas estruturas administrativas”. Carvalho Filho explora a tensão entre a estabilidade do servidor público e a urgência de adotar práticas inovadoras, argumentando que a busca por um equilíbrio é um desafio constante.

Em contraponto Beth Simone Noveck (2010, p. 13) sustenta que “a inovação no governo não é um mero luxo, mas sim uma ferramenta essencial para a construção de políticas públicas mais eficazes e inclusivas”. Noveck destaca que a participação ativa dos servidores públicos no processo de inovação pode trazer uma riqueza de conhecimento prático e insights valiosos para a formulação de soluções criativas.

Já o sociólogo Anthony Giddens (1998, p. 9) argumenta que “a inovação no setor público é intrinsecamente ligada à capacidade de adaptação das estruturas organizacionais a um ambiente em constante transformação”. Giddens ressalta que a flexibilidade e a habilidade de aprender com experiências anteriores são cruciais para garantir que as inovações se traduzam em melhorias tangíveis na prestação de serviços públicos.

Ou seja, inovar é preciso, seu processo é o que devemos discutir e como a adaptabilidade dos funcionários vai funcionar entregando de forma mais adequada ao ponto de a população seja respeitada e exista conseqüentemente a cidadania.

## 1.1 SERVIDORES PÚBLICOS

A Administração Pública, como definiu Di Pietro, tem funções que abrangem a execução de tudo aquilo que é função de governo, devendo ser à vontade externada do administrador.

Em se tratando de Administração Pública, a vontade que deve ser externada decorre de lei, que fixa a finalidade a ser perseguida. (Di Pietro, 2020, p. 184).

A temática envolvendo o aprimoramento das atividades do Estado, com a inserção, na Administração Pública, das inovações, tanto tecnológicas quanto as demais, permeiam todos os setores da sociedade contemporânea, e é intrínseca

à atuação dos servidores públicos e a sua função frente a essa mudança. O comportamento do agente público, gênero que engloba os servidores de carreira, tem papel fundamental nessa evolução que atinge a esfera pública, e em especial, para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse aspecto, destaca-se a atuação do servidor de carreira, em específico, uma vez que este é quem passa mais tempo atuando nas atividades administrativas do órgão público, enquanto os agentes políticos, por sua vez, mudam conforme o desenrolar do pleito eleitoral.

Diante disso, importa analisar os direitos dos servidores, os quais encontram previsão, dentre outros, no §3º, do artigo 39, da Constituição Federal, dispositivo responsável por estender garantias dos trabalhadores, previstas no seu artigo 7º, aos funcionários públicos.

Na Constituição da República, entre os art. 37 a 41 está inserido normas sobre servidores públicos, e também a incidência de que nem todos aqueles que servem como expressão da vontade do Estado podem ser considerados como tal, pois a existências de vínculo de trabalho, de natureza permanente e com subordinação com a Administração Pública direta e indireta, constitui requisito essencial. (Marcondes, p. 13)

Já para Di Pietro (2020, p. 1576-1577) servidor público é a expressão empregada no sentido amplo, para designar todas as pessoas físicas que prestam algum tipo de serviço ao estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício. Assim necessário a adoção de outro vocábulo, em sentido mais amplo para designar as pessoas físicas que exercem função pública, com ou sem vínculo empregatício, sendo que de alguns tempos para cá, doutrinadores brasileiros passaram a falar em agente público nesse sentido amplo.

Sem prejuízo desse entendimento atual, que expande a análise da atuação na administração pública para o agente público, definido como o servidor público em sentido amplo, englobando todo aquele que presta atividade para o Estado, o objeto de análise será mais específico, destinado, sobretudo, à atuação do servidor público em sentido estrito, ou seja, o de carreira, que adentra na Administração Pública por meio de concurso, e possui a estabilidade como característica do cargo.

Os servidores públicos desempenham um papel fundamental na Administração Pública contemporânea. Eles são responsáveis por implementar políticas públicas, prestar serviços à população e garantir o funcionamento do Estado. À medida que o ambiente governamental evolui, os servidores públicos enfrentam desafios e oportunidades únicas. É necessário que eles estejam atualizados sobre as últimas tecnologias e inovações, e precisam ser capazes de adaptá-las às suas práticas. Também precisam ser capazes de trabalhar em equipe e de forma colaborativa, e precisam ser capazes de se comunicar de forma eficaz com a sociedade.

No presente caso, trataremos como servidor público aquele que exercer a função em caráter efetivo e transitório, debruçando-se na situação de cada um em si a depender das tratativas do mesmo em relação as inovações.

## 1.2 INOVAÇÕES NO SETOR PÚBLICO

É comum a confusão entre o conceito de inovação com o de inovação tecnológica. Enquanto toda inovação tecnológica é uma inovação, nem toda inovação é tecnológica (Silva, 2018, p. 13).

Inovar por inovar não causa nenhum benefício, as tratativas para uma verdadeira inovação têm que partir da ideia de que o cidadão é o pilar central do Estado, sua cidadania tem que ser observada e a efetividade dos serviços prestados também.

O uso da expressão inovação já difundido no setor público assumiu significados distintos: adotar ou implantar processos eficientes de gestão de um lado, de outro, democratizar a ação estatal, tanto da ampliação da parcela da população com o acesso a serviços público, tanto quanto da perspectiva dos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. (Andrews e Bariani, 2010, p. 152).

Assim, a partir de 1990, o termo inovação no Brasil era se referir tanto a mudanças de caráter democratizante promovidas por governos, como para se referir à orientação para a mudança, de natureza gerencial, orientada para a busca da eficiência (Andrews e Bariani, 2010, p. 157).

Conforme cita Brandão e Faria (2013, p. 236), no Brasil algumas pesquisas buscaram estudar a inovação a partir das iniciativas premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovidas pela Escola de Administração Pública (Enap), ao qual uma delas será utilizada como parâmetro para demonstração das inovações no decorrer desse texto.

Farah (2016) traz uma nova perspectiva sobre inovação, explorando o conceito a partir da ótica da disseminação. Ela argumenta que a inovação é uma configuração original e bem-sucedida de elementos específicos que têm o potencial de serem benéficos em diferentes cenários e geografias, atuando como uma solução para um problema específico.

A inovação pode ser definida como além de mera introdução da tecnologia, pois implica em uma reconfiguração original e eficaz de elementos específicos, com potencial de gerar benefícios em diferentes contextos e localidades. Devendo para tanto ser considerado centralmente o cidadão e a cidadania como pilares, assegurando a efetividade dos serviços públicos prestados.

É possível definir um requisito mínimo para se definir uma inovação, que é que ela seja inédita ou significativamente melhorada para a organização, incluindo-se produtos, processos e métodos que as organizações desenvolvem de maneira desbravadora ou aqueles que foram adotados de outras organizações. Merecendo

importância também é que a ideia, prática ou processo deve ter sido implementada para que possa ser acatada como uma inovação (Brandão e Faria, 2013, p. 238).

No contexto do setor público, a inovação é um conceito amplo que abrange uma ampla gama de mudanças, desde a introdução de novas tecnologias até a reconfiguração de práticas e processos. O objetivo da inovação no setor público é melhorar a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos, bem como ampliar o acesso da população a esses serviços. A inovação também pode ser usada para democratizar a ação estatal, tornando o governo mais transparente e responsivo às necessidades da população.

A investigação da inovação no setor público revela que ela pode ser alcançada de várias maneiras. Uma maneira é incorporar novos elementos na administração pública, como novas tecnologias, novas abordagens de gestão ou novos modelos de governança. Outra maneira é combinar mecanismos já existentes de maneiras novas e inovadoras. O ponto crucial é que as mudanças resultem em impactos significativos tanto para o setor público quanto para a sociedade em geral.

Portanto, a inovação no setor público é um conceito importante que pode ser usado para melhorar a qualidade dos serviços públicos e a vida da população.

O papel das inovações no setor público é multifacetado e fundamental para a adaptação e melhoria contínua das instituições governamentais. Algumas das funções e papéis das inovações incluem:

a) **Melhoria dos Serviços Públicos:** Conforme David Osborne e Gaebler apontam em “Reinventing Government” (1992, p. 18), as inovações visam aprimorar a qualidade e a acessibilidade dos serviços prestados aos cidadãos. Isso pode incluir a implementação de novas tecnologias para simplificar processos, reduzir burocracia e oferecer canais mais eficazes de comunicação entre o governo e os cidadãos.

b) **Eficiência Administrativa:** Autores como Anthony Giddens (1998, p. 13) ressaltam que as inovações frequentemente visam otimizar os processos internos e a gestão administrativa do setor público. Novas abordagens de gestão, automação de tarefas e uso de ferramentas tecnológicas podem agilizar operações, reduzir custos e aumentar a eficiência dos recursos.

c) **Transparência e Participação:** Autores como Beth Simone Noveck (2010, p. 31) afirmam que a promoção de inovações também pode envolver o fortalecimento da transparência nas ações governamentais e a ampliação da participação cidadã. Ferramentas digitais, como plataformas de consulta pública e portais de transparência, podem permitir maior envolvimento dos cidadãos na formulação e avaliação de políticas públicas.

d) **Desenvolvimento de Políticas Públicas:** Autores como José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 22) argumentam que as inovações podem influenciar a

maneira como as políticas públicas são concebidas e implementadas. Abordagens inovadoras, como a análise de dados em larga escala, podem fornecer insights valiosos para a tomada de decisões embasadas em evidências.

e) Adaptação às Mudanças Sociais: Autores como David Osborne e Gaebler (1992, p. 89) ressaltam que à medida que a sociedade evolui, novos desafios emergem. As inovações permitem que o setor público se adapte de maneira mais ágil e responsiva a essas mudanças, desenvolvendo soluções que abordem questões emergentes, como sustentabilidade, igualdade de gênero e digitalização.

f) Estímulo à Economia e Desenvolvimento: Autores como Anthony Giddens (1998, p. 9) argumentam que as inovações no setor público podem impulsionar o desenvolvimento econômico, ao criar oportunidades para a criação de novas indústrias e startups, especialmente em setores relacionados à tecnologia e serviços.

Em resumo, esses diversos autores e suas obras fundamentam a compreensão do papel das inovações no setor público, fornecendo perspectivas valiosas sobre como as inovações podem influenciar a eficácia governamental, a qualidade dos serviços prestados e a capacidade do governo de se adaptar a um cenário em constante evolução.

## 2 DIGNIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO EM FACE ÀS INOVAÇÕES

Não se pode arquitetar uma Administração Pública garantidora da centralidade da pessoa sem que se entenda também o merecedor desse foco e prioridade, a pessoa que se identifica como servidor público (Quirino, Mendonça e Baptista, 2018, p. 167).

O Estado e suas instituições são objetos de natureza cultural (Gaspardo, 2020, p. 19). Ou seja, é necessário alterar a cultura para se haver inovação, seja por meio de atos políticos que a incentivam, seja por meio da cultura, bem como o próprio Direito.

O papel do servidor público, independentemente de sua natureza ou esfera, é crucial para o funcionamento do Estado, sendo que sem ele, o Estado até poderia existir, mas diferente do que conhecemos hoje. Tratando-se de inovações, quando se pretende mudar para melhorar ou não, não se pode negligenciar a dignidade daqueles que são a força motriz do desenvolvimento das atividades estatais.

Fato é, que a busca no desenvolvimento não basta com aquele que não sabe, o que resultaria em problema na gestão e déficit no serviço público prestado.

Muito se questiona acerca do custo-benefício de tal conduta implantação de inovações, no ambiente de trabalho público. Questiona-se, por exemplo, se a mudança é mesmo necessária, bem como se vale a pena investir em um ou em outro funcionário, por meio da implantação de sistemas e da sua correlata especialização.

Contudo, a conclusão para ambos os casos é a mesma: deve-se evoluir para melhorar o trato e a qualidade do serviço para com o cidadão.

Com inovações, surgem novos desafios e para superá-los é necessário garantir ferramentas para o desempenho das funções de maneira eficiente, inclusive a valorização e reconhecimento são tão necessários quanto as próprias ferramentas, garantindo o engajamento e motivação das atividades.

Podemos buscar assim por problemas contemporâneos da democracia, ao qual por resultados empíricos sobre as instituições, identificar alternativas de desenhos institucionais emergentes e desenvolver propostas de engenharia jurídico-institucionais adequadas às mudanças a serem implementadas. (Gaspardo, 2020, p. 19).

Utilizando-me das palavras de Sérgio Abranches que em sua obra procurou relatar a política de presidencialismo de coalizão existente no Brasil, desde suas origens até a atualidade, foi categórico ao afirmar “Mudança legal não resolve problema estrutural”, o modelo político brasileiro passou por várias modificações, sempre pendente para algum lado, na tentativa de inovar e trazer segurança a toda população, contudo ainda não obteve sucesso, mas sim erros que se arrastam por décadas. (Abranches, 2018, p. 370).

No entanto, o objetivo aqui, não é realizar uma crítica ao sistema político, mas, de outro modo, demonstrar que a palavra inovação, quando analisada sob o ponto de vista prático, com as experiências da história, não vem acompanhada de sucesso e muito, e, menos ainda, de tecnologia.

Apesar disso, a concatenação de ideias, para um fim comum e mais adequado, sempre é bem-vinda. Porém, não se pode esquecer de que a sua implantação não é necessariamente atrelada ao sucesso, havendo diversos obstáculos a serem considerados. Nesse sentido, vamos nos atentar às necessidades e às peculiaridades de quem efetua essa inovação, na prática: o servidor público. De início, falaremos na tutela da dignidade do servidor, como foco para o desenvolvimento da inovação no ambiente público.

Todos os direitos fundamentais possuem vertente no princípio da dignidade da pessoa humana. O constituinte de 1988 reconheceu expressamente que é o estado que existe em função da pessoa humana, não o contrário, já que o homem constituiu a finalidade precípua e não meio da atividade estatal. (Silva, 2018, p. 49).

O princípio da dignidade da pessoa impõe limite à atuação estatal, que busca alcançar suas finalidades, tendo como escopo a supremacia do Poder Público. Assim, ao ter sua atuação limitada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, ao mesmo tempo se impede que qualquer ato do poder público seja violador do referido princípio.

Além disso, por meio da preocupação com o respeito ao princípio da dignidade humana, ainda garante que o Estado deverá ter como meta a proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos. Todo o órgão, função e atividade estatal encontra-se atrelado ao princípio da dignidade da pessoa humana, ao qual deve sempre ser buscado, que se molda na obrigação do Estado não realizar ingerências na esfera individual que são contrárias à dignidade, quanto a seu dever de proteger a mesma, contra qualquer violação da sua esfera privada. (Sarlet, p. 110).

Em busca ao banco de jurisprudências do Tribunal de Justiça do Paraná com os termos dignidade, pessoa, humana, servidor público, foram encontrados 92 (noventa e dois) registros sobre o tema, dentre os quais, alguns abordando sobre as condições de trabalho e a dignidade do trabalhador.

As situações sobre a saúde do trabalhador perpassam, de início, na preocupação da cumulação de cargos, de modo a não ser automática, mas, sim, de forma coerente, em respeito à carga horária plausível e à saúde do trabalhador, ou seja, na qualidade das condições de trabalho daqueles que podem cumular funções, como o próprio profissional da saúde.

No caso apresentado a impetrante do Mandado de Segurança buscava que fosse mantida uma nomeação, sob o argumento de que possuía condições de ter dois vínculos como profissional da saúde, o juízo de primeiro grau apontou o art. 37, XVI da Constituição Federal para negar o pedido liminar, a parte ainda irredignada impetrou Agravo de Instrumento ao qual também fadou-se ao insucesso sob o argumento de que: "... a compatibilidade de horários não se cinge apenas à análise da coincidência de jornadas, mas também à possibilidade de exercício da profissão sem prejuízos à saúde do próprio servidor e à regular e eficientes prestação do serviço público."

Ademais, a acumulação remunerada de cargos públicos deve atender ao princípio constitucional da eficiência, na medida em que o profissional da área de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que certamente depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra, o que é impossível em condições de sobrecarga de trabalho.

Ou seja, não houve apenas a análise referente a carga horária, mas sim a própria dignidade do servidor, que na inexistência de intervalo, teria sua condição de trabalho gravemente afetada.

A dignidade do servidor não se limita apenas em respeito e algum conhecimento, mas se relaciona diretamente ao fim finalístico do Estado: o serviço prestado ao cidadão.

Pode-se afirmar que quando um servidor se sente valorizado em seu ambiente de trabalho e tem suas condições de saúde respeitadas, com uma remuneração

adequada a seu esforço diário e responsabilidade, este irá transmitir essa confiança ao cidadão e o atenderá bem. Do mesmo modo que a Administração lhe dá tratamento digno, este retribuirá a dignidade de tratamento à população.

Essa via de mão dupla é importante para o gestor público, que, por sua vez, necessita do bom atendimento prestado pelo servidor para se consagrar enquanto gestor.

Clastres, ao abordar o poder do chefe de estado, traz à tona esse elemento importante que é a execução administrativa, salientando que o poder político se manifesta no nível sociológico, para além da prática meramente política. Com isso, o funcionamento efetivo das funções cotidianas da instituição está no poder da opinião pública:

Humildes em seu alcance, as funções do chefe não são, no entanto, menos controladas pela opinião pública. Planejador das atividades econômicas e cerimoniais do grupo, o líder não possui qualquer poder decisório; ele nunca está seguro de que as suas “ordens” serão executadas: essa fragilidade permanente de um poder sempre contestado dá sua tonalidade ao exercício da função: o poder do chefe depende da boa vontade do grupo. Compreende-se então o interesse direto do chefe em manter a paz: a irrupção de uma crise destruidora da harmonia interna pede a intervenção do poder, mas suscita ao mesmo tempo essa intenção de contestação que o chefe não tem meios para superar. (Clastres, 1978).

Sob esse aspecto, de nada adianta pensar na inovação no setor público se esta mudança não estiver conectada com a tutela da dignidade do servidor, de modo a contemplar a preocupação com a sua saúde física, mental e aptidão para o desenvolvimento da inovação, com implantação de especialização adequada. Assim, a primazia deve ser pela dignidade do trabalho, pois, se esta não for uma prioridade, tem-se o risco de a inovação ser fadada ao fracasso.

Retrato de uma administração que não inova é o que traz a própria doutrina, em especial a de Santos (2020, p. 70) que demonstrou em sua obra *Direito Administrativo do Medo* as aplicações de penas exageradas por improbidade administrativa, gerando inúmeras disfuncionalidades, como por exemplo a blindagem patrimonial do agente antes de assumir um cargo público no Brasil, importando na ausência de possibilidade de punição patrimonial daquele que realmente cometeu algum ato improbo. Resultado disso é que acaba incentivando a própria improbidade, pois se a punição é inevitável, independentemente de sua real intenção, o incentivo a locupletar-se é maior para garantir a futura contratação de advogados para sua defesa.

O medo é instituto presente constantemente na administração pública, pautado no receio de decidir de forma errônea nas questões jurídicas e administrativas a elas subordinadas, chegando-se ao ponto de orientar o cidadão a procurar a via jurisdicional para obter pleito que seria viável em sede administrativa, justamente pelo receio de ordenar despesa pública sem o consentimento dos órgãos de controle (Santos, 2020, p. 70).

De fato, não se admite mais a atuação administrativa ineficiente, sequer um controle externo ineficaz diante de essencialidades e das políticas para o cumprimento dos objetivos e deveres constitucionais. (Cunda e Reis, 2017, p. 95).

Resultado disso é o desencorajamento de atos que poderiam ser mais benéficos ao cidadão, que causariam mais efeito em sua vida e conseqüentemente a melhora dela, concretizando os preceitos constitucionais exigidos. Os regimes jurídicos dos servidores públicos preveem a vedação do servidor atuar como procurador ou intermediário junto a sua repartição pública, contudo o que se observa na prática é um incentivo do mesmo a buscar órgãos de controle sob o argumento que uma decisão judicial, ou ainda, a mera orientação, fundamentaria a decisão do servidor para que os atos que eram de sua competência e até de sua discricionariedade, fosse cumprido.

## 2.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS ALTERAÇÕES DA REGULAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A Constituição (1988) designou Capítulo específico, inserido no Título “Da organização do estado”, para tratar da Administração Pública. Por conseguinte, no Título “Da organização dos poderes”, atribuiu ao Legislativo o controle dos atos realizados no âmbito administrativo.

O processo de democratização afetou de maneira significativa a possibilidade de inovação na gestão pública, causando não só benefícios em relação a voto, mas em possibilidades de inovação na gestão pública, que antes se tratava de um processo legislativo e com interesses obscuros por trás. Em especial a mudança no processo decisório acarretou a descentralização e participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, o que se vê hoje com bastante frequência e o chamamento para a apreciação de ‘Audiências Públicas’ para a tomada de decisões pelo poder público, às vezes não tão efetiva como costumam ser as audiências públicas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que tendem a ser complexas e normalmente contam com poucas pessoas participando.

Percebe-se, que a Constituição atual herdou o modelo inaugurado pela Constituição de 1967, no qual houve uma substituição da forma adotada até então, por um controle ex post, com vistas a tornar a atividade administrativa mais dinâmica e menos dependente da burocracia. Dessa maneira, os instrumentos de controle, conferidos ao TCU, pela Constituição, manejam-se após a ultimação da ação administrativa. (Leal e Mendonça, 2022, p. 142).

Cabe aqui destacar que com o advento da Constituição Federal de 1988, o art. 39, § 3º, que foi alterado pela EC nº 19, estende aos servidores ocupantes de cargos públicos os direitos do art. 7º aqueles antes só previstos para os trabalhadores urbanos e rurais. (Di Pietro, 2020, p. 1372).

Promulgada a Constituição Federal de 1988, houve divergência entre os doutrinadores acerca do regime jurídico, para alguns não teve nada na Constituição que o definisse, ficando a cargo dos entes a opção pelo regime estatutário ou trabalhista, já outra corrente, defende a natureza necessariamente estatutária, enquanto uma terceira posição mais flexível defende que o regime jurídico não seria necessariamente igual para todos os componentes da administração direta, autárquica e fundacional. (Zockun e Gabardo, p. 294).

A Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, buscava estabelecer a administração pública gerencial, que deveria substituir a administração pública burocracia, sendo que no tocante ao regime jurídico único, afirmou que “retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta” assim, a EC 19/1998 revogou a redação original do *caput* do art. 39, reintroduzindo o regime de emprego público na Administração Federal direta, autárquica e fundacional. Contra a EC 19/1998 foi proposta a ADI 2.135, para impugnar entre seus dispositivos, o *caput* do art. 39, votação iniciada em 2001, concluída em 2007, o STF, por maioria em razão de possível vício legislativo, deferiu a cautelar para suspender a eficácia da nova redação do *caput* do art. 39 dada pela EC 19/1998, com efeito *ex nunc* a partir do julgamento, vigorando a redação originária. (Zockun e Gabardo, p. 295-296).

Isso permite, de certa forma, o livre exercício da função pública, que, embora limitada pelos ditames da lei, em sentido amplo, engloba, inclusive, a própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em âmbito federal.

Com a restauração do texto do *caput* do art. 39 da CF, poderia ser interpretado que o STF afirmou uma concepção rígida do regime jurídico único, afastado qualquer possibilidade de adoção do regime trabalhista na administração direta e autárquica, contudo, não houve qualquer manifestação do STF em tal sentido, e ainda, o texto constitucional sofreu alterações que vão contra a concepção rígida. (Zockun e Gabardo, 2022, p. 297).

Posteriormente, adveio a Emenda Constitucional n. 51/2006, para tratar dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, cujo qual determina em seu §5º “Lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias”. Ainda, fixou como o regime jurídico de tais a Consolidação das Leis do Trabalho, salvo determinação em lei local, assim, ainda que os servidores civis se submetam a regime estatutário, esses agentes estarão sob o regime trabalhista, a menos que conste diverso em lei local. (Zockun e Gabardo, 2022, p. 297).

Já a Lei 11.107/2005 estabeleceu as normas aos consórcios públicos, permitindo a criação de duas espécies: associação de direito público ou associação de direito

privado. Houve dúvida quanto ao regime jurídico dos servidores, o que resultou na alteração do §2º do art. 6º pela Lei n. 13.822/2019, que determinou exclusivamente o vínculo trabalhista para o pessoal dos consórcios públicos. Trata-se de uma alteração adequada ao perfil jurídico e funcional do consórcio, pois a associação de entidades estatais, pois caso não o fosse, teria os entes que incorporar em seu pessoal no caso de dissolução ou ainda, ceder seus próprios para atuarem junto a associação. (Zockun e Gabardo, 2022, p. 298).

Ainda, houve outras diversas mudanças em relação ao regime jurídico dos servidores, contudo, para fins de demonstrar como a CF de 1988 foi um divisor de águas em relação às inovações administrativas, o que foi apresentado até o momento é exemplificativo, com o fito de demonstrar a formulação das inovações no regime jurídico dos servidores em face à Constituição.

A história de tentativa de normatização dos regimes jurídicos dos servidores, é claramente ainda não superada. Ainda, vínculos e regimes precários de trabalho apenas representam instabilidade e desorganização administrativa, possibilitando uso da gestão de pessoal com finalidades nada republicanas e democráticas.

A importância dos serviços públicos e de sua regulamentação surgiu com o fim do período liberalista e a partir do fortalecimento da ideia de Estado Social. O Estado passou a ser cobrado a intervir nas relações, regulando-as e normatizando-as, fortalecendo os direitos sociais de segunda geração e aparelhando a máquina estatal para efetivar essas prestações sociais.

Existem os serviços não delegados, os quais o Estado quem deve prestar, por meio do seu aparelho de atuação: a máquina estatal. Desta, fazem parte, com papel de destaque, os servidores públicos. Cumpre ressaltar que a privatização e a retirada do Estado nas atividades delegáveis ao setor privado, permite melhor investimento nos serviços não delegados, ampliando a eficiência desses.

Com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 32, o Governo Federal propôs alterar diversas normas relativas à organização administrativa e aos servidores públicos. Ao qual propôs modificar o conteúdo atual do *caput* do art. 39 da CF, excluindo a obrigatoriedade de instituição do regime único, ao qual tem previsão de diversas matérias, relativas aos servidores públicos, que seriam de norma geral, posteriormente estabelecidas por lei complementar federal. Tais versaram sobre gestão de pessoas, política remuneratória e de benefícios, ocupação de cargos de liderança e assessoramento, organização da força de trabalho no serviço público, progressão e promoção funcionais, desenvolvimento e capacitação de servidores e duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas, deixando os entes competência para editar suas normas de modo suplementar. (Zockun e Gabardo, 2022, p. 302).

Cabe aqui destacar que a PEC n. 32 vem trazendo diversas alterações, não só em relação ao desenvolvimento e a capacitação dos servidores, mas principalmente em mudanças de regimes, o que causa instabilidade administrativa. Por outro lado, o incentivo à capacitação perfaz um respaldo jurídico para a sua concretização na prática, a serem instituídas nos órgãos públicos, e não se coaduna com a ideia de instabilidade.

Os que se manifestam contrários à estabilidade no serviço público alegam que tal se trata de um privilégio alegando que há interesse particular naquele que ocupa o cargo. Tal ideia é equivocada, pois a estabilidade constitui instrumento relevante que garante a prevalência dos princípios da administração pública, especialmente a legalidade, moralidade e impessoalidade. (Zockun e Gabardo, 2022, p. 304).

Ainda define Cármem Lúcia Rocha:

A estabilidade jurídica do vínculo administrativo firmado entre o servidor e a pessoa estatal tem como finalidade, primeiramente, garantir a qualidade do serviço prestado por uma burocracia estatal democrática, impessoal e permanente. Tanto conjuga o profissionalismo que deve predominar no serviço público contemporâneo (e profissionais não são descartáveis, até mesmo porque Estado se aprende e não da noite para o dia) com impessoalidade, que impede práticas nepotistas e personalistas na Administração Pública.

Por isso é que a estabilidade não pode ser considerada uma garantia do servidor, mas, antes, uma segurança para o cidadão. Ela confere estabilidade ao próprio serviço público e à Administração Pública, marcando uma qualidade que dá segurança à sociedade quanto à continuidade das atividades que lhe são essenciais. (Cármem Lúcia Rocha, 1999, p. 251-252 *apud* Zockun e Gabardo, 2022, p. 304-305.)

Devido aos problemas já conhecidos da administração pública, em relação aos vínculos precários com seus servidores, que foram instrumentos de clientelismo políticos e ineficiência administrativas, o Constituinte de 1988 estabeleceu regras de proteção contra tais engenharias, indicando por meio do regime único, a importância que tem em superar o déficit de racionalidade que representavam a precariedade e instrumentação de finalidades inconciliáveis com o Estado de Direito. (Zockun e Gabardo, 2022, p. 305).

Sob esse ponto de vista, tem-se que a estabilidade confere ao agente público liberdade de atuar conforme a lei e independente da vontade arbitrária do gestor ou do cidadão, sem que tenha receio de perder o seu trabalho ao contrariar essa vontade em prol da legalidade, do interesse público e a da moralidade administrativa. Além disso, o princípio do Estado Democrático de direito, confere legitimidade a estabilidade do servidor, não apenas por ser a lei que lhe garante essa prerrogativa, mas, sobretudo, por ter sua vontade exarada na própria legislação que o agente público observa e se faz cumprir.

Sob esse ponto de vista, tem-se que a estabilidade confere ao agente público liberdade de atuar conforme a lei e independente da vontade arbitrária do gestor

ou do cidadão, sem que tenha receio de perder o seu trabalho ao contrariar essa vontade em prol da legalidade, do interesse público e a da moralidade administrativa. Além disso, o princípio do Estado Democrático de direito, confere legitimidade à estabilidade do servidor, não apenas por ser a lei que lhe garante essa prerrogativa, mas, sobretudo, por ter sua vontade exarada na própria legislação que o agente público observa e se faz cumprir.

Com o processo de democratização, houve a descentralização e participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, o que se vê hoje em dia aplicado de forma razoável.

Em síntese, a Ementa Constitucional nº 19, de 1998, buscou estabelecer a administração pública gerencial, substituindo a burocrática. A redação original do *caput* do art. 39, que previa o regime estatutário, foi reintroduzida, revogando a flexibilidade operacional da administração indireta. Porém, a ADI 2.135 foi proposta contra a EC 19/1998, para impugnar seu dispositivo. O STF, por maioria, deferiu a cautelar para suspender a eficácia da nova redação do *caput* do art. 39 dada pela EC 19/1998. Com a restauração do texto do *caput* do art. 39 da CF, não houve qualquer manifestação do STF sobre a concepção rígida do regime jurídico único.

### 3 CONCLUSÃO

Em um cenário em que a dinâmica da sociedade evolui rapidamente e as demandas dos cidadãos se transformam, a adoção de inovações no setor público emerge como uma necessidade incontornável. Autores como David Osborne e Gaebler (1992) reforçam que as inovações não podem mais ser consideradas como meros elementos opcionais, mas sim como pilares fundamentais para a resiliência e o progresso das instituições governamentais.

Peter Frumkin (2002, p.14) evidencia que a capacidade de o setor público abraçar inovações é vital para aprimorar a eficácia governamental e, por consequência, a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Nesse contexto, a transparência e a participação, discutidas por Beth Simone Noveck (2010, p. 22), emergem como elementos-chave para a construção de um governo mais responsivo e inclusivo.

No entanto, os desafios à implementação efetiva de inovações no setor público são inegáveis, conforme apontado por José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 23). A resistência a mudanças arraigadas nas estruturas administrativas e a rigidez burocrática podem atuar como barreiras significativas. Anthony Giddens (1998, p. 13) ressalta que a adaptação das estruturas organizacionais à constante mudança é essencial para que as inovações surtam efeitos positivos.

Diante desse panorama, fica evidente que o setor público necessita trilhar um caminho de equilíbrio, reconhecendo a importância de alinhar inovações à preservação dos valores institucionais e da estabilidade do serviço público. Assim, a

busca por essa síntese se torna essencial para viabilizar um governo mais ágil, eficaz e adaptável às necessidades da sociedade contemporânea.

Assim, sugere-se que primeiramente seja seguido o seguinte caminho para a inovação no setor público: análise da estrutura organizacional, evitando-se sistemas burocráticos e a existência de departamentos ineficazes ou que sejam simplesmente de 'passagem', análise da eficiência, desde a inovação apontada até a conclusão de todo o processo, posteriormente, a implementação de forma a estimular o desenvolvimento, com o incentivo da capacitação continuada e por fim, a capacitação específica de cada servidor, com o intuito de torná-lo eficiente de forma excepcional, tornando-o referência em seu trabalho e conseqüentemente alcançando-se de forma eficaz o cidadão.

Também destaco aqui que não tratamos de inovação apenas como tecnologia, mas sim como um todo, desde o processo de formação e ingresso do servidor até a inserção de metodologias de cunho tecnológico em seu trabalho e como aplicá-las de forma a não prejudicar tanto o servidor quanto o cidadão.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ANDREWS, Christina. W.; BARIANI, Edilson. **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; FARIA, Maria de Fátima Bruno. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de administração pública**, Brasília, DF, v.1, n. 47, p. 227-248, fev. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SyCwsMKcMD7ySKQXcvdnMQs/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 1 jul. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**: pesquisas de antropologia política. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves; REIS, Fernando Simões. Termos de ajustamento de gestão: perspectivas para um controle externo consensual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 1, n. 140, 10 fev. 2018. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1462>. Acesso em: 10 jul. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FARAH, Marta Ferreira. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações e sociedade**, v. 15, n. 45, p. 107-126, 24 maio 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/ngQbRvNmRTGvtYx3msZvCMn/?lang=pt#>. Acesso em: 1 jul. 2024.

FARAH, Marta Ferreira. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **Revista de administração pública**, [s.l.], v. 31, n. 4, p. 126-156, 8 abr. 1997. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7884>. Acesso em: 1 jul. 2024.

FRUMKIN, Peter. **On being nonprofity**: conceptual and policy primer. Washington, DC: Library of Congress, 2002. Disponível em: <https://books.google.co.bw/books?id=BnUV9dX8W1QC&lpg=PP1&hl=pt-BR&pg=PP6#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 7 jul. 2024.

GASPARDO, Murilo. **Inovação institucional e democracia participativa na administração pública**: a experiência do programa de metas. São Paulo: Alameda, 2020. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/342451958\\_Inovacao\\_institucional\\_e\\_democracia\\_participativa\\_na\\_administracao\\_publica\\_a\\_experiencia\\_do\\_programa\\_de\\_metas](https://www.researchgate.net/publication/342451958_Inovacao_institucional_e_democracia_participativa_na_administracao_publica_a_experiencia_do_programa_de_metas). Acesso em: 1 jul. 2024.

GIDDENS, Anthony. **The third way**: the renewal of social democracy. Nova Jersey, EUA: Blackwell Publishing Ltda, 1998.

LEAL, Fernando Angelo Ribeiro; MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Transformação do direito administrativo**: consequencialismo e estratégias regulatórias. Rio de Janeiro: Escola de direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016.

NOVECK, Beth Simone. **Wiki government**: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful. [s.l.]: Brookings Institution Press, 2010.

OSBORNE, David; GAEBLER Ted A. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. [s.l.]: Basic Books, 1992.

QUIRINO, Carina de Castro; MENDONÇA, José Vicente Santos de; BAPTISTA, Patricia Ferreira. **Inovações no direito público**. Curitiba: CRV, 2018.

SANTOS, Rodrigo Valgas. **Direito administrativo do medo**. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**: na Constituição Federal de 1988. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SILVA, Lucas do Monte. **Novos paradigmas do direito e os incentivos públicos à inovação**. [s.l.]: Clube dos Autores, 2018.

SOUSA, Marcos de Moraes; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; NAJBERG, Estela; MEDEIROS, Jonann Joslin. Portraying innovation in the public service of Brazil: frameworks, systematization and characterization. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 50, n. 4, p. 460-476, out-dez. 2015. Disponível em: [Portraying innovation in the public service of Brazil: Frameworks, systematization and characterization - ScienceDirect](#). Acesso em: 1 jul. 2024.

ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson. **Direito administrativo e inovações**: crises e soluções. Curitiba: Íthala, 2022.

## OUVIDORIA PARLAMENTAR: PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO MUNICIPAL

**Leonardo Fregonesi de Moraes<sup>1</sup>**

Graduado em Direito - Toledo Prudente Centro Universitário  
Especialista em Direito do Estado - UEL  
Especialista em Gestão Pública - UEL  
Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Cafeara - PR

### RESUMO

Tendo como norte a premissa de que o poder legítimo é aquele poder consentido, não arbitrário, o artigo busca analisar o papel das Ouvidorias Parlamentares no tocante ao seu potencial para, de certa forma, legitimar as ações do Poder Legislativo local. O artigo pretende abordar a Ouvidoria Parlamentar como instrumento básico de cidadania que pode impulsionar e alargar a participação popular ativa e também conferir maior consentimento à atuação do Poder Legislativo local – tanto na sua função típica (legislativa) como nas funções atípicas (administrativa e jurisdicional). Foram apresentadas teorias da democracia e foram realçados conceitos de poder, controle social e legitimidade. Por fim, foram tecidas considerações sobre o papel do Poder local, tais como possibilidades, desafios e resistências.

### PALAVRAS-CHAVE

Democracia. Controle Social. Ouvidoria Parlamentar.

### ABSTRACT

*With the north the premise that legitimate power is that power consented, not arbitrary, the article seeks to analyze the role of the Parliamentary Ombudsman in relation to its potential to, in a way, legitimize the actions of the local legislature. This time, the article aims to address the Parliamentary Ombudsman as a basic instrument of citizenship that can boost and expand the popular active participation and also give larger consent to the local legislature acting - both in its typical function (legislative) and in non-standard jobs (administrative and court). They were presented theories of democracy and highlighted concepts of power, social control and legitimacy. Finally, considerations were made about the role of the local authority, such as opportunities, challenges and resistances.*

### KEYWORDS

*Democracy. Social Control. Parliamentary Ombudsman.*

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

## 1 INTRODUÇÃO

Grassa, atualmente, grande desconfiança popular em relação aos tradicionais meios de gestão e de controle da Administração Pública, quer no aspecto da elaboração e execução de políticas públicas, quer no aspecto da fiscalização, cujo efeito é a gradativa perda da legitimidade do poder público.

O método de representação indireta não vem atendendo com plenitude os anseios sociais democráticos, de modo que o controle da Administração Pública não pode prescindir da participação ativa e eficaz da sociedade civil, de maneira que compete ao Poder Público proporcionar meios de participação efetiva da população na elaboração, na condução e na fiscalização da atividade estatal.

E não há como olvidar que o Poder Legislativo municipal tem destacada parcela de responsabilidade sobre esta perda de legitimidade do poder estatal, pois, apesar da previsão constitucional de se tratar do Poder incumbido da fiscalização do município, não o faz de forma satisfatória, especialmente em se tratando de municípios de pequeno porte nos quais não raras vezes o Poder Legislativo resta ofuscado pelo Poder Executivo.

Daí porque, hodiernamente muito se fala acerca da existência de uma crise de representatividade que assola o país, sendo que Dias (2010) aponta como reflexos desta crise o descrédito em relação aos políticos, a baixa participação no processo eleitoral, o desinteresse pela disputa eleitoral, dentre outros.

A dúvida que exsurge neste contexto é a seguinte: o Brasil vive, no momento, uma crise de representatividade (crise de democracia) ou uma crise de cidadania?

A dúvida faz sentido, afinal, no Brasil, embora a população tenha à sua disposição inúmeros mecanismos de participação popular, grande parte da sociedade civil é alheia à efetiva participação na gestão e no controle da gestão pública. Esta constatação levou Avritzer (2008) a afirmar que “o Brasil se transformou ao longo do século XX em um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda em um dos países com maior número de práticas participativas”.

Nessa toada, a ouvidoria parlamentar se mostra como mecanismo com significativo poder informativo e acessível a todo e qualquer cidadão, mesmo, e, principalmente, para aquele cidadão desvinculado de agremiações organizadas. Além disto, a ouvidoria também se mostra como importante instrumento de educação cívica, pois, por meio dela, o cidadão constata que sua participação, ainda que individual, pode ser construtiva; é o primeiro passo para a construção de uma cidadania ativa.

O tema é delicado e envolve questões que pululam cotidianamente na sociedade, tais como participação popular, política (*politics*), políticas públicas

(*policy*) e controle social, de forma que o presente artigo não possui a finalidade de esgotar o assunto e tampouco de apresentar qual a melhor opção política a ser adotada pelos gestores públicos municipais em termos de promoção e ampliação dos mecanismos de participação. Busca-se, por ora, descortinar os benefícios que a implementação de uma Ouvidoria Parlamentar pode trazer em termos de legitimação da ação legislativa local e, principalmente, em termos de construção de uma cultura participativa.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 O MUNICÍPIO E O PODER LEGISLATIVO LOCAL

A Constituição Federal de 1988 adotou o modelo clássico de separação de poderes preconizado por Montesquieu. É o que se extrai do artigo 2º, que apresenta os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como independentes e harmônicos entre si. Todavia, o poder é uno e indivisível e, com espeque nesta observação, enquanto a doutrina clássica refere-se à divisão de “poderes”, tal como adotado pela Constituição Federal de 1988, o constitucionalismo atual prefere referir-se à divisão de “funções”, mantendo-se, assim, incólume a indivisibilidade do “poder”. A intenção primordial dessa divisão de “funções” é servir de mecanismo de controles recíprocos, ou seja, evitar que um Poder se sobreponha sobre o outro, cujo sistema foi denominado pela doutrina de sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) (MORAES, 2008).

Assim, a cada um dos Poderes constitucionalmente instituídos são dadas funções típicas e atípicas a fim de que exerçam suas funções com independência. As funções típicas são aquelas que cada Poder exerce com preponderância sobre as demais funções, ao passo que as funções atípicas são aquelas que um Poder exerce, embora sejam de competência preponderante de outro Poder.

No que se refere ao Poder Legislativo, objeto de atenção especial no presente artigo, ele tem como funções típicas a de legislar e de fiscalizar, ambas com o mesmo grau de importância. No exercício de suas funções atípicas, por outro lado, ele exerce funções administrativas quando dispõe, por exemplo, sobre o funcionamento dos serviços administrativos internos e funções jurisdicionais, por exemplo, quando do processo de julgamento do chefe do Poder Executivo (MORAES, 2008).

Não obstante esse caráter representativo do Poder Legislativo, também é importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 compatibilizou a democracia representativa e participativa. É o que se extrai do parágrafo único do art. 1º, que estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Bonavides (2010) assevera que a democracia deve ser entendida como a genial definição lincolnviana, de que ela é o governo do povo, para o povo, pelo

povo. Para o autor, a democracia é de tamanha importância que ela a trata como um princípio e como um direito fundamental e a insere na quarta geração de direitos fundamentais. A concepção de representação é inerente às democracias modernas; enquanto a escravatura da Grécia antiga permitia ao homem livre ocupar-se apenas dos negócios públicos, a celeridade da vida cotidiana tolhe da sociedade moderna o tempo necessário para participar ativamente dos negócios públicos. Além disso, razões de ordem prática fizeram do sistema representativo condição essencial para o funcionamento do Estado moderno. O Estado-cidade da Grécia antiga, de dimensão territorial diminuta, é o Estado-nação de hoje, de vasta base territorial. Assim, é até mesmo perturbadora a ideia de unir em praça pública todo o eleitorado para que se possam discutir negócios públicos (leis, administração, decisões, dentre outros), assim como a demanda social da atualidade é altamente mais complexa que o fora outrora.<sup>2</sup>

Além disso, para bem entender o funcionamento da tomada de decisões do Poder Legislativo brasileiro e a relação entre representantes e representados, é necessário ter em mente que entre nós não foi adotado o mandato imperativo, mas sim o mandato político. Na Idade Média vigia o mandato imperativo, pelo qual os mandatários estavam obrigados a seguir as instruções dadas por seus eleitores (os representantes somente poderiam agir conforme a intenção dos representados, e, acaso assim não o fizessem, ou se a atuação fosse insatisfatória, o mandato poderia ser revogado). Este tipo de mandato foi substituído na modernidade pelo mandato político, pelo qual o representante não está adstrito às vontades do representado, ou seja, o mandatário possui absoluta independência e autonomia para deliberar como bem entender, pois representa, em tese, todo o povo, e não apenas os seus eleitores (DALLARI, 2011).

Pois bem. No Brasil o poder local é exercido pelo Município. Consoante os ensinamentos de Meirelles (2014), o Município surgiu na República Romana que tinha como propósito manter pacificamente as cidades conquistadas pelos exércitos. O autor explica que, à época, a República concedia aos Municípios o direito de elaborar leis locais, as quais emanavam de Conselhos dos Homens constituídos por cidadãos que eram escolhidos periodicamente, papel que, no Brasil, compete à Câmara de Vereadores.

Importante salientar que a autonomia dos Municípios brasileiros flutuou conforme os regimes que vigoraram no país, que ora limitavam, ora alargavam as liberdades municipais. Este cenário foi efetivamente alterado apenas com o advento da Constituição Federal de 1988, que o elevou a entidade federativa autônoma com poderes de *self-government*, ou seja, autonomia política, autonomia financeira e autonomia administrativa.

2 Há autores, porém, que tecem severas críticas ao modelo representativo de democracia. Rousseau, por exemplo, afirmava que a ideia de representação era incompatível com a democracia, porque se a soberania não pode ser alienada ela também não pode ser representada (ACQUAVIVA, 2000).

Essa descentralização de poder possibilitou que os problemas locais pudessem ser discutidos com mais democracia e com maior eficiência, pois, antes da Constituição de 1988, as Leis Orgânicas dos Municípios eram elaboradas pelos Estados e estes invariavelmente ignoravam aspectos econômicos, demográficos, sociais e culturais de âmbito local.

Com o advento da Constituição de 1988, os Municípios puderam, portanto, elaborar suas próprias Leis Orgânicas, compatíveis com suas realidades, o que, em tese, representou uma possibilidade ímpar de desenvolvimento local, porquanto é no Município que os efeitos concretos da ação pública são sentidos mais vividamente (FERRARI, 2012).

Assim, mais próxima do poder local, e conhecedora, em tese, da realidade local cotidiana, a população tem no atual modelo de autonomia municipal uma ferramenta com grande potencial modificativo da realidade: a possibilidade de efetiva participação e controle da Administração Pública local.

Entretanto, o que se verifica, na prática, especialmente em Municípios de pequeno porte<sup>3</sup>, que são a larga maioria<sup>4</sup>, é que o sistema de freios e contrapesos não funciona em sua integralidade, haja vista que não é incomum a constatação de que os membros do Poder Legislativo não passam de meros chanceladoras das vontades do Prefeito – este sim, figura emblemática para a população local, situação que ainda é agravada com a questão da limitação orçamentária.

A par disso, o que se verifica, na prática, mormente em Municípios de pequeno porte, é a falta de preparo de gestores públicos municipais das esferas Legislativa e Executiva, a falta de qualificação de servidores públicos e a falta de cultura participativa da sociedade brasileira, circunstâncias que dificultam o abandono da cultura do patrimonialismo. Ao discorrer sobre a cultura do patrimonialismo brasileiro, Bergue (2012) assevera que a compreensão deste fenômeno “contribui não somente para o diagnóstico dos fenômenos reformadores [...], mas para a delimitação das possibilidades de transformação da Administração Pública a partir da assimilação de conceitos e tecnologias gerenciais”. Daí a conclusão de que mecanismos de participação, decorrentes de um modelo de gestão pública gerencial, potencializam o desaparecimento ou ao menos a minimização deste fenômeno.

Sendo certo que governança se trata de uma cooperação e compartilhamento de responsabilidade entre o poder público e a sociedade na implementação de políticas públicas (DIAS, 2010), faz-se necessário que a população compreenda a importância do exercício ativo da cidadania. Desta feita, uma vez devidamente

3 A Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, considera como de “pequeno porte” a cidade com menos de 20 mil habitantes.

4 Consoante apuração do IBGE, dos 5.570 Municípios brasileiros, mais de 70% deles possui população de até 20 mil habitantes <[ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/tabela1a\\_shtm](http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a_shtm)> Acesso em 15 Jan 2016.

sistematizada, a ouvidoria parlamentar se apresenta como mecanismo que formaliza a opinião do cidadão no seio do Legislativo municipal, minimizando, assim, as insuficiências do modelo de democracia representativa.

## 2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL

Sem discorrer de forma aprofundada sobre a evolução do modelo de gestão pública no Brasil, pode-se afirmar que o país experimentou três modelos distintos, mas que coexistem atualmente em diferentes graus de incidência. O primeiro foi o modelo patrimonialista, decorrente dos governos absolutistas, pelo qual não há diferença entre Estado e governante. O segundo foi o modelo burocrático, que pressupõe uma racionalidade na condução da coisa pública e enfatiza o formalismo. O terceiro é o modelo gerencial, fruto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e vigente na atualidade, caracterizado pela flexibilidade de gestão e pela descentralização (BRASIL, 1995).

E é em razão dessa característica de descentralização do poder decisório, aliada ao princípio constitucional da publicidade inserido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que a participação popular ganhou importância, pois ela insere o cidadão como protagonista da ação pública ao invés de tomá-lo apenas como mero expectador.

Ademais, o caráter político do mandato representativo brasileiro e essa compatibilização constitucional de democracia representativa e participativa trazem reflexos na questão da legitimidade da atuação do Poder Legislativo no exercício de suas funções. Assim, cabe o questionamento se as tomadas de decisões devem ser tidas como legítimas apenas porque foram tomadas por representantes legalmente constituídos, ou se as tomadas de decisões apenas seriam legítimas acaso fossem ao encontro do anseio da sociedade. Mas, neste sentido, como definir quais os anseios da sociedade? A resposta pode ser encontrada no alargamento da participação popular. Ora, a legitimidade está atrelada ao poder assim como este está atrelado à força. Mas uma força consentida e deliberada. Daí porque “a legitimidade se refere à ideia de obrigação política de obediência, pela qual as pessoas aceitam e justificam um poder político” e porque “na atualidade, a simples submissão à legalidade não é suficiente para tornar o poder estatal um poder legítimo” (DIAS, 2010).

A doutrina, em regra, aponta que a participação popular, ora em maior, ora em menor densidade, sempre foi um elemento essencial da democracia e da política, razão pela qual não há como atingi-las. Na atualidade, a democracia deliberativa não se preocupa somente com a estrutura procedimental dos procedimentos democráticos, ela vai além. É imperioso, também, que as decisões adotadas pelos detentores do poder sejam consensuais e justificadas para que, então, sejam tidas como legítimas. É a participação social que fortalece a democracia deliberativa.

Mas, não basta uma participação popular meramente formal, tal como o simples ato de votar, é necessária uma participação pautada em discussão argumentativa (HABERMAS, 1997).

Contudo, no Brasil o mandato dos representantes possui caráter político, e não caráter imperativo, o que dificulta a existência de uma democracia efetivamente deliberativa pautada no modelo habermasiano, haja vista que nem sempre a opinião e a vontade dos parlamentares refletem a opinião e a vontade dos eleitores. Para Habermas (1997), o modelo de política participativa é incompleto porque inexistem enunciados sobre a relação entre as deliberações que são tomadas mediante processos democráticos parlamentares e os processos de formação informal de opinião pública. Assim, para que uma proposição seja considerada válida, ela deve ser precedida tanto de uma construção argumentativa que leve a um consenso como também precedida de um mínimo de exigências formais.

Essa deliberação, no entanto, não deve se restringir ao modelo clássico de representação política, no sentido de que as tomadas de decisões dos representantes representam formalmente as vontades dos representados porque decorreram de prévio processo eleitoral. A legitimidade deve ser material e não formal. Para que detenham (ou que conservem) a legitimidade material, as decisões (e algumas ações) do poder público devem ser deliberadas efetivamente com antecedência (MALUF, 2010).

Além disso, há que se ressaltar que o controle externo da Administração Pública não deve ser exercido apenas pelo Poder Legislativo (com o auxílio do Tribunal de Contas) e pelos demais órgãos imbuídos desta tarefa, como, por exemplo, o Ministério Público. Para que esse controle externo seja exercido com plenitude, é necessário que a sociedade também exerça seu papel de controle social, haja vista que a Constituição Federal de 1988 erigiu a cidadania como princípio fundamental da República e colocou à disposição da sociedade inúmeros mecanismos de participação. Por outro lado, cumpre não olvidar que o Brasil passou por inúmeros cenários políticos que limitavam o direito de participação, quer em âmbito público, político ou privado, tais como o regime militar, de modo que o conceito de cidadania somente passou a ser difundido depois da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nesse norte, Dias (2010) pontua que “a cidadania é uma condição que pressupõe uma relação democrática entre o indivíduo e o poder”. Para ele, só é cidadão quem participa efetivamente do exercício do poder e “aquele indivíduo que está submetido ao poder, sem exercê-lo, não é cidadão, é súdito” (DIAS, 2010).

Urge salientar, ainda, que a questão da legitimidade não se refere apenas à atividade normativa executada pelo Poder Legislativo, mas também às atividades internas do órgão. Com efeito, é possível que uma ouvidoria parlamentar sirva para

legitimar até mesmo as decisões administrativas e regimentais. Por meio dela, por exemplo, a população pode formular demandas para sugerir mudanças no regimento interno ou até mesmo para que ele seja observado em sua integralidade. De outra banda, a ouvidoria parlamentar também possibilita o controle dos atos próprios do Poder Legislativo em âmbito municipal. Por meio deste instrumento de participação, sobre o qual se discorrer mais adiante, a população pode denunciar atos de negligência dos Vereadores e dos servidores, por exemplo, a fim de que sejam apuradas eventuais irregularidades e de que a Administração Pública prime pela boa gestão.

### 2.3 OUVIDORIA PARLAMENTAR E MODELO ECLUSA DE PARTICIPAÇÃO

Discorrendo sobre a teoria de Sartori de que a massiva participação ativa da população no processo político leva ao totalitarismo, e mais especificamente no que tange ao seu questionamento sobre como classificar a inatividade do cidadão médio, Pateman (1992) sublinha que os argumentos de que a apatia política decorre do analfabetismo, da pobreza, da insuficiência de informação ou da falta de prática democrática podem ser refutados pela constatação de que não se aprende a votar simplesmente votando e de que as pessoas só compreendem e se interessam por assunto dos quais têm conhecimento.

Entretanto, a conclusão de Sartori pode ser questionada na medida em que se leva em conta que sua obra intitulada “Teoria Democrática” é datada de 1962 e que àquela época o estágio tecnológico e o acesso à informação eram menores do que o são na atualidade. Atualmente já se reconhece que a tecnologia pode desencadear processos de empoderamento, pois, a partir do momento que uma pessoa tem livre acesso à internet, ela passa a ter amplo acesso à informação. E não há como cogitar tomadas de decisão coerentes em processo de participação sem informação de qualidade (ALVES, 2013).

Com efeito, tendo em vista que a informação se trata de elemento necessário para uma participação popular efetiva, vem à lume, enfim, o mecanismo das ouvidorias públicas.

Histórica e etimologicamente a ideia de ouvidoria decorre do termo sueco *ombudsman*, que consoante os ensinamentos de Braz (1992), traria consigo a ideia de “procurador de alguém”, pois, o termo *ombud* significa “representar alguém” e *man* significa “homem”. Na Suécia, já em 1809, o termo *ombusdamn* era utilizado para descrever os funcionários públicos responsáveis por receber críticas e reclamações da população sobre os órgãos públicos.

No Brasil, o instituto da ouvidoria pública não foi mencionado expressamente na Constituição Federal de 1988. Amaral Filho (1993) explica que essa omissão decorreu de um entendimento da Assembléia Constituinte no sentido de que o *ombudsman*,

se aplicado no Brasil tal como aplicado na Suécia, possuiria competências que seriam privativas do Ministério Público, a exemplo da promoção de ação penal contra funcionários públicos e propositura de ação civil pública para proteção do patrimônio social e de interesses difusos e coletivos. Todavia, não obstante a inexistência de previsão expressa na Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 acrescentou o § 3º ao artigo 37 da Constituição, a fim de disciplinar as formas de participação do usuário na Administração Pública quanto às reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, a avaliação periódica da qualidade dos serviços, o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos do governo e à representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Antes, porém, de discorrer sobre suas funcionalidades, cumpre, primeiro, tecer uma breve descrição sobre o que seria uma ouvidoria pública.

A Controladoria Geral da União (CGU, 2012) define a ouvidoria pública como “uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado”. A finalidade de uma ouvidoria, para a CGU, é atuar no processo de interlocução entre a sociedade e o Poder Público para fazer com que as manifestações da sociedade proporcionem uma melhoria contínua dos serviços públicos prestados.

Dessa feita, uma ouvidoria pública favorece tanto uma gestão democrática, preocupada com as necessidades da sociedade, fomentando o exercício da cidadania, como também estimula a prestação de serviço público de qualidade, pois mantém o serviço público sob vigilância da sociedade.

Além disso, e, o mais importante, implementada no Poder Legislativo, a ouvidoria parlamentar pode ter potencial para funcionar como instrumento de desenvolvimento da consciência popular, a qual, para Campos (1990), “é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa”.

A razão disto é que as ouvidorias se tratam de processo administrativo de participação aberto a qualquer pessoa, ou seja, as ouvidorias recebem demandas e manifestações de pessoas que não precisam, necessariamente, integrar nenhuma organização ou movimento social específico. A dinâmica de funcionamento de uma ouvidoria parlamentar consiste no seguinte procedimento: “recebimento, cadastramento e classificação das mensagens; pesquisa do tema relacionado à mensagem; avaliação jurídica (se necessária) e resposta ao cidadão” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010). Como se vê, para cumprir com suas funções, uma ouvidoria parlamentar deve ser devidamente formalizada, a fim de que as demandas do cidadão sejam convertidas em verdadeiros processos administrativos.

Por meio de ouvidorias parlamentares, portanto, o cidadão pode iniciar a construção de sua cultura participativa. Para Campos (1990) essa mudança de papel passivo para papel ativo do cidadão, além de constituir destacado avanço pessoal,

abre campo para que seja construído um sentimento de comunidade. Uma vez habituado a participar do controle social da gestão pública por meio das ouvidorias, é possível crer que este cidadão estará a cada demanda mais preparado para participar do controle social em outras formas de arranjos participativos, tais como, por exemplo, Conferências, Conselhos de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos.

Trilhando nessa linha de raciocínio e tendo como pano de fundo a ideia de institucionalização da democracia do pensamento habermasiano (teoria da democracia procedimental e deliberativa), vem à lume o modelo “eclusa” de participação (LUBENOW, 2010). A dinâmica do modelo de eclusa de participação social foi bem desenhada no relatório sobre “Participação Social na Administração Pública Federal: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação” promovido pelo IPEA (2012). Aludido relatório afirma que “um sistema de participação pode reconhecer as especificidades dos diferentes mecanismos de participação e os diferentes níveis e densidade/qualidade de participação que cada mecanismo pode proporcionar” (IPEA, 2012).

Assim, o relatório do IPEA (2012), baseado na teoria da democracia procedimental e deliberativa habermasiana, esclarece que:

Dentro de uma perspectiva de realização progressiva dos direitos humanos e de avanços na cidadania a cada solicitação, participação, interação, o cidadão/ã adquire mais consciência, mais noção do que ele precisa saber e fortalece a sua identidade. A cada nova solicitação, com mais informação disponível, a demanda vai se modificando. Podemos pensar sistema de eclusas dentro de um mesmo processo administrativo/comunicativo (por exemplo, uma demanda de informações amparada pela LAI) ou pensar um sistema de eclusas em um Sistema de Participação.

Assim, podemos considerar as ouvidorias como um **primeiro nível** de participação, onde o cidadão (organizado ou não) estabelece uma interação com o Estado a partir de uma demanda por direitos fundamentais. Um **segundo nível** poderiam ser as Conferências, onde se discute em um grande fórum os problemas coletivos e propostas para a sua resolução. Um **terceiro nível**, seria a participação em Conselhos de Políticas Públicas, espaço de co-gestão e consulta sobre a formulação, monitoramento e avaliação das políticas. Espaço esse, que muitas vezes conta com a presença de agentes públicos com poder de decisão como Ministros/as de Estado, Secretários/as e Coordenadores de Programas e áreas (IPEA, 2012).

Tendo como pano de fundo essa perspectiva descortinada pela teoria da eclusa, a Ouvidoria Parlamentar atuaria como mecanismo inicial para estimular a curiosidade e dar início ao afastamento da apatia política do homem médio a que Sartori se referiu. E os resultados pragmáticos não são difíceis de serem visualizados, haja vista que, guardadas as desigualdades, a sociedade caminha a passos largos em direção ao mundo virtual. Tomem-se como exemplos práticos na Administração Pública brasileira a larga implementação do Governo Eletrônico (ou *e-government*) (TRIDAPALLI; BORINELLI, 2010) e na sociedade civil o amadurecimento da ciberdemocracia ou *e-democracy* (ALVES, 2013).

Aliás, esse entendimento habermasiano sobre teoria de eclusas vai ao encontro do que entende Pateman (1992), para a qual “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. Os resultados humanos obtidos no processo de participação fornecem uma importante justificativa para um sistema participativo”. Trata-se, portanto, de educação republicana para o exercício da cidadania.

A Ouvidoria Parlamentar, portanto, tem potencial para cumprir papéis fiscalizatório, informativo, educacional e legitimador.

No seu papel informativo/legitimador, a Ouvidoria Parlamentar serve como mecanismo de comunicação democrática com a sociedade. Por meio dela, a sociedade pode sanar dúvidas e receber orientações, tais como agenda de votações, pauta das comissões, informações relativas a gastos do órgão, dentre outras, primando, desta maneira, como o princípio da transparência pública. Assim, conhecedor da dinâmica do processo político, o cidadão vai gradativamente tomando consciência das justificativas das ações públicas e daquilo que ainda é necessário ser implementado ou modificado. Uma vez atendida sua demanda e verificada a existência de resultados concretos, o cidadão passará cada vez mais a confiar nas ações públicas, pois participou ativamente da tomada de decisões.

Em relação ao seu papel fiscalizatório, a Ouvidoria Parlamentar atua como mecanismo de controle social da gestão pública. Ela pode receber denúncias, sugestões e elogios por parte da sociedade e com base nas informações recebidas, por exemplo, ela pode sugerir mudanças aos gestores do órgão para aperfeiçoar o desempenho de determinada atividade, primando, assim, pelo princípio constitucional da eficiência. Vale ressaltar, ainda, que uma demanda individual pode expressar uma demanda coletiva. Desta feita, também no papel fiscalizatório, a Ouvidoria Pública pode servir para receber denúncias da sociedade sobre irregularidades cometidas por servidores e pelos agentes políticos do órgão, como, por exemplo, denúncias sobre uso indevido de veículos oficiais, denúncias sobre exercício negligente ou abusivo do cargo, dentre outros, fortalecendo, assim, o controle social e o *accountability*.

No que tange ao papel educacional, ela tem a capacidade de impulsionar o modelo eclusa de participação, sobre o qual foi discorrido alhures, pois quanto mais a pessoa participa, mais ela se qualifica para participar com novas demandas, atendendo, assim, à essência da democracia deliberativa. Nessa senda, a Ouvidoria Parlamentar possui a funcionalidade de transformar o discurso social informal em discurso social formalizado e institucionalizado, estimulando, com isto, a evolução de uma sociedade retrátil à uma sociedade aberta de intérpretes defendida por Härbele (1997).

Portanto, sendo a Ouvidoria um processo de participação aberto a qualquer indivíduo, é possível afirmar que ela se trata de um desenho participativo “de baixo para cima” que, segundo Avritzer (2008), constitui uma forma aberta de livre

entrada e participação de atores sociais. Não se pode negar, contudo, a existência de circunstâncias que podem colocar em questionamento a lisura ou mesmo dificultar o funcionamento ideal de uma Ouvidoria, tais como indicação política do Ouvidor e falta de sistematização dos procedimentos administrativos.

Tais circunstâncias, no entanto, não são de difícil enfrentamento. Tome-se como exemplo a Ouvidoria Parlamentar do Município de Curitiba, cujo Ouvidor foi selecionado mediante prévio processo seletivo e não por mera indicação política. Acerca dos prazos para resposta, ainda a título de exemplo, já foi mencionado nesta pesquisa que a Ouvidoria deve ser formalizada e institucionalizada, ou seja, deve possuir uma norma que discipline seu funcionamento, de forma que a população possa controlar os atos da própria Ouvidoria.

Nessa vertente, a ouvidoria parlamentar, devidamente sistematizada pelo Poder Legislativo local, além de possibilitar o estímulo ao acesso à informação pela sociedade no sentido de promover uma inclusão política e um sentimento de pertencimento, também pode conferir maior legitimidade à atuação Legislativa, pois o distanciamento entre representantes e representados estaria sendo diminuído (por meio do diálogo, como pretende ensinar Habermas).

### 3 CONCLUSÃO

O trabalho teve como objetivo a reflexão sobre o mecanismo de participação das Ouvidorias Parlamentares, com a finalidade de verificar, em tese, se este mecanismo tem potencialidade para, mediante técnica de diálogo entre órgão público e sociedade, resgatar a legitimidade do poder exercido pelo Legislativo municipal e também servir de impulsionador de educação participativa.

Foram levantadas reflexões sobre algumas causas que levam o atual modelo de representação indireta, sobretudo nos Municípios, a não responderem com sucesso os anseios da sociedade. A submissão do Poder Legislativo ao Poder Executivo e a cultura do patrimonialismo que impera nos entes municipais vem gerando apatia do eleitorado que não se sente ouvido. Por outro lado, também é verdade que o eleitorado não se sente ouvido em parte porque não está se fazendo ouvir como deveria, haja vista que a Constituição Federal de 1988 concedeu à população importantes mecanismos de participação e de controle social, mas que são subutilizados pela sociedade civil.

Nesse rumo, desde que devidamente formalizadas e estruturadas, as Ouvidorias Parlamentares podem ser utilizadas pelos Legislativos municipais como um canal de comunicação e deliberação entre a sociedade civil e o Poder Legislativo, diminuindo, assim, a distância existente entre ambos.

Além disso, é de esperar que as Ouvidorias Parlamentares exerçam um papel educador e sirvam como um modelo de eclusa de participação social. Significa dizer

que as Ouvidorias configuram um primeiro nível de participação popular e que, à medida em que vai sendo utilizada, vai qualificando os usuários para novas e mais complexas demandas. E quanto mais capacitados para participar/deliberar, maior a possibilidade de que tais atores venham a participar por meio de mecanismos mais complexos, tais como os Conselhos de políticas públicas e as Conferências.

Nesse rumo, pesquisas futuras poderão avaliar se a implementação de Ouvidorias Parlamentares proporcionou (ou mesmo influenciou) o aumento de participação da sociedade no controle social do Poder Legislativo local e se auxiliou na melhor preparação daqueles que passaram a integrar outros mecanismos de participação mais complexos, como as Conferências e os Conselhos de Políticas Públicas.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira. **O Ombudsman e o controle da administração**. São Paulo: EDUSP, Ícone, 1993.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas: SP, v. 14, n. 1, p. 43-64, 1 jun 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 mar. 2024.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

BRASIL. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2024.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Direito e poder**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRAZ, Adalberto Cassemiro Alves. **Corrupção: combate pelo Ombudsman parlamentar**: ouvidoria do povo. Porto Alegre: Fabris, 1992.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ouidoria parlamentar: o que é? Para que serve?** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ouvidoria>. Acesso em: 25 mar. 2024.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: RJ, v. 24, n. 2, 12 jun. 1990. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9049>. Acesso em: 27 mar. 2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2010.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HÄRBELE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

IPEA. **Relatório participação social na administração pública federal: desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação**. Brasília: Diálogos Setoriais. União Europeia/Brasil, 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte: MG, v. 51, n. 121, p. 227-258, 11 mar. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-512X2010000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 24 mar. 2024.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo**. 5. ed. Brasília: CGU, 2012. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>. Acesso em: 23 de mar. 2024.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; BORINELLI, Benilson. Gestão da cadeia de suprimento do setor público brasileiro: um estudo exploratório das funcionalidades e do nível de maturidade em governo eletrônico. **Revista ADMPG**, Ponta Grossa: PR, v.3. n. 2, 17 nov. 2010. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/admpg/article/view/13949>. Acesso em: 27 mar. 2024.

## ARTIGO

# TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS NAS CONTRATAÇÕES DIRETAS

**Rodrigo Sartor Mayer<sup>1</sup>**

Graduado em Administração - Universidade Luterana do Brasil  
Especialista em Auditoria e Compliance - Centro Universitário Descomplica  
Especialista em Licitações e Compras Sustentáveis - Faculdade Serra Geral  
Especialista em Licitações e Contratos Administrativos - Faculdade Serra Geral  
Especialista em Administração do Setor Público - Faculdade Acesita  
Especialista em Gestão Pública - Faculdade Focus  
Especialista em Direito Administrativo - Faculdade Focus  
MBA em Gestão Pública e Projetos - Faculdade Estratego

### RESUMO

Este artigo analisa os desafios específicos relacionados à transparência e prestação de contas em contratações diretas, com base na Lei de Licitações n.º 14.133/2021. A análise identifica lacunas atuais e sugere estratégias concretas para aprimorar a transparência e a responsabilidade nesse cenário. O artigo destaca a importância da transparência e prestação de contas nas contratações diretas, pois essas práticas são essenciais para garantir a boa gestão pública e o controle social.

### PALAVRAS-CHAVE

Transparência. Prestação de Contas. Contratações Diretas. Lei de Licitações n.º 14.133/2021.

### ABSTRACT

*Transparency and accountability are fundamental principles of public administration that must be observed in all its actions, including direct contracting. Law No. 14,133/2021 on Public Procurement, which came into effect in April 2023, reinforced these principles, establishing new requirements and procedures for direct contracting. However, the implementation of these requirements and procedures still faces some challenges, which may compromise transparency and accountability in this context. This article analyzes specific challenges related to transparency and accountability in direct contracting, based on Law No. 14,133/2021. The analysis identifies current gaps and suggests concrete strategies to enhance transparency and accountability in this scenario. The article highlights the importance of transparency and accountability in direct contracting, as these practices are essential to ensure good public management and social control.*

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

**KEYWORDS**

*Transparency. Accountability. Direct Contracting. Law on Public Procurement no. 14,133/2021.*

**1 INTRODUÇÃO**

A transparência e a prestação de contas são princípios fundamentais da administração pública, que devem ser observados em todas as suas ações, inclusive nas contratações públicas. A Lei de Licitações n.º 14.133/2021, que entrou em vigor em abril de 2023, reforçou esses princípios, estabelecendo novos requisitos e procedimentos para as contratações públicas.

No entanto, a implementação desses requisitos e procedimentos ainda enfrenta alguns desafios, que podem comprometer a transparência e a prestação de contas nesse contexto.

Este artigo analisa os desafios específicos relacionados à transparência e prestação de contas em contratações diretas, com base na Lei de Licitações n.º 14.133/2021. A análise identifica lacunas atuais e sugere estratégias concretas para aprimorar a transparência e a responsabilidade nesse cenário.

**2 METODOLOGIA**

O método de pesquisa utilizado foi a pesquisa bibliográfica e a análise documental, o texto apresenta o objetivo principal de discutir a transparência e prestação de contas nas contratações diretas, especialmente no contexto da Lei de Licitações n.º 14.133/2021, analisar teorias, conceitos e resultados de estudos já existentes sobre a prestação de contas nas contratações diretas

Também menciona a importância da transparência para promover a confiança da sociedade nas ações do Estado, baseia-se principalmente em análise documental (leis, literatura acadêmica) e argumentação lógica.

A abordagem é predominantemente descritiva e analítica. Descreve a legislação pertinente, explora desafios na implementação de princípios de transparência e prestação de contas, e propõe medidas para fortalecer esses princípios.

**3 DESENVOLVIMENTO**

A Lei n.º 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos, foi um marco na regulamentação das contratações públicas no Brasil. Nos processos de contratação direta, a legislação estabeleceu procedimentos que garantiam a transparência e a legalidade nas compras dos órgãos públicos, visando alcançar uma gestão eficaz dos recursos e a igualdade de oportunidades entre os participantes.

A contratação direta, também chamada de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ocorre em determinadas circunstâncias em que a concorrência entre

fornecedores não é viável ou necessária. A Lei n.º 8.666/93 estabeleceu condições claras para tais contratos, garantindo o cumprimento dos princípios da administração pública, em especial os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Embora a Lei n.º 8.666/93 não estabeleça explicitamente os princípios de transparência para a contratação direta, ela se baseia nos princípios gerais que regem a administração pública. Neste caso, a transparência é um valor implícito e integral. Conforme a Lei n.º 8.666/93, alguns dos princípios relacionados à transparência na contratação direta incluíam, publicidade, ampla acessibilidade às informações, justificativa fundamentada, controle e prestação de contas e equidade e igualdade de oportunidades

Quanto à publicidade, a Administração Pública deve divulgar as ações realizadas durante o processo de contratação direta, permitindo amplo acesso a informações sobre a dispensa ou inexigibilidade de licitação, assim como os fundamentos que embasaram essa escolha.

Todos os documentos, justificativas e critérios utilizados para a tomada de decisão na contratação direta devem estar disponíveis para consulta e análise por parte dos interessados e da sociedade em geral, assegurando a publicidade dos atos, garantindo ampla acessibilidade às informações.

A transparência na contratação direta demanda uma justificativa fundamentada, detalhada e consistente que explique os motivos pelos quais a dispensa ou inexigibilidade de licitação foi adotada, garantindo que a escolha seja consistente com os pressupostos legais e o interesse público.

A transparência é fortalecida à medida que os órgãos de controle têm acesso irrestrito a documentos e informações relacionados à contratação direta, o que lhes permite confirmar a verificação da legalidade, legitimidade e economicidade do ato administrativo.

Embora a contratação direta não envolva concorrência pública, a transparência é importante para garantir que os potenciais fornecedores sejam tratados de forma igual, assegurando que as seleções sejam feitas com base em critérios objetivos e transparentes, corroborando com a equidade e igualdade de oportunidades.

É importante mencionar que a Lei 8.666/93 não define detalhadamente esses princípios. No entanto, as interpretações jurídicas e doutrinárias reforçam a necessidade de transparência no processo de celebração de contratos diretos para garantir a justiça, a eficiência e a moralidade na gestão dos recursos públicos.

As principais ferramentas de transparência adotadas pela antiga lei n.º 8.666/93 eram os portais de transparência dos órgãos públicos e ouvidorias e canais de comunicação.

Órgãos públicos são orientados a disponibilizar informações sobre contratações diretas em portais de transparência, oferecendo acesso público aos dados relativos aos contratos, seus valores, prazos, e justificativas.

Estabelecer canais de comunicação direta com o público, como a Ouvidoria, é uma prática que fortalece a transparência por meio do acompanhamento direto e feedback sobre os processos de contratação direta.

Em suma, a Lei n.º 8.666/93 buscou garantir a transparência nos processos de contratação direta por meio da publicação de justificativas, da publicação de atos administrativos, da consistência na análise das situações que permitem a dispensa de licitação, além de promover o uso de ferramentas como a transparência portais e canais de comunicação com a empresa. Estas medidas visam garantir o uso eficiente e ético dos recursos públicos e fortalecer a confiança da população nas ações do governo.

A Lei n.º 8.666/93 estabeleceu parâmetros claros para a transparência nos processos de compras diretas de bens, serviços e obras pelas autoridades estaduais. Contudo, a fiscalização eficaz destas práticas pelos tribunais de contas tem enfrentado uma série de problemas que dificultam a plena garantia da transparência e do controle social.

A legislação estipula a obrigação de justificar a contratação direta, no entanto, a análise destas justificações envolve muitas vezes situações complexas. Os Tribunais de Contas têm o desafio de avaliar se as razões expostas para a dispensa de licitação realmente correspondem às hipóteses legais estabelecidas pela Lei n.º 8.666/93, o que exige profundo conhecimento técnico e criteriosa interpretação das circunstâncias.

Embora a lei preveja a publicação de atos administrativos e a publicação de contratos diretos, a falta de clareza ou de padronização nos portais de transparência muitas vezes dificulta o acesso do público à informação. Os tribunais de contas enfrentam a difícil tarefa de recolher dados dispersos, incompletos ou indisponíveis, o que dificulta a análise e o acompanhamento eficaz destes processos.

A variedade de situações em que a contratação direta é possível traz consigo o problema de identificação de possíveis irregularidades. A interpretação subjetiva de alguns casos, complementada pela ausência de critérios uniformes na aplicação da lei, dificulta a detecção de práticas que possam violar os princípios da transparência, legalidade e eficiência da administração pública.

A supervisão eficaz requer recursos humanos treinados e tecnologia apropriada para lidar com a quantidade crescente de contratações diretas. A falta de pessoal qualificado e a falta de investimento em sistemas que facilitem a análise de dados e a verificação cruzada tornam o processo de revisão mais lento e sujeito a falhas.

A Lei n.º 8.666/93 estabeleceu regras claras de transparência nas contratações diretas, mas os Tribunais de Contas encontraram obstáculos na fiscalização desses processos. As dificuldades na análise dos fundamentos, na obtenção e padronização da informação, na detecção de irregularidades e na falta de recursos humanos e tecnológicos são problemas significativos que ameaçam a eficácia da fiscalização.

A transparência e a responsabilização são pilares importantes para garantir a integridade e a legitimidade das ações da administração pública. Particularmente na contratação direta, estes princípios são essenciais para garantir uma utilização justa e racional dos recursos públicos. A Lei de Licitações n.º 14.133/2021, em vigor a partir de abril de 2023, reforça esses valores, trazendo diretrizes mais sólidas e atualizadas para regular o processo de contratação direta no setor público.

Esta legislação regista progressos significativos no estabelecimento de procedimentos de contratação direta mais claros e de regras mais específicas, mas enfrenta desafios na sua implementação eficaz. Uma das principais questões é a aplicação prática destes requisitos, particularmente na garantia de transparência e responsabilização durante todo o processo de recrutamento.

A complexidade operacional e a necessidade de alinhar as práticas existentes com os novos requisitos legais podem criar obstáculos. A interpretação uniforme dos regulamentos, a formação de profissionais relevantes e a adaptação dos sistemas de gestão são alguns dos desafios enfrentados quando se procura aplicar eficazmente os princípios da transparência e da responsabilização.

A implementação da transparência e da responsabilização na contratação direta é um tema amplamente debatido nas áreas do direito administrativo e da administração pública. Autores como Justen Filho (2020, p. 102) em seu livro “Revisão da Lei de Licitações e Contratos Administrativos” enfatizam a importância desses princípios na formação de um procedimento contratual adequado.

A Lei de Licitações n.º 14.133/2021, ao atualizar e aprimorar o marco regulatório da contratação direta, visa alinhar o processo à busca da eficiência e ao cumprimento dos princípios constitucionais da administração pública. Contudo, como aponta Pereira (2022, p. 77) no Comentário à Lei de Licitações, a aplicação prática desses dispositivos enfrenta desafios na interpretação uniforme dos regulamentos e na formação de agentes públicos relevantes.

Além disso, como enfatiza a literatura acadêmica analisada por Ferraz, (2019, p.154) em “Licitações e Contratos Administrativos: Comentário à Jurisprudência do TCU”, há necessidade de desenvolver estratégias claras para adequar os sistemas de gestão às exigências legais, a fim de garantir transparência e responsabilização em todas as etapas das contratações diretas.

Os desafios da implementação eficaz destes princípios exigem esforços conjuntos das instituições públicas, da sociedade civil e de outros atores envolvidos

no processo, visando melhorar a conformidade legal, a eficiência e a ética na gestão dos recursos públicos.

Não obstante, a implementação destes requisitos e procedimentos ainda enfrenta vários desafios, que podem prejudicar a transparência e a responsabilização a este respeito.

As atuais lacunas na transparência e responsabilização da contratação direta revelam desafios significativos na administração pública. Autores como Di Pietro (2006, p. 300) enfatizam que essas lacunas decorrem muitas vezes de ambiguidades ou falhas na interpretação legislativa, resultando em lacunas na aplicação das normas, resultando na divulgação insuficiente dos procedimentos adotados e na falta de justificativa clara para a escolha da contratação direta.

Um dos principais desafios é a imprecisão e clareza nas normas estabelecidas pela Lei n.º 14.133/2021. Apesar da intenção de melhorar os processos, alguns conceitos e procedimentos ainda carecem de precisão, o que dificulta a interpretação e aplicação correta das normas, o que pode dar origem a diferentes interpretações e, assim, afetar a transparência e a responsabilização da administração pública (ARAÚJO, MARIA, 2020, p. 121).

Além disso, a falta de recursos e de capacitação nos órgãos públicos é um desafio recorrente. Muitas vezes, essas entidades carecem de recursos financeiros e técnicos suficientes para implementar novos requisitos e procedimentos, o que pode comprometer a transparência e a responsabilização, dificultando a prova da legalidade e da economia dos contratos executados (CARVALHO, M., 2018, p. 101).

É importante ressaltar que as contratações diretas são menos transparentes e mais propensas a desvios e, portanto, requerem atenção especial. A falta de controles e fiscalização adequados torna tais contratos mais suscetíveis a irregularidades, destacando a necessidade urgente de fortalecer os mecanismos de controle e transparência (MACHADO SEGUNDO, 2015, p. 67).

A transparência e a prestação de contas nas contratações diretas são fundamentais para garantir uma governança pública eficiente, pois impactam diretamente na confiabilidade e qualidade dos serviços oferecidos. A falta desses princípios pode gerar consequências significativas que afetam tanto a integridade do processo contratual quanto o uso adequado dos recursos públicos disponíveis.

A falta de transparência e de responsabilização na contratação direta pode ter uma série de efeitos adversos, com impactos significativos em vários aspectos da administração pública. Entre estes efeitos, a corrupção é um dos problemas mais proeminentes. A ausência de transparência e supervisão adequadas cria um ambiente que facilita práticas corruptas, tais como cobranças excessivas, desvio de recursos e favorecimento de indivíduos através de práticas nepotistas.

Além disso, a falta de controles eficazes pode levar à ineficiência na gestão dos recursos públicos. Contratos firmados sem a devida avaliação podem levar à obtenção de serviços ou produtos de baixa qualidade que não atendem aos padrões exigidos pela administração pública. Isso não só desperdiça recursos, mas também reduz a qualidade dos serviços prestados à empresa.

Outro impacto negativo é a desigualdade de oportunidades entre fornecedores. A falta de publicidade e transparência no processo de contratação direta pode dificultar o acesso de pequenas empresas e fornecedores a estes contratos, favorecendo empresas maiores e mais estabelecidas. Esta disparidade não só prejudica a competitividade, mas também limita a variedade de opções disponíveis ao governo.

Além disso, a falta de informações disponíveis sobre contratações diretas dificulta o controle social por parte da empresa. Sem acesso aos detalhes destes contratos, os cidadãos têm dificuldade em monitorizar e responsabilizar as autoridades por quaisquer irregularidades. Isto cria um ambiente propício à impunidade e mina a confiança no sistema democrático.

Por último, a percepção de falta de transparência e de responsabilização no recrutamento directo pode prejudicar a imagem da administração pública. A confiança dos cidadãos na integridade e eficácia do governo pode ser prejudicada se houver suspeita de falta de transparência nos processos de recrutamento. Isto pode levar a uma perda de legitimidade e autoridade, o que afeta negativamente a capacidade do governo de cumprir os seus objectivos e servir os interesses da sociedade como um todo.

A Lei nº 14.133/21 trouxe mudanças significativas no campo da transparência das compras diretas em relação à legislação anterior, que era representada pela Lei nº 8.666/93. Uma das mudanças mais marcantes é a introdução do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Este ambiente virtual funciona como uma centralização de informações, disponibilizando dados e documentos relativos a todos os contratos implementados por entidades públicas. O objetivo desta iniciativa é aumentar a transparência, facilitando o acesso aos processos licitatórios, inclusive aqueles que envolvem contratação direta.

Outra mudança importante é a exigência de publicação preliminar de compras e contratações planejadas pelos órgãos públicos. Esta publicação preliminar permite que as empresas interessadas tenham conhecimento prévio dos requisitos, ajudando a aumentar a transparência e a estimular a concorrência no processo.

A nova legislação também enfatiza a transparência na fase de seleção de fornecedores. São necessários critérios de seleção objetivos e claros, bem como publicação prévia de requisitos e critérios de qualificação, o que garantirá um processo mais transparente e justo.

No domínio da publicação de contratos e aditivos, a Lei n.º 14.133/21 torna mais rigorosa a obrigação de publicação dos mesmos, incluindo a sua disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas. Isto garante um amplo acesso à informação sobre os contratos celebrados através de contratação direta.

Outra inovação é a ampliação dos requisitos de justificativa para contratação direta. A legislação introduz critérios mais detalhados e mais fortes para apoiar a decisão de embasar a decisão pela dispensa de licitação ou inexigibilidade, contribuindo para uma maior transparência e responsabilização no processo de contratação.

Por fim, a Lei n.º 14.133/21 prevê sanções mais rigorosas para o descumprimento dos padrões de transparência. Isto reforça a importância de seguir as regras de publicação e divulgação de atos administrativos, a fim de garantir a integridade e legitimidade dos processos de contratação pública.

Estas mudanças representam avanços significativos na busca pela transparência e controle social das compras públicas, garantindo melhor acesso à informação, padronizando procedimentos e fortalecendo mecanismos de controle e monitoramento dos gastos públicos.

Para reforçar a transparência e prestação de contas em Contratações Diretas, é necessário adotar uma série de medidas que abranjam diferentes aspectos do processo. Em primeiro lugar, é necessário melhorar a legislação. Isso inclui a revisão das normas de licitações e contratos para torná-las mais claras e precisas, facilitando assim sua interpretação e aplicação correta. Tal revisão pode ser feita por meio de regulamentações locais que atendam às necessidades específicas de cada contexto.

Além disso, é essencial reforçar os mecanismos de controle. As autoridades de controle devem intensificar as suas atividades para detectar e punir quaisquer irregularidades que possam ocorrer no processo de contratação direta. Isso contribui para manter a integridade e a legitimidade das operações realizadas pelo setor público.

Outra medida importante é a capacitação dos agentes públicos envolvidos nas contratações diretas. É fundamental que esses profissionais estejam devidamente preparados para implementar normas e procedimentos relacionados à transparência e prestação de contas, garantindo assim a conformidade com as regulamentações vigentes.

Além das medidas mencionadas, outras iniciativas podem ser tomadas para reforçar a transparência e a prestação de contas. Uma delas é a promoção da participação social no processo de contratação direta. As autoridades públicas podem facilitar esta participação através de mecanismos como audiências públicas, consultas públicas e ouvidorias, garantindo assim que as decisões tomadas reflitam os interesses e necessidades da sociedade.

O uso de tecnologias digitais também desempenha um papel importante nesse contexto. Plataformas de divulgação de informações e sistemas de monitoramento podem ser empregados para facilitar a transparência e o acompanhamento das contratações diretas, permitindo que os cidadãos tenham acesso fácil e rápido aos dados relevantes.

É essencial garantir a publicação dos critérios de escolha da modalidade de contratação direta, bem como das etapas do processo, desde o aviso de contratação até a assinatura do contrato. Isso permite uma maior transparência e permite que os interessados acompanhem o desenvolvimento das operações.

Por fim, é crucial garantir o acesso dos cidadãos a documentos e dados relevantes relacionados às contratações diretas. Isso fortalece a accountability e promove a confiança no sistema, permitindo que os cidadãos exerçam seu papel de fiscalizadores do poder público.

Além disso, a implementação de sistemas de monitoramento e divulgação pública de todos os passos das contratações diretas pode contribuir significativamente para a transparência, fornecendo acesso amplo às informações relevantes.

A importância da transparência e prestação de contas não pode ser subestimada. Além de promover a confiança da sociedade nas ações do Estado, os princípios de transparência são pilares fundamentais para a eficiência na gestão dos recursos públicos, garantindo a maximização do interesse público em cada etapa do processo de contratação direta.

É importante que os órgãos públicos promovam a cultura da transparência, sensibilizando seus servidores para a importância de fornecer informações claras e completas. Isso pode ser feito por meio de campanhas de conscientização, de treinamentos e de incentivos à participação da sociedade no processo de contratação.

Em síntese, o fortalecimento da transparência e da prestação de contas nos órgãos públicos, sobretudo nas contratações diretas conforme a Lei de Licitações n.º 14.133/2021, demanda medidas claras e estratégicas que assegurem a observância irrestrita dos princípios éticos e legais, promovendo uma gestão pública mais responsável e eficiente.

Fortalecer a transparência e a prestação de contas é fundamental para promover a eficiência, equidade e responsabilidade na gestão pública. Esses princípios são pilares essenciais para a integridade e a legitimidade das práticas administrativas.

A transparência permite que a sociedade acompanhe, verifique sua legalidade e economicidade, e contribua para o controle social. A prestação de contas permite que os órgãos públicos demonstrem a legalidade, a economicidade e a efetividade das contratações.

## 4 CONCLUSÃO

A busca pela implementação efetiva dos princípios de transparência e responsabilidade nas contratações diretas tem sido um tema central no âmbito do Direito Administrativo e da gestão pública, refletindo a preocupação em assegurar a lisura e a eficácia na administração dos recursos públicos. Embora a Lei de Licitações n.º 14.133/2021 represente um avanço significativo ao estabelecer diretrizes mais precisas, a aplicação prática dessas normativas enfrenta desafios complexos.

A interpretação uniforme das regras, a capacitação dos agentes envolvidos e a adaptação dos sistemas de gestão surgem como obstáculos cruciais nesse processo. Autores renomados, como Justen Filho (2020), Pereira (2022) e Ferraz (2019), reforçam a importância desses princípios, destacando a necessidade de estratégias claras para alinhar os sistemas de gestão às exigências legais.

A superação destes desafios exige um esforço conjunto entre as autoridades públicas, a sociedade civil e outros intervenientes, centrado não apenas no cumprimento da lei, mas também na eficiência e na ética na gestão dos recursos públicos para reforçar a transparência e a prestação de contas em todas as fases das contratações diretas.

A transparência e a prestação de contas são fundamentais para garantir a integridade e a eficiência na gestão pública. Os desafios identificados, como a ambiguidade na interpretação da legislação, a falta de clareza nas normas e a carência de recursos e capacitação nos órgãos públicos, comprometem a transparência e a responsabilidade nessas contratações. Autores renomados, como Di Pietro (2021), Araújo, Mauro (2022), Carvalho, F. (2022) e Machado Segundo (2015), corroboram a importância de medidas claras para reforçar esses princípios.

A falta de transparência impacta negativamente a confiança da sociedade, a qualidade dos serviços públicos e favorece práticas corruptivas, enfatizando a necessidade de um reforço nos mecanismos de controle e na divulgação de informações. As sugestões apresentadas, como o aprimoramento da legislação, o fortalecimento da fiscalização e a promoção da participação social, entre outras, são passos cruciais para fortalecer a transparência e a prestação de contas.

É importante que os órgãos públicos adotem práticas transparentes, incentivando uma cultura de responsabilidade e colaboração para assegurar uma gestão pública eficiente e ética, promovendo, assim, o interesse público e a confiança da sociedade em cada etapa do processo de contratação direta.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Maria Celeste. **Contratação pública: aspectos polêmicos da nova lei de licitações.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

ARAÚJO, Mauro Augusto Oliveira. Lei 14.133/2021: desafios para a transparência nas contratações públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: RJ, v. 274, n. 1, p. 143-172, jan./mar, 2022.

CARVALHO, F. G. F. de. A transparência das contratações públicas após a Lei 14.133/2021. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, Belo Horizonte: MG, v. 17, n. 3, p. 639-657, jul./set., 2022.

CARVALHO, Matheus. **Licitações e contratos administrativos: comentários à jurisprudência do TCU.** 2. ed. São Paulo: Editora Fórum, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 30. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

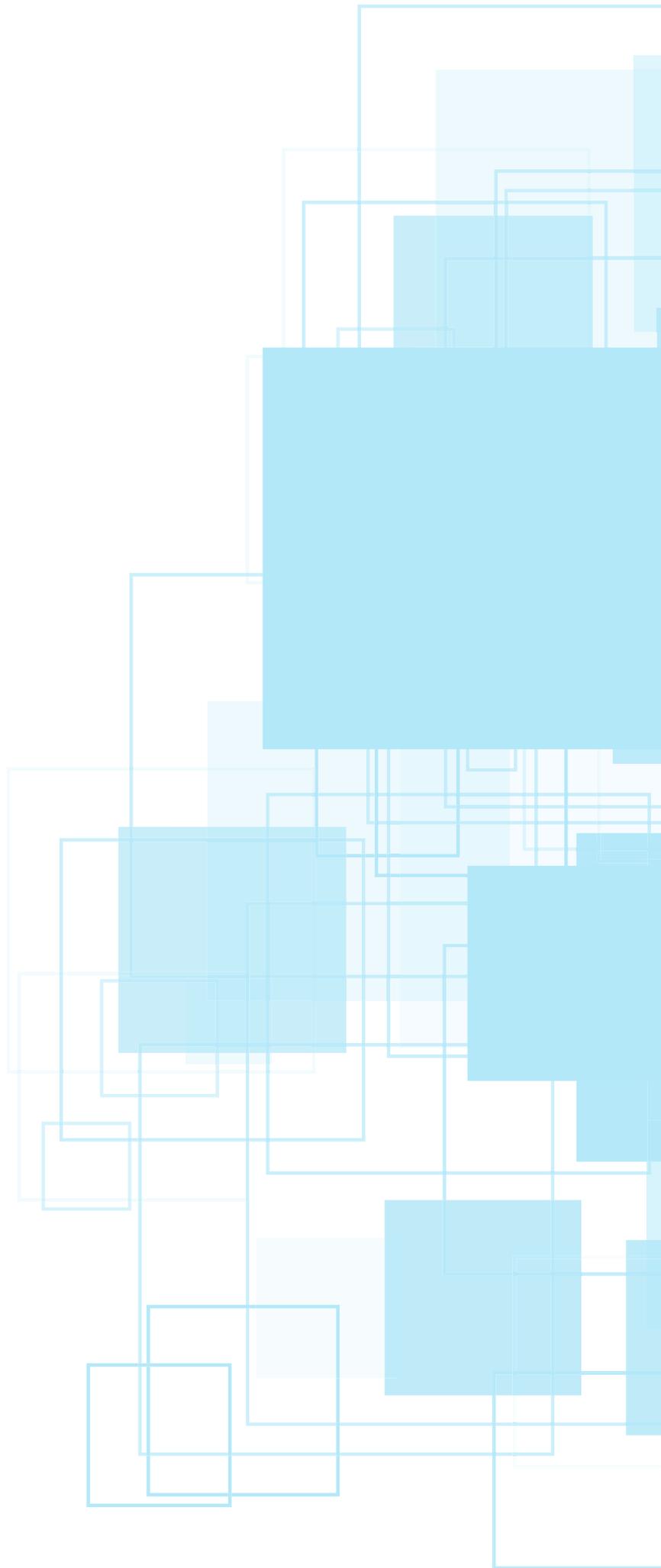
FERRAZ, Sérgio. **Licitações e contratos administrativos: comentários à Jurisprudência do TCU.** 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos.** 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **A transparência nas licitações e contratos públicos.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Contratações públicas e o terceiro setor: aspectos jurídicos relevantes.** Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães. **Lei de licitações comentada.** 5. ed. São Paulo: Editora Fórum, 2022.



# ACÓRDÃOS

## PREJULGADO Nº 33 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR - PROCESSO DE SELEÇÃO APROVEITAMENTO

PROCESSO Nº : 365005/23  
ASSUNTO : PREJULGADO  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

### ACÓRDÃO Nº 911/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Prejulgado. Regime de Previdência Complementar. Emenda Constitucional nº 103/2019. Possibilidade de aproveitamento, por ente público, de processo seletivo realizado por outro ente, ou fazendo uso, no que couber, da documentação produzida em processo seletivo para Adesão a Plano de Entidade Fechada de Previdência Complementar.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Prejulgado, instaurado por iniciativa do Presidente da Casa, após questionamento da Associação Paranaense das Entidades Previdenciárias do Estado e dos Municípios – APEPREV quanto à “possibilidade de aproveitamento por um Município do processo de seleção já concluído por outro município, e adesão ao plano já proposto pela E.F.P.C, desde que ambos possuam previsão em sua legislação”, em razão das Entidades Fechadas de Previdência Complementar terem demonstrado pouco interesse em oferecer plano de adesão a municípios pequenos, dado o reduzido número de servidores com remuneração acima do teto de Regime Geral de Previdência Social.

Encaminhados os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, esta através da Instrução nº 3084/23 – CGM (peça 11) concluiu pela expedição do presente Prejulgado, com a seguinte redação:

- I. A Emenda Constitucional nº 103 de 2019 (EC 103/19) extinguiu a obrigatoriedade do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) como regime previdenciário assegurado ao servidor efetivo, permitindo sua vinculação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- II. O ente federativo que mantém servidores efetivos e RPPS deficitário deve justificar a escolha em sua manutenção em detrimento da alteração de regime previdenciário de seus servidores efetivos para o RGPS, sem prejuízo

do cumprimento do § 16 do art. 40 da Constituição Federal com a redação dada pela EC 103/19, devendo tais justificativas serem objeto permanente de fiscalização desta Casa por ocasião do julgamento das Prestações de Contas Anuais no que tange à saúde financeira e atuarial do RPPS da entidade.

III. O § 15 do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 103/19, obriga as entidades que tenham servidores efetivos a instituir Regime de Previdência Complementar (RPC), por intermédio de entidade aberta ou fechada de previdência complementar.

IV. A seleção de entidade de previdência complementar, deve considerar critérios de interesse público, para a escolha de entidades fechadas de previdência complementar em detrimento das entidades abertas de previdência complementar e vice-versa;

V. É possível o aproveitamento de processo seletivo para adesão a plano de entidade fechada ou aberta de previdência complementar, levado a efeito por outro município, desde que as particularidades de cada ente não o impeçam e a legislação local o permita.

Opina-se, ainda, que a Casa inclua a presente matéria, nos moldes aqui sugeridos, no sistema de prestações de contas anuais quanto à fiscalização dos RPPS, originado do Progov, para fins de dar cumprimento ao item II acima.

Encaminhado os autos ao Ministério Público de Contas, este em seu Parecer nº 247/23 concluiu pela fixação do prejulgado nos seguintes termos:

em que pese a motivação da escolha ser privativa de cada Ente, não há qualquer óbice em que o processo de escolha seja realizado em cooperação com outros entes federativos, ou fazendo uso, no que couber, da documentação produzida em processo realizado por outro Ente. Assim, é possível o aproveitamento de um processo de seleção já concluído por outro município para adesão ao plano já proposto por Entidade Fechada de Previdência Complementar, desde que haja previsão legislativa pertinente.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Reconhecendo tratar-se de matéria efetivamente relevante e que deve ser abordada de forma cautelosa, entendo que seja necessário destacar, de forma preliminar, a limitação de seu alcance.

Assim sendo, destaque-se preliminarmente que segundo o Dicionário Jurídico Brasileiro<sup>1</sup>, Prejulgado significa:

Prejulgado – S.m. Decisão preliminar tomada pelas câmaras de um tribunal para o estudo e boa interpretação ou solução normativa sobre determinado ponto de direito, para que possam dar uma interpretação uniforme sobre o mesmo. Após o acordo interpretativo sobre o ponto normativo visando à uniformidade da jurisprudência, será este, submetido a um consenso definitivo pelo órgão competente (CPC, arts. 476 a 479).

Observação: Os prejulgados já, desde há muito tempo, são componentes rotineiros do DTrab, baseado na prescrição do art. 902 do CLT, quando diz: “É facultado ao TST estabelecer prejulgados, na forma que prescreve seu Regimento Interno.” (sem grifos no original).

<sup>1</sup> SANTOS, Washington dos. Dicionário jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 191.

Para Leib SOIBELMAN<sup>2</sup>, prejulgado é:

Prejulgado. (dir, prc.) A requerimento de quaisquer de seus juizes, a Câmara ou turma julgadora poderá promover o pronunciamento prévio das Câmaras Reunidas sobre a interpretação de qualquer norma jurídica, se reconhecer que sobre ela ocorre, ou pode ocorrer, divergência de interpretação entre as Câmaras ou turmas. (V. de Prc. Civil). O prejulgado tem caráter preventivo e se considera mais uma medida administrativa que propriamente um recurso. (sem grifos no original)

Nesse mesmo sentido foi delineado o Prejulgado nesta Corte de Contas, que possui seu conteúdo insculpido nos art. 79, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 (Lei Orgânica) e art. 410, do Regimento Interno, ambos com redação semelhante:

Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno. (sem grifos no original)

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

Posto isso, passamos a análise do mérito.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 trouxe importantes alterações para os Regimes Próprios de Previdência Social, com ênfase ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. Vejamos:

Art.9º (...)§1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

O Regime Próprio de Previdência Social – RPPS é a previdência pública dos servidores e é estabelecido no âmbito dos entes federativos quando estes asseguram a seus servidores efetivos pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte. Cada ente público da Federação (União, Distrito Federal, estados e municípios) pode, assim, organizar a previdência de seus servidores ativos e aposentados, bem como pensionistas.

No Brasil, a União, o Distrito Federal, os estados e todas as capitais estaduais

2 SOIBELMAN, Leib. Enciclopédia do advogado. Rio de Janeiro: 1981. p. 284.

instituíram regimes próprios. Muitos municípios, entretanto, não o fizeram, de forma que seus servidores são vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

O Regime Próprio de Previdência Social – RPPS deve ser custeado, obrigatoriamente, pelo respectivo Ente Federativo (por exemplo, Estado ou Município) e pelos seus servidores públicos, mediante contribuição previdenciária. Ainda que diversos regimes próprios tenham seus recursos capitalizados, isto é, sob a forma de ativos financeiros, outros possuem financiamento por repartição, com caráter solidário entre gerações de trabalhadores, inclusive com contribuição dos aposentados e pensionistas que recebem proventos e pensões acima do teto do RGPS.

Todo servidor público concursado de entes públicos que criaram seu RPPS é uma pessoa segurada. Além disso, a partir de 2012, vários entes realizaram reformas previdenciárias que geraram dois efeitos principais: (1) limitação do valor das aposentadorias ao teto do INSS e (2) criação de um plano de previdência complementar/privada de caráter facultativo para os servidores públicos.

Com a Nova Previdência – reforma aprovada pela Emenda Constitucional nº 103 de 13 de novembro de 2019 – todos os entes que possuírem RPPS naquela data estão obrigados a implementar seus regimes de previdência complementar, ainda de adesão voluntária de servidores, cujos limites de benefícios a serem pagos pelo RPPS serão obrigatoriamente conforme o teto vigente aos segurados do INSS.

A Gestão da Previdência Complementar poderá ser feita por entidade fechada de previdência complementar ou por entidade aberta de previdência complementar, conforme art. 40, §15, da Constituição Federal.

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC também conhecidas como “fundos de pensão”, comercializam os planos fechados. Entende-se por fechados os planos oferecidos exclusivamente a profissional, categoria ou entidade de classe, desde que possuam, então, algum tipo de vínculo empregatício ou associativo. São entidades sem fins lucrativos, portanto, eventuais desempenhos positivos advindos da atividade de administração dos recursos previdenciários são automaticamente revertidos aos participantes, verdadeiros “donos” dos ativos previdenciários da entidade.

Os planos oferecidos pelos fundos de pensão podem ser patrocinados por empresas ou órgãos públicos. Esses patrocinadores, também podem participar do custeio da poupança previdenciária do participante, conforme cláusulas e valores estabelecidos no regulamento de cada plano. Na prática, eles podem contribuir para o plano de previdência do funcionário por meio de aportes periódicos ou esporádicos.

Para os profissionais vinculados a sindicatos, entidades ou associações de classe, as entidades fechadas podem oferecer planos do tipo instituído. Neste caso, são chamados de “Instituidores”, em geral, oferecem os planos, sem coparticipação nas contribuições.

Esses planos instituídos apresentam a possibilidade de cobertura familiar para os parentes do associado, os chamados planos-família, ou seja, planos desenhados para os familiares dos participantes.

As Entidades Abertas de Previdência Complementar – EAPC comercializam os planos abertos de previdência complementar e planos de seguro de caráter previdenciário. Elas possuem fins lucrativos e são organizadas sob a forma de sociedade anônima. As EAPC possuem planos oferecidos por bancos, privados e públicos, ou por seguradoras que comercializam seguros na modalidade “vida”.

Qualquer pessoa pode aderir aos seus planos, pois são abertos a todos, diferentemente das entidades fechadas em que é necessário possuir vínculo empregatício, associativo ou de parentesco.

As entidades abertas de previdência complementar e as sociedades seguradoras são reguladas e fiscalizadas pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP e as entidades fechadas de previdência complementar são fiscalizadas pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC.

O art. 40, §14, da Constituição Federal<sup>3</sup>, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, estabeleceu que os entes federativos instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, Regime de Previdência Complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em Regime Próprio de Previdência Social.

No entendimento da autora Fernanda Marinela<sup>4</sup> (2022, p.942), a regra constitucional foi estabelecida de forma taxativa, não restando aos gestores liberalidade ou juízo discricionário quanto à sua aplicação (art. 40, § 2º, Constituição Federal<sup>5</sup>).

Inicialmente, o prazo para a instituição do Regime de Previdência Complementar, na forma dos §§ 14 a 167 do art. 40 da Constituição Federal, era de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, conforme o art. 9º, § 6º, da Emenda.

A partir da edição da Portaria MTP nº 905, de 9 de dezembro de 2021, foi concedido prazo até 31 de março de 2022 para o encaminhamento da lei de

3 §14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no §16.

4 MARINELA, Fernanda. Manual de Direito Administrativo. 16 ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. p. 942.

5 § 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16.

6 “Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo. § 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.”

instituição do regime de previdência complementar ao Sistema de Gestão de Consultas e Normas do RPPS (Gescon), do Governo Federal. Referido prazo também foi assentado no art. 241, VII, “a”<sup>7</sup>, da Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022, que disciplinou a instituição do Regime de Previdência Complementar por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, em seu art. 158.

De acordo com o art. 167, XIII<sup>8</sup>, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, e com os arts. 241, I<sup>9</sup>, e 247, X, e § 7<sup>o</sup><sup>10</sup>, da Portaria MTP nº 1.467/2022, caso os Estados e os Municípios não instituem o Regime de Previdência Complementar, a ausência de criação poderá ensejar a não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária e, conseqüentemente, implicará a aplicação das sanções previstas no artigo 167, inciso XIII, da Constituição Federal. Entre essas sanções estão a vedação de transferências voluntárias de recursos e a concessão de empréstimos e financiamentos por instituições federais.

A Secretaria de Previdência, vinculada ao Ministério da Economia, disponibilizou em seu portal diversos materiais orientando os entes públicos sobre a implantação do regime de previdência complementar, incluindo um Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos.

Convém destacar que os Entes Federativos, sobretudo os menores municípios, mesmo que não possuam servidores com salários acima ao teto do Regime Geral de Previdência Social, vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, deverão instituir, através de Lei de iniciativa do Poder Executivo, seu Regime de Previdência Complementar, em observância as determinações Constitucionais.

Os balizamentos constitucionais para o regime foram dispostos no §15 do art. 40<sup>11</sup>, que informa que a oferta do benefício será na modalidade contribuição definida e que a previdência complementar será efetivada por entidade fechada ou aberta.

7 “Art. 241. Os entes federativos deverão encaminhar à SPREV dados e informações relativos, entre outros, aos seguintes aspectos dos regimes previdenciários de seus servidores: VII - ao RPC: a) encaminhar até 31 de março de 2022, a lei de instituição do RPC que atenda ao disposto nas normas gerais aplicáveis, independentemente de possuírem servidores filiados ao RPPS com remuneração acima do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS;”

8 “Art. 167. São vedados: (...) XIII - a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social.”

9 “Art. 241. Os entes federativos deverão encaminhar à SPREV dados e informações relativos, entre outros, aos seguintes aspectos dos regimes previdenciários de seus servidores: I - à legislação relacionada ao regime previdenciário, imediatamente após a sua publicação, com informação da data e forma de publicação de cada ato;”

10 “Art. 247. Para a emissão do CRP, o ente federativo deverá comprovar à SPREV o cumprimento dos seguintes critérios e exigências, relativos ao RPPS de seus servidores: X - instituição e vigência do RPC, nos termos do inciso VII do art. 241; (Redação dada pela Portaria MTP nº 1.837, de 30/06/2022) (...) § 7º Para fins do disposto no inciso X do *caput*: I - a lei de instituição do RPC deverá ser encaminhada pelo ente federativo por meio do Gescon e observar o disposto nas normas gerais aplicáveis a esse regime, de forma a possibilitar a sua vigência; e II - o ente deverá informar, na forma estipulada pela SPREV, a ocorrência do ingresso, após a instituição do RPC, de segurados do RPPS com remuneração acima do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.”

11 § 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.

Ainda, como na antiga redação, prescreve-se a observância do disposto no artigo 202 da CF/88<sup>12</sup>, que determinou que o regime de previdência privada seria regulado por lei complementar.

Observa-se que a despeito do §15 do artigo 40, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, tenha inovado a ordem jurídica e passado a prever que as entidades abertas de previdência complementar poderão efetivar o regime de previdência complementar dos servidores públicos, o artigo 33 da emenda previu que

até que seja disciplinada a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e entidades abertas de previdência complementar na forma do disposto nos §§ 4º e 5º do art. 202 da Constituição Federal, somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente

Portanto, a norma possui eficácia limitada, pois a questão deverá ser disciplinada mediante lei complementar da União. Assim, enquanto não editada a norma, apenas as Entidades Fechadas de Previdência Complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios previdenciários, de acordo com o preceito do artigo 33 da Emenda Constitucional nº 103/2019, como alternativas válidas para a adesão dos municípios a planos dessa natureza.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, de acordo com a Consulta realizada no Processo nº 10769/24, em 25/11/2020, concluiu:

Enquanto a relação entre os entes federados e as entidades abertas de previdência complementar não for disciplinada por meio de lei complementar nacional, **somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pelos Municípios**, que não podem, portanto, por falta de tal regulamentação, aderir a contrato de plano coletivo de benefícios previdenciários operado por entidade aberta de previdência complementar. [TCEMG. Tribunal Pleno. Consulta 1076924. Relator Conselheiro Gilberto Diniz. Sessão de 25/11/2020. DOC de 10/12/2020] (grifo nosso).

Nesse cenário, o caput do artigo 202 da Constituição Federal também determinou que o regime de previdência privada seria regulado por lei complementar. Para normatizar esse comando constitucional, foram editadas as Leis Complementares nº 108 e nº 109, ambas de 29 de maio de 2001.

A Lei Complementar nº 109/2001 disciplina, na condição de norma geral, todo o regime de previdência complementar, estabelecendo conceitos gerais, disposições comuns dos planos de benefícios, normas para o funcionamento e fiscalização das entidades de previdência, bem como disposições sobre o tratamento a ser dado para os casos de intervenção e liquidação extrajudicial.

12 Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#)) ([Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

Nessa perspectiva, a natureza jurídica do vínculo entre o ente público e entidade fechada é a delineada na legislação de regência dos regimes de previdência complementar, sendo a avançada caracterizada como convênio, isto é, forma de ajuste entre os entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas ou, ainda, entre o Poder Público e sem fins lucrativos.

No que tange à forma de contratação da entidade, destaca-se que, com o intuito de orientar os Entes no planejamento de implementação do Regime de Previdência Complementar e na escolha de uma Entidade Fechada de Previdência Complementar, a Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar elaborou o Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos<sup>13</sup>, que traz o panorama geral do regime de previdência complementar, tratando do marco legal do Regime de Previdência Complementar e de conceitos importantes, bem como do estatuto, regulamento e convênio de adesão.

De acordo com o referido guia, o Ente Federativo, ao estabelecer o seu Regime de Previdência Complementar, possui três possibilidades de oferecimento de um plano de benefícios: aderir um plano já existente, criar um plano em entidade já existente ou criar uma entidade. Assim sendo, não havendo entidade própria para gestão do Regime de Previdência Complementar, o município deverá contratar uma entidade privada de previdência para essa finalidade.

Relativamente ao processo de escolha a ser empreendida pelos Entes, a Secretaria Especial da Previdência e do Trabalho menciona que não há, no sistema jurídico nacional, uma forma expressa para o Ente Federado realizar a contratação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar quando da instituição, por lei, do Regime de Previdência Complementar, exigida pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Deste modo, com base nas disposições da Nota Técnica nº 001/2021 publicada em 12/04/2021<sup>14</sup> pela Associação de Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON, a Secretaria orienta que “para a contratação de Entidade de Previdência, recomenda-se a aplicação de um processo de seleção público com instrução processual diligente e devidamente motivado”.

Segundo a nota técnica, considerando que a forma prescrita para a contratação de Entidade Fechada de Previdência Complementar é o convênio de adesão<sup>15</sup>, afasta-se o regime do contratado administrativo e, por conseguinte, o objeto contratado não se enquadra na Lei de Licitações.

13 A 6ª edição do Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos editado pela Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar pode ser consultado em: [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/guia\\_6ed.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/guia_6ed.pdf).

14 A Nota técnica 001/2021 publicada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil em 12/04/2021 pode ser consultada em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Nota-t%C3%A9cnica.-ATRICON-01-202112.04.21.pdf>.

15 Lei Complementar 109, de 29/05/2001. Art. 13. A formalização da condição de patrocinador ou instituidor de um plano de benefício dar-se-á mediante convênio de adesão a ser celebrado entre o patrocinador ou instituidor e a entidade fechada, em relação a cada plano de benefícios por esta administrado e executado, mediante prévia autorização do órgão regulador e fiscalizador, conforme regulamentação do Poder Executivo.

Não obstante, a ATRICON pontuou que a contratação da Entidade Fechada de Previdência Complementar aproxima-se da forma de contratação direta por inexigibilidade. Isto porque, conforme o artigo 25, II, da Lei nº 8.666/1993<sup>16</sup>, (i) a atividade da Entidade Fechada de Previdência Complementar é profissional, especializada e técnica; (ii) a contratação é de natureza singular; (iii) há notória especialização do contratado. Contudo, ressaltou, que:

43. No entanto, avalia-se que a aplicação desse enquadramento seria apenas uma aproximação em relação à “forma de contratar” uma vez que a Lei Geral foi formulada para contratos administrativos que visam a disciplinar relações contratuais e não de parceria, ou seja, possuem escopo diferente, mas, em especial, porque dele poderia ser extraída equivocadamente a interpretação de que serão aplicadas as normas da Lei de Licitações não só à forma de contratação das entidades, mas, também, à execução, ao acompanhamento e ao controle do convênio de adesão, aspectos já regulados por Lei Específica, quais sejam a LC 108 e a LC 109, ambas de 2001.

Nesse cenário, na ausência de norma regulamentando de forma explícita a forma da contratação de entidades fechadas de previdência complementar, a ATRICON tem entendido que as Leis Complementares nº 108 e nº 109 de 2001 terão o condão de nortear a contratação de entidade de previdência complementar, não havendo que se falar em processo licitatório, mas sim em processo de seleção, que deve ser alicerçado nos princípios constitucionais de uma contratação pública, como os princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade, transparência e economicidade.

Portanto, em que pese não se tratar de licitação propriamente dita – como bem pontuado pelo Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos e pela Nota Técnica da ATRICON, os princípios do direito público devem nortear os procedimentos adotados para a escolha da Entidade Fechada de Previdência Complementar responsável pela implantação e administração do Regime de Previdência Complementar, assegurando-se transparência, isonomia, concorrência, eficiência e economicidade.

Diante disso, a orientação para adoção dos parâmetros constantes no Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos e na Nota Técnica nº 001/2021 da ATRICON vem sendo recomendada por outras Cortes de Contas até que seja editada norma específica regulando a contratação da entidade fechada de previdência complementar. Vejamos:

**CONSULTA. EMBASAMENTO LEGAL PARA A CONTRATAÇÃO DE ENTIDADE FECHADA DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. NÃO APLICAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ORIENTADA PELAS LEIS COMPLEMENTARES 108 E 109 E PELOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DAS CONTRATAÇÕES**

<sup>16</sup> Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: [...] II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

PÚBLICAS. 1. Na ausência de norma específica que trate da forma de contratação de entidade fechada de previdência complementar, tal contratação deve ser orientada pelas Leis Complementares 108 e 109 de 2001, não havendo que se falar em processo licitatório, mas sim em processo de seleção, o qual deve ser respaldado pelos princípios constitucionais das contratações públicas, tais como os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência e economicidade. 2. **Até que seja editada norma específica regulando a contratação de entidade fechada de previdência complementar**, os jurisdicionados do Tribunal de Contas de Minas Gerais podem **adotar como parâmetros as orientações constantes no Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos, elaborado pela Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar, e na Nota Técnica 001/2021 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas**. (TCE-MG. Consulta processo nº 1114375. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Substituto Telmo Passareli. Belo Horizonte, 11 de maio de 2022. Grifo nosso).

No que se refere à possibilidade de aproveitamento de um processo de seleção já concluído por outro município para adesão ao plano já proposto por Entidade Fechada de Previdência Complementar, desde que haja previsão legislativa pertinente, assim dispõe a Nota Técnica:

Em que pese a motivação da escolha ser privativa de cada Ente, não há qualquer óbice em que **o processo de escolha seja realizado em cooperação com outros entes federativos, ou fazendo uso, no que couber, da documentação produzida em processo realizado por outro Ente**. Cabe clarificar que esta possibilidade **não se trata da formação de consórcio nos termos da Lei 11.107**, de 06 de abril de 2005. Trata-se apenas **da cooperação para a escolha de entidade de forma coletiva para a adesão a um único plano de benefícios, em que serão firmados convênios de adesão distintos por patrocinador. Dessa forma, vários entes federativos poderão se agrupar para formar um processo singular de adesão a um plano multipatrocinado, podendo obter maior economicidade** e ganho de escala. (grifo nosso).

Verifica-se que a ATRICON, ante a dificuldade de muitos municípios conseguirem conduzir seus próprios procedimentos de seleção de Entidade Fechada de Previdência Complementar, sugeriu a realização de processos conjuntos, desenvolvidos em cooperação, ou o aproveitamento posterior, por um ente, dos documentos produzidos em processo seletivo realizado por outro, desde que devidamente observados os princípios que regem a administração pública e desde que fundamentada a escolha em critérios objetivos, de natureza técnica e econômica.

Nesse sentido, o Guia da Previdência Complementar para os Entes Federativos, dispõe:

#### **Cooperação entre Municípios para a Contratação de Entidade**

Apesar da motivação da contratação ser privativa de cada Ente, os mesmos podem **aproveitar a documentação produzida por outro ente ou se agrupar para formar um único processo de escolha para a adesão a um plano multipatrocinado**.

Tal processo não se trata da formação de consórcio, mas sim de uma **cooperação para o estabelecimento de um processo de escolha conjunto**

**de Entidade para a adesão a um plano multipatrocinado de benefícios. Após a seleção, serão firmados convênios de adesão específicos para cada patrocinador.**

A cooperação pode acelerar o processo de implantação e os Entes Federativos poderão obter **maior economicidade** na proposta (grifou-se).

Ainda que não se trate de licitação no sentido técnico da palavra – como bem pontuado pelo Guia de Previdência Complementar dos Entes Federativos, do Ministério do Trabalho e Previdência, e pela Nota Técnica da ATRICON, os princípios do direito público devem imperativamente nortear os cuidados, ritos e procedimentos adotados para a escolha da Entidade Fechada de Previdência Complementar responsável pela implantação e administração do Regime de Previdência Complementar, assegurando-se transparência, isonomia, concorrência, eficiência e economicidade. Desta forma, busca-se a obtenção do modelo que se apresente o mais vantajoso e eficiente para a administração pública e para os servidores públicos, observados os parâmetros econômicos e técnicos erigidos pelo administrador público à luz do direcionamento dado pelo mencionado Guia e pela Nota Técnica.

Como exemplo de Edital que contemplou as recomendações da ATRICON acima mencionadas, cita-se o Edital Processo de Seleção para Contratação de EFPC nº 02/2021<sup>17</sup> - publicado pelo Município de Blumenau/SC, que materializou e convocou as Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC do mercado par participação no processo de seleção realizado em conjunto pelos municípios de Blumenau, Brusque, Indaial, Pomerode e Timbó, partícipes do Termo de Cooperação Técnica nº 001/2021. O Edital em comento, além de seguir os direcionamentos do Guia de Previdência Complementar dos Entes Federativos e da Nota Técnica da ATRICON, valendo-se de critérios objetivos em processo público, com isonomia, transparência e ampla concorrência, foi além ao reunir cinco municipalidades e conferir, assim, maior racionalidade, celeridade, economicidade e ganho de escala ao processo.

O Edital do Processo de Seleção para Contratação de EFPC nº 02/2021 possuía como objeto:

1. DO OBJETO

1.1 Apresentação de propostas por Entidades Fechadas de Previdência Complementar interessadas em administrar plano de benefícios previdenciários dos servidores da administração direta e indireta do Poder Executivo e do Poder Legislativo dos Município de Blumenau, Brusque, Indaial, Pomerode e Timbó, partícipes do Termo de Cooperação Técnica nº 001/2021.

**1.2 O presente Processo de Seleção não implicará em seleção de Entidade Fechada de Previdência Complementar, cabendo a cada município partícipe celebrar, individualmente, Convênio de Adesão com a entidade**

<sup>17</sup> <https://grp.blumenau.sc.gov.br/transparencia/portal/#/consultaLicitacao/detalhesLicitacao/eyJudWl1cm9Ub3RhbCI6MTMxODI3LCJ0aXBvQXZhbGlnY2FvIjoiriYj9>.

**fechada de previdência complementar que vier a ser selecionada no presente processo.**

1.3 Os atos de recebimento e julgamento das propostas ficarão a cargo da Comissão Especial de Seleção, instituída pelo Termo de Cooperação Técnica nº 001/2021. (grifo nosso).

O caso em comento não versa acerca de nenhuma modalidade licitatória, nem de dispensa ou inexigibilidade previstas na Lei Federal nº 8.666/93 e alterações, nem na nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021). Também não tem como base o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – M.R.O.S.C, de modo que não se fulcra na Lei nº 13.019/2014 e alterações. Trata-se de caso notadamente atípico, de processo de seleção de Entidades Fechadas de Previdência Complementar para cinco municípios catarinenses específicos.

Acerca do Edital acima mencionado, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com base no Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos destacou que a contratação de Entidade de Previdência<sup>18</sup> deve se realizar por meio de um processo de seleção público, com instrução processual diligente e devidamente motivado, sendo mister a celebração de Convênio de Adesão entre o patrocinador e a entidade de previdência complementar, observando-se os princípios de impessoalidade, publicidade, economicidade e transparência, tudo sempre calcado no regramento das Leis Complementares Federais nº 108 e nº 109. E mais, que não há como se estabelecer o formato exato e ideal para a seleção, visto que a legislação é absolutamente silente nesse aspecto, devendo os Municípios: (i) publicar edital/termo para que as EFPC apresentem propostas especificando o objeto a ser contratado e o potencial de participantes a ingressar no plano e contendo a especificação de requisitos técnicos e econômicos mínimos a serem apresentados pelas Entidades; (ii) elaborar quadro comparativo das condições econômicas das propostas, qualificação técnica e planos apresentados ao Ente; (iii) motivos da escolha de determinada Entidade em face das demais propostas apresentadas.

Por outro lado, alertou-se, também, que a ausência de criação do Regime de Previdência Complementar até a data apontada poderá repercutir em sanções às Prefeituras e Gestores, como a perda do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP que acarreta a suspensão das transferências voluntárias da União, a suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras Federais, a suspensão do pagamento dos valores a título de compensação previdenciária com o RGPS, dentre outras.

Além das recomendações elencadas no Edital mencionado, o Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos recomenda alguns requisitos a serem observados para a escolha da EFPC, sendo eles:

<sup>18</sup> <https://www.tcsc.tc.br/index.php/tcsc-alerta-e-orienta-municipios-quanto-implantacao-do-regime-de-previdencia-complementar>

## 1) Capacitação Técnica:

- Experiência da EFPC (Rentabilidade Acumulada, Ativo Total Administrado, Número de Participantes)
- Estrutura de Governança, Qualificação da Diretoria Executiva, controles internos e processos de gestão de riscos.

## 2) Condições Econômicas da Proposta:

- Custeio – Taxa de Administração e Carregamento;
- Despesa Administrativa da EFPC;
- Necessidade de Aporte Inicial;

## 3) Plano de Benefícios

- Suporte para a Implantação do Plano (canais, sistemas e ações de educação previdenciária);
- Modelagem do Plano e Benefícios de Risco.

Ainda, o Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos em seu anexo 4.3 incluiu o modelo de proposta técnica a ser preenchido pelas entidades com sugestões de critérios técnicos mínimos acima para auxiliar a construção do termo/instrumento convocatório de seleção.

Embora reconhecendo que a decisão sobre a escolha da entidade, com a qual o ente celebrará convênio de adesão para implantar o seu Regime de Previdência Complementar, é privativa de cada Ente, a ATRICON admite a possibilidade de aproveitamento de processos seletivos e dos documentos nele produzidos e declara não haver qualquer óbice nessa iniciativa.

Na verdade, a utilização de tal estratégia impõe-se, em alguns casos, como única medida capaz de permitir que entes públicos, premidos pela urgência da situação e carentes de preparo técnico, consigam cumprir o mandamento constitucional que estabeleceu a obrigatoriedade de entes com o RPPS implementarem regime de previdência complementar.

Veja que não se defende aqui a mera adesão de um ente ao convênio celebrado por outrem, porquanto o aproveitamento dos documentos produzidos em um processo seletivo não desincumbe o órgão ou entidade de instruir o seu próprio processo e adequadamente motivar a sua decisão de optar por esse caminho, evidenciando a urgência da demanda, mas também suas vantagens em termos de economicidade, já que o aproveitamento inquestionavelmente poupa tempo e recursos de diversas ordens.

Ainda, tal medida evita que entes públicos que nunca realizaram processo seletivo semelhante, ou que nunca tiveram qualquer contato com o tema da previdência complementar ou não dispõem de profissionais em sua equipe que conheçam mais profundamente as normas e questões envolvidas, corram o risco de realizarem um certame mal conduzido que, fracassado pela não adoção de cuidados e rigores técnicos necessários, acabe por frustrar a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração e, neste caso, também para os servidores, comprometendo toda a implementação de seu Regime de Previdência Complementar.

Com o resultado do processo de seleção, as informações e documentos recebidos, as propostas, parte ou todo do processo, análises objetivas do atendimento de cada item, até a decisão fundamentada acerca da vantagem da classificação final adotada, poderão ser utilizadas pelo “carona”, para constituir o seu próprio processo que, devidamente instruído, apresente a justificativa do aproveitamento.

Vale observar que, a adesão ao processo realizado por outrem ou a utilização de parte dos atos não impede o controle e fiscalização de todos os procedimentos realizados e não exime os sujeitos envolvidos a prestarem contas sobre seus atos.

Desse modo, o aproveitamento de processos seletivos, na linha do quanto sugerido pela ATRICON, constitui medida indispensável, bem como ao grau de complexidade e especificidade da matéria, conferindo a necessária celeridade, eficiência e economicidade ao processo de implantação dos regimes de previdência complementar dos entes federativos brasileiros, evitando prejuízos aos entes que ainda não concluíram com a obrigatoriedade constitucional e, conseqüentemente, à toda população.

Sendo essas considerações mais relevantes acerca do tema, conclui-se o presente no sentido de ser possível o aproveitamento por ente público, de processo seletivo, do todo ou parte, realizado por outro ente para a escolha da Entidade Fechada de Previdência Complementar – EFPC com a qual será celebrado convênio de adesão para a implantação do Regime de Previdência Complementar.

## 2.1 VOTO

Tendo em vista que a unidade técnica fugiu do escopo referente ao tema trazido a debate, afasto as recomendações apresentadas na Instrução nº 3084/23 – CGM (peça 11) e acompanho o entendimento trazido pelo *Parquet* em seu Parecer nº 247/23 – PGC (peça 12).

Diante do exposto, VOTO nos seguintes termos:

I - Aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

I - Enquanto a relação entre os entes federados e as entidades abertas de previdência complementar não for disciplinada por meio de lei complementar nacional, conforme dispõe o art. 33 da Emenda Constitucional nº 103/2019, somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pelos Municípios;

II - Conforme Nota Técnica nº 001/2021 – ATRICON o objeto do processo seletivo deve guardar proximidade com a forma de contratação direta por inexigibilidade. As Leis Complementares nº 108 e nº 109 de 2001 terão o condão de nortear a contratação, não havendo que se falar em processo licitatório, mas sim em processo de seleção, alicerçado nos princípios constitucionais de uma contratação pública, cujo resultado

seja a escolha de entidade que demonstre conhecimento e capacidade para a gestão dos passivos e ativos do regime de previdência complementar;

III - Em que pese a motivação da escolha ser privativa de cada Ente, não há qualquer óbice em que o processo de escolha seja realizado em cooperação com outros entes federativos, ou fazendo uso, no que couber, de documentação produzida em processo realizado por outro Ente. Assim, é possível o aproveitamento de um processo de seleção já concluído por outro município para adesão ao plano já proposto por Entidade Fechada de Previdência Complementar, desde que haja previsão legislativa pertinente;

IV - Até que seja editada norma específica regulando a contratação de entidade fechada de previdência complementar, os jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná podem adotar como parâmetros as orientações constantes no Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos, elaborado pela Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar, e na Nota Técnica nº 001/2021 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON;

V - Encaminhem-se as sugestões apresentadas para Presidência da Casa para que, julgando-as plausíveis, possa tomar as medidas necessárias para a sua implantação;

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

a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) o encerramento do Processo.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

I - Enquanto a relação entre os entes federados e as entidades abertas de previdência complementar não for disciplinada por meio de lei complementar nacional, conforme dispõe o art. 33 da Emenda Constitucional nº 103/2019, somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pelos Municípios;

II - Conforme Nota Técnica nº 001/2021 – ATRICON o objeto do processo seletivo deve guardar proximidade com a forma de contratação direta por inexigibilidade. As Leis Complementares nº 108 e nº 109 de 2001 terão o condão de nortear a contratação,

não havendo que se falar em processo licitatório, mas sim em processo de seleção, alicerçado nos princípios constitucionais de uma contratação pública, cujo resultado seja a escolha de entidade que demonstre conhecimento e capacidade para a gestão dos passivos e ativos do regime de previdência complementar;

III - Em que pese a motivação da escolha ser privativa de cada Ente, não há qualquer óbice em que o processo de escolha seja realizado em cooperação com outros entes federativos, ou fazendo uso, no que couber, de documentação produzida em processo realizado por outro Ente. Assim, é possível o aproveitamento de um processo de seleção já concluído por outro município para adesão ao plano já proposto por Entidade Fechada de Previdência Complementar, desde que haja previsão legislativa pertinente;

IV - Até que seja editada norma específica regulando a contratação de entidade fechada de previdência complementar, os jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná podem adotar como parâmetros as orientações constantes no Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos, elaborado pela Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar, e na Nota Técnica nº 001/2021 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON;

V - Encaminhem-se as sugestões apresentadas para Presidência da Casa para que, julgando-as plausíveis, possa tomar as medidas necessárias para a sua implantação;

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

a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 11 de abril de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente

## PREJULGADO Nº 34

### LEI Nº 14.442/22 – RESTRIÇÃO – APLICABILIDADE

PROCESSO Nº : 89789/23  
ASSUNTO : PREJULGADO  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

#### ACÓRDÃO Nº 1053/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Prejulgado. Contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços de gerenciamento e fornecimento de benefício de auxílio-alimentação, por meio de cartões ou instrumentos congêneres. Art. 3º da Lei nº 14.442/22. Discussão acerca da aplicabilidade à Administração Pública. Proibição ao empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), da exigência ou recebimento de qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado ou de benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado. Órgãos e entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista, estão sujeitos à referida proibição. Vedação, nesses casos, da aceitação de taxas de administração negativas em licitações para este objeto. Quanto aos demais entes da Administração Pública, admite-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações, em acolhimento ao opinativo do Ministério Público de Contas.

#### 1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (RELATOR)

Trata-se de Prejulgado instaurado a partir do Acórdão nº 3/23 – Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, que acolheu parecer do Ministério Público de Contas nos autos de Representação da Lei nº 8.666/93 de nº 3724-31/22, visando o pronunciamento desta Corte de Contas acerca da aplicabilidade, ou não, da restrição contida no artigo 3º da Lei nº 14.442/22 no âmbito da Administração Pública.

Nos referidos autos, a Representante questionava a vedação de oferecimento de taxa de administração negativa em processo licitatório realizado para a contratação de empresa especializada para realizar a gestão e o fornecimento de cartões para a utilização do vale alimentação por servidores municipais.

Por meio do Acórdão nº 3/23 – Tribunal Pleno, consignou-se que este Tribunal tinha entendimento até então consolidado quanto à possibilidade de apresentação de taxa negativa para o objeto contratado. Considerando, contudo, que tal posicionamento era anterior à Medida Provisória nº 1.108/22, convertida na Lei nº 14.442/22, e à luz da recente mudança de entendimento do Tribunal de Contas do

Estado de São Paulo, citada naquele processo pelo Município promotor da licitação como fundamento para a vedação da taxa negativa, acatou-se o opinativo ministerial, determinando-se a instauração do Incidente de Prejulgado, a fim de uniformizar e atualizar a jurisprudência desta Corte de Contas, tendo em vista a recente legislação sobre o tema e a relevância da matéria para os jurisdicionados.

Assim, na Sessão Ordinária por videoconferência nº 2 do Tribunal Pleno, realizada no dia 1º de fevereiro de 2023, foi aprovada a instauração do Incidente de Prejulgado sobre a aplicabilidade, ou não, da restrição contida no artigo 3º da Lei nº 14.442/22 no âmbito da Administração Pública, bem como sobre as taxas negativas em licitações, com designação deste Conselheiro para a relatoria.

Remetidos os autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, a unidade emitiu a Informação nº 17/23 (peça nº 7), em que opinou pela observância obrigatória da Lei nº 14.442/2022 por todas as entidades da Administração Pública, vedando-se a taxa negativa de administração na contratação de pessoas jurídicas administradoras de benefício de auxílio-alimentação.

Pontuou, inicialmente, que, no âmbito deste Tribunal de Contas, a jurisprudência consolidada sobre o tema, até então, permitia a adoção de taxa negativa de administração em licitações para este objeto, uma vez que essa prática não representa inexequibilidade da proposta, já que as pessoas jurídicas contratadas auferem rendimentos também por outras fontes além da taxa de administração (como a remuneração proveniente das taxas cobradas dos estabelecimentos conveniados e a aplicação de sobras e disponibilidades de caixa no mercado financeiro).

Indicou que a mesma interpretação era compartilhada pelo Tribunal de Contas da União e por outras Cortes de Contas estaduais.

Defendeu, contudo, que a publicação da Lei nº 14.442/22 - cujo art. 3º, inciso I<sup>1</sup>, proíbe ao empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento de auxílio-alimentação, exigir ou receber qualquer forma de deságio ou desconto sobre o valor contratado -, aliada à instauração do presente Incidente de Prejulgado, representaria uma ocasião propícia para uma possível revisão do referido entendimento.

Após trazer um histórico de normas com conteúdo semelhante ao citado art. 3º, inciso I, que vigoraram no ordenamento jurídico nos últimos anos, afirmou que a motivação do legislador para a vedação da taxa negativa estaria no fato de que os custos envolvidos na concessão do desconto à empresa contratante acabariam sendo repassados aos demais integrantes da cadeia do serviço. Mencionou que:

“Não existe almoço grátis” é uma máxima das relações de mercado que sintetiza o descompasso que é gerado nessa cadeia com a aplicação da taxa

1 O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º desta Lei, não poderá exigir ou receber:  
I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;

negativa: para poder recompor o desconto concedido à empresa contratante com a aplicação da taxa negativa de administração, a empresa contratada para fornecer o auxílio-alimentação obviamente irá buscar aumentar sua remuneração por suas demais fontes.

Nesse arranjo, o desconto obtido pela taxa negativa de administração acaba sendo compensado com o aumento da taxa de serviço cobrada pela intermediária junto aos estabelecimentos credenciados (restaurantes, supermercados), onerando não apenas o trabalhador beneficiário do próprio auxílio-alimentação (que tem esse respectivo poder de compra do seu crédito reduzido), como também todos os demais consumidores que sequer fazem jus ao benefício, visto que o próprio estabelecimento credenciado irá repassar esse custo na cadeia, aumentando o valor dos seus produtos.

Em suma: ao final parte do benefício fiscal obtido pelo empregador é custeada pelos próprios trabalhadores e pela sociedade.

Concluiu, nesse contexto, que a vedação à taxa negativa está em conformidade com o interesse público e com o princípio da função social do contrato, e que deve ser observada também pela Administração Pública, ante o teor do art. 3º, I, da Lei nº 14.442/2022.

Acrescentou que, ainda que o tema seja complexo e que não haja absoluta certeza de que a vedação à taxa negativa resultará em melhores preços nos estabelecimentos credenciados, “entende-se que, principalmente se acompanhada a vedação com outras medidas que visem estimular ainda mais a concorrência no setor, é plenamente alcançável e esperado ao final um melhor resultado à sociedade como um todo” (peça nº 7, fl. 12).

Indo adiante, aduziu a unidade técnica que um dos possíveis questionamentos que podem surgir com a vedação da taxa negativa à Administração Pública consiste em qual seria a melhor forma de contratação das intermediadoras de benefícios de auxílio-alimentação. Isso porque, uma vez proibida a taxa negativa, a tendência é que, nas licitações regidas pelo menor preço de taxa de administração, as empresas apresentem propostas com taxa zero, havendo empate.

Nesse contexto, mencionou que uma solução alternativa que poderia fomentar a concorrência no setor e o oferecimento de benefícios aos destinatários do auxílio-alimentação seria o credenciamento, em que as empresas interessadas estariam condicionadas a uma mesma taxa de administração, a qual poderia ser zerada, cabendo aos trabalhadores a escolha da empresa fornecedora.

Por fim, indicou que a Lei nº 14.442/22 é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7248, ainda em tramitação, estando os autos conclusos ao relator, com pareceres da Advocacia Geral da União e da Procuradoria-Geral da República pela improcedência e pelo não conhecimento, respectivamente.

Na sequência, por meio da Instrução nº 1268/23 (peça nº 8), a Coordenadoria de Gestão Municipal corroborou integralmente o opinativo da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, acrescentando apenas, a fim de reforçar a

proposta de revisão de entendimento desta Casa, a menção ao recente Acórdão nº 459/2023 do Tribunal de Contas da União, em que o referido órgão teria se manifestado pela vedação à apresentação de propostas com taxa de administração negativa em licitações para prestação de serviços de administração, intermediação e fornecimento de benefício alimentação e refeição.

Por sua vez, em sua Instrução (nº 325/23, peça nº 10), a Coordenadoria de Gestão Estadual ponderou que haveria duas alternativas, excludentes, entre si, para a resolução do Prejulgado, filiando-se ao segundo posicionamento:

I – Vedar a taxa negativa ou taxa zero com fundamento no Art. 3º, I da Lei Federal nº 14.442/2022 com a possibilidade, no entanto, de rever o Prejulgado caso a ADI nº 7248 seja julgada procedente – sem esquecer da Portaria nº 213/2019 do Ministério da Economia que revogou e tornou sem efeitos a Portaria nº 1.287/2017 do Ministério do Trabalho, cuja redação era similar ao da Lei Federal nº 14.442/2022; ou

II – Aceitar a proposta de preço com taxa negativa ou taxa zero, desde que: a) verifique em cada caso se a proposta é exequível e b) se atende, por exclusão, o critério do “menor preço” ou o do “menor desconto”, ou seja, jamais os dois critérios em respeito ao Art. 33, I e II da Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), acima mencionado, o que indiretamente mantém o entendimento já consolidado no Acórdão nº 2252/2017 do Tribunal Pleno desta Corte.

O Ministério Público de Contas manifestou-se por meio do Parecer nº 222/23 (peça nº 11). Considerando que a Lei nº 14.442/22 é dirigida, expressamente, aos empregadores que disponibilizam aos empregados importâncias a título de auxílio-alimentação, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho, defendeu que sua incidência estaria limitada, no âmbito do poder público, às entidades da Administração Pública que tenham, em seu quadro de pessoal, empregados públicos submetidos à CLT.

Por outro lado, decorrendo o pagamento do auxílio-alimentação (ou benefício de nomenclatura similar) de previsão estatutária, não haveria embasamento legal a justificar a aplicação da restrição do art. 3º, I, da Lei nº 14.442/22. Ao contrário, sustentou o órgão ministerial que a vedação à taxa negativa violaria o objetivo legal da licitação de busca da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Nesse quadro, asseverou que as alegações quanto à repercussão econômica da taxa negativa na cadeia produtiva constituem meras conjecturas fáticas, e que a existência de posições diversas de outros Tribunais de Contas não sujeita a decisão a ser proferida por esta Corte.

Diante disso, opinou pela aprovação do seguinte enunciado:

o regime fixado pelo art. 3º da Lei nº 14.442/2022 é aplicável apenas às entidades da Administração Pública que possuam, em seu quadro de pessoal, empregados públicos submetidos ao regime celetista; para a contratação de pessoa jurídica para o fornecimento de auxílio-alimentação a servidores estatutários, deverá ser observado o regime da Lei nº 8.666/1993

e da Lei nº 14.133/2021, admitindo-se, em tal hipótese, a aceitação de taxa negativa de administração.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (RELATOR)

Preliminarmente, ratifico o cabimento do presente Prejulgado<sup>2</sup>, bem como a relevância de sua instauração, diante da necessidade de uniformização e atualização da jurisprudência desta Corte de Contas quanto à possibilidade (ou não) de adoção de taxas de administração negativas em processos licitatórios envolvendo a contratação de empresas especializadas na gestão e fornecimento, por cartões ou instrumentos congêneres, de benefícios de auxílio-alimentação a servidores e empregados públicos, especialmente após a edição da Lei nº 14.442/22, à luz da proibição contida no art. 3º.

Ressalto que a presente decisão não abarca a adoção de taxas negativas em certames relativos a objetos distintos (tais como a concessão de benefícios de assistência social) ou quando cobradas de terceiros (de entidades conveniadas, por exemplo, e não da contratante), uma vez que tais situações – que têm aparecido pontualmente em algumas Representações propostas perante esta Corte de Contas – não se amoldam, em princípio, à hipótese do art. 3º da Lei nº 14.442/22, demandando estudo específico.

No mérito, a despeito das relevantes ponderações da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, acompanho o posicionamento do Ministério Público de Contas pela aplicabilidade do art. 3º, inciso I, da Lei nº 14.442/22 – e consequente vedação da taxa negativa nos processos licitatórios correspondentes – apenas às entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, que se submetem à disciplina normativa da CLT, não incidindo a proibição no caso de fornecimento de auxílio-alimentação ou benefício de nomenclatura similar a servidores estatutários.

A Lei nº 14.442/22, que dispõe sobre o pagamento de auxílio alimentação ao empregado, estabelece, em seus arts. 2º e 3º, que:

Art. 2º As importâncias pagas pelo empregador a título de auxílio-alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, deverão ser utilizadas para o pagamento de refeições em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais.

Art. 3º O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º desta Lei, não poderá exigir ou receber:  
I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;

2 Nos termos do art. 79 da Lei Complementar nº 113/05, o Prejulgado tem por finalidade a obtenção de pronunciamento do Tribunal Pleno sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados; ou

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

§ 1º A vedação de que trata o *caput* deste artigo não se aplica aos contratos de fornecimento de auxílio-alimentação vigentes, até seu encerramento ou até que tenha decorrido o prazo de 14 (quatorze) meses, contado da data de publicação desta Lei, o que ocorrer primeiro.

§ 2º É vedada a prorrogação de contrato de fornecimento de auxílio-alimentação em desconformidade com o disposto no *caput* deste artigo. (sem grifos no original)

Ademais, em seu art. 5º, ela promove alterações na Lei nº 6.321/76 (Lei que trata do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT), inserindo, dentre outros, o seguinte dispositivo:

Art. 1º (...)

§ 4º As pessoas jurídicas beneficiárias não poderão exigir ou receber: (Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)

I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado; (Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)

II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores; ou (Incluído pela Lei nº 14.442, de 2022)

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador, no âmbito do contrato firmado com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

De acordo com a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, a disposição do art. 3º, inciso I, da Lei nº 14.442/22, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 1.108/22, não é inédita no ordenamento jurídico brasileiro, tendo sido precedida pela Portaria nº 1.287/2017 do Ministério do Trabalho<sup>3</sup> – posteriormente revogada pela Portaria nº 213/19 do Ministério da Economia – e pelo Decreto nº 10.854/21<sup>4</sup>, que veiculavam, por meio de atos infralegais, proibições de teor similar para empresas beneficiárias do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

O PAT consiste num programa governamental de adesão voluntária, instituído pela Lei nº 6.321/76 e atualmente regulamentado pelo citado Decreto nº 10.854/21, que objetiva “a melhoria das condições nutricionais dos trabalhadores visando

<sup>3</sup> Portaria nº 1.287/2017:

Art. 1º No âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador, é vedada à empresa prestadora a adoção de práticas comerciais de cobrança de taxas de serviço negativas às empresas beneficiárias, sobre os valores dos créditos vinculados aos documentos de legitimação.

<sup>4</sup> Art. 175. As pessoas jurídicas beneficiárias, no âmbito do contrato firmado com fornecedoras de alimentação ou facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, não poderão exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores, ou outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador.

à promoção de sua saúde e prevenção das doenças profissionais, por meio da concessão de incentivos fiscais”<sup>5</sup> às empresas aderentes.

Ainda segundo informações do Ministério do Trabalho, o valor do benefício pago pelos empregadores inscritos no programa a título de benefício no âmbito do PAT é isento de encargos sociais (contribuição para o Fundo de Garantia sobre o Tempo de Serviço – FGTS e contribuição previdenciária). Além disso, o empregador optante pela tributação com base no lucro real pode deduzir parte das despesas com o PAT do imposto sobre a renda<sup>6</sup>, nos termos do art. 1º da Lei nº 6.321/76 e art. 178 do Decreto nº 10.854/21.

Ocorre que a Lei nº 14.442/22, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 1108/22, foi além das normativas anteriores.

Tal ato normativo não apenas promoveu alterações na Lei nº 6.321/76 (por meio do art. 5º<sup>7</sup>), passando-se a prever no ordenamento jurídico, por meio de lei em sentido formal, que as pessoas jurídicas beneficiárias do PAT não poderiam exigir ou receber deságios ou descontos sobre o valor contratado, nem benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador, mas também estendeu a vedação a todos os empregadores que concedem o auxílio-alimentação de que trata o art. 457, § 2º da CLT<sup>8</sup>, quando da contratação de pessoas jurídicas intermediadoras, uma vez que ambas as políticas são operacionalizadas de forma similar e possuem a mesma finalidade de promover a alimentação adequada dos trabalhadores.

Vale citar o seguinte trecho da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1108/22<sup>9</sup>:

Outra consequência adversa do modelo de arranjos de pagamento no âmbito do Programa de Alimentação do Trabalhador é a possibilidade de concessão de taxas negativas ou deságio, pelas empresas emissoras

5 Segundo publicação intitulada “Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)”, de agosto de 2023, disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego no site < <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat>>, no item “PAT Responde – Orientações”, fl. 6. Acesso em 12/01/2024.

6 Segundo publicação intitulada “Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)”, de agosto de 2023, disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego no site < <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat>>, no item “PAT Responde – Orientações”, fl. 6. Acesso em 12/01/2024.

7 Art. 5º A [Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:  
§ 4º As pessoas jurídicas beneficiárias não poderão exigir ou receber:  
I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;  
II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores; ou  
III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador, no âmbito do contrato firmado com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação.

8 Art. 457 - Compreendem-se na remuneração do empregado, para todos os efeitos legais, além do salário devido e pago diretamente pelo empregador, como contraprestação do serviço, as gorjetas que receber.  
(...)  
§ 2º As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário.

9 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1108-22.pdf](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Exm/Exm-Mpv-1108-22.pdf). Acesso em 12/01/2024.

dos vales refeição e alimentação, às pessoas jurídicas beneficiárias que recebem isenção tributária para implementar programas de alimentação a seus trabalhadores. Essa prática deturpa a política pública ao beneficiar duplamente as empresas beneficiárias. Ao conceder taxas negativas às pessoas jurídicas beneficiárias, as empresas facilitadoras de aquisição de refeições e gêneros alimentícios equilibram essa “perda” exigindo altas taxas dos estabelecimentos comerciais credenciados, que de fato proveem a alimentação. Os trabalhadores, por sua vez, que deveriam ser os maiores beneficiários da política pública, se viram deslocados para a margem da política, enquanto as pessoas jurídicas beneficiárias ocupam o centro dela, ao ser beneficiado duplamente, com a isenção do imposto de renda e com as taxas de deságio concedidas pelas facilitadoras contratadas.

A medida ora proposta visa coibir essa prática, criando a proibição de cobranças de taxas negativas ou deságio tanto no âmbito do PAT quanto na concessão do auxílio alimentação de que trata o § 2º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho. Para implementação dessa vedação, é previsto um prazo de transição para que não ocorra insegurança jurídica em relação aos contratos vigentes.

Adicionalmente, propõe-se o estabelecimento de multa para os casos de execução inadequada do Programa de Alimentação do Trabalhador ou desvirtuamento das finalidades do auxílio-alimentação.

A proposta visa a equiparação na forma de pagamento entre o Programa de Alimentação do Trabalhador e o vale-alimentação previsto na CLT para não gerar desequilíbrio entre as duas políticas, que possuem a mesma finalidade e são operacionalizadas de forma similar quando se trata de contratação de empresas que viabilizam arranjos de pagamento (vale-refeição e vale-alimentação).

Veja-se, portanto, que o art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22 é direcionado expressamente aos empregadores que disponibilizam importâncias a título de auxílio-alimentação aos empregados, nos termos da disciplina remuneratória disposta na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Por conseguinte, a vedação se aplica também às entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos - submetidos à disciplina normativa da CLT -, equiparando-se, nesse ponto, aos empregadores privados.

Nessa esteira, proibida a exigência ou recebimento de qualquer tipo de descontos sobre o valor contratado a título de auxílio-alimentação, bem como de benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador, deve ser vedada a adoção de taxas negativas nas licitações promovidas pelas referidas entidades para a contratação de pessoas jurídicas para o gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartões ou instrumentos congêneres.

Indo adiante, com a proibição das taxas negativas e mantido o critério de menor preço, a tendência é que, em tais processos licitatórios, vários interessados apresentem propostas com taxa zero, gerando empate.

Assim, conforme apontado pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, uma das possíveis soluções a ser utilizada nesses casos, ao invés do processo licitatório, e que poderia estimular a concorrência no setor, a fim de trazer

maiores vantagens aos próprios beneficiários do auxílio-alimentação, seria a adoção do expediente de credenciamento para a contratação,

condicionando as empresas interessadas a uma mesma taxa de administração – que poderia ser inclusive zerada – e deixando aos beneficiários a escolha pela empresa fornecedora dos tickets. Nesse caso, evidentemente haverá preferência por empresas que possuam maior número de estabelecimentos credenciados e que forneçam melhores preços, estimulando a negociação da própria administradora com sua rede para prestar o melhor serviço possível (Informação nº 17/23, peça nº 7, fl. 14).

Por outro lado, no que se refere aos servidores estatutários, a situação é distinta, uma vez que o pagamento de auxílio-alimentação (ou benefício similar) está fundamentado em previsão estatutária. Dessa forma, tratando-se de regime jurídico diverso, inaplicável o art. 3º da Lei nº 14.442/22, que, conforme já mencionado, diz respeito ao pagamento de auxílio-alimentação ao empregado.

Nesse sentido, ressaltou, com muita propriedade, a d. Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas (Parecer nº 222/23, peça nº 11, fl. 5):

No entanto, se o pagamento de auxílio-alimentação (ou benefício com nomenclatura similar) decorrer de previsão estatutária, ou seja, destinado a servidores ocupantes de cargos públicos de provimento efetivo ou em comissão, inexistirá embasamento legal a justificar a aplicação das restrições previstas na Lei nº 14.442/2022. Aliás, pelo contrário, parece-nos que em tal hipótese a proibição à taxa negativa caracterizaria violação à Lei nº 8.666/1993 e à Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que essa vedação representaria descumprimento do objetivo legal de busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Com efeito, o art. 11 da Lei nº 14.133/21<sup>10</sup> (nova Lei de Licitações) estabelece como um dos objetivos da licitação a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, a qual, num certame para a contratação de empresas gerenciadoras do fornecimento de auxílio-alimentação regido pelo menor preço, corresponde à menor taxa de administração, que pode ser negativa.

Desse modo, para a contratação de pessoas jurídicas prestadoras do serviço de gestão e fornecimento de auxílio-alimentação ou benefício similar a servidores estatutários, deve ser mantida a atual jurisprudência deste Tribunal, admitindo-se propostas com taxa de administração negativa nas respectivas licitações.

10 Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:  
I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;  
II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;  
III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;  
IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.  
Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no *caput* deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Saliente-se que, ainda que a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão alerte para os possíveis efeitos negativos da adoção da taxa negativa, afirmando que os custos seriam repassados pelas empresas contratadas aos demais integrantes da cadeia do serviço, recaindo sobre os estabelecimentos conveniados e, em última instância, sobre os trabalhadores e demais consumidores, a própria unidade reconhece que o tema é complexo e que não há garantias de que a vedação da taxa negativa resultará em preços melhores nos estabelecimentos credenciados.

Nessa linha, aponta Araune C. A. Duarte da Silva, em artigo publicado no Blog Zênite, ainda que com referência à Portaria nº 1.287/17, que a vedação da taxa negativa

gera ônus certo aos contratantes das administradoras dos cartões de vale-alimentação e refeição, inclusive a Administração Pública, com bônus incertos aos supostos beneficiários da medida, quais sejam, os consumidores/trabalhadores<sup>11</sup>

De fato, tendo em vista que, ao se sagrarem vencedoras de processos licitatórios e, assim, angariarem mais clientes, as próprias empresas prestadoras de serviços de fornecimento de auxílio-alimentação e os estabelecimentos a ela credenciados acabam alcançando vantagens na economia de escala, torna-se extremamente difícil estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre a taxa negativa e os preços dos alimentos nos estabelecimentos.

Ademais, ainda que o arranjo de pagamento dessas contratações seja similar na seara privada e pública, o valor correspondente ao desconto obtido com as taxas negativas possui natureza e finalidade diversas em ambos os casos.

No âmbito privado, o valor revertido às empresas corresponde a uma espécie de lucro, que poderá ser aplicado conforme seus interesses, de modo que o grande beneficiário da taxa negativa, nesse caso, é a própria contratante, conforme inclusive mencionado na exposição de motivos da Medida Provisória nº 1108/22.

Diversamente, nas contratações públicas, a adoção da taxa negativa enseja uma redução de gastos públicos, e a diferença de valores que dela resulta corresponde a um recurso público, a ser aplicado em benefício da sociedade, o que afasta a ideia, talvez defensável no âmbito privado, de que a taxa negativa seria ilegítima ou moralmente reprovável.

Outrossim, não se olvida que a questão da aceitabilidade de taxas negativas em certames para a contratação de serviços de gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação também vem sendo bastante discutida em outros Tribunais de Contas, especialmente após a edição da Lei nº 14.442/22.

<sup>11</sup> DUARTE DA SILVA, A. C. A. Quem vai pagar essa conta? O impasse acerca das taxas de administração de vales-refeição e alimentação. Blog Zênite, agosto/2018. Disponível em < [https://zenite.blog.br/quem-vai-pagar-essa-conta-o-impasse-acerca-das-taxas-de-administracao-de-vales-refeicao-e-alimentacao/?doing\\_wp\\_cron=1706031449.4834411144256591796875](https://zenite.blog.br/quem-vai-pagar-essa-conta-o-impasse-acerca-das-taxas-de-administracao-de-vales-refeicao-e-alimentacao/?doing_wp_cron=1706031449.4834411144256591796875)>. Acesso em: 13/01/2024.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo<sup>12</sup> e o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo<sup>13</sup>, por exemplo, citados nos autos, têm decidido pela vedação à apresentação de propostas com taxa de administração negativa em certames para este objeto, independentemente da inscrição do órgão ou entidade no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) ou da aplicabilidade das regras da CLT, sob o fundamento, de modo geral, de proteção ao poder aquisitivo dos trabalhadores e demais consumidores.

Quanto ao Acórdão nº 459/2023 do Tribunal de Contas da União, citado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, deve-se ressaltar que o referido julgado trata de processo licitatório realizado por entidades do Sistema “S”, ou seja, que sequer integram a estrutura da Administração Pública. Naquela decisão, ainda, há referência ao Acórdão nº 5495/22 – 2ª Câmara, que, por sua vez, aborda a realização de credenciamento por empresa estatal.

Não me parece ser possível afirmar com segurança, portanto, apenas com base nesses julgados, que o Tribunal de Contas da União teria alterado seu posicionamento - passando a entender pela vedação de taxas negativas - também para as contratações realizadas pelos entes da Administração Pública que não se submetem à disciplina normativa da CLT na relação com seus colaboradores.

De todo modo, para além disso, mostra-se muito pertinente a observação da d. Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas no sentido de que

a existência de entendimentos diversos em outros Tribunais de Contas inclusive no âmbito do TCU, não sujeitam a decisão a ser tomada nesta Corte. Isso porque inexistente sistema nacional hierarquizado no âmbito do controle externo, de modo que, ausente precedente jurisprudencial vinculante sobre a matéria, deve ser reconhecida a plena autonomia funcional desta Corte para decidir a respeito (Parecer nº 222/23, peça nº 11, fl. 6).

Face ao exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno aprove o presente Prejulgado para fixar o seguinte entendimento:

A proibição estabelecida no art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22 aplica-se apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista, ficando vedada, por conseguinte, nesses casos, a aceitação de taxas de administração negativas em licitações para a contratação de pessoas jurídicas para o gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartões ou instrumentos congêneres.

Quanto aos demais entes da Administração Pública, que concedem o auxílio-alimentação ou benefício de nomenclatura similar com base em previsão estatutária,

12 A título exemplificativo: TC-021704.989.22-7, publicado em 13/12/2023, TC-008340.989.23-5, publicado em 12/05/2023, TC-010031.989.22-1, publicado em 14/05/2022.

13 Parecer em Consulta nº 00009/2023-1, processo nº 03942/2022-1, disponibilizado em 27/04/2023.

não se aplica a restrição do art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para numeração e publicação do presente Prejulgado, nos termos dos arts. 413, § 1º e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno, e demais registros pertinentes no âmbito de suas competências regimentais, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do processo, nos moldes do art. 398 do Regimento Interno.

### **3 VOTO DO CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (DIVERGENTE)**

Trata-se de Prejulgado, instaurado a partir do Acórdão 3/23-STP, visando a aplicabilidade ou não do art. 3º da Lei 14.442/22 à Administração Pública.

O referido artigo determina que:

Art. 3º O empregador, ao contratar pessoa jurídica para o fornecimento do auxílio-alimentação de que trata o art. 2º desta Lei, não poderá exigir ou receber:

I - qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado;

II - prazos de repasse ou pagamento que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos empregados; ou

III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do empregado, no âmbito de contratos firmados com empresas emissoras de instrumentos de pagamento de auxílio-alimentação. (grifou-se)

A questão teve início em razão da vedação à taxa de administração negativa para fornecimento e gestão de cartões de vale-alimentação para servidores.

O relator propõe o seguinte enunciado para o prejulgado:

A proibição estabelecida no art. 3º, I e III, da Lei 14.442/22 aplica-se apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista, ficando vedada, por conseguinte, nesses casos, a aceitação de taxas de administração negativas em licitações para a contratação de pessoas jurídicas para o gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartões ou instrumento congênere.

Quanto aos demais entes da Administração Pública, que concedem o auxílio alimentação ou benefício de nomenclatura similar com base em previsão estatutária, não se aplica a restrição do art. 3º, I e III, da Lei 14.442/2022, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto.

Dirirjo do relator sobre o texto proposto para o enunciado. Pelas razões e fundamentos que passo a expor, entendo que a aplicação da Lei 14.442/2022 deve se estender aos servidores estatutários que recebem auxílio-alimentação por meio de cartão.

Antes de analisar a questão da taxa de administração de cartões, é necessário avaliar a necessidade do cartão em si.

Servidores estatutários podem receber auxílio-alimentação em pecúnia, a não ser que a Administração justifique e demonstre a necessidade e a legalidade de pagar por meio de cartão. O pagamento em dinheiro deve ser priorizado por dispensar a necessidade de contratação de intermediadores e prezar pelo princípio da economicidade.

Caso a Administração, justificadamente, opte por pagar o auxílio-alimentação dos servidores estatutários por meio de cartão, deve seguir a Lei 14.442/22.

A vedação à taxa negativa para contratação de cartões de auxílio-alimentação para servidores celetistas não implica na conclusão de que essa taxa é aceitável para contratação de cartões para estatutários.

A referida vedação, conforme a Exposição de Motivos da Medida Provisória 1108/22, convertida na Lei 14.442/22, se dá porque a política pública do auxílio alimentação tem como foco o trabalhador.

A vantagem aos empregadores já está na isenção de encargos sociais para aqueles que aderiram ao Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), bem como está no uso do pagamento por cartão para aqueles que pagam o auxílio com base na CLT.

Permitir mais uma vantagem não voltada ao trabalhador, como é o caso da taxa de administração negativa, desvirtua o propósito da política pública que é justamente protegê-lo.

Se o intuito da lei é manter o enfoque no trabalhador, deve-se estender a intenção protetiva da norma a todos eles, ainda que não submetidos ao regime celetista.

Neste sentido, cito o Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Em caso similar, ele indagou se seria razoável a Administração, do ponto de vista ético, ser parceira das empresas oligopolizadas do setor de cartões para auxílio-alimentação. Igualmente, soaria estranho, do ponto de vista moral, que a disputa se prestasse a que a Prefeitura ou o Estado conseguisse uma parte desses rendimentos.

Há, ainda, o argumento de que as empresas compensam a “perda” com a taxa negativa por meio de taxas maiores para os estabelecimentos credenciados. Tal prática acarretaria o aumento no preço dos alimentos vendidos por esses estabelecimentos, conforme afirma a CAGE e a Exposição de Motivos já mencionada.

O relator pontua que não há garantias de que a vedação à taxa negativa resultará em preços melhores (p. 13). Igualmente, é possível afirmar que não há garantias de que a permissão da taxa negativa não resultará em preços piores, ou seja, na elevação do custo da alimentação dos servidores.

É somente por meio da Lei 14.442/22 que essa incerteza é superada. O texto prevê a portabilidade, dando liberdade ao trabalhador para escolher a bandeira do seu cartão. Isso lhe permite comprar no estabelecimento credenciado que lhe seja mais conveniente e que tenha melhores preços. Dessa forma, deixa de ser submetido à obrigatoriedade de comprar somente onde determinada bandeira é aceita.

Portanto, pela salvaguarda do interesse do trabalhador, objetivo primeiro da política de auxílio-alimentação, a Lei 14.442/22 aplica-se à Administração Pública, inclusive aos servidores estatutários.

Pelo exposto, proponho a seguinte redação para o Prejulgado:

A Lei 14.442/22 aplica-se aos órgãos e entidades da Administração Pública, tanto para o quadro de pessoal formado por empregados públicos submetidos ao regime celetista, quanto para o quadro de pessoal de servidores estatutários, ficando vedada, em ambos os casos, a aceitação de taxas de administração negativas em licitações para a contratação de pessoas jurídicas para o gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartões ou instrumento congêneres.

O pagamento por meio de cartão aos servidores estatutários deve ser justificado, demonstrando-se a necessidade e a legalidade dessa forma de pagamento ao invés do pagamento em pecúnia.

#### 4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em aprovar o presente Prejulgado para fixar o seguinte entendimento:

I - A proibição estabelecida no art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22 aplica-se apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista, ficando vedada, por conseguinte, nesses casos, a aceitação de taxas de administração negativas em licitações para a contratação de pessoas jurídicas para o gerenciamento e fornecimento de auxílio-alimentação por meio de cartões ou instrumentos congêneres;

II - Quanto aos demais entes da Administração Pública, que concedem o auxílio-alimentação ou benefício de nomenclatura similar com base em previsão estatutária, não se aplica a restrição do art. 3º, I e III, da Lei nº 14.442/22, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto.

Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Escola de Gestão Pública para numeração e publicação do presente Prejulgado, nos termos dos arts. 413, § 1º e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno, e demais registros pertinentes no âmbito de suas

competências regimentais, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do processo, nos moldes do art. 398 do Regimento Interno.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), não acompanhou o voto do Relator.

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

Plenário Virtual, 25 de abril de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE REGIME DE OUTORGA - PAGAMENTO - ISENÇÃO

PROCESSO N° : 127554/23  
ASSUNTO : INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR, ESTADO DO PARANÁ,  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

## ACÓRDÃO N° 936/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Incidente de Inconstitucionalidade objetivando a cessação dos efeitos do §1º e 2º do art. 53 da Lei Estadual 12.726/1999. Manifestação da 3ª ICE e MPC pela procedência total. Pela procedência parcial.

### 1 DO RELATÓRIO

Os presentes autos foram instaurados e distribuídos a este Relator em razão da aprovação<sup>1</sup>, pelo Douto Tribunal Pleno, da instauração do incidente de inconstitucionalidade, proposto pelo Excelentíssimo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares<sup>2</sup>, (...) voltado à cessação dos efeitos dos parágrafos 1º e 2º, do Art. 53, da Lei Estadual nº 12.726/1999, de forma a suspender sua eficácia por ofensa ao Texto Constitucional, em especial, dos seus artigos aos 21, inciso XIX; e 22, inciso IV, bem como dos artigos 11, 12, 19 e 20, da Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos..

A possibilidade de inconstitucionalidade dos citados dispositivos foi suscitada na Representação sob nº 730572/22, elaborada pela 3ª Inspeção de Controle Externo, conforme fundamentos abaixo transcritos:

Por meio do Despacho nº 1560/22, peça 6, em razão da prejudicial de mérito suscitada pela 3ª Inspeção de Controle Externo, referente à instauração de incidente de inconstitucionalidade em face dos §§ 1º e 2º do art. 53 da Lei Estadual nº 12.726/1999, uma vez que teriam ampliado as exceções do regime de outorga previstas na legislação federal, flexibilizando indevidamente as normas definidas, em violação à competência atribuída pela Constituição Federal à União, no art. 22, IV, exercida pela Lei 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, nos moldes dispostos no capítulo 4, da peça 3, determinou-se a prévia citação do Instituto Água e Terra (IAT), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentasse defesa sobre os fatos narrados.

1 Cópia à peça 03.  
2 Cópia à peça 02.

Por esse motivo, determinei, no Despacho nº 272/23 (peça 14), a citação do Excelentíssimo Governador, Senhor Carlos Roberto Massa Junior, para que, entendendo pertinente, defendesse a constitucionalidade dos citados dispositivos legais.

Por intermédio da petição juntada à peça 18 e anexos às peças 19 a 20, houve apresentação de manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), da qual destaco os seguintes trechos:

- i. A discussão travada no incidente diz respeito à compatibilidade dos §§ 1º e 2º da Lei estadual n. 12.726/99 com os artigos 21, inciso XIX, e 22, inciso IV, da Constituição Federal e com artigos 11, 12, 19 e 20, da Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997.”;
- ii. A linha central da instauração do incidente é que as isenções para (i) não pagar a outorga pelo uso de recursos hídricos pelos pequenos produtores rurais (art. 53, § 1º) e pelos demais produtores rurais, desde que o consumo do recurso hídrico seja destinado exclusivamente à produção agropecuária e silvipastoril (art. 53, § 2º) seriam inconstitucionais por ampliar indevidamente o rol taxativo de isenções estabelecido no art. 12, § 1º, da Lei federal n. 9.433/97: (...);
- iii. “De fato, relativamente ao § 2º do art. 53 da Lei 12.726/99, não há dúvidas de que a extensão da isenção da outorga indiscriminadamente a todos os produtores rurais que apliquem os recursos na produção agropecuária e silvipastoril desborda o estabelecido na Lei federal 9.433/97.”;
- iv. Isso porque o uso do recurso hídrico para produção agropecuária e silvipastoril não pode ser extraído do art. 12, § 1º, da Lei 9.433/97, que trata apenas de 3 (três) hipóteses abertas de isenção, quais sejam: a) o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; b) as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; c) as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes”;
- v. “Não há como reconduzir indiscriminadamente a produção agropecuária e silvipastoril nem a “pequenos núcleos populacionais distribuídos no meio rural”, nem a uso ou a acumulação de volumes insignificantes.”;
- vi. Por outro lado, é certo que a isenção concedida a pequenos produtores rurais, assim definidos como aqueles possuem terras de até seis módulos fiscais, atende ao disposto no art. 12, § 1º, inciso I, da Lei federal n. 9.433/97: o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural.;
- vii. É importante enfatizar que os Estados dispõem, sim, de competência para complementar as normas gerais, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 24 da Constituição Federal.”;
- viii. “Mesmo quando a União exerce a competência e edita normas gerais, sempre há um espaço remanescente de poder legiferante aos Estados.”;
- ix. É absolutamente irretocável a compreensão de que “o princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V).;
- x. Nessa linha, não há como interpretar os textos normativos com caráter geral como “normas fechadas”, que não admitiriam suplementações e especificações pelas leis estaduais.;
- xi. Trazendo as lições acima para o contexto do caso em debate, revela-se que a lei estadual pode complementar a legislação federal, indo além de

simplesmente repetir. O que se deve verificar é se a norma específica está de acordo com as diretrizes traçadas na normal geral.;

xii. A isenção a pequenos produtores rurais, como visto, alinha-se ao disposto no art. 12 da Lei 9.433/97, razão pela qual não há vício de inconstitucionalidade no § 1º do art. 53 da Lei estadual n. 12.726/1999.

Os autos foram encaminhados para manifestação da 3ª Inspeção de Controle Externo (3ª ICE), a qual, em sua Instrução nº 13/23 (peça 26), opinou pela procedência total do incidente de inconstitucionalidade, conforme trechos abaixo reproduzidos:

- i. Os argumentos trazidos não merecem ser acolhidos (...);
- ii. Em relação à alegação (i) que afirma acolher grande parte da manifestação da 3ª Inspeção de Controle Externo, afirmando ainda não haver defesa juridicamente viável, visto estar sinalizado que os dispositivos da Lei Estadual nº 12.726/1999 teriam invadido a competência da União para tratar sobre a outorga pelo uso de recursos hídricos, bem como da alegação (iii) de que não há dúvidas de que a extensão da isenção da outorga indiscriminadamente a todos os produtores rurais de produção agropecuária e silvipastoril excede ao estabelecido no art. 12, § 1º, da Lei Federal nº 9.433/1997, reconhecendo não ser possível reconduzir a produção agropecuária e silvipastoril, não há o que se rebater;
- iii. A única observação é que a despeito de o reconhecimento pela d. Procuradoria, a mera ciência à Casa Civil não assegura a regularização do aqui apontado, motivo pelo qual esta equipe entende ser necessário manter o apontamento para a apreciação do d. Pleno desta Corte de Contas;
- iv. Contudo, em relação aos argumentos de que a isenção concedida por meio do § 1º do art. 53 da Lei Estadual nº 12.726/1999 atende ao disposto no art. 12, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 9.433/1997 no que se refere “o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural”, vez que os Estados dispõem de competência para complementar as normas gerais, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 24 da Constituição Federal (iv), bem como que há entendimentos do STF no sentido de que a lei estadual pode complementar a legislação federal e não apenas repeti-la, devendo apenas verificar se a norma específica está de acordo com as diretrizes traçadas na normal geral (v), não devem prosperar.;
- v. “Os pequenos produtores rurais – ainda que limitados a até seis módulos fiscais, ao contrário do que afirma a d. Procuradoria, não se encaixam nas hipóteses taxativas de dispensa da obrigatoriedade para a outorga, constantes no art. 12 da Lei Federal nº 9.433/1999.
- vi. Percebe-se que restou definido na Política nacional de recursos hídricos que todo insumo de processo produtivo está sujeito à outorga;
- vii. Dessa forma, por se tratar de produtores, ainda que rurais, utilizam dos recursos hídricos como insumo de processo produtivo, hipótese expressamente prevista à obrigatoriedade de outorga (art. 12) e, conseqüentemente, à cobrança (art. 19 e 20).;
- viii. Ademais, não é possível aceitar o argumento de que a hipótese de isenção prevista no § 1º do art. 53 da Lei Estadual é o complemento estadual do disposto no art. 12, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 9.433/1997 no que se refere “o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural”. A hipótese é clara ao se referir a pequenos núcleos populacionais, e nada dispõe sobre os pequenos produtores rurais.;
- ix. Da mesma forma como entendeu o STF no julgamento da ADI nº 5025/MS, a isenção justifica-se por considerar que os pequenos núcleos populacionais não se apresentam como potenciais poluidores ou ainda porque possuem

baixo impacto ambiental assegurando a preservação da água, o que não pode ser assegurado quando se trata de quaisquer processos produtivos, seja por pequenos ou grandes produtores, seja no meio rural ou urbano.;

x. Assim, o argumento de que há entendimentos do STF no sentido de que a lei estadual pode complementar a legislação federal, indo além de simplesmente ecoar a norma geral (v) não ratifica a constitucionalidade do § 1º do art. 53 da Lei Estadual nº 12.726/1999, visto a norma estadual ter flexibilizado as hipóteses taxativas de isenção previstas na legislação de caráter geral, deixando dessa forma de caracterizar a competência remanescente dos Estados previstas nos § 1º e § 2º do art. 24 da Constituição da República.;

xi. É a União quem detém a competência para legislar sobre as águas, e também para implementar políticas públicas relacionadas ao gerenciamento dos recursos hídricos e à definição dos critérios para outorga e respectiva cobrança, conforme determinado pelos arts. 21, XIX e 22, IV, da Constituição da República.;

xii. Ou seja, a flexibilização prevista pela legislação estadual resulta na inconstitucionalidade do dispositivo da lei por vício formal orgânico, vez que ao isentar a cobrança pelo direito de uso dos recursos hídricos, invadiu competência atribuída pela Constituição à União.

O Ministério Público de Contas (MPC), no Parecer nº 285/23 (peça 27), acompanhou o opinativo da 3ª ICE, tecendo parecer ministerial pela procedência do incidente para que seja reconhecida a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º, do Art. 53, da Lei Estadual nº 12.726/1999, por estarem em confronto direto com o art. 21, IX, e 22, IV, ambos da Constituição Federal, consoante interpretação consolidada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5025.

Em breve síntese, é o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

### 2.1 QUESTÃO PRELIMINAR

É de suma relevância destacar que os presentes autos não foram instruídos com informações que permitam mensurar o impacto socioeconômico da decisão a ser proferida, nos termos do art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

O agronegócio é responsável por aproximadamente 25% do PIB brasileiro, conforme informações do Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária<sup>3</sup> (EMBRAPA). Portanto, as decisões aptas a impactar nesse relevante setor econômico, devem ser proferidas com as cautelas necessárias para dimensionamento das consequências práticas da decisão.

Outra questão a ser destacada de forma preliminar é que, nos termos do documento juntado à peça 02, destes autos, o Instituto de Água e Terra (IAT) esclarece que a outorga é realizada, independentemente da isenção de cobrança pelo direito de uso prevista na Lei Estadual nº 12.726/99, conforme trecho abaixo transcrito.

3 <https://www.embrapa.br/vii-plano-diretor/a-agricultura-brasileira>.

Importante esclarecer que a isenção em comento é restrita à cobrança pelo direito de uso da água. A obtenção de Cadastro de Uso Independente de Outorga Rua Engenheiros Rebouças, 1206 | Rebouças | Curitiba/PR | CEP 80215.100 ou o requerimento de outorga de uso de recursos hídricos, conforme a situação preconizar, é obrigatória e não integra a isenção legalmente estabelecida – conforme elucidado na Informação Técnica de lavra da Diretoria de Licenciamento/Gerência de Outorgas acostada em anexo.

## 2.2 ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE

Inicialmente é importante destacar que o controle de constitucionalidade exercido por este Tribunal de Contas, em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal proferido no julgamento da ADI nº 5025/MS, parte da premissa de que o trecho da norma estadual questionada está em desacordo com a norma geral federal.

A citada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), deliberou sobre a Lei Estadual do Mato Grosso do Sul nº 2.406/02, que trazia disposições semelhantes as da norma do Estado do Paraná sobre outorga e cobrança de utilização de recursos hídricos em propriedades rurais.

Nesse contexto, entendo relevante a transcrição dos seguintes trechos da ADI:

- i. De fato, estando em tela, conforme será demonstrado, normas estaduais cuja temática se insere no âmbito legislativo da competência privativa da União, evidenciada está a ofensa direta à Constituição, por violação da distribuição constitucional de competências, especificamente dos arts. 21, inciso XIX; e 22, inciso IV, da Constituição Federal.;
- ii. Conforme bem observa a Procuradoria-Geral da República na inicial, a competência legislativa da União para legislar sobre águas não exclui a competência dos estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente com o ente federal sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição e responsabilidade por dano ambiental no contexto da gestão dos recursos hídricos (art. 24, incisos VI e VIII, da Constituição Federal). Tampouco tal competência afasta a competência legislativa municipal, dentro das hipóteses estabelecidas no art. 30 da Constituição de 1988.;
- iii. A Lei nº 2.406/02, do Estado de Mato Grosso do Sul, além de tratar de matéria da competência privativa da União – definição dos critérios de outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos – contraria o disposto na Lei federal nº 9.433/1997, visto que isenta de cobrança o uso da água em atividades agropecuárias, agroindustriais e rurais, sob as condições que define.;
- iv. Ao assim dispor, a norma também subverte um dos objetivos do regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, que são os controles quantitativo e qualitativo dos usos da água, tendo em vista a grande expressividade da atividade agropecuária no Estado de Mato Grosso do Sul, a qual demanda um grande volume de recursos hídricos.;
- v. De todo o exposto, resta evidenciada a violação dos arts. 21, inciso XIX; e 22, inciso IV, da Constituição de 1988.

Dos trechos citados, destaca-se que, conforme elucidou o STF, a norma estadual, ao contrariar norma geral, de competência privativa da União, ou mesmo ao alterar seu sentido, acaba por incorrer em inconstitucionalidade passível de controle.

Feita a abordagem inicial, que delimita os pressupostos do controle de constitucionalidade que está sendo realizado, partimos para análise da constitucionalidade da norma do Estado do Paraná.

Os §1º e 2º do art. 53 da Lei Estadual nº 12.726/99, em questionamento, foram introduzidos na legislação estadual por intermédio da Lei Estadual sob nº 16.242/09.

Nota-se, portanto que a alteração legislativa promovida, acabou por trazer disposições questionáveis frente a norma federal geral - Lei Federal nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

A citada norma prevê a necessidade de outorga para uso de Recursos Hídricos, salvo exceções previstas no §1º do art. 12, da norma federal, abaixo reproduzido.

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

§ 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

O art. 20 da Lei Federal estabelece, ainda, que o uso dos recursos hídricos, sujeitos à outorga, será objeto de cobrança.

Diante dos citados dispositivos da Lei Federal, a própria Procuradoria Geral do Estado (peça 20) entendeu que o §2º do art. 53, da Lei Estadual nº 12.726/99 (abaixo transcrito), como fora redigido, afronta a disposição trazida na norma federal, haja vista que cria/estende hipótese de isenção de cobrança pela utilização do recurso hídrico fora das exceções previstas na norma geral.

Art. 53. O Executivo Estadual estabelecerá, em regulamento próprio, no prazo de 18 (dezoito) meses a partir da vigência desta lei, os procedimentos relativos à cobrança pelo direito de uso da água, a ser implementada de forma gradual sobre todos os setores usuários.

§ 1º. Os pequenos produtores rurais, que possuam até seis módulos fiscais, ficarão isentos da cobrança pelo direito de uso de água. (Incluído pela Lei 16242 de 13/10/2009)

§ 2º. O benefício previsto do parágrafo anterior, será estendido aos demais produtores rurais, desde que o consumo seja exclusivamente destinado à produção agropecuária e silvipastoril. (Dispositivo promulgado pela Assembleia Legislativa e publicado em 23/12/2009 pela Lei 16242 de 27/11/2009)

Sobre o assunto, manifestou-se a PGE à peça 20:

De fato, relativamente ao § 2º do art. 53 da Lei 12.726/99, não há dúvidas de que a extensão da isenção da outorga indiscriminadamente a todos os produtores rurais que apliquem os recursos na produção agropecuária e silvipastoril desborda o estabelecido na Lei federal 9.433/97.

Isso porque o uso do recurso hídrico para produção agropecuária e silvipastoril não pode ser extraído do art. 12, § 1º, da Lei 9.433/97, que trata apenas de 3 (três) hipóteses abertas de isenção, quais sejam:

- a) o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;
- b) as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;
- c) as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes

Não há como reconduzir indiscriminadamente a produção agropecuária e silvipastoril nem a “pequenos núcleos populacionais distribuídos no meio rural”, nem a uso ou a acumulação de volumes insignificantes.

Portanto, é possível concluir que o §2º do art. 53, da Lei Estadual nº 12.726/99, criou hipótese de isenção não contemplada no art. 12, §1º da Lei Federal nº 9.433/97, sendo, assim, inconstitucional da forma que fora redigido.

Por outro lado, o §1º do art. 53, da Lei Estadual nº 12.756/99, não deve seguir o mesmo raciocínio, posto que a exceção trazida à letra “b”, do art. 12, §1º da Lei Federal nº 9.433/97, anteriormente transcrito, utiliza o termo “capacitações insignificantes”. Mas o que são insignificantes? Para isso, é necessário trazer alguns conceitos de engenharia agrônômica para estes autos.

O primeiro deles é o conceito de pequena e média propriedade rural, os quais são trazidos no art. 4º, II da Lei Federal nº 8.629/93, abaixo reproduzido:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

(...)

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

- a) de área até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

- a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

Qual o tamanho de um módulo fiscal, termo utilizado pela lei acima reproduzida? Depende. Conforme o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)<sup>4</sup>, um módulo fiscal é variável, conforme Estado e Município em que se encontra. No Estado do Paraná, o módulo fiscal varia de 5 até 30 hectares (ha).

Portanto, dentro do conceito de pequena propriedade rural, aquelas com até 4 módulos fiscais, no Estado do Paraná, podem variar de 5 a 30 hectares.

Dentro do conceito macro das atividades agropecuárias, é possível depreender que as pequenas propriedades rurais têm consumo de recurso hídrico insignificante

<sup>4</sup> [https://www.google.com/search?q=incra&rlz=1C1GCEU\\_pt-BRBRI019BRI019&oq=incra&gs\\_lcrp=EgZjaH-JvbWUyDAgAEEU\\_YORixAxiABDIHCAEQABiABDIKCAIQABixAxiABDIHCAMQABiABDIINCAOQLhivAR-jHARiABDIKCAUQABixAxiABDIGCAYQRRg8MgYIBxBFGDzSAQc2NzhqMGo3qAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=incra&rlz=1C1GCEU_pt-BRBRI019BRI019&oq=incra&gs_lcrp=EgZjaH-JvbWUyDAgAEEU_YORixAxiABDIHCAEQABiABDIKCAIQABixAxiABDIHCAMQABiABDIINCAOQLhivAR-jHARiABDIKCAUQABixAxiABDIGCAYQRRg8MgYIBxBFGDzSAQc2NzhqMGo3qAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

quando comparada com médias e grandes propriedades rurais, motivo pelo qual o §1º do art. 53 da Lei Estadual nº 12.756/99, não indica, necessariamente, sem a existência de dados aprofundados de volume de consumo, em inconstitucionalidade, posto que pode ser interpretado das exceções trazidas na norma federal.

Porém, é indispensável trazer uma ressalva. Toda conceituação apresentada neste voto e, principalmente, a isenção abordada, deve, necessariamente, ser tratada pelos Comitês das Bacias Hidrográficas do Estado, nos termos do art. 37, da Lei Federal nº 9.433/97. Nesse aspecto, cito trecho da manifestação do IAT juntada à peça 02 dos presentes autos.

II.II Sobre a implementação de medidas efetivas que possibilitem a cobrança pelo direito ao uso de recursos hídricos: No tocante à implementação de medidas efetivas que possibilitem a cobrança pelo direito ao uso de recursos hídricos, é preciso apontar que o Decreto Estadual nº 7.348/2013 confere aos Comitês de Bacias Hidrográficas a competência de aprovar estimulações de caráter técnico e administrativo inerentes à cobrança pelo uso de recursos hídricos, o que inclui os valores a serem cobrados pelo uso dos mesmos em sua área de atuação – haja vista o entendimento de que resta necessária a avaliação de diversos fatores e características locais a fim de atingir um valor equitativo para a cobrança.

Pelos motivos expostos, este Relator entende pela procedência parcial dos argumentos da 3ª Inspeção de Controle Externo, devendo ser reconhecida a inconstitucionalidade do §2º do art. 53, da Lei Estadual nº 12.726/99.

### 2.3 VOTO

Face o exposto, VOTO pela PROCEDÊNCIA PARCIAL do incidente de inconstitucionalidade, devendo ser reconhecida a inconstitucionalidade do §2º do art. 53, da Lei Estadual nº 12.726/99, nos termos e fundamentos acima exarados.

Por fim, com fundamento no artigo 398, §1º, do Regimento Interno, com o trânsito em julgado, determino o seu encerramento e arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I - dar procedência parcial ao incidente de inconstitucionalidade, devendo ser reconhecida a inconstitucionalidade do §2º do art. 53, da Lei Estadual nº 12.726/99, nos termos e fundamentos acima exarados;

II - por fim, com fundamento no artigo 398, §1º, do Regimento Interno, com o trânsito em julgado, determinar o seu encerramento e arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 11 de abril de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

**AUGUSTINHO ZUCCHI**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

## INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE ICMS - COTA MUNICIPAL - CÁLCULO

PROCESSO N° : 319380/23  
ASSUNTO : INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO N° 1272/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Incidente de inconstitucionalidade. Homologação de cálculos das quotas de ICMS a serem transferidas para Municípios. ADI n° 825/AP. Inconstitucionalidade material, do artigo 75, VI, da Constituição do Estado do Paraná, e do artigo 1º, VII da Lei Complementar Estadual n° 113/2005. Violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Manifestações uniformes pela procedência do incidente. Procedência.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de incidente de inconstitucionalidade instaurado em cumprimento à determinação contida no item I do Acórdão n° 759/23-Tribunal Pleno<sup>1</sup>, versando acerca da análise da constitucionalidade do artigo 1º, VII, da Lei Complementar Estadual n° 113/2005 e do artigo 75, VI da Constituição do Estado do Paraná, tendo em vista o entendimento expresso pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n° 825/AP, no que diz respeito à homologação das cotas de ICMS aos municípios.

Este incidente foi instaurado, nos termos do art. 408, § 3º do Regimento Interno, para análise da constitucionalidade dos dispositivos indicados, tendo como objeto específico a deliberação acerca a competência ou não do TCE-PR para a homologação dos cálculos das quotas do ICMS devidas aos Municípios do Estado do Paraná, à luz do parâmetro constitucional, que seria o artigo 2º da Constituição Federal, tendo em vista o mencionado julgamento proferido pelo STF.

Conforme se nota da Informação 9/23 – STP (peça 40 do processo n° 41964/23), fui designado relator desse Incidente, assim impulsionei o processo por meio do Despacho 544/23 (peça 6).

A Diretoria Jurídica - DIJUR, por meio do Parecer n° 166/23 (peça 8), opinou pela inconstitucionalidade material, à luz do artigo 2º Constituição da República: (a) do artigo 75, VI, da Constituição do Estado do Paraná; e (b) do artigo 1º, VII

<sup>1</sup> Processo n° 41964/23. Acordam os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em: I – Determinar a instauração de incidente de inconstitucionalidade, nos termos do art. 408, § 3º do Regimento Interno, para análise da constitucionalidade do art. 1º, VII da Lei Complementar Estadual n° 113/2005, e do art. 75, VI da Constituição do Estado do Paraná; [...]

da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná). Registrou, ainda, a necessidade de adequação na redação dos dispositivos constantes nos artigos 5º, XVIII, 175-J, III, 306 a 310 e 395, XIII, do Regimento Interno.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, ponderando a possibilidade de a solução deste incidente impactar os critérios de análise das unidades técnicas, sugeriu o retorno do processo, após julgamento, para adoção das medidas pertinentes (Despacho nº 424/23, peça 10).

A Coordenadoria de Gestão Estadual - CGE, por meio da Instrução nº454/23 (peça 11), entendeu que os dispositivos questionados apresentam incompatibilidade com a Constituição Federal, reconhecendo a inconstitucionalidade do artigo 1º, VII da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e do artigo 75, VI da Constituição do Estado do Paraná.

De igual conclusão, o Ministério Público de Contas – MPC exarou o Parecer nº 194/23-PGC (peça 12) opinou pela procedência deste incidente de inconstitucionalidade, para fins de reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 1º, VII da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e do artigo 75, VI da Constituição do Estado do Paraná; registrou, ainda, em consonância com a DIJUR, a necessidade de adequação na redação dos dispositivos constantes nos artigos 5º, XVIII, 175-J, III, 306 a 310 e 395, XIII, do Regimento Interno.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O presente incidente tem por objetivo examinar a constitucionalidade quanto à homologação dos cálculos das quotas do ICMS devidas aos Municípios, conforme previsão: do inciso VI, do art. 75 da Constituição do Estado do Paraná; do inciso VII do art. 1º da Lei Complementar nº 113/05 (Lei Orgânica do TCE-PR); bem como seus reflexos no inciso XVII do art. 5º, parte do inciso III do art. 175-J, art. 306 a 310, e inciso XIII do art. 395, todos do Regimento Interno do TCE-PR.

Constituição do Estado do Paraná

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

[...]

VI - homologar os cálculos das quotas do ICMS devidas aos Municípios, dando ciência à Assembleia Legislativa;

Lei Complementar Estadual nº113/05 (Lei Orgânica do TCE-PR)

Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

[...]

VII - homologar os cálculos das quotas do ICMS devidas aos Municípios, dando ciência à Assembleia Legislativa;

Regimento Interno do TCE-PR

Art. 5º Compete ao Tribunal Pleno:

[...]

XVIII - homologar os cálculos das quotas do ICMS devidas aos Municípios, dando ciência à Assembleia Legislativa;

Art. 175-J. Compete à Coordenadoria de Gestão Estadual: (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

[...]

III - instruir os processos e requerimentos afetos à área estadual, independentemente da matéria, inclusive os processos de homologação das cotas do ICMS, ressalvadas as competências das Inspetorias de Controle Externo, e facultado o pedido direto de informação às demais Coordenadorias em caso de necessidade de auxílio estritamente técnico para a instrução dos processos de sua competência; (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)

Art. 306. Compete ao Tribunal de Contas aferir a legalidade dos cálculos das quotas do ICMS devidas aos Municípios para o fim de homologação, dando ciência à Assembleia Legislativa.

Art. 307. O Órgão Fazendário do Estado, após publicação do quadro definitivo de índices das quotas de participação dos Municípios no ICMS, deverá remetê-lo a este Tribunal, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, para sua homologação e apreciação quanto:

I - ao valor adicionado, no que concerne ao global do Estado bem como ao dos Municípios;

II - à fidelidade dos dados sobre produção agropecuária do Município em relação à produção do Estado, número de habitantes, número de propriedades rurais cadastradas e sua área territorial;

III - ao processamento e julgamento das impugnações administrativas;

IV - à inexistência de impugnações judiciais ao quadro definitivo de índices das quotas de participação dos Municípios no ICMS.

§ 1º Deverá ser encaminhada a este Tribunal documentação comprobatória dos dados elencados nos incisos I, II e III.

§ 2º Caso ocorram impugnações administrativas, ainda que já apreciadas, o Tribunal se manifestará sobre as mesmas.

Art. 308. O processo será instruído pela Coordenadoria de Gestão Estadual no prazo de 15 (quinze) dias, e pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. (Redação dada pela Resolução nº 64/2018)

Parágrafo único. O julgamento do feito caberá ao Tribunal Pleno, consoante o disposto neste Regimento, sendo homologatória a natureza da decisão.

Art. 309. Homologado o quadro definitivo de índices das quotas de ICMS, devidas aos Municípios, o Tribunal de Contas dará ciência de sua decisão à Assembleia Legislativa do Estado.

Parágrafo único. Caso sejam rejeitados, no todo ou em parte, os índices apresentados, o Tribunal intimará o órgão fazendário do Estado, para saneamento das irregularidades apontadas, no prazo fixado no julgado. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

Art. 310. Poderá a Presidência do Tribunal determinar, de ofício, a verificação in loco da correta distribuição do produto da arrecadação do ICMS, pelo banco oficial, referente à quota parte dos Municípios.

Art. 395. [...]

XIII - Homologação de ICMS: 10 (dez) dias;

Inicialmente, cabe ressaltar que a interpretação da matéria de fundo debatida nestes autos origina-se da decisão do Supremo Tribunal Federal – STF na Ação

Direta de Inconstitucionalidade 825/AP<sup>2</sup>, cuja ementa, no que concerne à matéria aqui debatida, assim consignou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...]. ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. HOMOLOGAÇÃO DE CÁLCULOS DAS COTAS DO ICMS A SEREM TRANSFERIDAS PARA MUNICÍPIOS: INCONSTITUCIONALIDADE. [...]

1. É inconstitucional a atribuição, aos Tribunais de Contas estaduais, de competência para homologação dos cálculos das cotas do ICMS devidas aos Municípios, por violação ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF), afastada a alegação de simetria com o modelo federal (arts. 75 e 161, parágrafo único, da CF).

Nesse panorama, infere-se que o Supremo Tribunal Federal, por maioria, na ADI nº 825/AP, direcionado pelo voto divergente do ministro Edson Fachin<sup>3</sup>, declarou inconstitucional dispositivo da Constituição Estadual do Estado do Amapá, que permitia ao Tribunal de Contas do referido Estado homologar cálculos das quotas do ICMS devida aos Municípios.

Especificamente sobre a homologação dos cálculos das quotas ICMS devidas aos municípios, o tribunal constitucional entendeu que sujeitar o ato de repasse de recursos públicos à homologação de Tribunal de Contas do Estado representa ofensa ao Princípio da Separação e da Independência dos Poderes, sendo que os repasses aos municípios são obrigatórios quanto às verbas arrecadadas pelo Estado, no tocante ao ICMS, não se confundido com a natureza de fundos.

De tal forma, o STF não vislumbra semelhança entre a atividade de gerenciamento dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), exercida pelo TCU, e a de homologação dos cálculos de quotas do ICMS, pelo TCE. Nesse passo, ressaltou que no caso do FPE e do FPM, o próprio TCU efetua os cálculos das quotas-partes cabíveis aos entes federados à luz de estimativas demográficas fornecidas pelo IBGE.

Concluiu, nestes termos, inexistir simetria entre fundos de participação (de natureza contábil, desprovidos de personalidade jurídica e de gerenciamento do TCU por força da Carta Régia) e quotas (repasso obrigatório às municipalidades das verbas arrecadadas pelo estado-membro referente ao ICMS), uma vez que não é fundo financeiro e possui relativa liberdade de conformação.

Considerando, portanto, que as decisões definitivas de mérito proferidas em ADI pelo Supremo Tribunal Federal possuem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante sobre os demais órgãos do Poder Judiciário e sobre a administração pública direta e indireta de todos os entes federativos, conforme previsão expressa do art. 102, §2º,

2 (STF - ADI: 825 AP, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 25/10/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/06/2019).

3 Foram vencidos os ministros Alexandre de Moraes (relator), Gilmar Mendes e Celso de Mello, que entenderam ser constitucional a homologação, pelo TCE, com base na simetria, por haver mesmo parâmetro do TCU.

da Constituição<sup>4</sup>; incumbe a este Tribunal de Contas, por sua vez, acatar, portanto, os precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal.

Diante da decisão proferida na ADI 825, revela-se, do ponto de vista material, que os dispositivos acima indicados da Constituição do Estado do Paraná, da Lei Orgânica desta Corte de Contas e do Regimento interno, padecem do mesmo vício assinalado naquele julgado.

Relava ponderar, contudo, como bem consignou a DIJUR, que não se discute a competência fiscalizatória desta Corte com relação à correção dos repasses de percentuais do ICMS, quanto à consistência, integridade e fidedignidade – bem como da legalidade, legitimidade e economicidade de seu uso. Nesse sentido, permanece hígida a atribuição da Corte de Contas referente à fiscalização da distribuição das quotas-partes, ou seja, no âmbito do controle externo dos atos do Poder Público.

Desse modo, em conformidade com as manifestações uniformes, o incidente de inconstitucionalidade deve ser julgado procedente para, à luz do artigo 2º Constituição da República, conforme decisão vinculante do STF na ADI 825, reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 1º, VII da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e do artigo 75, VI da Constituição do Estado do Paraná, e a necessidade de adequação na redação dos dispositivos constantes nos artigos 5º, XVIII, 175-J, III, 306 a 310 e 395, XIII, do Regimento Interno, conforme motivação exposta acima.

## 2.1 DO VOTO

Face ao exposto, VOTO pela PROCEDÊNCIA do incidente de inconstitucionalidade, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 1º, VII da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e do artigo 75, VI da Constituição do Estado do Paraná, e a necessidade de adequação na redação dos dispositivos constantes nos artigos 5º, XVIII, 175-J, III, 306 a 310 e 395, XIII, do Regimento Interno, conforme motivação exposta acima.

Encaminhem-se a CGF para ciência e providências.

Por fim, com fundamento no artigo 398, §1º<sup>5</sup>, do Regimento Interno, desde logo determino o seu encerramento e arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

4 Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...) § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

5 § 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

I - Dar PROCEDÊNCIA do incidente de inconstitucionalidade, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 1º, VII da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e do artigo 75, VI da Constituição do Estado do Paraná, e a necessidade de adequação na redação dos dispositivos constantes nos artigos 5º, XVIII, 175-J, III, 306 a 310 e 395, XIII, do Regimento Interno, conforme motivação exposta acima.

Encaminhar à CGF para ciência e providências.

Por fim, com fundamento no artigo 398, §1º, do Regimento Interno, desde logo determinar o seu encerramento e arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e MURYEL HEY.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, KÁTIA REGINA PUCHASKI.

Tribunal Pleno, 15 de maio de 2024 – Sessão Ordinária nº 14.

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

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

# CONTRATAÇÃO VERBAL

## DESPESA - PRONTO PAGAMENTO - REGULAMENTAÇÃO

PROCESSO N° : 285834/23  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : FUNDAÇÃO CULTURAL DE CAMPO MOURÃO  
INTERESSADO : ROBERTO CARDOSO  
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

### ACÓRDÃO N° 1262/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Procedimentos de contratação. Interpretação sistemática. Execução da despesa pública. Regime de suprimento de fundos ou adiantamento. Interpretação sistemática dos artigos 95, §2º da Lei nº 14.133/21 e 68 da Lei nº 4.320/64.

## 1 DO RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Consulta da Fundação Cultural de Campo Mourão recebida pelo Despacho 254/30 (peças 06), posto que foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 311 do Regimento Interno deste Tribunal.

A Consulta foi a seguinte:

Tendo em vista o artigo 68 da Lei Federal 4.320 de 17 de março de 1964 e o § 2º do artigo 95 da Lei Federal 14.133 de 01 de abril de 2021, indaga-se:

- 1) Os dois dispositivos acima citados correspondem à mesma situação e devem ser tratados de forma conexa, ambos como casos de suprimento de fundos? Ou Seja, devem ser empenhados como adiantamento, utilizados para situações imprevistas e ter como limite o valor de dez mil reais? Ou pode ser tratado de forma diferente, sendo utilizado o § 2º do artigo 95 da lei 14133/2021 para situações que não foram empenhadas como adiantamento e nem surgiram de forma imprevistas, mas que se enquadram no limite proposto, sendo observada a somatória por natureza da despesa dentro do exercício financeiro a fim de não ocorrer o fracionamento da despesa?
- 2) Se forem procedimentos diferentes, o previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021, quanto as pequenas compras e prestação de serviços de pronto pagamento é autoaplicável ou demanda regulamentação?
- 3) Se o previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021 demanda regulamentação, a entidade da administração indireta pode fazê-la ou depende da manifestação da administração direta a qual está vinculada?

Manifestaram-se a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca por meio da Informação 59/23 (peça 7), a Coordenadoria de Gestão Municipal por meio das Instruções 3026/23 (peça 12) e 365/24 (peça 16) e o Ministério Público de Contas por meio dos Pareceres 10/24 (peça 13) e 61/24 (peça 17) que acompanhou as manifestações da douda unidade técnica.

É o Relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

As indagações da Consulta foram contempladas pela douta Coordenaria de Gestão Municipal por meio da Instrução 365/24, na qual foram respondidos os quesitos da seguinte forma:

1) Os dois dispositivos acima citados correspondem à mesma situação e devem ser tratados de forma conexa, ambos como casos de suprimento de fundos? Ou Seja, devem ser empenhados como adiantamento, utilizados para situações imprevistas e ter como limite o valor de dez mil reais? Ou pode ser tratado de forma diferente, sendo utilizado o § 2º do artigo 95 da lei 14133/2021 para situações que não foram empenhadas como adiantamento e nem surgiram de forma imprevistas, mas que se enquadram no limite proposto, sendo observada a somatória por natureza da despesa dentro do exercício financeiro a fim de não ocorrer o fracionamento da despesa?

Resposta: A contratação verbal com a Administração que tenha por objeto pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$10.000,00 (artigo 95, §2º da Lei nº 14.133/21), somente pode ser feita sob o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, em decorrência da interpretação sistemática com o artigo 68 da Lei nº 4.320/64.

2) Se forem procedimentos diferentes, o previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021, quanto as pequenas compras e prestação de serviços de pronto pagamento é autoaplicável ou demanda regulamentação?

Resposta: Conforme resposta ofertada no quesito anterior não se trata de procedimentos diferentes, razão pela qual o procedimento de contratação verbal previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021 deve observar o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, em decorrência da interpretação sistemática com o artigo 68 da Lei nº 4.320/64.

3) Se o previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021 demanda regulamentação, a entidade da administração indireta pode fazê-la ou depende da manifestação da administração direta a qual está vinculada?

Resposta: A entidade da administração indireta pode regulamentar o procedimento no âmbito de sua competência independentemente da manifestação do ente da administração direta a qual se encontra vinculada, eis que se trata de pessoas jurídicas distintas. No entanto, conforme observado nos dois quesitos anteriores, o procedimento de contratação verbal previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021 deve observar o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, em decorrência da interpretação sistemática com o artigo 68 da Lei nº 4.320/64.

Por cautela, acrescento às respostas que pela nova lei de licitações se tornou comum realizar atividades que vão além do escopo do contrato, iniciando serviços antes de formalizar o aditivo contratual. Tal prática pode levar à anulação do contrato verbal, conforme estabelecido no artigo 60, parágrafo único, da lei 8.666/1993, que corresponde ao novo artigo 95, § 2º, da lei 14.133/2021, com base no que foi assentado no Acórdão 266/2024 - Plenário do Tribunal de Contas da União, de 21/02/2024 – Relator Augusto Sherman.

### 2.1 VOTO

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

I - Os dois dispositivos acima citados correspondem à mesma situação e devem ser tratados de forma conexa, ambos como casos de suprimento de fundos? Ou Seja, devem ser empenhados como adiantamento, utilizados para situações imprevistas e ter como limite o valor de dez mil reais? Ou pode ser tratado de forma diferente, sendo utilizado o § 2º do artigo 95 da lei 14133/2021 para situações que não foram empenhadas como adiantamento e nem surgiram de forma imprevistas, mas que se enquadram no limite proposto, sendo observada a somatória por natureza da despesa dentro do exercício financeiro a fim de não ocorrer o fracionamento da despesa?

Resposta: A contratação verbal com a Administração que tenha por objeto pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$10.000,00 (artigo 95, §2º da Lei nº 14.133/21), somente pode ser feita sob o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, em decorrência da interpretação sistemática com o artigo 68 da Lei nº 4.320/64.

II - Se forem procedimentos diferentes, o previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021, quanto as pequenas compras e prestação de serviços de pronto pagamento é autoaplicável ou demanda regulamentação?

Resposta: Conforme resposta ofertada no quesito anterior não se trata de procedimentos diferentes, razão pela qual o procedimento de contratação verbal previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021 deve observar o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, em decorrência da interpretação sistemática com o artigo 68 da Lei nº 4.320/64.

III - Se o previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021 demanda regulamentação, a entidade da administração indireta pode fazê-la ou depende da manifestação da administração direta a qual está vinculada?

Resposta: A entidade da administração indireta pode regulamentar o procedimento no âmbito de sua competência independentemente da manifestação do ente da administração direta a qual se encontra vinculada, eis que se trata de pessoas jurídicas distintas. No entanto, conforme observado nos dois quesitos anteriores, o procedimento de contratação verbal previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021 deve observar o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, em decorrência da interpretação sistemática com o artigo 68 da Lei nº 4.320/64.

Pela nova lei de licitações se tornou comum realizar atividades que vão além do escopo do contrato, iniciando serviços antes de formalizar o aditivo contratual. Tal prática pode levar à anulação do contrato verbal, conforme estabelecido no artigo 60, parágrafo único, da lei 8.666/1993, que corresponde ao novo artigo 95, § 2º, da lei 14.133/2021, com base no que foi assentado no Acórdão 266/2024 - Plenário do Tribunal de Contas da União, de 21/02/2024 – Relator Augusto Sherman.

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

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAMOS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta e no mérito RESPONDER os questionamentos no sentido de que:

I - Os dois dispositivos acima citados correspondem à mesma situação e devem ser tratados de forma conexas, ambos como casos de suprimento de fundos? Ou seja, devem ser empenhados como adiantamento, utilizados para situações imprevistas e ter como limite o valor de dez mil reais? Ou pode ser tratado de forma diferente, sendo utilizado o § 2º do artigo 95 da lei 14133/2021 para situações que não foram empenhadas como adiantamento e nem surgiram de forma imprevistas, mas que se enquadram no limite proposto, sendo observada a somatória por natureza da despesa dentro do exercício financeiro a fim de não ocorrer o fracionamento da despesa?

Resposta: A contratação verbal com a Administração que tenha por objeto pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$10.000,00 (artigo 95, §2º da Lei nº 14.133/21), somente pode ser feita sob o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, em decorrência da interpretação sistemática com o artigo 68 da Lei nº 4.320/64;

II - Se forem procedimentos diferentes, o previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021, quanto as pequenas compras e prestação de serviços de pronto pagamento é autoaplicável ou demanda regulamentação?

Resposta: Conforme resposta ofertada no quesito anterior não se trata de procedimentos diferentes, razão pela qual o procedimento de contratação verbal previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021 deve observar o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, em decorrência da interpretação sistemática com o artigo 68 da Lei nº 4.320/64;

III - Se o previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021 demanda regulamentação, a entidade da administração indireta pode fazê-la ou depende da manifestação da administração direta a qual está vinculada?

Resposta: A entidade da administração indireta pode regulamentar o procedimento no âmbito de sua competência independentemente da manifestação

do ente da administração direta a qual se encontra vinculada, eis que se trata de pessoas jurídicas distintas. No entanto, conforme observado nos dois quesitos anteriores, o procedimento de contratação verbal previsto no § 2º do artigo 95 da lei 14.133/2021 deve observar o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, em decorrência da interpretação sistemática com o artigo 68 da Lei nº 4.320/64;

Pela nova lei de licitações se tornou comum realizar atividades que vão além do escopo do contrato, iniciando serviços antes de formalizar o aditivo contratual. Tal prática pode levar à anulação do contrato verbal, conforme estabelecido no artigo 60, parágrafo único, da lei 8.666/1993, que corresponde ao novo artigo 95, § 2º, da lei 14.133/2021, com base no que foi assentado no Acórdão 266/2024 - Plenário do Tribunal de Contas da União, de 21/02/2024 – Relator Augusto Sherman;

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 9 de maio de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 8.

**AUGUSTINHO ZUCCHI**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# EDITAL DE LICITAÇÃO

## PUBLICAÇÃO - PARÂMETROS - LEI Nº 14.133/21

PROCESSO Nº : 760303/23  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA  
INTERESSADO : ELIZABETH SILVEIRA SCHMIDT  
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

### ACÓRDÃO Nº 1516/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Nova lei de licitações. Artigo 54, §1º da Lei nº 14.133/2021. Necessidade de publicação do extrato do edital no Diário Oficial ente federativo licitante e em jornal de grande circulação. Impossibilidade de lei municipal dispor de forma diversa.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA, neste ato representado pelo Procurador Geral do Município, Sr. GUSTADO SCHEMIM DA MATTA.

Recebi o processo por meio do Despacho 1360/23 (peças 6), manifestaram-se a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca por meio da Informação 159/23 (peças 7), a Coordenadoria Geral de Controle por meio da Instrução 337/24 (peças 12) e o Ministério Público de Contas por meio do Parecer 131/24 (peças 13).

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A indagação da consulente é a seguinte:

O disposto no art. 54, §1º da Lei 14.133/2021 indica que a publicação do extrato do edital deve se dar no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e em jornal diário de grande circulação. Questiona-se, quando se tratar de licitação com recursos próprios, lei municipal poderá limitar tal publicação ao extrato do edital apenas ao seu Diário Oficial, Portal Nacional de Contratações Públicas e Portal da Transparência Municipal?

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) examinando as competências constitucionais e especificamente a lei de licitações, fundamenta sua conclusão no sentido de que houve veto da lei pelo Poder Executivo (Mensagem 118 de 1º de abril de 2021), mas que foi derrubado pelo Congresso Nacional no referido dispositivo ora indagado.

Nas razões de veto que foram derrubadas apontou-se que:

Todavia, e embora se reconheça o mérito da proposta, a determinação de publicação em jornal de grande circulação contraria o interesse público

por ser uma medida desnecessária e antieconômica, tendo em vista que a divulgação em 'sítio eletrônico oficial' atende ao princípio constitucional da publicidade.

Esta tese não prevaleceu junto à reapreciação do Congresso Nacional e o dispositivo, ora questionado, foi promulgado.

A título de exemplo, no âmbito do Tribunal de Contas de São Paulo, recentemente foi emitido o Comunicado SDG 34/2023 frisando que os entes municipais devem observar aos meios de divulgação previstos no artigo 54 da Lei de Licitações.

Confirmado este posicionamento na cartilha daquele Tribunal ([https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/cartilha\\_nova\\_lei\\_licitacoes\\_contratos.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/cartilha_nova_lei_licitacoes_contratos.pdf)).

O argumento da CGM foi de que não seria possível esta liberalidade do município e que isto retiraria a maior publicidade do certame, pois a divulgação implica em maior controle social, mais fiscalização e transparência, e que sendo suprimida representaria um retrocesso se considerado o amplo e efetivo alcance da internet e de jornal de grande circulação como meio para dar publicidade às licitações públicas.

Assim, concluiu pela resposta negativa ao Município:

Resposta: Não. Até que sobrevenha alteração do disposto no artigo 54, §1º da Lei nº 14.133/2021 ou eventual reconhecimento de sua inconstitucionalidade, necessária se faz a devida publicação do extrato do edital no Diário Oficial do ente, bem como, em jornal diário de grande circulação.

O Ministério Público de Contas (MPC) por meio do parecer 131/24 concluiu que:

Lei municipal não pode limitar a publicação do extrato do edital de licitação ao Diário Oficial, Portal Nacional de Contratações Públicas e Portal da Transparência Municipal, uma vez que é necessário observar, igualmente, a exigência de publicação em jornal local de grande circulação, conforme disposto no artigo 54, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

A douta resposta do MPC diz respeito a não limitação da publicidade.

Observo que quanto à divulgação municipal, há a previsão do art. 175 que dispõe da possibilidade e não substituição da divulgação mais ampla (Art. 175. Sem prejuízo do disposto no art. 174 desta Lei, os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações.).

Neste sentido, adoto a resposta da Coordenadoria de Gestão Municipal.

## 2.1 VOTO

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

Questão - O disposto no art. 54, §1º da Lei 14.133/2021 indica que a publicação do extrato do edital deve se dar no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e em jornal diário de grande circulação. Questiona-se, quando se tratar de licitação com recursos próprios, lei municipal poderá limitar tal publicação ao extrato do edital apenas ao seu Diário Oficial, Portal Nacional de Contratações Públicas e Portal da Transparência Municipal?

Resposta: Não. Até que sobrevenha alteração do disposto no artigo 54, §1º da Lei nº 14.133/2021 ou eventual reconhecimento de sua inconstitucionalidade, necessária se faz a devida publicação do extrato do edital no Diário Oficial do ente, bem como, em jornal diário de grande circulação.

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

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta e no mérito RESPONDER os questionamentos no sentido de que:

I - Questão - O disposto no art. 54, §1º da Lei 14.133/2021 indica que a publicação do extrato do edital deve se dar no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e em jornal diário de grande circulação. Questiona-se, quando se tratar de licitação com recursos próprios, lei municipal poderá limitar tal publicação ao extrato do edital apenas ao seu Diário Oficial, Portal Nacional de Contratações Públicas e Portal da Transparência Municipal?

Resposta: Não. Até que sobrevenha alteração do disposto no artigo 54, §1º da Lei nº 14.133/2021 ou eventual reconhecimento de sua inconstitucionalidade, necessária se faz a devida publicação do extrato do edital no Diário Oficial do ente, bem como, em jornal diário de grande circulação;

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

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas,  
GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 6 de junho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

**AUGUSTINHO ZUCCHI**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# GASTOS COM PESSOAL

## LIMITE PRUDENCIAL - PROGRESSÃO FUNCIONAL

### CONCESSÃO

PROCESSO N° : 294248/23  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SIQUEIRA CAMPOS  
INTERESSADO : LUIZ HENRIQUE GERMANO  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N° 903/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Concessão de progressão funcional e limitação de despesas com pessoal prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal. Possibilidade. Vantagem legalmente fixada.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada por Luiz Henrique Germano, Prefeito do Município de Siqueira Campos, na qual o referido gestor, após expor que a municipalidade atingiu o limite prudencial dos gastos com pessoal, questiona se seria possível a concessão da progressão funcional prevista na Lei Municipal n° 1.558/22 aos servidores integrantes do magistério público municipal. Confira-se:

Se for concedida vantagem (elevação) contida artigo da referida Lei Municipal 1.558/2022 ao quadro do magistério do município no próximo mês de maio do presente ano, ocorre de entrar no mérito do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000, sendo que o inciso I deste mesmo artigo transcreve a necessidade da cautela quando a despesa com que com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, vedando a 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?

O requerimento foi instruído com parecer jurídico enfrentando o tema (peça 4).

Por meio do Despacho n° 478/23-GCDA (peça 7), ponderei que, embora o questionamento estivesse atrelado à situação concreta vivenciada pelo Consulente, incidindo em possível violação ao requisito estabelecido no inciso V do artigo 311<sup>1</sup> do Regimento Interno, decidi pelo recebimento da presente, tendo em vista que

<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° 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:  
[...]  
V - ser formulada em tese.

a dúvida pode ser respondida em tese, além de terem sido atendidos os demais requisitos estabelecidos no mesmo artigo 311 e no artigo 312<sup>2</sup>.

Os autos foram, então, remetidos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que apresentou a Informação nº 56/23-SJB (peça 9), elencando as decisões que abordam parcialmente o tema.

Antes da análise técnica, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização consignou que a matéria em análise poderá impactar na atividade de fiscalização, devendo os autos serem recambiados à aludida unidade após o julgamento do feito (Despacho nº 413/23-CGF, peça 13).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, ao analisar o mérito, propôs que a presente consulta fosse respondida nos seguintes termos (Instrução nº 4009/23-CGM, peça 14):

A concessão de vantagem a servidor público após o cumprimento dos requisitos legais, ainda que importe em aumento de despesa de pessoal, não viola o artigo 22, Parágrafo Único, Inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, se enquadrando na exceção prevista no dispositivo.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer nº 9/24-PGC, peça 15) sugeriu como resposta que “o limite prudencial de gastos com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser invocado para obstar a concessão de progressões funcionais aos profissionais do magistério municipal, quando estes tenham preenchido todos os requisitos previstos em lei, visto que a hipótese configura a exceção prevista no artigo 22, Parágrafo único, I, do diploma legal, sob pena de violação ao direito subjetivo dos servidores públicos”.

Era o que cabia relatar.

2 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:  
 I - ser formulada por autoridade legítima;  
 II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;  
 III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;  
 IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;  
 V - ser formulada em tese.  
 § 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.  
 § 2º Quando, na hipótese do parágrafo anterior, empresa privada for, direta ou indiretamente, beneficiada, é vedada a resposta à consulta.  
 § 3º O pedido de consulta e a respectiva resposta deverão ser publicados no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas.  
 Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:  
 I - no âmbito estadual, Governador do Estado, Presidente de Tribunal de Justiça, Presidente da Assembleia Legislativa, Secretários de Estado, Procurador-Geral de Justiça, Procurador-Geral do Estado, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais;  
 II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)  
 III - Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional;  
 IV - O Presidente e os Conselheiros do Tribunal de Contas.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, ratifico a admissibilidade da presente Consulta, dado o preenchimento dos requisitos regimentais<sup>3</sup>.

Passo, então, ao exame do questionamento apresentado a este Tribunal.

Conforme contextualizado pela unidade técnica, os gastos com pessoal devem ser balizados por certos limites, os quais, conforme expressamente previsto na Constituição Federal, devem estar dispostos em lei complementar:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Assim, atendendo ao comando Constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal previu, em seu artigo 19, que:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:  
I - União: 50% (cinquenta por cento);  
II - Estados: 60% (sessenta por cento);  
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

E a mesma Lei Complementar estabeleceu mecanismos voltados a assegurar o cumprimento dos limites acima.

Conforme o seu artigo 59, §1º, inciso II, quando constatado que os gastos com pessoal ultrapassaram 90% do limite de 60% anteriormente mencionado, deverá ser expedido alerta pelo Tribunal de Contas.

O parágrafo único do seu artigo 22, por seu turno, dispõe que quando atingidos 95%, são impostas vedações ao Poder ou órgão que incorrer no excesso. São elas:

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 §

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

6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse contexto, tem-se que o Consulente tem dúvida quanto à aplicação das aludidas vedações.

Conforme consta, o questionamento reside na possibilidade de concessão de vantagem prevista em lei (Lei Municipal nº 1.558/2022) aos servidores do magistério quando o Município se encontrar atingido pelas vedações anteriormente apresentadas.

Pois bem.

Da leitura do inciso I acima transcrito, observa-se que a vedação nele imposta quanto à concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração não se aplica quando decorrente de sentença judicial, determinação legal ou contratual.

Considerando, pois, que a dúvida suscitada se refere à vantagem legalmente estabelecida, não há outra conclusão senão a de que a sua concessão se enquadra em uma das situações excepcionais citadas ao final do inciso I multicitado.

Adoto, portanto, a resposta sugerida pela área técnica:

A concessão de vantagem a servidor público após o cumprimento dos requisitos legais, ainda que importe em aumento de despesa de pessoal, não viola o artigo 22, Parágrafo Único, Inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, se enquadrando na exceção prevista no dispositivo.

## 2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Siqueira Campos, senhor *Luiz Henrique Germano*, para, no mérito, responder que “a concessão de vantagem a servidor público após o cumprimento dos requisitos legais, ainda que importe em aumento de despesa de pessoal, não viola o artigo 22, Parágrafo Único, Inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, se enquadrando na exceção prevista no dispositivo”.

Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas e dos registros pertinentes, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado no Despacho nº 413/23-CGF (peça 13) e, por fim, à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

É o voto.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por

unanimidade, em conhecer da consulta formulada pelo Prefeito do Município de Siqueira Campos, senhor Luiz Henrique Germano, para, no mérito, responder que:

I - a concessão de vantagem a servidor público após o cumprimento dos requisitos legais, ainda que importe em aumento de despesa de pessoal, não viola o artigo 22, Parágrafo Único, Inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, se enquadrando na exceção prevista no dispositivo;

II - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas e dos registros pertinentes, encaminhar os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado no Despacho nº 413/23-CGF (peça 13) e, por fim, à Diretoria de Protocolo para arquivamento.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 11 de abril de 2024 – Sessão Virtual nº 6.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Conselheiro Relator**

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

# HOSPITAL

## REPASSE FINANCEIRO - CUMPRIMENTO DE METAS

### VINCULAÇÃO

PROCESSO N° : 348240/23  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICIPIO DE CIANORTE  
INTERESSADO : MARCO ANTONIO FRANZATO  
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO THIAGO BARBOSA CORDEIRO

### ACÓRDÃO N° 1081/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Município de Cianorte. Contratualização de hospitais. 2. Possibilidade do ente público realizar o efetivo pagamento de valores pré-fixados previsto no Documento Descritivo do Plano Operativo Anual (POA) de forma integral, no início de cada mês, ou em proporções distintas (90% - início do mês e 10% - final do mês, ou 80% - início do mês e 20% - final do mês ou outros percentuais nos quais no início do mês haja maior repasse de valores), levando em conta que o referido ato normativo nada dispõe sobre efetivo pagamento/transferência de valores referentes às metas qualiquantitativas fixadas na pactuação eventualmente formalizada. 3. Conhecimento da consulta. Resposta: Tendo em vista o disposto no artigo 28 do Anexo 2, do Anexo XXIV da Portaria de Consolidação n° 2/2017 do Ministério da Saúde, não é possível efetuar o repasse mensal pré-fixado dos recursos financeiros a hospitais contratualizados desvinculado da verificação do cumprimento das metas qualitativa e quantitativa pactuadas, não sendo admitido o repasse integral ou a maior no início de cada mês, ainda que sob a condição do desconto posterior de valores eventualmente constatados como indevidos, ante o não cumprimento das metas.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de CONSULTA formulada pelo MUNICÍPIO DE CIANORTE, representado por seu Prefeito, Marco Antonio Franzato, consoante petição à peça 3<sup>1</sup>, acompanhada de parecer jurídico<sup>2</sup>, reformulada em face do Despacho n° 118/23-GATBC<sup>3</sup> (peça 8),

- O questionamento fora assim redigido:  
"Tendo em vista as disposições contidas nos §§1º e 2º do artigo 28, do Anexo 2, do Anexo XXIV da Portaria de Consolidação n° 2, de 28 de Setembro de 2017, do Ministério da Saúde, os quais asseveram que os repasses de recursos financeiros referentes ao valor pré-fixado obedecerão os percentuais de 40% (quarenta por cento) condicionados ao cumprimento de metas qualitativas e 60% (sessenta por cento), condicionados ao cumprimento de metas quantitativas, é possível que a pactuação siga tais percentuais mas o efetivo repasse de valores (pagamento) aos hospitais contratualizados seja realizado em proporções distintas (90% e 10%, 80% e 20% ou outros percentuais) já que o condicionamento do repasse a um bloco de metas não necessariamente signifique que esta parte deva ser paga em separado da outra, podendo o ente público, em havendo descumprimento de metas, descontar o valor respectivo no próximo pagamento?"
- Elaborada pela Procuradora Jurídica Clarissa Ligia Paranzini Lago, à peça 4, assim como da Portaria de Consolidação n.º 2/2017, do Ministério da Saúde, à peça 6.
- Na oportunidade, ao vislumbrar inconsistências no questionamento originalmente formulado que impossibilitavam o oferecimento de uma resposta fidedigna à consulta, entendi viável oportunizar ao Prefeito de Cianorte prazo para que emendasse a petição, nos seguintes termos:  
2. Inobstante a longa formulação, entendo que o questionamento quanto à possibilidade de que "o efetivo repasse de valores (pagamento) aos hospitais contratualizados seja realizado em proporções distintas

mediante nova manifestação à peça 12, desta feita nos seguintes termos:

As disposições contidas nos §§1º e 2º do artigo 28, do Anexo 2, do Anexo XXIV da Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de Setembro de 2017, do Ministério da Saúde, asseveram que os recursos financeiros referentes ao valor pré-fixado previsto em Documento Descritivo integrante do instrumento formal de contratualização de nosocômios por entes públicos obedecerão os percentuais de 40% (quarenta por cento), condicionados ao cumprimento de metas qualitativas e 60% (sessenta por cento), condicionados ao cumprimento de metas quantitativas, podendo tais percentuais serem alterados nos termos do §3º de referido dispositivo normativo. Complementando tal cenário, o inciso V, do artigo 5º da referida Portaria de Consolidação, discorre que compete aos entes federativos contratantes gerenciar os instrumentos formais de contratualização sob sua gestão, contando, inclusive, com apoio de Comissão de Acompanhamento de Contratualização (artigo 32 do Anexo 2, do Anexo XXIV, da supra referida Portaria de Consolidação nº 2, do Ministério da Saúde). Diante de tal regramento normativo, pergunta-se: - Nos termos do permissivo dado pelo inciso V, do artigo 28 do Anexo 2, do Anexo XXIV da referida Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017 do Ministério da Saúde e desde que haja previsão no instrumento formal de contratualização que no caso de eventual descumprimento de metas quali quantitativas, apuradas por Comissão de Acompanhamento de Contratualização haverá o desconto de valores por metas não alcançadas, pode o ente público realizar o efetivo pagamento de valores pré-fixados previsto em eventual Documento Descritivo do Plano Operativo Anual (POA) de forma integral, no início de cada mês, ou em proporções distintas (90% - início do mês e 10% - final do mês, ou 80% - início do mês e 20% - final do mês ou outros percentuais nos quais no início do mês haja maior repasse de valores), vez que referido ato normativo nada dispõe sobre efetivo pagamento/transferência de valores referentes às metas quali quantitativas fixadas na pactuação eventualmente formalizada?

A Procuradoria Jurídica do Município de Cianorte, mediante Parecer Jurídico nº 996/2023 (peça 13), da lavra da Procuradora Jurídica Clarissa Ligia Paranzini Lago (OAB/PR 34.972), apresenta a seguinte resposta à demanda:

RESPOSTA: Não, já que em observância do Princípio da Legalidade e à interpretação literal/gramatical que deve ser implementada à normativa em análise, a permissão de gerenciamento dos eventuais instrumentos formais de contratualização pelos entes públicos poderá incidir apenas nas ações e serviços de saúde para eficientizar a prestação dos mesmos e o interesse público afeto ao objeto contratualizado e não na forma de repasse efetivo de recursos financeiros, os quais estão expressamente indicados quanto

---

(90% e 10%, 80% e 20% ou outros percentuais) já que o condicionamento do repasse a um bloco de metas não necessariamente signifique que esta parte deva ser paga em separado da outra (...)” não indica de modo claro o(s) parâmetro(s) ao qual(is) tais percentuais hipotéticos se vinculariam, impossibilitando o oferecimento de uma resposta fidedigna à consulta.

3. Outrossim, ainda que a resposta oferecida pelo Parecer Jurídico n.º 686/2023 da Procuradoria Jurídica do Município de Cianorte (peça 5) aparente ter uma lógica interna razoável, a análise do tema ali expressa se mostra insuficiente e inadequada para dirimir a dúvida apontada.

4. Neste contexto, considerando o disposto no artigo 38 da Lei Complementar n.º 113/05, tenho como desatendido o requisito do item II do artigo 311 do Regimento Interno, impossibilitando o conhecimento da consulta.

5. De todo modo, com fundamento no artigo 321 do Código de Processo Civil, aplicável no âmbito desta Corte por força do artigo 52 da Lei Complementar Estadual n.º 113/054 e do artigo 537 do Regimento Interno, viável oportunizar ao Prefeito de Cianorte prazo para que emende sua petição, indicando com precisão o(s) parâmetro(s) faltante(s) ou reformulando o questionamento.

ao “modus operandi” no artigo 28, do Anexo 2, do Anexo XXIV da Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de Setembro de 2017 do Ministério da Saúde, não podendo se falar em “vácuo normativo” capaz de abarcar eventual diferenciação entre pactuação de metas qualiquantitativas quando da instrumentalização de eventual documento formal de contratualização e efetivo pagamento pela realização das mesmas, inexistindo permissivo para a realização de pagamentos por serviços em desacordo com os percentuais previstos na já tão citada Portaria de Consolidação nº 02/2017, notadamente no §1º, do artigo 28 do Anexo 2, do Anexo XXIV.

A consulta foi recebida nos termos do Despacho nº 153/23-GATBC (peça 14), considerando-se atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 311 do Regimento Interno<sup>4</sup>.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, pela Informação nº 117/23 (peça 16), subscrita pelo Auditor de Controle Externo André Isídio Martins e pela Estagiária Ane Caroline Gonçalves Bento, em cumprimento aos artigos 175-D, §2º, V e 313, §2º, do Regimento Interno do Tribunal<sup>5</sup>, apresentou as seguintes decisões desta Corte “com força normativa que abordam parcialmente o tema”:

ACÓRDÃO Nº 244/23-Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 652627/21

ASSUNTO: CONSULTA

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA

INTERESSADO: BACHIR ABBAS

RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Consulta. Possibilidade de gerenciamento dos serviços de saúde em Unidade de Pronto Atendimento por meio de celebração de Contrato de Gestão com Organização Social, desde que atendidos os requisitos da Lei nº 8.080/1990. Impossibilidade de adoção do critério de leito/dia para a remuneração, por se tratar de estabelecimento que não se destina à internação de pacientes nem à permanência por períodos superiores a 24 horas. Necessidade de qualificação da entidade como Organização Social no âmbito do próprio ente interessado para a celebração de Contrato de

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.

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

§ 2º Quando, na hipótese do parágrafo anterior, empresa privada for, direta ou indiretamente, beneficiada, é vedada a resposta à consulta.

§ 3º O pedido de consulta e a respectiva resposta deverão ser publicados no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

5 Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)

§2º Compete à Área de Jurisprudência: (Incluído pela Resolução nº 58/2016) (...)

V - prestar informações nos processos de consultas, no prazo de 2 (dois) dias, e demais processos, dentro de sua área de competência; (Incluído pela Resolução nº 58/2016)

Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade. (...)

§2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejudgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

Gestão. Pelo conhecimento e resposta.  
ACÓRDÃO N° 1727/22-Tribunal Pleno  
PROCESSO N°: 146241/21  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: CISAMUSEP - CONSORCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAUDE DO SETENTRIO PARANAENSE  
INTERESSADO: MANOEL RODRIGO AMADO  
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA  
Consulta. Conhecimento e resposta. Consórcio. Contratação de serviço de saúde através de credenciamento. Participação complementar da iniciativa privada no âmbito do SUS. Possibilidade.  
ACÓRDÃO N° 1001/20-Tribunal Pleno  
PROCESSO N°: 594402/19  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MARILÂNDIA DO SUL  
INTERESSADO: AQUILES TAKEDA FILHO  
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Consulta. Possibilidade de repasse de recursos públicos a entidade privada sem fins lucrativos para atendimento à saúde pública, nas situações em que a atividade faça parte da competência do ente, nos termos de seu Plano de Saúde, devidamente pactuado com os demais gestores do SUS. A entidade escolhida deve ter condições de atender a demanda subvencionada, independentemente da localização de sua sede. É imprescindível o atendimento dos requisitos legais para a definição das atividades a serem atendidas, para a escolha da entidade, para a formalização do instrumento de repasse e no controle de sua execução. As despesas a serem custeadas devem estar adstritas ao cumprimento das atividades a serem atendidas com os repasses recebidos.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, consoante Despacho n° 677/23 (peça 19), subscrito por seu Coordenador-Geral, Djalma Riesemberg Júnior, informou que “há impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização decorrentes do objeto em questão”. Por tal razão, solicitou que, após o julgamento, os autos retornem para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n° 4721/23 (peça 20), emitida pelo Auditor de Controle Externo Alexandre Diehl da Silva, revisada pelo Auditor de Controle Externo Edilson Gonçalves Liberal e encaminhada pelo Coordenador Levi Rodrigues Vaz, opina pelo conhecimento da consulta e oferecimento de resposta, nos seguintes termos:

Resposta: em conformidade com o art. 28 do Anexo 2, do Anexo XXIV, da Portaria de Consolidação n° 02/2017 do Ministério da Saúde, não há a possibilidade de que o repasse do valor pré-fixado aos hospitais contratualizados seja desvinculado do cumprimento das metas qualitativas e quantitativas.

Para tanto, apresenta os seguintes fundamentos:

Do longo questionamento, entende-se que o Consulente pretende saber sobre a possibilidade de que os recursos financeiros sejam repassados pelo Município, aos hospitais contratualizados, de forma integral, ou em outro

percentual, sem considerar as metas quali quantitativas em um primeiro momento, desde que houvesse a previsão, no instrumento formal de contratualização, de que, em caso de eventual descumprimento das metas, haveria o desconto posterior referente às metas não alcançadas.

A possibilidade, no entendimento do Consulente, poderia estar embasada no art. 5º, inc. V, do Anexo 2, do Anexo XXIV, da Portaria de Consolidação nº 02/2017 do Ministério da Saúde, que dispõe que cabe aos entes federativos “gerenciar os instrumentos formais de contratualização sob sua gestão, visando à execução das ações e serviços de saúde e demais compromissos contratualizados”.

No entanto, o referido normativo do Ministério da Saúde, ao disciplinar o repasse dos valores pré-fixados, deixa claro em seu art. 28 que os mesmos devem ser condicionados ao cumprimento das metas qualitativas e quantitativas, nos percentuais ali definidos:

(...)

Em que pese o §2º traga a possibilidade de alteração dos percentuais referentes às metas qualitativas e quantitativas, desde que pactuado e respeitado o mínimo de 40% para uma das metas, não há permissivo para que sejam repassados valores que não sejam condizentes com o cumprimento das metas estabelecidas no instrumento de contratualização. Cabe destacar que o art. 32 da norma aqui analisada prevê a criação de Comissão de Acompanhamento da Contratualização, composta por representantes do ente federativo e do hospital contratualizado, que tem como um dos objetivos readequar os recursos financeiros a serem repassados de acordo com o cumprimento das metas quali quantitativas.

Assim, o repasse dos valores em percentual que não leve em consideração o cumprimento das metas quali quantitativas não encontra amparo na norma.

O Ministério Público de Contas, mediante Parecer nº 23/24 (peça 21), da lavra da Procuradora-Geral Valéria Borba, opina igualmente pelo conhecimento da consulta e pelo oferecimento da seguinte resposta:

De acordo com a regulamentação do Ministério da Saúde (arts. 28 e 29 do Anexo II, Anexo XXVI, da Portaria de Consolidação nº 2/2017), o repasse mensal a hospitais contratualizados deverá ser realizado quando já constatado o cumprimento da meta qualitativa e quantitativa pactuada, inexistindo permissivo a autorizar adiantamentos ou transferências desvinculadas das metas.

Eis a análise realizada pelo *Parquet*:

Preliminarmente, verifica-se que os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 311 do Regimento Interno da Corte, foram satisfeitos por esta consulta: (i) o consulente é autoridade legítima; (ii) a dúvida foi formulada mediante quesitos objetivos e em tese; (iii) o questionamento versa sobre matéria inserida no âmbito de competência interpretativa do Tribunal de Contas.

Com razão a unidade técnica. A regulamentação da matéria é expressa quanto à obrigatoriedade de certificação do cumprimento de metas qualitativas e quantitativas para que seja feito o repasse de valores aos hospitais contratualizados. Ainda, inexistente qualquer previsão normativa que autoriza a realização de antecipações ou repasses previamente à verificação do alcance de tais objetivos.

É o que se denota dos arts. 28 e 29 do Anexo II, Anexo XXVI, da Portaria de Consolidação nº 2/2017, do Ministério da Saúde:

(...)

Dos dispositivos supratranscritos, o repasse mensal está condicionado ao

atingimento de metas qualitativas (40% do montante) e quantitativas (60% do valor total). Nota-se, também, que a margem de discricionariedade do gestor é baixa, pois embora seja possível a realização de ajustes locais, deve ser respeitado o limite mínimo de 40% para cada uma das metas.

Ainda, nota-se do art. 28, §3º, que o não cumprimento das metas pactuadas implicará na suspensão ou redução dos repasses, o que permite a conclusão do caráter cogente dos objetivos definidos. Por este dispositivo, inclusive, resta vedado o repasse em outras porcentagens, com escalonamento temporal durante o mês, pois em caso de descumprimento das metas a transferência dos recursos deverá ser obstada pelo gestor.

Em outras palavras, pela sistemática normativa adotada, o repasse mensal deverá ser realizado quando já constatado o cumprimento da meta qualitativa e quantitativa pactuada, inexistindo permissivo a autorizar adiantamentos ou transferências desvinculadas das metas.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Uma vez que a consulta formulada pelo Município de Cianorte atende aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 311 do Regimento Interno, em consonância com os opinativos da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, entendo que deve ser ratificado o seu conhecimento.

De igual modo, quanto à resposta a ser oferecida, endosso as manifestações da unidade técnica e do *Parquet*, assim como da Procuradoria Jurídica do Município de Cianorte, no sentido da impossibilidade de que o repasse do valor pré-fixado aos hospitais contratualizados seja realizado de forma desvinculada e antecipada à efetiva verificação do cumprimento das metas quali-quantitativas.

Consoante aponta a unidade técnica (peça 20, fl. 3), a competência genérica atribuída aos entes federativos pelo artigo 5º, Vº, do Anexo 2, do Anexo XXIV da Portaria de Consolidação nº 02/2017 do Ministério da Saúde, de “gerenciar os instrumentos formais de contratualização sob sua gestão”, não permite que sejam promovidos repasses de recursos aos hospitais contratualizados sem a observância prévia dos requisitos trazidos pelo artigo 28 da referida norma, posto que ditas regras específicas prevalecem ante a geral. Confirma-se o teor do artigo 28, inserido na Seção III - Do Repasse dos Recursos Financeiros:

Art. 28. O repasse dos recursos financeiros pelos entes federativos aos hospitais contratualizados será realizado de maneira regular, conforme estabelecido nos atos normativos específicos e no instrumento de contratualização, e condicionado ao cumprimento das metas qualitativas e quantitativas estabelecidas no Documento Descritivo. (Origem: PRT MS/GM 3410/2013, Art. 28) § 1º O valor pré-fixado dos recursos de que trata o *caput* serão repassados mensalmente, distribuídos da seguinte forma: (Origem: PRT MS/GM 3410/2013, Art. 28, § 1º)

I - 40% (quarenta por cento) condicionados ao cumprimento das metas qualitativas; e (Origem: PRT MS/GM 3410/2013, Art. 28, § 1º, I)

6 Art. 5º Compete aos entes federativos contratantes:  
(...)

V - gerenciar os instrumentos formais de contratualização sob sua gestão, visando à execução das ações e serviços de saúde e demais compromissos contratualizados;

II - 60% (sessenta por cento) condicionados ao cumprimento das metas quantitativas. (Origem: PRT MS/GM 3410/2013, Art. 28, § 1º, II)

§ 2º Os percentuais de que tratam os incisos I e II poderão ser alterados, desde que pactuados entre o ente federativo contratante e o hospital e respeitado o limite mínimo de 40% (quarenta por cento) para uma das metas. (Origem: PRT MS/GM 3410/2013, Art. 28, § 2º)

§ 3º O não cumprimento pelo hospital das metas quantitativas e qualitativas pactuadas e discriminadas no Documento Descritivo implicará na suspensão parcial ou redução do repasse dos recursos financeiros pelo gestor local. (Origem: PRT MS/GM 3410/2013, Art. 28, § 3º)

Possível extrair do dispositivo as seguintes condicionantes para o repasse dos valores pré-fixados:

- i) o repasse do valor pré-fixado é mensal;
- ii) o repasse dos recursos é condicionado ao [prévio] cumprimento das metas qualitativas e quantitativas estabelecidas no Documento Descritivo;
- iii) o não cumprimento das metas quantitativas e qualitativas pelo hospital implicará na suspensão parcial ou redução do repasse;

Uma vez que o repasse mensal dos valores pré-fixados é condicionado ao prévio cumprimento das metas quali-quantitativas e que, no caso de eventual descumprimento, existe previsão de suspensão parcial ou redução do repasse, não há como se admitir, com base no regramento legal da matéria, a realização de antecipações previamente à verificação do atingimento das metas. Conforme bem observado pelo *Parquet* de Contas "(...) pela sistemática normativa adotada, o repasse mensal deverá ser realizado quando já constatado o cumprimento da meta qualitativa e quantitativa pactuada, inexistindo permissivo a autorizar adiantamentos ou transferências desvinculadas das metas" (peça 21, fl. 4).

Assim, corroborando os opinativos técnicos, diferentemente do que sustenta o consulente, entendo que o Anexo 2, do Anexo XXIV, da Portaria de Consolidação nº 2 do Ministério da Saúde regula suficientemente a forma como devem ser realizados os repasses dos valores pré-fixados no artigo 28, inexistindo omissão legislativa que autorize o ente público a prever no instrumento formal de contratualização, com fundamento na previsão do artigo 5º, V, da norma, que os repasses sejam realizados de forma diversa. Vale dizer, a possibilidade aventada pelo consulente de realizar o repasse integral ou a maior dos recursos e, caso verificado o descumprimento das metas, de promover o desconto dos valores indevidos posteriormente, viola o regramento contido no mencionado artigo 28.

Por fim, observo que as "decisões com força normativa que abordam parcialmente o tema", apresentadas pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, não apresentam reflexos no objeto da consulta formulada.

Diante do exposto, proponho que este Corte de Contas conheça a presente consulta e ofereça a seguinte resposta a ela:

Tendo em vista o disposto no artigo 28 do Anexo 2, do Anexo XXIV da Portaria de Consolidação nº 2/2017 do Ministério da Saúde, não é possível efetuar o repasse mensal pré-fixado dos recursos financeiros a hospitais contratualizados desvinculado da verificação do cumprimento das metas qualitativa e quantitativa pactuadas, não sendo admitido o repasse integral ou a maior no início de cada mês, ainda que sob a condição do desconto posterior de valores eventualmente constatados como indevidos, ante o não cumprimento das metas.

### 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 Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade, em conhecer a presente consulta e respondê-la nos seguintes termos:

I - Tendo em vista o disposto no artigo 28 do Anexo 2, do Anexo XXIV da Portaria de Consolidação nº 2/2017 do Ministério da Saúde, não é possível efetuar o repasse mensal pré-fixado dos recursos financeiros a hospitais contratualizados desvinculado da verificação do cumprimento das metas qualitativa e quantitativa pactuadas, não sendo admitido o repasse integral ou a maior no início de cada mês, ainda que sob a condição do desconto posterior de valores eventualmente constatados como indevidos, ante o não cumprimento das metas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 25 de abril de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

**THIAGO BARBOSA CORDEIRO**

**Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# ILUMINAÇÃO PÚBLICA

## CONTRATAÇÃO - MODALIDADE CONTRATUAL

### CONSOLIDAÇÃO DA PROPRIEDADE

PROCESSO N° : 628452/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE LUNARDELLI  
INTERESSADO : REINALDO GROLA  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO N° 1683/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Questionamentos acerca da contratação de empresa, pela Administração Pública, para locação de luminárias de LED e prestação de serviços de instalação e manutenção, com a consolidação da propriedade sobre os equipamentos, pelo Município, ao final do contrato, visando à implementação, reordenação e modernização do sistema de iluminação pública. Conhecimento e resposta pela possibilidade, desde que a contratação seja precedida por estudo técnico de viabilidade que demonstre a vantajosidade da modalidade contratual escolhida frente às demais opções possíveis. Utilização da modalidade licitatória pregão. Possível (Lei nº 10.520/2002) ou obrigatória (Lei nº 14.133/2021) quando os padrões de desempenho e qualidade dos bens e serviços forem objetivamente definidos no edital e no termo de referência, por meio de especificações usuais de mercado, o que deverá ser analisado em cada caso concreto. Possibilidade de utilização de recursos oriundos da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), nos termos previstos na legislação municipal ou distrital. Necessidade de observância ao artigo 37, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 1 DO RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (RELATOR)

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Lunardelli, por intermédio de seu prefeito municipal, Sr. Reinaldo Grola, na qual faz os seguintes questionamentos:

- Pode a administração substituir seu sistema de iluminação pública através da contratação de empresa para instalação e locação de Luminárias LED, visando a implementação e reordenação luminotécnicas de áreas públicas?
- É possível que a locação das luminárias de LED e com posterior consolidação da propriedade sobre os equipamentos locados ao final do contrato, seja realizada por contratação na modalidade Pregão?
- As despesas mensais do contrato de locação podem ser custeadas pelo Fundo de Contribuição para custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP)?
- É necessário autorização do Poder Legislativo, nos termos do art. 37 inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que trata-se de locação de ativos, e não da aquisição ou assunção de obrigação para pagamento a posteriori, mas sim de locação de bens, não se equiparando a operações de crédito e sim enquadrando-se como serviços podendo avançar além do mandado atual?

À peça 4, o Município requerente anexou parecer jurídico enfrentando o tema.

Observados os requisitos de admissibilidade, a consulta foi recebida pelo Despacho nº 1295/22 (peça nº 7), que determinou o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, nos termos do § 2º do art. 313 do Regimento Interno<sup>1</sup>.

Por meio da Informação nº 164/22 (peça nº 9), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apontou a existência do Acórdão nº 2150/20 – Tribunal Pleno, proferido em processo de consulta, com força normativa, em que foram respondidos os seguintes questionamentos:

ACÓRDÃO Nº 2150/20 – TRIBUNAL PLENO  
PROCESSO N º: 81466/20  
ORIGEM: MUNICIPIO DE CAMPO MOURAO  
INTERESSADO: TAULIO TEZELLI  
ASSUNTO: CONSULTA  
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELLIS BONILHA

- 1) É possível que a Administração Pública realize contratação de empresa para locação de luminárias de LED e dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção, desde que essa opção seja precedida por estudo técnico de viabilidade capaz de comprovar a vantajosidade da locação em detrimento da aquisição dos produtos;
- 2) Há possibilidade de se utilizar a modalidade pregão para a contratação de bens e serviços de iluminação pública, desde que se possa extrair do edital e do termo de referência, padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos, por meio de especificações usuais no mercado."

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao disposto no art. 252-C do Regimento Interno<sup>2</sup>, a unidade informou, no Despacho nº 958/22 (peça nº 12), que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas. De todo modo, solicitou que, após o julgamento, os autos retornassem àquela unidade para ciência e encaminhamentos necessários.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 41/23 (peça nº 14).

Em sua manifestação (Requerimento nº 3/23, peça nº 15), o Ministério Público de Contas apontou que a unidade técnica tratou a contratação como “locação pura e simples”, embora o consulente tenha especificado que se trata de “locação de ativos”, além de não ter mencionado a Lei nº 14.133/21 na resposta aos primeiros questionamentos, afirmando ainda que o parecer jurídico que instrui a peça inicial

<sup>1</sup> Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

(...)

§2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016).

<sup>2</sup> Art. 252-C. Os processos de consulta, prejulgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

também não teria abordado adequadamente toda a matéria. Diante disso, propôs que o parecer fosse complementado e que o processo fosse novamente instruído.

Em acolhimento à diligência solicitada, determinou-se, por meio do Despacho nº 356/23 (peça nº 16), a intimação do consulente para que apresentasse parecer jurídico que, à luz da nova lei de licitações, abordasse a opção de compra de luminárias em LED (consolidação da propriedade).

Em resposta, o ente municipal apresentou petição e documentos às peças nº 27-30.

Remetidos os autos novamente à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade emitiu a Instrução nº 3265/23 (peça nº 32), propondo as seguintes respostas aos quesitos:

a) Pode a administração substituir seu sistema de iluminação pública através da contratação de empresa para instalação e locação de Luminárias LED, visando a implementação e reordenação luminotécnicas de áreas públicas? Resposta: Poderá a administração pública, dentro do seu poder discricionário, realizar a contratação de empresa para locação de luminárias de LED, bem como serviços para instalação e manutenção dos equipamentos, visando a modernização mediante implementação e reordenação luminotécnicas de pontos do seu Sistema de Iluminação Pública, desde que a contratação seja precedida por estudo técnico de viabilidade comparativo, capaz de comprovar que a escolha pela modelagem de contrato de locação dos bens é mais vantajosa se comparada a sua aquisição, bem assim considerando custos relativos aos serviços de instalação e manutenção, em observância ao art. 44 da Lei de Licitações nº 14.133/21.

b) É possível que a locação das luminárias de LED e com posterior consolidação da propriedade sobre os equipamentos locados ao final do contrato, seja realizada por contratação na modalidade Pregão?

Resposta: É possível a celebração de contrato de locação de ativos para a contratação de bens e serviços de iluminação pública, tal como locação, instalação e manutenção de luminárias de LED com posterior consolidação da propriedade sobre os equipamentos locados ao final do contrato, desde que tal contratação se comprove ser um modelo eficiente, econômico e eficaz para superar as dificuldades inerentes à gestão pública e seja precedida por estudo técnico de viabilidade capaz de comprovar a vantagem de tal instituto em comparação com a locação simples ou à aquisição dos produtos. Ainda, a modalidade licitatória do pregão pode ser utilizada para a contratação de bens e serviços de iluminação pública mediante locação de ativos, desde que o edital e o termo de referência apresentem padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos, por meio de especificações usuais no mercado, consoante estabelecido pelo art. 6º, XLI e art. 29 da Lei nº 14.133/21. A licitação realizada para seleção do futuro contratado deve conter o projeto básico e executivo, os estudos preliminares, as planilhas de formação de preço, bem como outros documentos e atos que denotem a regularidade da alternativa eleita e permitam a fiscalização do futuro ajuste no que tange à sua economicidade, legalidade e eficiência.

c) As despesas mensais do contrato de locação podem ser custeadas pelo Fundo de Contribuição para custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP)?

Resposta: Sim, as despesas mensais do contrato de locação poderão ser custeadas pelo Fundo de Contribuição para custeio do Serviço de

Iluminação Pública, ao considerar a tese pacificada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 666.404 quanto à constitucionalidade da aplicação dos recursos advindos da contribuição para o custeio da iluminação pública, em sua expansão e aprimoramento, no que se refere à previsão constitucional do art. 149-A.

d) É necessária autorização do Poder Legislativo, nos termos do art. 37, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que trata-se de locação de ativos, e não da aquisição ou assunção de obrigação para pagamento a posteriori, mas sim de locação de bens, não se equiparando a operações de crédito e sim enquadrando-se como serviços podendo avançar além do mandato atual?

Resposta: A realização de infraestrutura na área de iluminação pública deve ser considerada um ativo financiado que, enquanto uma dívida de longo prazo, impõe à Administração Pública o cumprimento dos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/2000, relativos ao endividamento e à realização de operações de crédito. Sendo assim, o Poder Executivo deverá prever acerca da referida contratação nos instrumentos de planejamento municipal, quais sejam, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, em observância aos arts. 12, 26 e 37, IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a prever quanto à vinculação das receitas municipais provenientes do Fundo de Contribuição para custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), a serem destinadas ao pagamento da locação, instalação, manutenção e concludente aquisição dos equipamentos por meio de contrato de locação de ativos, mediante o devido procedimento licitatório.

Por fim, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que elaborou o Parecer nº 210/23 (peça nº 33). Quanto ao primeiro questionamento, entendeu que deve ser respondido positivamente, pela possibilidade de contratação, nos termos do Acórdão nº 2150/20 -Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Ivan Bonilha, desde que haja prévio estudo técnico de viabilidade em que se comprove a vantajosidade da locação de lâmpadas de LED em detrimento de sua aquisição.

No tocante à segunda indagação, manifestou-se pela possibilidade de utilização do pregão para a locação de ativos de iluminação pública,

desde que o edital e demais documentos integrantes possuam critérios objetivos, especificando de forma clara e completa as características dos produtos e serviços a serem fornecidos/prestados à Administração Pública, devendo restar comprovado por meio de estudo de viabilidade técnico-econômico que tal modelagem de contratação é a melhor solução a ser adotada. (peça nº 33, fl. 9).

Em relação ao terceiro ponto, entendeu que há possibilidade de utilização dos recursos da COSIP para custeio, expansão e aprimoramento da rede de iluminação pública, nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 666.404/SP.

Por fim, no que tange ao último questionamento, manifestou-se no sentido de que a contratação deve obedecer aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive quanto ao disposto no inciso IV do art. 37, devendo haver previsão orçamentária da despesa, tendo em vista sua natureza de dívida de longo prazo.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (RELATOR)

Preliminarmente, reitero o conhecimento da consulta, vez que formulada por autoridade legítima, amparada em parecer jurídico, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa de dúvida a respeito de matéria jurídica de competência da Corte.

Ressalte-se que, ainda que os questionamentos tenham decorrido de situação concreta enfrentada pela municipalidade, eles foram formulados em tese, de maneira abstrata, da mesma forma como se dará a resposta oferecida por este Tribunal.

Passa-se à análise dos quesitos.

I - Pode a administração substituir seu sistema de iluminação pública através da contratação de empresa para instalação e locação de Luminárias LED, visando a implementação e reordenação luminotécnicas de áreas públicas?

Quanto ao primeiro ponto, deve-se salientar, inicialmente, que este Tribunal de Contas já respondeu quesito semelhante, no âmbito dos autos de Consulta de nº 81466/20, formulada pelo Município de Campo Mourão, por meio do Acórdão nº 2150/20 – Tribunal Pleno, de relatoria do ilustre Conselheiro Ivan Bonilha, nos seguintes termos:

É possível que a Administração Pública realize contratação de empresa para locação de luminárias de LED e dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção, desde que essa opção seja precedida por estudo técnico de viabilidade capaz de comprovar a vantajosidade da locação em detrimento da aquisição dos produtos. (sem grifos no original)

Naquela ocasião, ressaltou-se que a celebração de contrato de locação simples, com devolução dos bens ao proprietário ao final da contratação, não era usual no segmento de iluminação pública, o que reforçava a necessidade da realização de estudo técnico de viabilidade comparativo que demonstrasse a vantajosidade desse modelo contratual frente à aquisição dos produtos.

Na mesma linha, estabelece o art. 44 da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) que “quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa”.

Embora tanto a unidade técnica quanto o Ministério Público de Contas tenham opinado, de modo geral, pelo oferecimento de resposta nos mesmos moldes da consulta anterior, e ainda que o quesito não faça qualquer menção expressa nesse sentido, deve-se ponderar que todo o contexto da presente consulta se refere não à locação pura e simples, com a posterior devolução dos bens locados, mas à locação com consolidação da propriedade sobre tais equipamentos ao final do contrato.

Veja-se que assim foi formulado o próprio objeto da consulta na peça inicial (peça nº 3):

Assunto: Consulta. Atualização da Iluminação Pública com a contratação de Empresa para a Instalação e Locação de Luminárias LED, com posterior consolidação da propriedade sobre os equipamentos locados ao final do contrato.

Desse modo, entendo que a resposta à indagação deve tratar da referida modalidade contratual, inclusive como pressuposto para que se possa responder adequadamente aos demais questionamentos, e até mesmo porque, caso se tratasse de locação simples, o Acórdão nº 2150/20 deste Tribunal Pleno já traria resposta satisfatória, não havendo necessidade de reanalisar a questão.

Pois bem. De acordo com a Coordenadoria de Gestão Municipal, a locação com transferência da titularidade da propriedade dos bens ao final da vigência do contrato consiste numa modalidade contratual conhecida como “locação de ativos”, que não possui previsão expressa nas Leis nº 8.666/93 e nº 14.133/21.

Conforme explicado por João Paulo Spörl e Luiza Nogueira, em artigo publicado na Revista Digital de Direito Administrativo<sup>3</sup>, observa-se no Brasil, nas últimas décadas, um movimento de diversificação e pluralidade de contratos administrativos, admitindo-se novas formas negociais na tentativa de melhor atender às demandas sociais.

Nesse contexto, buscando-se modernizar e expandir a infraestrutura do país, e decorrente, em grande medida, do contrato de leasing ou arrendamento mercantil, surgiu a locação de ativos, assim explicada pelos referidos autores:

O arranjo contratual denominado locação de ativos pode ser compreendido como o ajuste celebrado entre o Poder Público e o particular em que este último assume o ônus de construir determinada infraestrutura a ser locada pelo primeiro. Em troca, o privado é remunerado em montante suficiente a assegurar a amortização dos investimentos realizados e o lucro projetado para o negócio. Ao final do contrato, o bem é restituído ao patrimônio público.

Tal modalidade contratual se mostra vantajosa em contextos de dificuldade de obtenção de financiamento ou de disposição imediata de recursos para investimento em infraestrutura, possibilitando que o ente público tenha acesso a novos ativos, mas com o pagamento realizado de forma diferida no tempo, e vem sendo utilizada, especialmente, em projetos relativos ao desenvolvimento de infraestrutura de saneamento básico.

Relatam os autores citados que, em 2013, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo procedeu a um estudo de caso buscando avaliar a licitude da locação de ativos em casos envolvendo saneamento básico, tendo sido realizada, inclusive, audiência pública

<sup>3</sup> SPÖRL, João Paulo Imparato; NOGUEIRA, Luiza Souto. Novas modalidades de contratação pela Administração Pública: da locação de ativos. *In*: Revista Digital de Direito Administrativo, v. 2, n. 1, p.186-203, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/86861/92156>. Acesso em: 27/11/2023.

para a oitiva de especialistas sobre o tema. Ao final, a Corte decidiu pela possibilidade de sua celebração pela Administração Pública, ainda que se tratasse de contrato atípico, sem regramento legal específico no ordenamento jurídico, subsumindo-se às normas gerais da Lei nº 8.666/93, no que coubesse (Acórdão nº 635/2013).

Naquela oportunidade, mencionou-se o posicionamento de diversos doutrinadores do direito administrativo no sentido de que a Administração Pública poderia celebrar contratos atípicos, diante da liberdade contratual e para atender às demandas sociais cada vez mais complexas.

Nesse sentido, cita-se trecho de parecer do Prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, mencionado no voto condutor do referido acórdão:

No direito brasileiro, admite-se que as entidades administrativas promovam contratação atípica ou desenvolvam um conjunto de contratos formalmente autônomos, mas entre si relacionados.

Assim se passa inclusive porque não existe uma tipificação exaustiva dos contratos administrativos. Alguns contratos administrativos são típicos, tal como se passa com a concessão de serviço público. No entanto, a maioria dos contratos administrativos está sujeita apenas a regras genéricas previstas na lei. Nessa linha, a Lei nº 8.666/1993 alude genericamente a compras, alienações, serviços e obras – mas não disciplina extensivamente as regras pertinentes.

De modo geral, as regras aplicáveis serão determinadas no instrumento contratual correspondente.

(...)

Assim, caso a lei não proíba, a Administração, no exercício de sua competência discricionária, poderá optar por celebrar contrato administrativo atípico, todavia, o fim do contrato terá sempre que ser o visado pela lei, ou seja, sempre levando em conta o interesse público. (...)"

Na mesma linha, aduz Marçal Justen Filho<sup>4</sup> que:

O interesse das partes nem sempre pode ser satisfeito apenas a exclusivamente através dos modelos jurídicos até então conhecidos. A vida real impõe a necessidade de inovação. O elenco dos instrumentos jurídicos não pode ser cristalizado e reduzido apenas àquilo que foi utilizado no passado e nada impede a criação de novos tipos contratuais. Surgem contratos atípicos ou inominados.

Não existe a determinação de que a Administração se valha apenas de contratos típicos (nominados). Ainda reconhecendo que a atividade administrativa se sujeita ao princípio da legalidade, isso não significa que os modelos de contratação pública tenham de ser previamente definidos em lei. A lei concede autorização para o Estado contratar, mas não fornece parâmetros exaustivos dos modelos de contratação.

Justamente por isso, a Lei nº 8.666 não contém um elenco exaustivo de tipos contratuais, mas restringe-se a disciplinar gêneros contratuais. Trata-se, basicamente, de "obras", "serviços", "compras" e "alienações". Por exemplo, não existe previsão sobre o contrato de "transporte", o que não significa vedação à sua utilização: trata-se de uma modalidade de prestação de serviços. Não há impedimento algum a que a Administração produza distintas espécies de "contratos de prestação de serviço", cada qual com características próprias.

4 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 1170.

A questão também foi trazida a este Tribunal de Contas ainda em 2012, em consulta formulada pela SANEPAR, a qual foi respondida nos termos do Acórdão nº 3210/13 – Tribunal Pleno, de relatoria do nobre Conselheiro Nestor Baptista:

Quesito (i): a contratação na forma de “locação de ativos” deverá respeitar as normas legais conferidas pela Lei nº 8.666/93, tendo em vista que se enquadra no conceito de arrendamento mercantil, o que afasta a vedação legal insculpida no art. 7º, §3º da Lei nº 8.666/93;

Quesito (ii): o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.127/2009 pode ser aplicado também aos contratos de locação produzidos na forma de “locação de ativos”;

Quesito (iii): a contratação na forma de “locação de ativos” não poderá ser fundamentada única e exclusivamente nos princípios da eficiência e da isonomia, diante da necessidade de se observar os demais princípios e dispositivos legais vigentes no ordenamento jurídico pátrio.

Posteriormente, por meio da Lei nº 13.190/2015, foi incluído o artigo 47-A na Lei nº 12.462/2011 (que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações - RDC), o qual previu uma espécie de locação de ativos ou locação por encomenda, tanto de bens imóveis quanto de bens móveis:

Art. 47-A - A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração.

§ 1º - A contratação referida no *caput* sujeita-se à mesma disciplina de dispensa e inexigibilidade de licitação aplicável às locações comuns.

§ 2º - A contratação referida no *caput* poderá prever a reversão dos bens à administração pública ao final da locação, desde que estabelecida no contrato.

§ 3º - O valor da locação a que se refere o *caput* não poderá exceder, ao mês, 1% (um por cento) do valor do bem locado.

Com a previsão legal, afastaram-se quaisquer dúvidas acerca da possibilidade de utilização desse modelo contratual no âmbito das contratações públicas.

Ocorre que, alterando o cenário jurídico, a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) determinou a revogação do art. 47-A da Lei nº 12.462/2011 em 30 de dezembro de 2023, nos termos do artigo 193, II, alínea “c”<sup>5</sup>, não tendo reproduzido seu conteúdo em qualquer outro dispositivo.

Tal alteração normativa não impede, contudo, a meu ver, a celebração dos contratos de locação de ativos pela Administração Pública, notadamente diante da já mencionada possibilidade de que sejam firmados contratos atípicos que possam melhor atender às necessidades administrativas e às demandas sociais.

Especificamente quanto à utilização da locação de ativos no âmbito dos contratos referentes à iluminação pública, vê-se que alguns Tribunais de Contas têm se deparado, recentemente, com o enfrentamento da matéria.

5 Art. 193. Revogam-se:

(...)

II - em 30 de dezembro de 2023:

(...)

c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

A título exemplificativo, mencione-se que, no âmbito da Representação nº 16451.989.20, o Tribunal de Contas de São Paulo entendeu possível a adoção do modelo, desde que demonstrada sua vantajosidade, conforme trecho seguinte do voto condutor do acórdão:

Já com relação a escolha do modelo de locação de ativos não posso deixar de consignar o esforço feito no entendimento do modelo da contratação pelos setores e órgãos que se manifestaram nos autos.

Isso porque a nomenclatura conferida ao ajuste “locação de equipamentos” acaba se confundindo com “aquisição de equipamentos”. Como dito “... trata-se de verdadeira aquisição de 12.121 equipamentos, a serem totalmente instalados nos primeiros seis meses de contrato e pagos em suaves 54 (cinquenta) prestações mensais e sucessivas.”

A original fórmula empregada, é certo, permitiu à Prefeitura de Ubatuba minimizar os impactos financeiros da renovação total de seu parque de iluminação, distribuindo ao longo de 05 (cinco) exercícios os custos da empreitada.

Consta ainda da instrução E nessa esteira, deve-se observar que a “locação de ativos”, modelo contratual por meio do qual o particular, com recursos próprios ou de terceiros, financia determinado ativo e, posteriormente, o loca à Administração, é recurso utilizado, em regra, quando há incapacidade econômica do órgão público de custear determinado projeto de infraestrutura, devidamente justificada por meio de criteriosa análise quanto aos aspectos da legalidade e economicidade da escolha.

É certo que a opção pela “locação de ativos” tem sido adotada por muitos órgãos da Administração Pública e não vejo como rejeitar nesse momento a validade e possibilidade jurídica desse formato de contratação e de seu cronograma de desembolso financeiro.

Entretanto, como bem salientou o MPC a opção deve estar amparada na demonstração da viabilidade econômico-financeira e de sua vantajosidade frente às demais modalidades, providência que deve ser efetivada ainda na fase preparatória do certame.

Assim, concluo pela improcedência do questionamento feito, com advertência para que a Prefeitura adote os procedimentos necessários a legitimar a opção adotada, o que, poderá ser aferido por ocasião da contratação e fiscalização ordinária desta Corte de Contas. (Tribunal de Contas de São Paulo, processo nº 16451.989.20, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini, p. 20/11/2020)

(sem grifos no original)

Na mesma esteira, cite-se decisão proferida pela Segunda Câmara do Tribunal de Contas de Minas Gerais no processo de denúncia de nº 1071424.

Dentro desse quadro, entendo que a Administração Pública pode celebrar contratos de locação de ativos visando à implementação, reordenação e modernização do sistema de iluminação pública, devendo a contratação, conforme mencionado no Acórdão nº 2150/20 – Tribunal Pleno, ser precedida por estudo técnico de viabilidade que comprove sua vantajosidade frente aos demais modelos contratuais cabíveis em cada caso.

Diante de todo o exposto, o primeiro questionamento deve ser respondido nos seguintes termos:

I - Pode a administração substituir seu sistema de iluminação pública através da contratação de empresa para instalação e locação de luminárias LED, visando a implementação e reordenação luminotécnicas de áreas públicas?

Pode a Administração Pública, dentro do seu poder discricionário, visando à implementação, modernização e reordenação do sistema de iluminação pública, realizar a contratação de empresa para “locação” de luminárias de LED e prestação de serviços de instalação e manutenção, com a consolidação da propriedade sobre os equipamentos, pelo Município, ao final do contrato, desde que a contratação seja precedida por estudo técnico de viabilidade que demonstre a vantajosidade da modalidade contratual escolhida frente às demais opções possíveis.

II - É possível que a locação das luminárias de LED e com posterior consolidação da propriedade sobre os equipamentos locados ao final do contrato, seja realizada por contratação na modalidade Pregão?

De início, vale ressaltar que a atual previsão do art. 47-A da Lei nº 12.462/2011 não impede, por si só, a realização da licitação na modalidade pregão, vez que a adoção do Regime Diferenciado de Contratações é facultativa, nos termos do art. 1º, § 2º do referido diploma normativo<sup>6</sup>.

Segundo o que prevê a Lei nº 10.520/2002 (vigente até 30/12/2023, conforme art. 193, II, “b”<sup>7</sup>, da Lei nº 14.133/2021), o pregão pode ser adotado para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”<sup>8</sup>.

Por sua vez, a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) mantém a definição legal<sup>9</sup>, tornando, porém, obrigatória a adoção da modalidade licitatória pregão para aquisição de bens e serviços considerados comuns<sup>10</sup>.

Ademais, destaca o novo diploma normativo que o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto no que se refere a serviços comuns de engenharia, definidos como

6 § 2º A opção pelo RDC deverá constar de forma expressa do instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei.

7 Art. 193. Revogam-se:  
(...)  
II - em 30 de dezembro de 2023:  
(...)  
b) a [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#);

8 Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.  
Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

9 Art. 6º (...) XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

10 Art. 6º (...) XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens<sup>11</sup>.

Pois bem. Na consulta mencionada anteriormente, decidida por meio do Acórdão nº 2150/20 – Tribunal Pleno, este Tribunal de Contas concluiu pela possibilidade de utilização da modalidade licitatória pregão para a contratação de bens e serviços de iluminação pública, “desde que se possa extrair do edital e do termo de referência, padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos, por meio de especificações usuais no mercado”.

Pontuou-se, na referida decisão, que:

Bens e serviços comuns são, portanto, os que não detêm qualquer especificidade que os tornem singularizáveis; não reclamam, na sua descrição, nenhuma adequação para o atendimento às necessidades do ente público. Não são necessariamente singelos ou simples; os objetos podem até apresentar complexidade técnica na sua definição ou execução, mas se a técnica neles envolvida é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado, sendo suficiente ao atendimento da necessidade da Administração, é possível adotar a modalidade pregão. (sem grifos no original)

A título exemplificativo, foram citados no acórdão os seguintes julgados do Tribunal de Contas da União, no intuito de demonstrar que mesmo objetos complexos podem ser considerados comuns para fins de adoção do pregão, desde que cumpridos os requisitos acima indicados:

Perfilho também o posicionamento de que é mais vantajosa a adoção da modalidade de pregão, pois o objeto do certame em questão pode ser considerado como serviços comuns, não obstante a sua complexidade. A meu ver estão presentes os requisitos da fungibilidade do objeto e da existência de uma padronização de qualidade e desempenho reconhecida no mercado correspondente, como bem demonstrou a Sefti”. (Representação 005.373/2007-3 - Acórdão 2658/2007 - Plenário. Relator: Raimundo Carreiro). “O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão se enquadra no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão.

<sup>11</sup> Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei](#).

(...)

Art. 6º.

(...)

XXI – (...)

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns. (Representação 012.678/2002-5 - Acórdão 313/2004 - Plenário. Relator: Benjamin Zymler).

Ainda que, na consulta respondida pelo Acórdão nº 2150/20 – Tribunal Pleno, o consulente tenha se referido à locação simples de luminárias de LED, com serviços de instalação e manutenção, o mesmo raciocínio se aplica integralmente à locação com posterior consolidação da propriedade, objeto da presente consulta, até porque a resposta oferecida por este Tribunal não fez qualquer distinção, tratando, genericamente, da possibilidade de utilização do pregão *“para a contratação de bens e serviços de iluminação pública”*.

Deve-se acrescentar à resposta, apenas, a obrigatoriedade de utilização do pregão caso cumpridos os requisitos, quando a licitação for regida pela nova Lei de Licitações.

Outrossim, deve ser consignada nestes autos a ressalva feita pelo ilustre Conselheiro Ivan Bonilha, relator do Acórdão nº 2150/20, naquela ocasião, no sentido de que a possibilidade (Lei nº 10.520/2002) ou a obrigatoriedade (Lei nº 14.133/2021) de adoção do pregão deve ser verificada em cada caso concreto, analisando-se detidamente o conteúdo do edital e do termo de referência da licitação, com a descrição completa e as características dos bens e serviços licitados, para que se possa concluir com segurança se estes podem ser considerados comuns.

Ante o exposto, a segunda indagação deve ser assim respondida:

II - É possível que a locação das luminárias de LED e com posterior consolidação da propriedade sobre os equipamentos locados ao final do contrato, seja realizada por contratação na modalidade Pregão?

Na contratação de bens e serviços de iluminação pública, inclusive no caso de locação com posterior consolidação da propriedade, quando os padrões de desempenho e qualidade de tais bens e serviços forem objetivamente definidos no edital e no termo de referência, por meio de especificações usuais de mercado, o que deverá ser analisado em cada caso concreto, é possível, no âmbito da Lei nº 10.520/2002, ou obrigatória, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, a utilização da modalidade licitatória pregão.

III - As despesas mensais do contrato de locação podem ser custeadas pelo Fundo de Contribuição para custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP)?

Estabelece o art. 149-A da Constituição Federal que cabe aos Municípios e ao Distrito Federal, por meio de lei, instituir contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (COSIP):

Art. 149-A - Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Parágrafo único - É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o *caput*, na fatura de consumo de energia elétrica.

Conforme bem apontado nos pareceres técnico e ministerial, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 666.404/SP, com repercussão geral reconhecida (tema 696), o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento quanto à possibilidade de utilização dos recursos arrecadados por meio da COSIP não apenas na manutenção dos serviços, mas também na expansão e aprimoramento da rede de iluminação pública, nos seguintes termos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 696. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS. MELHORAMENTO E EXPANSÃO DA REDE. POSSIBILIDADE.

1. O artigo 149-A, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional 39/2002, dispõe que “Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III”.

2. O constituinte não pretendeu limitar o custeio do serviço de iluminação pública apenas às despesas de sua execução e manutenção. Pelo contrário, deixou margem a que o legislador municipal pudesse instituir a referida contribuição de acordo com a necessidade e interesse local, conforme disposto no art. 30, I e III, da Constituição Federal.

3. A iluminação pública é indispensável à segurança e bem estar da população local. Portanto, limitar a destinação dos recursos arrecadados com a contribuição ora em análise às despesas com a execução e manutenção significaria restringir as fontes de recursos que o Ente Municipal dispõe para prestar adequadamente o serviço público.

4. Diante da complexidade e da dinâmica características do serviço de iluminação pública, é legítimo que a contribuição destinada ao seu custeio inclua também as despesas relativas à expansão da rede, a fim de atender as novas demandas oriundas do crescimento urbano, bem como o seu melhoramento, para ajustar-se às necessidades da população local.

5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento. Fixada a seguinte tese de repercussão geral: “É constitucional a aplicação dos recursos arrecadados por meio de contribuição para o custeio da iluminação pública na expansão e aprimoramento da rede”. (sem grifos no original)

Ressalte-se, de toda forma, que deverá haver previsão na legislação municipal ou distrital nesse sentido, sendo inviável a análise da legislação do ente consulente neste âmbito, por se tratar de processo de consulta.

O terceiro questionamento, portanto, deve ser respondido da seguinte forma:

III - As despesas mensais do contrato de locação podem ser custeadas pelo Fundo de Contribuição para custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP)?

As despesas mensais com a contratação realizada para fins de manutenção, expansão e aprimoramento da rede de iluminação pública podem ser custeadas

com recursos da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), nos termos previstos na legislação municipal ou distrital.

IV - É necessária autorização do Poder Legislativo, nos termos do art. 37, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que trata-se de locação de ativos, e não da aquisição ou assunção de obrigação para pagamento a posteriori, mas sim de locação de bens, não se equiparando a operações de crédito e sim enquadrando-se como serviços podendo avançar além do mandato atual?

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) conceitua operação de crédito, no artigo 29, inciso III, como sendo o:

compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Por sua vez, o art. 37 do mesmo diploma legal estabelece que:

Art. 37 - Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:  
(...)  
IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

Conforme muito bem pontuado nos opinativos instrutórios, a contratação em questão não consiste numa mera locação de bens ou prestação de serviços, como argumentado pela municipalidade, uma vez que a remuneração do particular engloba a amortização dos investimentos realizados e o lucro do negócio, e ao final do contrato a propriedade dos bens é vertida à Administração Pública.

Nesse ponto, a Coordenadoria de Gestão Municipal mencionou que, debruçando-se sobre o tema relativo aos contratos de locação de ativos e ao seu enquadramento de despesa, ainda que referindo-se mais especificamente às contratações na área de saneamento básico, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo exarou posicionamento no sentido de que,

quanto ao enquadramento da despesa, o empreendimento é considerado um ativo financiado e, enquanto dívida de longo prazo, impõe à Administração Pública o cumprimento dos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/2000, relativo ao endividamento e à realização de operações de crédito (...). (Acórdão nº 635/2013<sup>12</sup>).

12 Pronunciar-se favoravelmente à possibilidade de celebração de contrato de locação de ativos, precedida de concessão do direito real de uso de área pública, reconhecendo-o como modalidade de contratação atípica, na forma da fundamentação desta decisão; quanto ao enquadramento da despesa, o empreendimento é considerado um ativo financiado e, enquanto dívida de longo prazo, impõe à Administração Pública o cumprimento dos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/2000, relativos ao endividamento e à realização de operações de crédito, sob os registros de que as sociedades de economia mista não se subsumem aos limites mencionados, nos termos da LRF." (ESPÍRITO SANTO. TCE. Acórdão TC-635/2013. Processo Tc-5617/2012. Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun Relator, Vitória, 12 de dezembro de 2013)

Nessa mesma linha, entenderam a unidade técnica e o Ministério Público de Contas – posicionamento que corroboro – que a realização de infraestrutura na área de iluminação pública por particular, por meio de contrato de locação de ativos, deve ser considerada um “ativo financiado”, representando, em termos contábeis, dívida de longo prazo, o que impõe à Administração Pública a obediência ao art. 37, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a previsão orçamentária da despesa.

Vale ressaltar, aliás, que a locação de ativos, conforme já mencionado anteriormente, consiste numa modalidade contratual bastante invocada quando a Administração se encontra numa situação de indisponibilidade imediata de recursos para investimento em infraestrutura, permitindo que o ente público tenha acesso aos bens, mas realize o pagamento de forma diferida no tempo, o que confirma a natureza assemelhada do contrato às operações de crédito.

Apenas a título meramente ilustrativo, veja-se que o próprio município consulente justifica a modalidade contratual escolhida na impossibilidade de arcar, de forma direta e imediata, com os custos relativos à aquisição das luminárias de LED para implementação e reordenação do sistema de iluminação pública municipal.

Assim, o quarto questionamento deve ser assim respondido:

IV - É necessária autorização do Poder Legislativo, nos termos do art. 37, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que trata-se de locação de ativos, e não da aquisição ou assunção de obrigação para pagamento a posteriori, mas sim de locação de bens, não se equiparando a operações de crédito e sim enquadrando-se como serviços podendo avançar além do mandato atual?

A contratação questionada envolve uma espécie de “ativo financiado” e possui natureza de dívida de longo prazo, uma vez que a remuneração do particular pela realização do ativo (que engloba a amortização do investimento realizado e o lucro do negócio) ocorre de forma diferida no tempo, com a consolidação da propriedade dos bens pela municipalidade ao final do contrato, impondo à Administração Pública a observância ao artigo 37, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo, portanto, haver previsão orçamentária da despesa.

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Pode a administração substituir seu sistema de iluminação pública através da contratação de empresa para instalação e locação de luminárias LED, visando a implementação e reordenação luminotécnicas de áreas públicas?

Pode a Administração Pública, dentro do seu poder discricionário, visando à implementação, modernização e reordenação do sistema de iluminação pública, realizar a contratação de empresa para “locação” de luminárias de LED e prestação de serviços de instalação e manutenção, com a consolidação da propriedade sobre

os equipamentos, pelo Município, ao final do contrato, desde que a contratação seja precedida por estudo técnico de viabilidade que demonstre a vantajosidade da modalidade contratual escolhida frente às demais opções possíveis.

II - É possível que a locação das luminárias de LED e com posterior consolidação da propriedade sobre os equipamentos locados ao final do contrato, seja realizada por contratação na modalidade Pregão?

Na contratação de bens e serviços de iluminação pública, inclusive no caso de locação com posterior consolidação da propriedade, quando os padrões de desempenho e qualidade de tais bens e serviços forem objetivamente definidos no edital e no termo de referência, por meio de especificações usuais de mercado, o que deverá ser analisado em cada caso concreto, é possível, no âmbito da Lei nº 10.520/2002, ou obrigatória, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, a utilização da modalidade licitatória pregão.

III - As despesas mensais do contrato de locação podem ser custeadas pelo Fundo de Contribuição para custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP)?

As despesas mensais com a contratação realizada para fins de manutenção, expansão e aprimoramento da rede de iluminação pública podem ser custeadas com recursos da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), nos termos previstos na legislação municipal ou distrital.

IV - É necessária autorização do Poder Legislativo, nos termos do art. 37, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que trata-se de locação de ativos, e não da aquisição ou assunção de obrigação para pagamento a posteriori, mas sim de locação de bens, não se equiparando a operações de crédito e sim enquadrando-se como serviços podendo avançar além do mandato atual?

A contratação questionada envolve uma espécie de “ativo financiado” e possui natureza de dívida de longo prazo, uma vez que a remuneração do particular pela realização do ativo (que engloba a amortização do investimento realizado e o lucro do negócio) ocorre de forma diferida no tempo, com a consolidação da propriedade dos bens pela municipalidade ao final do contrato, impondo à Administração Pública a observância ao artigo 37, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo, portanto, haver previsão orçamentária da despesa.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, na sequência à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência e encaminhamentos, conforme requerimento de peça nº 12, e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

### 3 VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (VENCIDO)

Trata-se de consulta formulada por Reinaldo Grola, prefeito do município de Lunardelli, que apresentou os seguintes quesitos:

- I - Pode a administração substituir seu sistema de iluminação pública através da contratação de empresa para instalação e locação de Luminárias LED, visando a implementação e reordenação luminotécnicas de áreas públicas?
- II - É possível que a locação das luminárias de LED e com posterior consolidação da propriedade sobre os equipamentos locados ao final do contrato, seja realizada por contratação na modalidade Pregão?
- III - As despesas mensais do contrato de locação podem ser custeadas pelo Fundo de Contribuição para custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP)?
- IV - É necessária autorização do Poder Legislativo, nos termos do art. 37 inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que trata-se de locação de ativos, e não da aquisição ou assunção de obrigação para pagamento a posteriori, mas sim de locação de bens, não se equiparando a operações de crédito e sim enquadrando-se como serviços podendo avançar além do mandato atual?

Os quesitos receberam respostas uniformes pela Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) e pelo Ministério Público de Contas (MPC). O voto do relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, acompanhando os pareceres uniformes, respondeu aos quesitos da seguinte forma:

- I - Pode a Administração Pública, dentro do seu poder discricionário, visando à implementação, modernização e reordenação do sistema de iluminação pública, realizar a contratação de empresa para “locação” de luminárias de LED e prestação de serviços de instalação e manutenção, com a consolidação da propriedade sobre os equipamentos, pelo Município, ao final do contrato, desde que a contratação seja precedida por estudo técnico de viabilidade que demonstre a vantajosidade da modalidade contratual escolhida frente às demais opções possíveis.
- II - Na contratação de bens e serviços de iluminação pública, inclusive no caso de locação com posterior consolidação da propriedade, quando os padrões de desempenho e qualidade de tais bens e serviços forem objetivamente definidos no edital e no termo de referência, por meio de especificações usuais de mercado, o que deverá ser analisado em cada caso concreto, é possível, no âmbito da Lei nº 10.520/2002, ou obrigatória, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, a utilização da modalidade licitatória pregão.
- III - As despesas mensais com a contratação realizada para fins de manutenção, expansão e aprimoramento da rede de iluminação pública podem ser custeadas com recursos da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), nos termos previstos na legislação municipal ou distrital.
- IV - A contratação questionada envolve uma espécie de “ativo financiado” e possui natureza de dívida de longo prazo, uma vez que a remuneração do particular pela realização do ativo (que engloba a amortização do investimento realizado e o lucro do negócio) ocorre de forma diferida no tempo, com a consolidação da propriedade dos bens pela municipalidade ao final do contrato, impondo à Administração Pública a observância ao artigo 37, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo, portanto, haver previsão orçamentária da despesa.

Em que pese o voto do relator, embora concordando com a resposta dada aos quesitos 3 e 4, pelas razões do seu voto, DIVIRJO das respostas dadas aos quesitos 1 e 2 pelas seguintes razões.

A questão gira em torno da possibilidade e das condições para a contratação do objeto, locação de luminárias de LED e prestação de serviços de instalação e manutenção, com a consolidação da propriedade sobre os equipamentos pelo Município ao final do contrato.

Embora o parecer jurídico de peça 4 não tenha sido explícito, identifico duas dúvidas principais de interpretação da legislação: a) se é possível contratar o objeto na forma de locação ou é necessária a licitação para a compra dos bens; e b) sendo possível a locação, se o objeto deve ser contratado na forma de concessão.

Pois bem, a escolha em realizar a compra ou a locação de um bem sempre depende de estudo técnico preliminar, na forma do art. 44 da Lei 14.133/21:

Art. 44. Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

Desse modo, há norma jurídica suficientemente clara quanto aos critérios para a decisão da administração, de modo que, somente no exame do caso concreto, por meio de estudo técnico preliminar, será possível oferecer uma resposta quanto à regularidade do ato administrativo, não sendo cabível oferecer resposta adequada por meio de consulta.

Quanto à necessidade de concessão, concluo que a contratação conjunta do objeto de locação de luminárias de LED – por locação com consolidação da propriedade, arrendamento mercantil, etc – com o objeto de prestação de serviços de instalação e manutenção, nos casos em que houver vantagem de economia de escala, redução de custos de gestão ou outras vantagens na forma do art. 40, §3º, da Lei 14.133/21, quando a prestação dos serviços de manutenção tenha prazo superior a 5 (cinco) anos, somente pode ser realizada por meio de contrato de concessão administrativa na forma do art. 2º, §2º, da Lei 11.079/04, considerando o art. 113 da Lei 14.133/21.

Afinal, muito embora os contratos de locação possam ter prazos maiores, na forma do art. 110 da Lei 14.133/21, os contratos de prestação de serviços continuados só podem ser firmados por até 5 (cinco) anos, na forma do art. 106 da Lei 14.133/21. Assim, em caso de aglutinação dos objetos, aplicam-se os critérios do art. 113 da Lei 14.133/21.

Diante das circunstâncias postas pela consulta formulada, considero que o objeto delineado em tese é a contratação da instalação e da operação de parque de iluminação.

O próprio voto do relator apresenta o quadro:

[...] a contratação em questão não consiste numa mera locação de bens ou prestação de serviços, como argumentado pela municipalidade, uma vez que a remuneração do particular engloba a amortização dos investimentos realizados e o lucro do negócio, e, ao final do contrato, a propriedade dos bens é vertida à Administração Pública.

Pois bem, somente concessões contemplam cláusulas contratuais de amortização de investimentos do contratado, reversão de bens à administração e prestação de serviços por prazo superior a 5 (cinco) anos (art. 2º, III; art. 36, da Lei 8.987/95 c/c art. 2º, §4º, II; art. 5º, I, da Lei 11.079/04).

No caso de contratações com aglutinação desses objetos por prazo de até 5 (cinco) anos, deve ser aplicado o art. 113 da Lei 14.133/21.

Caso sejam parcelados os objetos, e a Administração opte pela contratação autônoma da locação de luminárias de LED (por locação com consolidação da propriedade, arrendamento mercantil, etc), é aplicável o art. 44 c/c art. 51 c/c art. 110 da Lei 14.133/21.

Do mesmo modo, parcelado o objeto, a contratação do fornecimento de serviços de manutenção pode ser realizada por meio de licitação na forma do art. 47 e ss. da Lei 14.133/21.

Feitas essas considerações, os quesitos devem ser respondidos nos seguintes termos:

I - A implementação, a modernização e o reordenação do sistema de iluminação pública por meio da contratação de fornecedora de luminárias de LED em conjunto com a contratação do fornecimento de serviços de instalação e manutenção, com cláusula de reversão de bens ao município, nos casos em que houver a demonstrada vantagem do não parcelamento do objeto e quando o prazo de duração do contrato for superior a 5 (cinco) anos deve ser realizada por meio de concessão administrativa regida pelo art. 2º, §2º, da Lei 11.079/04. Caso o contrato tenha duração de até 5 (cinco) anos, em caso de aglutinação dos objetos, é aplicável o art. 113 da Lei 14.133/21, e, em caso de parcelamento dos objetos, a aquisição das luminárias pode ser realizada na forma do art. 44 c/c art. 51 c/c art. 110 da Lei 14.133/21, e o fornecimento dos serviços de manutenção na forma do art. 47 e ss. da Lei 14.133/21.

II - Nas contratações indicadas na forma do item anterior, quando aplicável a concessão, é inviável a modalidade pregão, em razão da previsão do art. 10 da Lei 11.079/04, que exige a modalidade concorrência ou diálogo competitivo. Quando aplicável a Lei 14.133/21, admite-se a modalidade pregão, na forma da lei.

Quanto aos quesitos III e IV, acompanho o voto do relator.

## 4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Pode a administração substituir seu sistema de iluminação pública através da contratação de empresa para instalação e locação de luminárias LED, visando a implementação e reordenação luminotécnicas de áreas públicas?

Pode a Administração Pública, dentro do seu poder discricionário, visando à implementação, modernização e reordenação do sistema de iluminação pública, realizar a contratação de empresa para “locação” de luminárias de LED e prestação de serviços de instalação e manutenção, com a consolidação da propriedade sobre os equipamentos, pelo Município, ao final do contrato, desde que a contratação seja precedida por estudo técnico de viabilidade que demonstre a vantajosidade da modalidade contratual escolhida frente às demais opções possíveis;

II - É possível que a locação das luminárias de LED e com posterior consolidação da propriedade sobre os equipamentos locados ao final do contrato, seja realizada por contratação na modalidade Pregão?

Na contratação de bens e serviços de iluminação pública, inclusive no caso de locação com posterior consolidação da propriedade, quando os padrões de desempenho e qualidade de tais bens e serviços forem objetivamente definidos no edital e no termo de referência, por meio de especificações usuais de mercado, o que deverá ser analisado em cada caso concreto, é possível, no âmbito da Lei nº 10.520/2002, ou obrigatória, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, a utilização da modalidade licitatória pregão;

III - As despesas mensais do contrato de locação podem ser custeadas pelo Fundo de Contribuição para custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP)?

As despesas mensais com a contratação realizada para fins de manutenção, expansão e aprimoramento da rede de iluminação pública podem ser custeadas com recursos da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), nos termos previstos na legislação municipal ou distrital;

IV - É necessária autorização do Poder Legislativo, nos termos do art. 37, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que trata-se de locação de ativos, e não da aquisição ou assunção de obrigação para pagamento a posteriori, mas sim de locação de bens, não se equiparando a operações de crédito e sim enquadrando-se como serviços podendo avançar além do mandato atual?

A contratação questionada envolve uma espécie de “ativo financiado” e possui natureza de dívida de longo prazo, uma vez que a remuneração do particular pela

realização do ativo (que engloba a amortização do investimento realizado e o lucro do negócio) ocorre de forma diferida no tempo, com a consolidação da propriedade dos bens pela municipalidade ao final do contrato, impondo à Administração Pública a observância ao artigo 37, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo, portanto, haver previsão orçamentária da despesa;

V - após o trânsito em julgado da decisão, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, na sequência à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência e encaminhamentos, conforme requerimento de peça nº 12, e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido) não acompanhou o voto do Relator em sua totalidade.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 20 de junho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# ÍNDICE DE DESPESA COM PESSOAL CÔMPUTO - FOLHA DE PAGAMENTO - FUNDAÇÃO MUNICIPAL

PROCESSO N° : 477800/23  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : COORDENADORIA DE GESTÃO MUNICIPAL  
INTERESSADO : COORDENADORIA DE GESTÃO MUNICIPAL, TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

## ACÓRDÃO N° 1512/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Questionamento acerca das despesas com folha de pagamento de fundações de saúde municipais. Serviços de média e alta complexidade. Exclusão do cômputo dos índices de gasto com pessoal do município. Impossibilidade. As fundações fazem parte da administração Indireta. Dever de obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal. Resposta nos termos da fundamentação.

### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente deste Tribunal de Contas, o Excelentíssimo Fernando Augusto Mello Guimarães, pela qual questiona o seguinte:

a) As despesas com folha de pagamento de fundações de saúde municipais que atendam serviços de saúde de média e alta complexidade devem ser excluídas do cômputo dos índices de pessoal do município? b) No caso de resposta positiva à questão anterior, quais cargos da folha de pagamento devem ser excluídos do cálculo, somente os ligados à área de saúde de média e alta complexidade ou os cargos administrativos e de gestão também devem ser excluídos? c) Ainda no caso de resposta positiva, é necessário para a exclusão do cálculo que tais cargos não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal do próprio município, nos termos da Instrução Normativa n° 174/2022.

Pela Instrução n° 3.981/23 (peça 10), mantida pela Instrução n° 849/24 (peça 18), a Coordenadoria de Gestão Municipal sugeriu que a resposta aos questionamentos se dê nos seguintes termos:

Pergunta: As despesas com folha de pagamento de fundações de saúde municipais que atendam serviços de saúde de média e alta complexidade devem ser excluídas do cômputo dos índices de pessoal do município?

Resposta: Quando as despesas com os profissionais necessários à prestação dos serviços de média e alta complexidade estiverem contempladas na própria folha de pagamento das fundações públicas não é possível a sua exclusão do cômputo dos índices de pessoal do município.

Pergunta: No caso de resposta positiva à questão anterior, quais cargos da folha de pagamento devem ser excluídos do cálculo, somente os ligados à

área de saúde de média e alta complexidade ou os cargos administrativos e de gestão também devem ser excluídos?

Resposta: Prejudicada

Pergunta: Ainda no caso de resposta positiva, é necessário para a exclusão do cálculo que tais cargos não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal do próprio município, nos termos da Instrução Normativa nº 174/2022?"

Resposta: Prejudicada.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 273/23 (peça 11), mantido pelo Parecer nº 95/24 (peça 19), se manifestou pela seguinte resposta ao primeiro questionamento: “os gastos com a folha de pagamento de fundações municipais que prestem serviços de saúde de média e alta complexidade deverão compor o índice de despesa com pessoal, nos termos dos artigos 18 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal”. Por consequência, a resposta aos demais questionamento restou prejudicada.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, na medida que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos artigos 311 e 312, inciso IV, do Regimento Interno<sup>1</sup>.

Em relação ao mérito, no tocante ao primeiro questionamento “a) as despesas com folha de pagamento de fundações de saúde municipais que atendam serviços de saúde de média e alta complexidade devem ser excluídas do cômputo dos índices de pessoal do município?”, conforme fundamentação a seguir exposta, entendo que a resposta deve ser respondida negativamente.

Inicialmente, convém destacar que tenho me posicionado no sentido de que os serviços especializados, os plantões médicos prestados em período noturno, finais de semana e feriados e os serviços de saúde de média e alta complexidade têm sido considerados de natureza complementar às ações de Atenção Básica de Saúde a que se refere a Portaria nº 2.488/2011, do Ministério da Saúde e, desta forma, extrapolam a competência municipal, de modo que não devem ser considerados no índice de pessoal dos municípios.

Este entendimento foi sedimentado nesta Corte pelo Acórdão nº 106/24 – STP, do Tribunal Pleno, de minha relatoria, proferido na Consulta de nº 295.714/16, pelo qual restou decidido quanto à possibilidade de exclusão do cálculo das despesas

<sup>1</sup> Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

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

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

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

V - ser formulada em tese.

Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: (...): IV - O Presidente e os Conselheiros do Tribunal de Contas.

com pessoal os valores despendidos com a terceirização de serviços médicos não compreendidos na Atenção Básica à Saúde.

No entanto, meu posicionamento nesta Corte se firma dentro do contexto das terceirizações dos serviços de saúde. O entendimento é diverso quando se trata das despesas com folha de pagamento de fundações de saúde municipais.

Inicialmente, destaco que as fundações públicas fazem parte da administração indireta<sup>2</sup>, sendo controladas (administradas) pelo poder público na acepção empresarial da expressão<sup>3</sup>. Sobre isso, destaco o conceito de Fundação adotado pela Professora Maria Sylvania Zanella Di Pietro<sup>4</sup>, que leciona o seguinte:

(...) pode-se definir a fundação instituída pelo Poder Público como o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de autoadministração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei.

No que diz respeito ao regime jurídico dos seus servidores, as fundações de direito público devem obediência aos artigos 37 e 39 da Constituição Federal, que determinam:

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 (...).

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Sobre isso é importante destacar, no entanto, que em relação às fundações de direito privado instituídas pelo poder público, no que diz respeito ao regime de pessoal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que o regime jurídico de seus prestadores de serviço é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (ADI 4.247, Relator Ministro Marco Aurélio, julgado em 03/11/2020), não sendo exigível o regime jurídico único previsto no artigo 39 da Constituição Federal (RE 716.378, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 07/08/2019).

De toda forma, as fundações, mesmo as constituídas como pessoas jurídicas de caráter eminentemente privado, estão submetidas à fiscalização do controle externo.

2 Artigo 4º do Decreto-Lei nº 200/67:  
Art. 4º A Administração Federal compreende:  
I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.  
II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:  
(...) d) fundações públicas.

3 6 ADI 1.923. Voto-Vista do Ministro Luiz Fux, pág. 80.

4 Di Pietro, Maria Sylvania Zanella Direito administrativo. - 29.ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 541.

Cito o estudo aprofundado promovido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo<sup>5</sup>, que justifica de forma muito didática a necessidade desta fiscalização do controle externo, sobre as fundações não típicas (as fundações típicas são aquelas instituídas e mantidas pelo Poder Público):

A fundação de apoio é instituída, mas não mantida pelo Poder Público; isso, apesar de vender, em predominância, bens e serviços para entidades governamentais (no mais das vezes, serviços de saúde, de educação e relacionados a pesquisas). Regula-se pelo direito privado em tudo o que não contraria os fins governamentais; com efeito, não tem a entidade de apoio vontade inteiramente própria; pode ser extinta, mediante lei, pelo instituidor: a Administração central. Tal qual a empresa estatal não dependente, tal fundação comparece, no orçamento, de duas formas: a) vinculando dotação para o ente central adquirir-lhe bens e serviços; b) detalhamento da programação de investimentos. Eis exemplos de fundação típica: Fundação Adib Jatene, Fundação Zerbini, Fundação Padre Anchieta.

(...)

#### 4.2 - A Fiscalização das Fundações

(...)

##### 4.2.2 - Fiscalização da Fundação de Apoio

Na fiscalização da fundação de apoio vê-se mais a gestão conforme as normas próprias (estatuto, regimento, regulamento de pessoal); observa-se, de igual modo, o adequado uso do aportado patrimônio público e, ainda, a eventual reiteração de déficits anuais, posto que é isso risco fiscal para a Administração direta (Prefeitura).

No tocante às aquisições, não se exige licitação para as atividades-fim (ex.: a Fundação Zerbini não precisa licitar a compra de um equipamento de radiologia). Contudo, a fundação de apoio deve, sim, fazer licitação para suprir sua atividade-meio (ex.: compra de material de escritório e limpeza; contratação de serviços de vigilância).

Relativamente à admissão de pessoal, não há necessidade de concurso para profissionais que atuarão na atividade-fim (ex.: contratação de cientista para a Fundação Adib Jatene se submete apenas ao regulamento interno e, não, a concurso público); todavia, os que militarão na atividade-meio, esses sim, serão admitidos por concurso público (ex.: atendentes, pessoal de escritório, vigilantes).

Ainda, convém destacar que apesar da diferenciação jurisprudencial acerca da forma de contratação das fundações de direito público e de direito privado, a Lei de Responsabilidade Fiscal – editada para disciplinar os artigos 163 a 169 da Constituição Federal – não promoveu qualquer distinção entre elas, impondo obrigatoriedade de observância.

Vejamos o que dispõe o artigo 1º, § 2º e §3º, inciso I, do referido caderno legal:

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

(...)

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

5 Disponível em <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/o-tribunal-e-as-entidades-municipais-da-administracao-indireta-dez-2012.pdf>> Acesso em 25/04/2024.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

- a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;
- b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

Desta maneira, tem-se que as fundações – sejam elas instituídas e mantidas pelo poder público (doutrinariamente chamadas de autarquias fundacionais); sejam elas instituídas, mas não mantidas pelo poder público – devem obediência à Lei Complementar nº 101/2000<sup>6</sup>.

Em se tratando fundações municipais, este Tribunal de Contas, no Acórdão nº 3.093/20 do Tribunal Pleno, de Relatoria do Excelentíssimo Ivens Zschoerper Linhares, proferido em sede de consulta com força normativa, já se posicionou no sentido de que uma fundação municipal constituída por lei, que recebe verbas do Poder Executivo Municipal, faz parte da Administração Pública Indireta, estando submetida aos artigos 18, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

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

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

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

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
  - II - Estados: 60% (sessenta por cento);
  - III - Municípios: 60% (sessenta por cento).
- (...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

6 DE TOLEDO JÚNIOR, Flávio Córrea. As autarquias, fundações e empresas estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista do TCU, n. 98, p. 29-34, 2003.

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

(...)

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

No referido Acórdão nº 3.093/20, também foi mencionado que, mesmo na hipótese de a Fundação Municipal se manter sem aportes de recursos do Tesouro Municipal, os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal permanecem aplicáveis.

Neste contexto, mesmo que prestem serviços de alta e média complexidade, as folhas de pagamento das fundações de saúde municipais devem ser contabilizadas nos gastos de pessoal do Poder Executivo Municipal, que não pode ultrapassar o percentual máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento) de sua receita corrente líquida, em conformidade com o artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101/2000.

Isso para evitar, conforme pontuado no manual criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo<sup>7</sup>, que essas entidades sirvam de “válvula de escape” para eventuais desvios da Prefeitura:

3.6 - A Despesa de Pessoal

Não há limites específicos para a despesa de pessoal de autarquias, fundações ou estatais dependentes.

Assim, **pode uma autarquia gastar com pessoal, por exemplo, 98% de sua receita, desde que, no consolidado de todo o Executivo, o percentual fique abaixo dos 54% incidentes sobre a receita corrente líquida do Município, ou seja, o limite fiscal daquele Poder.**

Verificado excessos naquelas entidades descentralizadas, pode a Prefeitura propor, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), freios ao dispêndio laboral de autarquias, fundações e estatais dependentes.

A propósito, pode-se também sugerir que a LDO enuncie impedimentos de término de gestão também para a Administração indireta; eis a vedação para assumir despesas nos dois últimos quadrimestres (art. 42 da LRF) ou da proibição de aumentar a despesa de pessoal nos derradeiros 180 dias do mandato (art. 21, parágrafo único da LRF).

Bastante salutar tal procedimento; **evita que sobreditas entidades sirvam de “válvula de escape” para eventuais desvios da Prefeitura.** (grifo nosso)

Neste contexto, compreendo que não é possível a desvinculação do orçamento de Fundação Pública das contas municipais, de modo que seus gastos com folha de pagamento, mesmo que atendam serviços de saúde de média e alta complexidade, integram o índice de despesa com pessoal da municipalidade.

De forma complementar, cito os precedentes do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro e Tribunal de Contas de Mato Grosso (grifo nosso):

<sup>7</sup> Manual Básico – O Tribunal e as Entidades Municipais da Administração Indireta – Autarquias, Fundações, Consórcios e Empresas Estatais do Município, 2012.

**TCE/RJ – Consulta nº 204.801-7/19.**

(...)

I - Pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, eis que presentes os pressupostos de admissibilidade;

II - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao consulente, Sr. Bruno Alves Boaretto, Prefeito do Município de Macuco, sendo-lhe respondido o que segue:

**II.1 - As fundações públicas de direito privado que atuem na área de saúde pública, mesmo as que celebrem contrato de gestão ou instrumento congênere com o ente público instituidor, são consideradas mantidas pelo Poder Público e, por isso, se sujeitam aos limites de gastos com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal;**

(...)

**TCE/RJ – Representação nº 207.966-3/22**

Ementa: REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELA SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO DESTE TRIBUNAL, VERSANDO SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE A **FUNDAÇÃO ESTATAL MANTIDA PELO MUNICÍPIO** OBSERVAR, EM SEU PROCESSO CONTÁBIL, OS PRINCÍPIOS, AS LEIS E AS NORMAS DA CONTABILIDADE PÚBLICA; ENVIAR, POR MEIO DO SIGFIS, OS INFORMES MENSIS, DE ACORDO COM A DELIBERAÇÃO TCE-RJ Nº 281/17, BEM COMO TODAS AS DEMAIS OBRIGAÇÕES EXIGIDAS POR ESTE ÓRGÃO DE CONTROLE; E **INTEGRAR O ORÇAMENTO FISCAL DO MUNICÍPIO COMO UMA ENTIDADE ESTATAL DEPENDENTE, INCLUSIVE NO QUE TOCA AOS GASTOS COM PESSOAL EFETUADOS PELA FUNDAÇÃO, QUE DEVEM ONERAR O LIMITE DE DESPESAS DE PESSOAL DO MUNICÍPIO DE NITERÓI.** NECESSIDADE DE OPORTUNIZAR O CONTRADITÓRIO AOS JURISDICIONADOS. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO POR ESTAREM PRESENTES OS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. COMUNICAÇÃO.

**TCE/MT - Processo nº 7.357/2013**

(...) Consórcios ou **Fundações Públicas, seja qual for seu regime jurídico - de direito público ou privado, devem ter seus gastos com pessoal englobados nos limites de despesa com pessoal do ente federativo instituidor (ou consorciado), que, no caso do Poder Executivo Municipal, consiste e até 54% (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida**, conforme previsão do artigo 19, inciso III c/c artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, resguardada, em se tratando dos consórcios, a proporcionalidade de participação estabelecida no respectivo contrato de rateio.

Também cito o Manual de Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas de São Paulo, que dispõe:

**2. Abrangência Institucional**

A Lei Complementar nº 101, de 2000, alcança todos os Entes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, seus Poderes, fundos e entidades da Administração Indireta: Autarquias, Fundações e Empresas Estatais, destas excluídas as empresas estatais que não dependem do Tesouro Central para realizar suas operações<sup>8</sup>.

**Mesmo não dependentes do Erário Central, Autarquias e Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público (Direito Público ou Privado) estão, todas elas, sujeitas aos limites e condições estabelecidos pela LRF.**

Por todo o exposto, seguindo os posicionamentos uniformes da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, compreendo que o primeiro questionamento deve ser respondido da seguinte forma: as fundações de saúde municipais integram

<sup>8</sup> Conforme art. 2º, III, LRF; art. 1º, § 1º, II, Resolução Senatorial 40/2001 e art. 2º, II da Resolução Senatorial 40/2001.

a Administração Pública Indireta, assim devem obediência às regras dos arts. 18, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que as despesas com sua folha de pagamento, mesmo que atendam serviços de saúde de média e alta complexidade, não devem ser excluídas do cômputo dos índices de gasto com pessoal do município.

Por consequência lógica, em relação ao segundo e terceiro questionamentos: b) No caso de resposta positiva à questão anterior, quais cargos da folha de pagamento devem ser excluídos do cálculo, somente os ligados à área de saúde de média e alta complexidade ou os cargos administrativos e de gestão também devem ser excluídos? c) Ainda no caso de resposta positiva, é necessário para a exclusão do cálculo que tais cargos não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal do próprio município, nos termos da Instrução Normativa nº 174/2022, compreendo que a respostas destes resta prejudicada.

## 2.1 VOTO

Em face de todo o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta formulada pelo Presidente deste Tribunal de Contas, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Questionamento 01: As despesas com folha de pagamento de fundações de saúde municipais que atendam serviços de saúde de média e alta complexidade devem ser excluídas do cômputo dos índices de pessoal do município?

Resposta: As fundações de saúde municipais integram a Administração Pública Indireta, assim devem obediência às regras dos arts. 18, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que as despesas com sua folha de pagamento, mesmo que atendam serviços de saúde de média e alta complexidade, não devem ser excluídas do cômputo dos índices de pessoal do município;

Questionamento 02: No caso de resposta positiva à questão anterior, quais cargos da folha de pagamento devem ser excluídos do cálculo, somente os ligados à área de saúde de média e alta complexidade ou os cargos administrativos e de gestão também devem ser excluídos?

Resposta: Prejudicada;

Questionamento 03: Ainda no caso de resposta positiva, é necessário para a exclusão do cálculo que tais cargos não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal do próprio município, nos termos da Instrução Normativa nº 174/2022?

Resposta: Prejudicada;

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria

de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno<sup>9</sup>.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER da presente Consulta formulada pelo Presidente deste Tribunal de Contas, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Questionamento 01: As despesas com folha de pagamento de fundações de saúde municipais que atendam serviços de saúde de média e alta complexidade devem ser excluídas do cômputo dos índices de pessoal do município?

Resposta: As fundações de saúde municipais integram a Administração Pública Indireta, assim devem obediência às regras dos arts. 18, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que as despesas com sua folha de pagamento, mesmo que atendam serviços de saúde de média e alta complexidade, não devem ser excluídas do cômputo dos índices de pessoal do município;

II - Questionamento 02: No caso de resposta positiva à questão anterior, quais cargos da folha de pagamento devem ser excluídos do cálculo, somente os ligados à área de saúde de média e alta complexidade ou os cargos administrativos e de gestão também devem ser excluídos?

Resposta: Prejudicada;

III - Questionamento 03: Ainda no caso de resposta positiva, é necessário para a exclusão do cálculo que tais cargos não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal do próprio município, nos termos da Instrução Normativa nº 174/2022?

Resposta: Prejudicada.

Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI

<sup>9</sup> Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) (...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 6 de junho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# RETIFICAÇÃO DO ACÓRDÃO 663/24

## MAGISTÉRIO - REGRAS DE TRANSIÇÃO - APLICAÇÃO

PROCESSO N° : 491204/08  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : FUNDO DE PREVIDENCIA MUNICIPAL DE ARAUCARIA  
INTERESSADO : FUNDO DE PREVIDENCIA MUNICIPAL DE ARAUCARIA, MARCOS TULESKI  
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

### ACÓRDÃO N° 1511/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Retificação de Acórdão. Consulta. Erro material no dispositivo. Retificação nos termos da ementa.

#### 1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de retificação do Acórdão n° 663/24 – Tribunal Pleno (peça 41), no qual este Tribunal buscou revisar seu posicionamento para admitir a aposentadoria especial de magistério com fundamento no art. 3° da Emenda Constitucional n° 47/05 combinado com o § 5° do art. 40, da Constituição Federal.

Compulsando o referido *decisum*, como bem observado pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Despacho n° 1298/24, peça 46), verifiquei que o Acórdão n° 663/24 – Tribunal Pleno (peça 41), na sua parte dispositiva, foi redigido nos seguintes termos:

Resposta: Os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, mas que se aposentaram após a referida emenda, possuem direito à paridade remuneratória e à integralidade no cálculo de seus proventos, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2° e 3° da EC 47/2005.

Já na ementa consta:

Consulta. Aposentadoria. Cargo de Professor. Combinação do art. 3° da Emenda Constitucional n° 47/05 c/c art. 40, §5°, da Constituição Federal. Reabertura da presente Consulta por força do Acórdão n° 2035/23 – Primeira Câmara. Entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal. Adequação da orientação deste Tribunal ao entendimento jurisprudencial vigente. Rediscussão. Possibilidade.

Ou seja, faz-se necessário retificar o dispositivo do Acórdão n° 663/24 – Tribunal Pleno (peça 41) para que faça constar no dispositivo que a combinação do art. 3° da Emenda Constitucional n° 47/05, com o § 5° do art. 40, da Constituição Federal, se aplica a aposentadoria dos professores, como indicado da ementa da decisão.

Dessa forma, entendo que a interpretação do dispositivo ficará mais clara e específica.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Ante o exposto, nos termos do art. 471, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal<sup>1</sup>, VOTO pela RETIFICAÇÃO do dispositivo do Acórdão nº 663/24 – Tribunal Pleno (peça 41), nos seguintes termos:

Pergunta: O disposto no artigo 3º, da Emenda Constitucional n. 47/2005, deve ser aplicado também aos professores que se beneficiam com o disposto no parágrafo 5º, do artigo 40, da Constituição Federal, assegurando-lhes a aposentadoria com redução de um ano de idade a cada ano excedente ao tempo de contribuição mínimo exigido pela Constituição?

Resposta: Sim. Conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas nº 139 e 156 de repercussão geral, é possível a combinação do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/05 com o art. 40, § 5º, da Constituição Federal para as aposentadorias dos professores.

É o voto.

Na sequência, remetam-se os autos ao Ministério Público de Contas para ciência.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhem-se à Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, § 2º, do Regimento Interno.

Em seguida, sigam os autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, para ciência e demais providências quanto ao Sistema Integrado de Atos de Pessoal – SIAP.

Cumpridas as formalidades legais, encaminhem-se à Diretoria de Protocolo para que promova o encerramento e arquivamento do processo, em conformidade com o artigo 398, § 1º e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno<sup>2</sup>.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do

<sup>1</sup> Art. 471. Os acórdãos e os pareceres prévios lavrados pelo Relator do processo, serão encaminhados para publicação até a sessão subsequente, devendo conter as assinaturas do Relator e do Presidente do órgão julgador. (Redação dada pela Resolução nº 95/2022)

Parágrafo único. Após o trânsito em julgado, o Relator reconhecendo erro material ou inexistência na redação do acórdão ou do parecer prévio, proporá a sua retificação ou declaração de nulidade, conforme o caso, mediante inclusão em pauta de julgamento, de forma destacada, e deliberação do órgão colegiado competente. (Redação dada pela Resolução nº 95/2022)

<sup>2</sup> Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) (...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em RETIFICAR o dispositivo do Acórdão nº 663/24 – Tribunal Pleno (peça 41), nos seguintes termos:

I - Pergunta: O disposto no artigo 3º, da Emenda Constitucional n. 47/2005, deve ser aplicado também aos professores que se beneficiam com o disposto no parágrafo 5º, do artigo 40, da Constituição Federal, assegurando-lhes a aposentadoria com redução de um ano de idade a cada ano excedente ao tempo de contribuição mínimo exigido pela Constituição?

Resposta: Sim. Conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas nº 139 e 156 de repercussão geral, é possível a combinação do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/05 com o art. 40, § 5º, da Constituição Federal para as aposentadorias dos professores.

Na sequência, remetam-se os autos ao Ministério Público de Contas para ciência.

Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar à Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, § 2º, do Regimento Interno.

Em seguida, sigam os autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, para ciência e demais providências quanto ao Sistema Integrado de Atos de Pessoal – SIAP.

Cumpridas as formalidades legais, encaminhem-se à Diretoria de Protocolo para que promova o encerramento e arquivamento do processo, em conformidade com o artigo 398, § 1º e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 6 de junho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente

## SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA CONTRATAÇÃO - ILUMINAÇÃO PÚBLICA - DISPENSA DE LICITAÇÃO

PROCESSO N° : 113169/22  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : LONDRINA ILUMINAÇÃO S.A.  
INTERESSADO : CLAUDIO SERGIO TEDESCHI  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N° 1501/24 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Londrina Iluminação S/A. Questionamentos atinentes à forma de contratação pela administração pública de sociedade de economia mista criada para realizar operações relacionadas com iluminação pública. Consulta recebida e respondida nos moldes doravante discorridos.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta devidamente recebida pelo Despacho.º 322/22-GCDA (peça nº09), formulada por Londrina Iluminação S/A, neste ato representada por seu Diretor Presidente, Claudio Sérgio Tedeschi, por meio da qual submete a este Tribunal questionamentos no seguinte sentido:

- a. As prefeituras municipais do Estado do Paraná, autarquias e fundações de direito público, bem como os órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário do Estado do Paraná, incluindo o Ministério Público e Tribunal de Contas podem contratar órgão ou entidade que integre a Administração Pública, de qualquer esfera de governo, criado especificamente para o objeto do contrato e regida pela Lei nº 13.303/2016, com dispensa de licitação fundamentada pelo inciso IX, do art. 75 da Lei nº 14.133/21?
- b. As prefeituras municipais do Estado do Paraná, autarquias e fundações de direito público, bem como os órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário do Estado do Paraná, incluindo o Ministério Público e Tribunal de Contas podem adquirir cotas de participação da S/A, com objetivo final da contratação por dispensa de licitação?
- c. Os Consórcios Municipais podem contratar sociedade de economia mista para a prestação de serviço público voltado para a manutenção, conservação e modernização de parque de iluminação pública?
- d. Tendo a Sociedade de Economia Mista sido criada para um fim específico, ela deverá participar de licitação pública para prestar serviços aos demais órgãos e entes da Administração Pública?
- e. É lícita a contratação da sociedade de economia mista para gerir parque de iluminação pública?
- f. Para fins de contratação baseada no inciso IX, do art. 75 da Lei 14.133/21, o contrato social da sociedade de economia deve conter, expressamente, o termo "PRESTAR SERVIÇOS PÚBLICOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA", ou esta finalidade pode estar contida de forma implícita?

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, na Informação nº 31/22 (peça nº08), destacou decisões com força normativa parcialmente atreladas à matéria

em destaque, quais sejam o Acórdão nº2217/18-STP<sup>1</sup>, o Acórdão nº1735/15-STP<sup>2</sup> e o Acórdão nº334/2007-STP<sup>3</sup>, enfatizando, ao final, a ausência de decisões com força normativa acerca da nova lei de licitações (Lei nº 14.133/21), o que somente permitiu uma análise das questões perante o regime jurídico da Lei nº 8.666/93.

Em seguida, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que se conjecturam impactos na atividade de fiscalização, motivo pelo qual o processo deve tramitar pela CGF após seu julgamento, considerando eventual necessidade de atualização das orientações às equipes de fiscalização (Despacho nº288/22, peça nº11).

A partir disso, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se conforme a seguir transcrito (Instrução nº4600/22, peça nº13):

Resposta: a unidade técnica responde que a pessoa jurídica de direito público interno, bem como os órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário do Estado do Paraná, incluindo o Ministério Público e Tribunal de Contas podem contratar por meio de dispensa de licitação órgão ou entidade que integre a Administração Pública, criado(a) para o fim específico de fornecer bens e serviços à Administração Pública, que não ofereça seus préstimos à iniciativa privada (ou seja, estão excluídas da possibilidade de dispensa as entidades regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais) que exercem atividades econômicas (ou mesmo prestem serviços públicos, mas em caráter concorrencial), desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, nos termos objetivos do art. 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/21. E, nos termos o Acórdão nº 2217/2018 – Tribunal Pleno, não há a necessidade de a entidade contratada pertencer à mesma esfera de poder do ente ou entidade contratante, desde que atenda aos requisitos anteriores.

Resposta: diante do esclarecimento constante na resposta ao questionamento nº 1, segundo o qual não é necessário que a entidade contratada pertença à mesma esfera de poder do ente ou entidade contratante, sendo importante, no entanto, que a prestação de bens ou serviços destinados à Administração Pública que criou a entidade sejam atividades destinadas exclusivamente à Administração e não à iniciativa privada, a questão nº 2 é no sentido de que a aquisição das cotas de participação da sociedade de economia mista é desnecessária, ficando a questão, portanto, prejudicada.

Resposta: esta unidade técnica opina pela possibilidade dos consórcios municipais contratarem com sociedade de economia mista para a prestação de serviço público voltado para a manutenção, conservação e modernização de parque de iluminação pública, desde que o façam mediante licitação, seja para fins de contratação de serviços nos moldes da Lei nº 14.133/21, seja para fins de delegação de serviço público pela contratação de concessão

1 Consulta. Dispensa de licitação. Administração indireta. Requisitos. Art. 24, VIII, da Lei n.º 8.666/93.

2 Consulta. SERCOMTEL S.A. - Telecomunicações. Pelo conhecimento da Consulta com fulcro no § 1º do artigo 38 da Lei Complementar 113/2005, tendo em vista relevante interesse público. I. A mera participação de sociedade de economia mista no capital social de empresa privada não a transforma em sociedade de economia mista, uma vez que ausente o requisito essencial da autorização legal para a sua criação. II. As empresas controladas submetem-se a um regime jurídico híbrido, devendo observar normas típicas de Direito Público, tais como a exigência de realização de concurso público para contratação de pessoal e a realização de procedimento licitatório para aquisição de bens, obras e serviços. III. As empresas estatais? incluindo as controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público? estão submetidas ao controle externo por parte dos Tribunais de Contas.

3 Ementa: Consulta. Sociedade de Economia Mista. Dispensa de licitação nos termos do art. 24, VIII da Lei 8.666/93. Possibilidade, desde que preenchidos os seguintes requisitos: a) a sociedade tenha sido criada anteriormente a edição da Lei 8.666/93, com a finalidade específica do objeto da consulta e b) os preços por ela praticados devem ser compatíveis com o mercado.

da modalidade administrativa, nos termos da Lei nº 11.079/04, e as opções administrativas de contratação devem estar devidamente justificadas em conformidade com a gestão estratégica de iluminação pública dos entes consorciados e também devidamente respaldadas nas leis de regência da contratação, bem como demonstrada a inviabilidade da prestação direta dos serviços pela Administração. Poderá o consórcio municipal, no entanto, efetuar contrato de programa com a sociedade de economia mista, caso ela se adeque à hipótese do artigo 4º, inciso IX, alínea “d” da Lei nº 11.107/05. Deverá a avença obedecer ao artigo 13 dessa mesma Lei, bem como estar prevista no protocolo de intenções a ser ratificado por lei e, em consequência, constar do contrato de constituição do consórcio, nos termos do artigo 5º da Lei nº 11.107/05.

Resposta: a sociedade de economia mista que tenha sido criada para fim específico deverá participar de licitação para prestar serviços aos órgãos, entes e entidades da Administração Pública se não atender as condicionantes elencadas na resposta à questão nº1 relativas à dispensa de licitação concedida às entidades. Na hipótese de contratação de outorga de delegação de serviço público, ela deverá ocorrer necessariamente mediante licitação, conforme exigido pelo artigo 175, *caput*, da Constituição Federal, sequer se podendo cogitar, na hipótese, de aplicação do artigo 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/21 – ou mesmo do artigo 24, inciso VIII, da lei nº 8.666/93, até porque a aplicação da Lei nº 8.666/93 ou 14.133/21 em conjunto com as Leis nº 8987/1995 e nº 11.097/2004 se dá de modo subsidiário, e não supletivo, não se podendo admitir, em regra, a adoção de dispensa de licitação para as hipóteses de outorga de delegação de serviços públicos. As empresas estatais atuantes em regime concorrencial, eventualmente, poderão contar com a previsão de dispensa de licitação em lei específica, em que pese essa legislação específica, no entanto, possa ser submetida a questionamento em relação à sua constitucionalidade, por ofensa ao artigo 173, §1º, inciso II da Constituição Federal, por afronta à isonomia e à livre concorrência, que devem prevalecer entre as pessoas jurídicas de direito privado atuantes no mercado.

Resposta: nenhum óbice legal existe à contratação de sociedade de economia mista que preste serviços de gestão de parque de iluminação pública, desde que observadas as condicionantes legais de contratação determinadas pelas leis de licitações e de leis de concessão de serviços públicos, das normativas da ANEEL e mesmo da lei de consórcios públicos, conforme já abordado nos questionamentos de nº3.

Resposta: uma vez que o contrato social, ou estatuto social, é ato constitutivo da sociedade de economia mista, é importante que nele conste claramente o seu objeto. Até porque essa é uma exigência do artigo 1º, §2º, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, aplicável às sociedades de economia mista por força no disposto no artigo 4º da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016. E, para fins de dispensa de licitação, nos termos do inciso IX do artigo 75 da Lei nº 14.133/21, faz-se necessário constar no estatuto social que o objeto da sociedade de economia mista destina-se a atender necessidade da Administração que a instituiu.

Em caráter incidental, como consequência do contido na análise supra e no Requerimento nº 64/22-PGC (peça nº 14), determinou-se, no Despacho nº 187/23-GCDA (peça nº 19), a intimação da parte consulente a fim de que, no prazo de 10 dias, esclarecesse o teor do quesito de número 2, bem como apresentasse parecer jurídico.

Com efeito, o expediente foi devidamente complementado (peça nº 31), o que motivou a manutenção das conclusões antes esboçadas pela unidade técnica (Instrução nº 2263/23, peça nº 32).

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 151/23 (peça nº33), assim se posicionou:

- (i) É possível se afirmar que a pessoa jurídica de direito público interno pode contratar por meio de dispensa de licitação órgão ou entidade que integre a Administração Pública, criada para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto da contratação, com respaldo no inciso IX, do art. 75 da Lei nº 14.133/21, desde que não seja atuante no mercado e que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.
- (ii) Considerando que não há vedação legal quanto à possibilidade de que a sociedade de economia mista contrate com ente de direito público interno diferente daquele que a tenha criado, entende-se desnecessária a aquisição de ações da empresa para fins de viabilização da contratação nos termos propostos.
- (iii) Corrobora-se com o entendimento exarado pela unidade técnica quanto ao presente quesito, no sentido da possibilidade de que os consórcios municipais contratem sociedade de economia mista para a prestação de serviço público de gestão de parque de iluminação pública, especialmente no que concerne à delegação por meio de permissão ou concessão, precedida de licitação, obedecidos os ditames da Lei nº 11.079/04.
- (iv) Entende-se que a dispensa de licitação está associada às hipóteses em que a Lei Geral de Licitações deve ser aplicada. Conforme os termos do quesito nº 01, haverá a dispensa para os termos do inciso IX, do art. 75, da Lei nº 14.133/21, se atendidos os requisitos ali elencados. No entanto, conforme os dispositivos constitucionais já mencionados, a prestação de serviço público de iluminação pública para fins de concessão ou permissão, somente poderá ocorrer se precedida de licitação. Assim sendo, haverá a incidência de lei específica em detrimento de lei geral, não havendo benefício para entidade em face de sua constituição.
- (v) Não há óbice legal que vede tal contratação, a qual deve ocorrer em estrita observância às leis de regência.
- (vi) Conforme bem respondido pela Coordenadoria de Gestão Municipal, a Lei nº 6404/76, que dispõe sobre as sociedades por ações, exige no §2º, do art. 2º, que o estatuto social defina o seu objeto de modo preciso e completo. Da mesma forma, para os fins da Lei nº 14.133/21, deverá restar especificada a finalidade para a qual a companhia foi criada, considerando que o inciso IX, do art. 75 exige, em seu texto que o órgão ou entidade tenha sido criado para o fim específico.

É relato.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em atenção ao disposto no artigo 311 do Regimento Interno desta C. Corte de Contas e segundo já certificado no r. Despacho nº 322/22-GCDA (peça nº 09), corroboro o preenchimento das premissas de admissibilidade para recebimento da presente consulta, razão pela qual ingresso no mérito das questões, na exata ordem proposta na exordial.

Inicialmente, foi perguntado se as prefeituras municipais do Estado do Paraná, autarquias e fundações de direito público, bem como os órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário do Estado do Paraná, incluindo o Ministério Público e Tribunal de Contas podem contratar órgão ou entidade que integre a Administração Pública, de qualquer esfera de governo, criado especificamente para o objeto do contrato e regida pela Lei nº 13.303/2016, com dispensa de licitação fundamentada pelo inciso IX, do art. 75 da Lei nº 14.133/21.

Acerca do tema, preconiza o artigo 75, IX, da Lei nº 14.133/2016:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

(...)

Desse modo, consoante bem destacado pelo Ministério Público de Contas, tem-se que a Nova Lei de Licitações manteve praticamente inalterada a previsão constante do artigo 24, VIII, da Lei nº 8.666/93, ressalva feita à eliminada exigência no sentido de que a entidade a ser contratada, integrante da Administração Pública, tivesse que ter sido criada para o fim específico a que se destina em momento anterior à vigência da prestes a ser revogada legislação em comento.

Considerada esta sutil alteração, entendo plenamente aplicável ao presente caso o juízo atingido no bojo do Acórdão nº 2217/18-STP, oportunidade em que esta Corte se deparou com demanda semelhante, apresentada por SERCOMTEL S/A Telecomunicações. Naquela ocasião, com amparo na Lei nº 8.666/93, estabeleceu-se que:

1) As prefeituras municipais do Estado do Paraná, autarquias e fundações de direito público, bem como os órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário do Estado do Paraná, incluindo o Ministério Público e Tribunal de Contas podem contratar órgão ou entidade que integre a Administração Pública, de qualquer esfera de governo, criada especificamente para o objeto do contrato, com dispensa de licitação?

Resposta: Em relação à questão I formulada pelo consulente, a pessoa jurídica de direito público interno pode contratar por meio de dispensa de licitação órgão ou entidade que integre a Administração Pública, criada especificamente para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto do contratação, em data anterior à vigência da Lei nº 8.666/1993, não atuante no mercado, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado, com respaldo no art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/1993 e com o disposto no item 2.1, supra;

2) Em caso positivo, com base em qual dispositivo legal?

Resposta: Quanto à questão II, os critérios ou base legal são o art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/1993, e o art. 34, VII, da Lei Estadual nº 15.608/07;

3) Na dicção do disposto no Art. 24, VIII, da Lei 8.666/93 e do correspondente Art. 34, VII da Lei Estadual nº 15.608/07, há necessidade que o órgão ou

entidade contratado, forneça produtos ou serviços exclusivamente à pessoa jurídica de direito público interno que o criou?”

Resposta: Por fim, no tocante à questão III, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades da Administração Pública, ou seja, é admitida a contratação direta dos órgãos e entidades estatais que forneçam exclusivamente à Administração Pública, não se exigindo que o contratado atenda apenas a esfera federativa da pessoa jurídica de direito público interno que o criou.

Em resumo, após a alteração legal mencionada, restam apenas como requisitos específicos para tal contratação (i) a ausência de atuação direta no mercado, bem como (ii) a necessidade de que o preço seja compatível com aquele praticado no mercado.

Na sequência, questionou-se se as prefeituras municipais do Estado do Paraná, autarquias e fundações de direito público, bem como os órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário do Estado do Paraná, incluindo o Ministério Público e Tribunal de Contas podem adquirir cotas de participação da S/A, com objetivo final da contratação por dispensa de licitação.

Diante da possibilidade legalmente autorizada de se proceder ao ajuste acima discorrido por dispensa de licitação, mostra-se despropositada a aquisição de cotas de participação da S/A suscitada para tal finalidade.

Ato contínuo, buscou-se sanar dúvida relacionada ao fato de os Consórcios Municipais poderem ou não contratar sociedade de economia mista para a prestação de serviço público voltado à manutenção, conservação e modernização de parque de iluminação pública.

Aqui, tal qual o fez o Ministério Público de Contas, recorro ao irretocável estudo desenvolvido pela unidade técnica, no qual se ponderou que:

A prestação de serviços voltada à manutenção, conservação e modernização do parque de iluminação pública é de atribuição dos municípios, por força do disposto no artigo 30, inciso V<sup>4</sup>, combinado com o artigo 149-A da Constituição Federal<sup>5</sup>.

Inclusive, pelo fato de a iluminação pública ser serviço público de caráter local, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, através da Resolução Normativa n° 414, de 09 de setembro de 2010<sup>6</sup>, (atualmente consolidada na Resolução Normativa n° 1000, de 7 de dezembro de 2021<sup>7</sup>), estabeleceu que os municípios são responsáveis por efetuar os serviços de reparo e substituição de materiais dos pontos de iluminação, além de realizar os projetos de

4 Art. 30. Compete aos Municípios:  
(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

5 Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. [\(Incluído pela Emenda Constitucional n° 39, de 2002\)](#)

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o *caput*, na fatura de consumo de energia elétrica.

6 Disponível em: [Resolução Normativa ANEEL N° 414 DE 09/09/2010 - Federal - LegisWeb](#) Acesso em 28.09.2022.

7 Disponível em: [ren20211000.pdf \(aneel.gov.br\)](#) Acesso em 28.09.2022.

ampliação, manutenção e modernização do sistema de iluminação pública<sup>8</sup>. Assim, desde 1 de janeiro de 2015, por força das disposições constantes nas Resoluções Normativas nº 414 e 479 da ANEEL (hoje substituídas pela Resolução Normativa nº 1000/2021), a competência da gestão de ativos de iluminação pública passou a ser das administrações municipais. E essas administrações passaram a ter responsabilidade pela operação e manutenção dos sistemas de iluminação pública, que até então eram geridos e operados pelas companhias de distribuição de energia<sup>9</sup>.

Observe-se que a expressão parque de iluminação pública denota o conjunto de instalações e de dispositivos da iluminação pública que compreendem os materiais dos pontos de iluminação pública, os quais dependem, para o bom funcionamento, da implementação dos serviços de reparo e substituição desses materiais.

Mas os serviços de iluminação pública não dizem respeito somente à manutenção desse parque. Segundo critérios estabelecidos pela ANEEL, entende-se compreendido no conceito de serviços de iluminação pública, além da manutenção do parque de iluminação pública, a realização de projetos de ampliação, manutenção e modernização desse sistema de iluminação.

Vale lembrar que, segundo a Constituição Federal, os serviços públicos de interesse local devem ser prestados diretamente pela municipalidade ou sob regime de concessão ou permissão, a serem contratualizados mediante prévia licitação, tanto por força do que dispõe o artigo 30, inciso V, da Constituição, quanto pelo que dispõe o caput do artigo 175 da Carta Magna<sup>10</sup>. Dessa forma, os serviços de iluminação pública (compreendidos neles os relativos ao parque de iluminação pública e à realização de projetos de ampliação, manutenção e modernização do sistema de iluminação) devem ser prestados diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão.

Logo, a contratação desses serviços destinados a atender a manutenção, conservação e modernização de parque de iluminação pública deve ocorrer, segundo a Constituição Federal, deve ocorrer através da outorga da delegação dos serviços através de concessão ou permissão, mas sempre mediante licitação.

A partir dessa análise, cabe tecer algumas considerações específicas quanto à contratação dos serviços de iluminação pública.

Uma vez que a iluminação pública é serviço público não remunerado por tarifa, é possível entender que, para o caso, o regime de delegação mais adequado seja o da concessão patrocinada, disciplinada pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004<sup>11</sup>.

8 Nesse sentido, os apontamentos das razões de decidir do Acórdão nº 1791/15 – Tribunal Pleno, da Consulta nº 1066695/14. Disponível em: [ACÓRDÃO N° 200/2005 \(tce.pr.gov.br\)](https://tce.pr.gov.br/acordao/2005/200/2005) Acesso em 28.09.2022.

9 Conforme esclarecido em: TREVISAN, Ricardo M. Concessões de iluminação pública. Ricardo M. Trevisan(ricardotrevisan.com), 2022, pg 07.

10 Diz o artigo 30, inciso V, que, é competência dos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Ainda, diz o Artigo 175, *caput* e parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal o seguinte: Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; (grifo nosso)

11 Art. 2º, §2º, da Lei nº 11.079/2004:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

E assim sendo, a modalidade licitatória a ser adotada para a licitação do regime de concessão patrocinada deverá ser ou a concorrência, ou o diálogo competitivo, nos termos do artigo 10 da Lei nº 11.079/2004<sup>12</sup>, os critérios de julgamento serão os elencados no artigo 12, inciso II, da Lei nº 11.079/2004<sup>13</sup> e a escolha de uma ou outra modalidade e de um ou outro critério de julgamento dependerá da discricionariedade administrativa e das circunstâncias de fato que ensejam a delegação dos serviços. Ademais, e tendo em vista que o município é o titular da gestão estratégica, tática e operacional dos serviços de iluminação pública, é importante destacar que, para se adotar a concessão administrativa conforme acima apontado, uma vez que será delegada a gestão tática dos serviços de iluminação pública através da concessão administrativa, o ente contratante deverá demonstrar a necessidade dessa avença, tendo em vista a realidade do ente a ser atendido pela delegação do serviço, os custos da contratação, as disposições de seus planos diretores de iluminação pública (se houver), do plano de desenvolvimento de iluminação pública, dentre outros elementos

- 12 § 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.(grifo nosso)
- Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: [\(Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021\)](#)
- I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:
- a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;
- b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no [§ 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e
- c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do art. 25 desta Lei, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos [arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;
- II – elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;
- III – declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;
- IV – estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;
- V – seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;
- VI – submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital; e
- VII – licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.
- § 1º A comprovação referida nas alíneas b e c do inciso I do *caput* deste artigo conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, observadas as normas gerais para consolidação das contas públicas, sem prejuízo do exame de compatibilidade das despesas com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.
- § 2º Sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele em que for publicado o edital, deverá ser precedida da atualização dos estudos e demonstrações a que se referem os incisos I a IV do *caput* deste artigo.
- § 3º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.
- 13 Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:
- (...)
- II – o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos [incisos I e V do art. 15 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), os seguintes:
- a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;
- b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

componentes da gestão estratégica dos serviços de iluminação pública<sup>14</sup>, bem como adequação da proposta de contratação de delegação de serviços às condicionantes da Lei nº 11.079/05, como a duração contratual mínima de cinco anos, por exemplo.

Do contrário, não sendo a intenção do gestor a de delegar a gestão operacional dos serviços de iluminação pública, a contratação desses serviços poderá ocorrer com fundamento na Lei nº 14.133/21, sempre de modo justificado, demonstrada a vantajosidade da contratação ao interesse público e sua adequação com a gestão estratégica de iluminação pública do ente municipal<sup>15</sup>, ficando a cargo da contratada somente a execução material dos serviços de iluminação pública, dentro dos prazos e ajustes permitidos pela Lei nº 14.133/21.

Feitas essas considerações, cabe agora discorrer a respeito da possibilidade de um consórcio público municipal poder contratar sociedade de economia mista para a prestação dos serviços de voltado para a manutenção, conservação e modernização de parque de iluminação pública.

Os consórcios públicos são pessoa jurídica (associação pública ou de direito privado) compostas pela conjugação de esforços e recursos entre entes federativos e tem por objeto o desenvolvimento de atividades vinculadas a interesses e competências comuns<sup>16</sup>.

Eles integram a Administração Indireta dos entes que se associaram para a sua formação e, por força do disposto no artigo 6º, §2º, da Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, devem observar as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.<sup>17</sup>

Dessa forma, observa-se que podem licitar e firmar contratos administrativos para contratação de bens, obras e serviços, bem como podem licitar para delegar serviços públicos a respeito dos quais sejam responsáveis, consoante designação do protocolo de intenções do consórcio e do contrato do consórcio público.

Nesse sentido, o artigo 4º da Lei nº 11.107/05 menciona que:

- 14 Nesse sentido, enfatizando que a municipalidade é responsável pela gestão estratégica do sistema de iluminação pública, podendo terceirizar a gestão operacional (de como fazer os serviços) e de execução dos serviços (gestão operacional) via parceria – público privada, ou terceirizar somente a execução dos serviços via contratação pela Lei de Licitações de regência. CASAGRANDE, Cristiano Gomes. Iluminação pública: panorama, tecnologias atuais e novos paradigmas. Viseu, 2021. E-book.
- 15 Ademais, é importante observar que essa Corte de Contas já considerou ser possível à Administração a contratação de empresa para locação de luminárias de LED e dos materiais e serviços para sua instalação e manutenção na Consulta de nº 81466/20 (Acórdão nº 2150/20 – Tribunal Pleno), desde que essa opção seja precedida de estudo técnico de viabilidade, capaz de comprovar a vantajosidade da locação em detrimento da aquisição do produto (para a prestação direta do serviço). A contratação, neste caso, diz respeito somente à manutenção e conservação dos serviços de iluminação pública, não englobando a modernização do parque de iluminação pública.
- 16 *In* JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações públicas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pg. 1065.
- 17 Segundo DI PIETRO, Embora o art. 6º só faça essa previsão com relação aos consórcios constituídos como pessoas jurídicas de direito público, é evidente que o mesmo ocorrerá com os que tenham personalidade de direito privado. Não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la fora do âmbito de atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada. Todos os entes criados pelo Poder Público para o desempenho de funções administrativas do Estado têm que integrar a Administração Pública Direta (se o ente for instituído como órgão sem personalidade jurídica) ou Indireta (se for instituído com personalidade jurídica própria). Até porque o desempenho dessas atividades dar-se-á por meio de descentralização de atividades administrativas, inserida na modalidade de descentralização por serviços. *In* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público – privada. 13. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book,

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

(...)

XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:

- a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;
- b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;
- c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;
- d) as condições a que deve obedecer ao contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da federação consorciados;
- e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão;<sup>18</sup>

Dessa forma, é possível concluir que, se os serviços de iluminação pública (conservação, manutenção e modernização do parque de iluminação pública) prestados por sociedade de economia mista forem coincidentes com os serviços públicos objeto da gestão associada do consórcio público municipal, será possível a esse consórcio contratar tais serviços, podendo o consórcio optar por contratar serviços nos termos da Lei nº 14.133/21 ou nos termos da Lei nº 11.079/04, conforme os estudos administrativos e as avaliações da gestão estratégica de iluminação pública recomendem uma ou outra forma de contratação.

Ainda, é importante enfatizar que o artigo 2º, §3º, da Lei nº 11.107/2005 disciplina que

Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Desse modo, uma vez que se deve observar a legislação em vigor a respeito da outorga de delegação de serviços públicos, a delegação de serviços públicos de iluminação pública deverá ser precedida de lei autorizativa, nos termos do artigo 2º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995<sup>19</sup>. E, em se tratando de serviço público prestado por consórcio público, é possível entender que a lei autorizativa deverá ser editada por todo ente consorciado beneficiário da prestação de serviços.

A contratação, no entanto, poderá ocorrer por contrato de programa, caso um dos entes consorciados tenha a si vinculada sociedade de economia mista prestadora dos serviços objeto do contrato de consórcio público, nos termos do artigo 4º, inciso IX, alínea “d” da Lei nº 11.107/05. Nesse caso, o contrato de programa vinculado ao consórcio público deverá observar as disposições do artigo 13 da Lei nº 11.107/05, o qual enfatiza, em seu §1º, que o contrato de programa deve obediência à legislação concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados<sup>20</sup>.

Vale por fim apontar o que leciona DI PIETRO a respeito do contrato de programa:

No caso de contrato de programa, tem-se que fazer algumas distinções.

18 Disponível em: [L14026 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br) Acesso em 28.09.2022.

19 Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da [Lei no 8.987, de 1995](https://www.planalto.gov.br).

20 Disponível em: [Lei nº 11.107 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br) Acesso em 28.09.2022.

Se ele estiver vinculado a consórcio, deverá estar previsto no protocolo de intenções a ser ratificado por lei e, em consequência, deverá constar do contrato de constituição do consórcio.<sup>21 22</sup>

De todo o exposto, esta unidade técnica opina pela possibilidade dos consórcios municipais contratarem com sociedade de economia mista para a prestação de serviço público voltado para a manutenção, conservação e modernização de parque de iluminação pública, desde que o façam mediante licitação, seja para fins de contratação de serviços nos moldes da Lei nº 14.133/21, seja para fins de delegação de serviço público pela contratação de concessão da modalidade administrativa, nos termos da Lei nº 11.079/04, e as opções administrativas de contratação devem estar devidamente justificadas em conformidade com a gestão estratégica de iluminação pública dos entes consorciados e também devidamente respaldadas nas leis de regência da contratação, bem como demonstrada a inviabilidade da prestação direta dos serviços pela Administração.

Destarte, quanto à licitude da contratação da sociedade de economia mista para gerir parque de iluminação pública, de acordo com o que foi acima delineado, não se nota qualquer vedação legal neste sentido, desde que observado todo o corpo legislativo abordado.

Outrossim, indagou se, tendo a Sociedade de Economia Mista sido criada para um fim específico, ela deverá participar de licitação pública para prestar serviços aos demais órgãos e entes da Administração Pública.

Acerca do tema entendo que a resposta é afirmativa, desde que, dentro do que foi bem asseverado pela unidade técnica, não atenda as condicionantes elencadas na resposta à questão nº1 relativas à dispensa de licitação concedida às entidades, isto porque, a criação para um fim específico em nada interfere na subsunção às regras dos processos licitatórios.

Tomo a liberdade de igualmente transcrever parágrafo de suma relevância de lavra da CGM:

Vale observar também que, na hipótese de contratação de outorga de delegação de serviço público, ela deverá ocorrer necessariamente mediante licitação, conforme exigido pelo artigo 175, *caput*, da Constituição Federal, sequer se podendo cogitar, na hipótese, de aplicação do artigo 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/21 – ou mesmo do artigo 24, inciso VIII, da lei nº 8.666/93, até porque a aplicação da Lei nº 8.666/93 ou 14.133/21 em conjunto com as Leis nº 8987/1995 e nº 11.097/2004 se dá de modo subsidiário, e não supletivo, não se podendo admitir, em regra, a adoção de dispensa de licitação para as hipóteses de outorga de delegação de serviços públicos.

Por fim, no que tange à imperiosidade de o contrato social da sociedade de economia conter, expressamente, o termo “PRESTAR SERVIÇOS PÚBLICOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA”, ou se esta finalidade pode estar contida de forma implícita, mais uma vez reporto-me ao opinativo materializado pela Coordenadoria de Gestão

21 *In* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit.

22 Art. 5º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

Municipal, do qual se extrai que o contrato social, ou estatuto social, é ato constitutivo da sociedade de economia mista, é importante que nele conste claramente o seu objeto. Até porque essa é uma exigência do artigo 1º, §2º, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, aplicável às sociedades de economia mista por força no disposto no artigo 4º da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016.

Sobretudo para os fins de dispensa de licitação, é obrigatório que conste expressamente no contrato social que o objeto da sociedade de economia mista destina-se a atender necessidade da Administração que a instituiu.

Diante do exposto, VOTO:

I – por conhecer a consulta, para, no mérito, esboçar resposta no sentido de:

(i) Sim, a pessoa jurídica de direito público interno pode contratar por meio de dispensa de licitação órgão ou entidade que integre a Administração Pública, criada para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto da contratação, com respaldo no inciso IX, do art. 75 da Lei nº 14.133/21, desde que não seja atuante no mercado e que o preço contratado seja compatível com aquele praticado no mercado.

(ii) Diante da possibilidade legalmente autorizada de se proceder à contratação acima discorrida por dispensa de licitação, mostra-se despicienda a aquisição de cotas de participação da S/A suscitada.

(iii) É viável que os consórcios municipais contratem sociedade de economia mista para a prestação de serviço público de gestão de parque de iluminação pública, desde que o façam mediante licitação, seja para fins de contratação de serviços nos moldes da Lei nº 14.133/21, seja para fins de delegação de serviço público pela contratação de concessão da modalidade administrativa, nos termos da Lei nº 11.079/04, e as opções administrativas de contratação devem estar devidamente justificadas em conformidade com a gestão estratégica de iluminação pública dos entes consorciados e também devidamente respaldadas nas leis de regência da contratação, bem como demonstrada a inviabilidade da prestação direta dos serviços pela Administração.

(iv) As hipóteses de dispensa, conforme já abordado no item i, encontram-se atreladas à expressa previsão do art. 75, IX, da Lei nº 14.133/21. Em situações que não atendam à demanda legal, especialmente nos casos de concessão ou permissão, deverão ser precedidas de licitação, não havendo que se falar em benefício para entidade em razão de sua constituição.

(v) Não há óbice legal que vede tal contratação, a qual deve ocorrer em estrita observância às leis de regência.

(vi) Sim, o artigo 75, IX, da Lei nº 14.133/21, exige que o órgão ou entidade tenha sido criado para o fim específico, o que deixa subentendido que a finalidade deve

vir de modo expresse. Tal exigência vem corroborada pelo artigo 2º, § 2º, da Lei nº 6.404/76, de acordo com o qual é mandatário que as sociedades por ações tragam em seu o estatuto social a definição precisa e completa de seu objeto.

II - por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros cabíveis, no âmbito das competências definidas no Regimento Interno, bem como à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as finalidades dispostas no Despacho nº 381/23 (peça nº 12), e, por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do artigo 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

### 3 VOTO DIVERGENTE (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de CONSULTA formulada por LONDRINA ILUMINAÇÃO S/A a respeito do seguinte questionamento:

- a. As prefeituras municipais do Estado do Paraná, autarquias e fundações de direito público, bem como os órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário do Estado do Paraná, incluindo o Ministério Público e Tribunal de Contas podem contratar órgão ou entidade que integre a Administração Pública, de qualquer esfera de governo, criado especificamente para o objeto do contrato e regida pela Lei nº 13.303/2016, com dispensa de licitação fundamentada pelo inciso IX, do art. 75 da Lei nº 14.133/21?
- b. As prefeituras municipais do Estado do Paraná, autarquias e fundações de direito público, bem como os órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário do Estado do Paraná, incluindo o Ministério Público e Tribunal de Contas podem adquirir cotas de participação da S/A, com objetivo final da contratação por dispensa de licitação?
- c. Os Consórcios Municipais podem contratar sociedade de economia mista para a prestação de serviço público voltado para a manutenção, conservação e modernização de parque de iluminação pública?
- d. Tendo a Sociedade de Economia Mista sido criada para um fim específico, ela deverá participar de licitação pública para prestar serviços aos demais órgãos e entes da Administração Pública?
- e. É lícita a contratação da sociedade de economia mista para gerir parque de iluminação pública?
- f. Para fins de contratação baseada no inciso IX, do art. 75 da Lei 14.133/21, o contrato social da sociedade de economia deve conter, expressamente, o termo “PRESTAR SERVIÇOS PÚBLICOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA”, ou esta finalidade pode estar contida de forma implícita?

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) emitiu a Instrução 4600/22 (peça 13) com opinião que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas (MPC), no Parecer 151/23 (peça 33) e, no mesmo sentido, votou o relator, Conselheiro Durval Amaral.

Embora eu esteja de acordo com o voto do relator, decidi apresentar o voto divergente para expressar a necessidade de incluir um requisito adicional à resposta ao quesito de item “i”, de modo que a dispensa de licitação não se torne um mecanismo de fraude à lei de licitações.

Os órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criadas para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto da contratação podem ser contratadas por pessoa jurídica de direito público interno por dispensa de licitação nos casos em que não sejam atuantes no mercado e pratiquem preço compatível com aquele de mercado.

Essa regra tem o sentido de permitir a contratação direta de órgãos e entidades que prestem os serviços contratados à pessoa jurídica de direito público interno, mas não pode servir como mecanismo para que o serviço seja, ao final, prestado de modo a burlar a lei 14.133/21.

Uma vez que o órgão destinatário dos serviços, pessoa jurídica de direito público interno, está obrigado a contratar segundo as normas da Lei 14.133/21, somente os órgãos e as entidades que integrem a Administração Pública, criadas para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto da contratação, e que apliquem a Lei 14.133/21 em suas subcontratações, poderão ser contratados por dispensa de licitação na forma do art. 75, IX, da Lei 14.133/21.

Nesse sentido, o enunciado do quesito (i) proposto pelo relator deve incorporar a exigência de que as subcontratações sejam feitas na forma da lei de licitações:

(i) Sim, a pessoa jurídica de direito público interno pode contratar por meio de dispensa de licitação órgão ou entidade que integre a Administração Pública, criada para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto da contratação, com respaldo no inciso IX, do art. 75 da Lei nº 14.133/21, desde que não seja atuante no mercado, que o preço contratado seja compatível com aquele praticado no mercado e que em suas subcontratações seja aplicada a Lei nº 14.133/21.

### 3.1 VOTO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Nos termos da fundamentação, divergindo apenas para que conste exigência adicional ao órgão ou entidade contratados diretamente, VOTO para que o quesito (i) inclua a ressalva de que o órgão ou entidade que integre a Administração Pública aplique a Lei 14.133/21 em suas subcontratações:

I - Sim, a pessoa jurídica de direito público interno pode contratar por meio de dispensa de licitação órgão ou entidade que integre a Administração Pública, criada para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto da contratação, com respaldo no inciso IX, do art. 75 da Lei nº 14.133/21, desde que não seja atuante no mercado, que o preço contratado seja compatível com aquele praticado no mercado e que em suas subcontratações seja aplicada a Lei nº 14.133/21.

## 4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO

PARANÁ, nos termos do voto divergente do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em conhecer da consulta, para, no mérito, esboçar resposta no sentido de:

I - Sim, a pessoa jurídica de direito público interno pode contratar por meio de dispensa de licitação órgão ou entidade que integre a Administração Pública, criada para o fim específico de fornecer bens e serviços referentes ao objeto da contratação, com respaldo no inciso IX, do art. 75 da Lei nº 14.133/21, desde que não seja atuante no mercado e que o preço contratado seja compatível com aquele praticado no mercado e que em suas subcontratações seja aplicada a Lei nº 14.133/21;

II - Diante da possibilidade legalmente autorizada de se proceder à contratação acima discorrida por dispensa de licitação, mostra-se despicienda a aquisição de cotas de participação da S/A suscitada;

III - É viável que os consórcios municipais contratem sociedade de economia mista para a prestação de serviço público de gestão de parque de iluminação pública, desde que o façam mediante licitação, seja para fins de contratação de serviços nos moldes da Lei nº 14.133/21, seja para fins de delegação de serviço público pela contratação de concessão da modalidade administrativa, nos termos da Lei nº 11.079/04, e as opções administrativas de contratação devem estar devidamente justificadas em conformidade com a gestão estratégica de iluminação pública dos entes consorciados e também devidamente respaldadas nas leis de regência da contratação, bem como demonstrada a inviabilidade da prestação direta dos serviços pela Administração;

IV - As hipóteses de dispensa, conforme já abordado no item i, encontram-se atreladas à expressa previsão do art. 75, IX, da Lei nº 14.133/21. Em situações que não atendam à demanda legal, especialmente nos casos de concessão ou permissão, deverão ser precedidas de licitação, não havendo que se falar em benefício para entidade em razão de sua constituição;

V - Não há óbice legal que vede tal contratação, a qual deve ocorrer em estrita observância às leis de regência;

VI - Sim, o artigo 75, IX, da Lei nº 14.133/21, exige que o órgão ou entidade tenha sido criado para o fim específico, o que deixa subentendido que a finalidade deve vir de modo expresso. Tal exigência vem corroborada pelo artigo 2º, § 2º, da Lei nº 6.404/76, de acordo com o qual é mandatário que as sociedades por ações tragam em seu o estatuto social a definição precisa e completa de seu objeto;

VII - após o trânsito em julgado da decisão, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros cabíveis, no âmbito das competências definidas no Regimento Interno, bem como à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para as finalidades dispostas no Despacho nº 381/23 (peça nº 12), e, por fim, à Diretoria

de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do artigo 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro relator JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL votou nos termos da fundamentação, sem o acréscimo proposto no item (i) de que em suas subcontratações seja aplicada a Lei nº 14.133/21. (voto vencido)

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 6 de junho de 2024 – Sessão Virtual nº 10.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**

**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Presidente**

# LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

## 1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

### 1.1 LEIS ORDINÁRIAS

<a href="#">Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024</a> Publicada no DOU de 28 jun. 2024	Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima; altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências.
<a href="#">Lei nº 14.903, de 27 de junho de 2024</a> Publicada no DOU de 28 jun. 2024	Estabelece o marco regulatório do fomento à cultura, no âmbito da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
<a href="#">Lei nº 14.902, de 27 de junho de 2024</a> Publicada no DOU de 28 jun. 2024	Institui o Programa Mobilidade Verde e Inovação (Programa Mover); altera o Decreto-Lei nº 1.804, de 3 de setembro de 1980; e revoga dispositivos da Lei nº 13.755, de 10 de dezembro de 2018.
<a href="#">Lei nº 14.901, de 25 de junho de 2024</a> Publicada no DOU de 26 jun. 2024	Altera a Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020, e a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, para atualizar e aprimorar o regime jurídico a que se submete a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur), e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para incrementar o turismo no Brasil.
<a href="#">Lei nº 14.900, de 21 de junho de 2024</a> Publicada no DOU de 24 jun. 2024	Altera a Lei nº 14.555, de 25 de abril de 2023, para reconhecer as quadrilhas juninas como manifestação da cultura nacional.
<a href="#">Lei nº 14.899, de 17 de jun. de 2024</a> Publicada no DOU de 18 jun. 2024	Dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para determinar que o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) armazene dados e informações para auxiliar nas políticas relacionadas com o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.
<a href="#">Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024</a> Publicada no DOU de 14 jun. 2024	Institui diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional.
<a href="#">Lei nº 14.887, de 12 de junho de 2024</a> Publicada no DOU de 13 jun. 2024	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer prioridade na assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, e a Lei nº 13.239, de 30 de dezembro de 2015, para determinar que a mulher vítima de violência tenha atendimento prioritário para a cirurgia plástica reparadora entre os casos de mesma gravidade.
<a href="#">Lei nº 14.886, de 11 de junho de 2024</a> Publicada no DOU de 12 jun. 2024 - Edição extra	Institui o Programa Nacional de Vacinação em Escolas Públicas.
<a href="#">Lei nº 14.880, de 4 de junho de 2024</a> Publicada no DOU de 5 jun. 2024	Altera a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância), para instituir a Política Nacional de Atendimento Educacional Especializado a Crianças de Zero a Três Anos (Atenção Precoce) e para determinar prioridade de atendimento em programas de visitas domiciliares a crianças da educação infantil apoiadas pela educação especial e a crianças da educação infantil com sinais de alerta para o desenvolvimento, nos termos que especifica.

<p><a href="#">Lei nº 14.879, de 4 de junho de 2024</a> Publicada no DOU de 5 jun. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para estabelecer que a eleição de foro deve guardar pertinência com o domicílio das partes ou com o local da obrigação e que o ajuizamento de ação em juízo aleatório constitui prática abusiva, passível de declinação de competência de ofício.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.878, de 4 de junho de 2024</a> Publicada no DOU de 5 jun. 2024</p>	<p>Institui a Política Nacional de Cuidado Integral às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências; e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social).</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.876, de 31 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 31 maio 2024 - Edição extra</p>	<p>Altera a descrição do Código 20 do Anexo VIII da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, acrescido pela Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, para excluir a silvicultura do rol de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.875, de 31 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 31 maio 2024 - Edição extra</p>	<p>Cria as carreiras de Especialista em Indigenismo, de Técnico em Indigenismo e de Tecnologia da Informação; cria o Plano Especial de Cargos da Funai (PECFunai) e o quadro suplementar da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai); define o órgão supervisor e altera a remuneração do cargo de Analista-Técnico de Políticas Sociais; altera a remuneração das carreiras e do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Mineração (PEC-ANM); altera a remuneração dos cargos das carreiras de Policial Federal e de Policial Rodoviário Federal; cria a Polícia Penal Federal e a carreira de Policial Penal Federal; altera a remuneração dos cargos de Especialista Federal em Assistência à Execução Penal e de Técnico Federal de Apoio à Execução Penal; altera as Leis nºs 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, 12.702, de 7 de agosto de 2012, 12.094, de 19 de novembro de 2009, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 10.871, de 20 de maio de 2004, 13.575, de 26 de dezembro de 2017, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 14.600, de 19 de junho de 2023, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.358, de 19 de outubro de 2006, 9.654, de 2 de junho de 1998, 8.691, de 28 de julho de 1993, 12.277, de 30 de junho de 2010, e 11.356, de 19 de outubro de 2006; e revoga a Lei nº 10.693, de 25 de junho de 2003, e a Medida Provisória nº 1.203, de 29 de dezembro de 2023, e dispositivos das Leis nºs 8.460, de 17 de setembro de 1992, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.538, de 8 de novembro de 2007, 12.775, de 28 de dezembro de 2012, 13.324, de 29 de julho de 2016, 13.327, de 29 de julho de 2016, 13.371, de 14 de dezembro de 2016, e 14.673, de 14 de setembro de 2023.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.874, de 28 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 29 maio 2024</p>	<p>Dispõe sobre a pesquisa com seres humanos e institui o Sistema Nacional de Ética em Pesquisa com Seres Humanos.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.873, de 28 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 29 maio 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, para limitar a compensação tributária dos créditos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.872, de 28 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 29 maio 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre o custeio de ações de recuperação em propriedades de agricultura familiar atingidas por desastres.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.871, de 28 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 29 maio 2024</p>	<p>Autoriza a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos destinados ao ativo imobilizado e empregados em determinadas atividades econômicas.</p>
<p><a href="#">Lei nº 14.863, de 27 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 28 maio 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para assegurar a acessibilidade nas campanhas sociais, preventivas e educativas.</p>





<a href="#">Lei nº 14.862, de 27 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 28 maio 2024	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para permitir que os professores da educação básica pública utilizem os veículos de transporte escolar dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos que especifica; e revoga a Lei nº 10.709, de 31 de julho de 2003.
<a href="#">Lei nº 14.861, de 27 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 28 maio 2024	Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para determinar que sejam disponibilizadas na internet as informações constantes do Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (Renach) e do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam) aos motoristas habilitados e aos proprietários de veículo, respectivamente.
<a href="#">Lei nº 14.859, de 22 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 23 maio 2024	Altera a Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, para estabelecer alíquotas reduzidas no âmbito do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos - Perse; e revoga dispositivo da Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023.
<a href="#">Lei nº 14.858, de 21 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 22 maio 2024	Altera a Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997, que dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento, com o objetivo de instituir a obrigatoriedade de priorizar espaço e vaga para o transporte de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento.
<a href="#">Lei nº 14.857, de 21 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 22 maio 2024	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para determinar o sigilo do nome da ofendida nos processos em que se apuram crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher.
<a href="#">Lei nº 14.856, de 17 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 17 maio 2024 - Edição extra	Altera a Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024.
<a href="#">Lei nº 14.855, de 16 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 17 maio 2024	Altera a Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024.
<a href="#">Lei nº 14.852, de 3 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 6 maio 2024	Cria o marco legal para a indústria de jogos eletrônicos; e altera as Leis nºs 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 8.685, de 20 de julho de 1993, e 9.279, de 14 de maio de 1996.
<a href="#">Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 6 maio 2024	Dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade.
<a href="#">Lei nº 14.850, de 2 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 3 maio 2024	Institui a Política Nacional de Qualidade do Ar.
<a href="#">Lei nº 14.849, de 2 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 3 maio 2024	Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para exigir análise de mobilidade urbana nos estudos prévios de impacto de vizinhança.
<a href="#">Lei nº 14.848, de 1 de maio de 2024</a> Publicada no DOU de 1 maio 2024 - Edição extra	Altera os valores da tabela progressiva mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física de que trata o art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007; e revoga a Medida Provisória nº 1.206, de 6 de fevereiro de 2024.
<a href="#">Lei nº 14.847, de 25 de abril de 2024</a> Publicada no DOU de 26 abr. 2024	Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para dispor sobre o atendimento de mulheres vítimas de violência em ambiente privativo e individualizado nos serviços de saúde prestados no âmbito do Sistema Único de Saúde.
<a href="#">Lei nº 14.846, de 24 de abril de 2024</a> Publicada no DOU de 25 abr. 2024	Acrescenta dispositivo à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para atribuir medida especial de proteção ao trabalho realizado em arquivos, em bibliotecas, em museus e em centros de documentação e memória.

<a href="#">Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024</a> Publicada no DOU de 11 abr. 2024 - Edição extra	Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a monitoração eletrônica do preso, prever a realização de exame criminológico para progressão de regime e restringir o benefício da saída temporária.
<a href="#">Lei nº 14.837, de 8 de abril de 2024</a> Publicada no DOU de 9 abr. 2024	Altera a Lei nº 12.244, de 24 de maio de 2010, que “dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País”, para modificar a definição de biblioteca escolar e criar o Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares (SNBE).
<a href="#">Lei nº 14.836, de 8 de abril de 2024</a> Publicada no DOU de 9 de abr. 2024	Altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre o resultado de julgamento em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados e sobre a concessão de habeas corpus de ofício.

## 1.2 LEI COMPLEMENTAR

<a href="#">Lei Complementar nº 207, de 16 de maio 2024</a> Publicada no DOU de 17 maio 2024	Dispõe sobre o Seguro Obrigatório para Proteção de Vítimas de Acidentes de Trânsito (SPVAT); altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social), 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), e 14.075, de 22 de outubro de 2020, e a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (Novo Arcabouço Fiscal); e revoga as Leis nºs 6.194, de 19 de dezembro de 1974 (Lei do DPVAT), e 8.441, de 13 de julho de 1992, e dispositivos das Leis nºs 8.374, de 30 de dezembro de 1991, 11.482, de 31 de maio de 2007, e 11.945, de 4 de junho de 2009.
<a href="#">Lei Complementar nº 206, de 16 de maio 2024</a> Publicada no DOU de 17 maio 2024	Autoriza a União a postergar o pagamento da dívida de entes federativos afetados por calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, mediante proposta do Poder Executivo federal, e a reduzir a taxa de juros dos contratos de dívida dos referidos entes com a União; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.
<a href="#">Lei Complementar nº 205, de 9 de maio 2024</a> Publicada no DOU de 10 maio 2024	Altera a Lei Complementar nº 172, de 15 de abril de 2020, a fim de conceder prazo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para executar atos de transposição e de transferência.

## 1.3 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 11.969, de 28 de março de 2024</a> Publicado no DOU de 28 mar. 2024	Altera o Decreto nº 11.927, de 22 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2024.
<a href="#">Decreto nº 12.083, de 27 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 28 de jun. 2024	Estabelece as diretrizes para a elaboração da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância e institui o seu Comitê Intersetorial.
<a href="#">Decreto nº 12.082, de 27 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 28 de jun. 2024	Institui a Estratégia Nacional de Economia Circular.
<a href="#">Decreto nº 12.081, de 27 de jun. 2024</a> Publicado no DOU de 28 de jun. 2024	Institui a Iniciativa Nacional de Projetos Tecnológicos de Alto Impacto.
<a href="#">Decreto nº 12.079, de 26 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 26 de jun. 2024 - Edição extra	Estabelece nova sistemática de meta para a inflação como diretriz para fixação do regime de política monetária.



<p><a href="#">Decreto nº 12.078, de 25 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 26 de jun. 2024</p>	<p>Institui o Programa Navegue Simples.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 24 de jun. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.br e institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.068, de 20 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 21 de jun. 2024</p>	<p>Regulamenta a licitação e a prorrogação das concessões de distribuição de energia elétrica de que trata o art. 4º da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, regulamenta a Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993, a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, estabelece diretrizes para a modernização das concessões de serviço público de distribuição de energia elétrica, e altera o Decreto nº 62.724, de 17 de maio de 1968, o Decreto nº 2.655, de 2 de julho de 1998, e o Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.066, de 18 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 19 de jun. 2024</p>	<p>Regulamenta a Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.065, de 17 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 18 de jun. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo federal e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.064, de 17 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 18 de jun. 2024</p>	<p>Regulamenta o Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.063, de 17 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 18 de jun. 2024</p>	<p>Institui o Programa Selo Verde Brasil.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.056, de 13 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 14 de jun. 2024</p>	<p>Promulga a Convenção relativa à Transferência de Pessoas Condenadas, firmada pela República Federativa do Brasil, em Estrasburgo, em 21 de março de 1983.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.055, de 13 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 14 de jun. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a qualificação do projeto de criação do Campus Integrado do Instituto Nacional de Câncer no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.054, de 12 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 13 de jun. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 7.246, de 28 de julho de 2010, que regulamenta a Lei nº 12.111, de 9 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o serviço de energia elétrica dos Sistemas Isolados e as instalações de transmissão de interligações internacionais no Sistema Interligado Nacional – SIN.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.053, de 12 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 13 de jun. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, que dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.052, de 12 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 13 de jun. 2024</p>	<p>Reduz a zero as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI incidentes sobre produtos doados ao Estado do Rio Grande do Sul ou aos Municípios em estado de calamidade pública declarado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, destinados às vítimas das enchentes naquele Estado.</p>

<a href="#">Decreto nº 12.051, de 11 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 12 de jun. 2024	Institui o recurso de multiprogramação para as detentoras de outorga para execução de serviço de radiodifusão de sons e imagens em tecnologia digital, com fins exclusivamente educativos ou de exploração comercial.
<a href="#">Decreto nº 12.049, de 11 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 12 de jun. 2024	Institui o Programa Mais Ciência na Escola para Expansão de Tecnologias Digitais e Experimentação Científica na Educação Básica – Mais Ciência na Escola.
<a href="#">Decreto nº 12.048, de 5 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 6 de jun. 2024	Institui o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação da Educação de Jovens e Adultos, institui a Medalha Paulo Freire e altera o Decreto nº 10.959, de 8 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre o Programa Brasil Alfabetizado.
<a href="#">Decreto nº 12.046, de 5 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 6 de jun. 2024	Regulamenta, em âmbito federal, a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e dá outras providências.
<a href="#">Decreto nº 12.045, de 5 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 6 de jun. 2024	Institui o Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável dos Manguezais do Brasil.
<a href="#">Decreto nº 12.044, de 5 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 6 de jun. 2024	Institui a Estratégia Nacional de Bioeconomia.
<a href="#">Decreto nº 12.041, de 5 de junho de 2024</a> Publicado no DOU de 6 de jun. 2024	Institui o Programa Cidades Verdes Resilientes.
<a href="#">Decreto nº 12.037, de 29 de maio de 2024</a> Publicado no DOU de 29 de maio 2024 - Edição extra	Altera o Decreto nº 11.927, de 22 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2024.
<a href="#">Decreto nº 12.033, de 28 de maio de 2024</a> Publicado no DOU de 29 de maio 2024	Revoga o Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, que regulamenta o disposto no art. 24, caput, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
<a href="#">Decreto nº 12.032, de 28 de maio de 2024</a> Publicado no DOU de 29 de maio 2024	Dispõe sobre a exclusão da Empresa Gestora de Ativos S. A. - Emgea do Programa Nacional de Desestatização e revoga sua qualificação no âmbito do Programa de Parcerias e Investimentos da Presidência da República.
<a href="#">Decreto nº 12.028, de 27 de maio de 2024</a> Publicado no DOU de 28 de maio 2024	Remaneja e transforma Gratificações Temporárias de Atividade em Escola de Governo e Gratificações Temporárias das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal, e altera o Decreto nº 9.058, de 25 de maio de 2017.
<a href="#">Decreto nº 12.025, de 21 de maio de 2024</a> Publicado no DOU de 21 de maio 2024 - Edição extra	Altera o Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão.
<a href="#">Decreto nº 12.024, de 16 de maio de 2024</a> Publicado no DOU de 17 de maio 2024	Altera o Decreto nº 11.059, de 3 de maio de 2022, que regulamenta o Programa de Redução Estrutural de Custos de Geração de Energia na Amazônia Legal e de Navegabilidade do Rio Madeira e do Rio Tocantins - Pró-Amazônia Legal, nos termos do disposto na Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, e institui o Comitê Gestor do Pró-Amazônia Legal.



<p><a href="#">Decreto nº 12.023, de 16 de maio de 2024</a> Publicado no DOU de 17 de maio 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 11.004, de 21 de março de 2022, que regulamenta a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.022, de 16. De maio de 2024</a> Publicado no DOU de 17 de maio 2024</p>	<p>Institui o Planejamento Integrado de Transportes e suas instâncias de governança.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.021, de 16.5.2024</a> Publicado no DOU de 17 de maio 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.019, de 15 de maio de 2024</a> Publicado no DOU de 16 de maio 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 5.113, de 22 de junho de 2004, para dispor sobre a dispensa da documentação comprobatória para saque do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS na hipótese de situação de emergência ou estado de calamidade pública.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.016, de 7 de maio de 2024</a> Publicado no DOU de 7 de maio 2024 - Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 5.113, de 22 de junho de 2004, que regulamenta o art. 20, inciso XVI, da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e dispensa o intervalo mínimo para novo saque do FGTS na hipótese da situação de calamidade pública reconhecida pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional em Municípios do Estado do Rio Grande do Sul no mês de maio de 2024.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.014, de 6 de maio de 2024</a> Publicado no DOU de 7 de maio 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 11.927, de 22 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2024.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.013, de 3 de maio de 2024</a> Publicado no DOU de 3 de maio 2024 - Edição extra</p>	<p>Altera o Decreto nº 11.765, de 1º de novembro de 2023, para prorrogar o período do emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.009, de 1º de maio de 2024</a> Publicado no DOU de 1º de maio 2024 - Edição extra</p>	<p>Promulga os textos da Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (nº 189) e da Recomendação sobre o Trabalho Doméstico Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (nº 201), da Organização Internacional do Trabalho.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.006, de 24 de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 25 de abr. 2024</p>	<p>Institui o Sistema Nacional de Acompanhamento e Combate à Violência nas Escolas e regulamenta a Lei nº 14.643, de 2 de agosto de 2023.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 23 de abr. 2024</p>	<p>Estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.999, de 17 de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 18 de abr. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a Comissão Nacional de Residência Médica e sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de programas de residência médica e das instituições que os ofertem.</p>
<p><a href="#">Decreto nº 11.997, de 16 de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 17 de abr. 2024</p>	<p>Altera o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e o Decreto nº 11.855, de 26 de dezembro de 2023, que dispõe sobre termos de compromisso relativos às transferências obrigatórias de recursos da União para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC.</p>

<a href="#">Decreto nº 11.995, de 15 de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 16 de abr. 2024	Institui o Programa Terra da Gente e dispõe sobre a incorporação de imóveis rurais no âmbito da Política Nacional de Reforma Agrária.
<a href="#">Decreto nº 11.994, de 10 de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 11 de abr. 2024	Institui a Estratégia Nacional de Empreendedorismo Feminino - Estratégia Elas Empreendem e o Comitê de Empreendedorismo Feminino.
<a href="#">Decreto nº 11.993, de 10 de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 11 de abr. 2024	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - Política Nacional das MPEs e altera o Decreto nº 8.364, de 17 de novembro de 2014, para dispor sobre o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.
<a href="#">Decreto nº 11.992, de 10 de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 11 de abr. 2024	Altera o Decreto nº 4.564, de 1º de janeiro de 2003, que define o órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e o funcionamento do seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento, e dispõe sobre doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.
<a href="#">Decreto nº 11.991, de 10 de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 11 de abr. 2024	Dispõe sobre a execução do Terceiro Protocolo Adicional ao Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos (3PA-AAP.PC7), firmado pela República Federativa do Brasil, pela República Argentina, pela República do Paraguai e pela República Oriental do Uruguai.
<a href="#">Decreto nº 11.990, de 10 de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 11 de abr. 2024	Dispõe sobre a execução do Segundo Protocolo Adicional ao Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos (2PA-AAP.PC7), firmado pela República Federativa do Brasil, pela República Argentina, pela República do Paraguai e pela República Oriental do Uruguai.
<a href="#">Decreto nº 11.982, de 9 de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 9 de abr. 2024 - Edição extra	Altera o Decreto nº 11.515, de 2 de maio de 2023, que revoga o Decreto nº 9.731, de 16 de março de 2019.
<a href="#">Decreto nº 11.981, de 8 de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 9 de abr. 2024	Altera o Decreto nº 72.021, de 28 de março de 1973, para incluir a atuação no Conselho de Auditores da Organização das Nações Unidas no rol de atividades permanentes.
<a href="#">Decreto nº 11.980, de 8 de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 9 de abr. 2024	Dispõe sobre a execução do Trigésimo Primeiro Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 36 (31PA-ACE36), firmado pela República Federativa do Brasil, pela República Argentina, pela República do Paraguai, pela República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercosul, e pelo Estado Plurinacional da Bolívia.
<a href="#">Decreto nº 11.971, de 1º.4.2024</a> Publicado no DOU de 1º de abr. 2024 - Edição extra	Dispõe sobre o Comitê Gestor do Programa de Produtividade da Auditoria-Fiscal do Trabalho e sobre a base de cálculo de que tratam o § 1º e o § 4º do art. 16 da Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.
<a href="#">Decreto nº 11.970, de 1º de abril de 2024</a> Publicado no DOU de 1º de abr. 2024 - Edição extra	Altera a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI, aprovada pelo Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022.

## 2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

### 2.1 LEIS ORDINÁRIAS

<a href="#">Lei nº 22.034, de 24 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 25 jun. 2024	Transforma um cargo em comissão do quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em uma gratificação de função, e altera as Leis nº 17.423, de 18 de dezembro de 2012, nº 21.485, de 23 de maio de 2023, e a nº 21.486, de 23 de maio de 2023.
<a href="#">Lei nº 22.033, de 24 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 24 jun. 2024	Disciplina o Quadro de Pessoal Comissionado do Poder Legislativo, consolida as normas para a investidura nos cargos próprios, estabelece suas atribuições, responsabilidades e denominação, fixa a respectiva remuneração e cria o Conselho Gestor de Governança e de Pessoal.
<a href="#">Lei nº 22.032, de 20 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 20 jun. 2024	Altera dispositivo da Lei nº 20.743, de 5 de outubro de 2021, que instituiu o Programa de Recuperação dos Ativos e Créditos, oriundos das operações de titularidade do Estado do Paraná, resultantes da liquidação do Banco de Desenvolvimento do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei nº 22.031, de 20 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 20 jun. 2024	Altera a Lei nº 13.252, de 3 de agosto de 2011, que dispõe sobre a Declaração de Utilidade Pública da Associação Esportiva dos Criadores de Curió do Paraná, com sede nesta Capital.
<a href="#">Lei nº 22.022, de 19 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 19 jun. 2024	Altera a Lei nº 21.926, de 11 de abril de 2024, que consolida a legislação paranaense relativa aos Direitos da Mulher, criando o Código Estadual da Mulher Paranaense.
<a href="#">Lei nº 22.021, de 19 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 19 jun. 2024	Altera dispositivos da Lei nº 15.211, de 17 de julho de 2006, que institui o PARANACIDADE.
<a href="#">Lei nº 22.010, de 18 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 18 jun. 2024	Altera a Lei nº 21.024, de 2 de maio de 2022, que dispõe sobre a doação de milhas e outros benefícios provenientes de passagens aéreas para todos os atletas e paratletas do Estado do Paraná e dá outras providências.
<a href="#">Lei nº 22.009, de 17 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 17 jun. 2024	Altera a Lei nº 18.135, de 3 de julho de 2014, que consolida as normas referentes ao Quadro Próprio de Servidores do Poder Legislativo, e dá outras providências.
<a href="#">Lei nº 22.007, de 11 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 11 jun. 2024	Altera a Lei nº 21.926, de 11 de abril de 2024, que consolida a legislação paranaense relativa aos Direitos da Mulher, criando o Código Estadual da Mulher Paranaense.
<a href="#">Lei nº 22.006, de 4 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 4 jun. 2024	Institui o Programa Parceiro da Escola.
<a href="#">Lei nº 22.004, de 4 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 4 jun. 2024	Altera a Lei nº 17.115, de 17 de abril de 2012, que obriga açougues e supermercados a fornecerem informações sobre seus produtos e respectivos fornecedores.
<a href="#">Lei nº 22.001, de 4 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 4 jun. 2024	Institui a Semana Estadual da Conscientização da Epidermólise Bolhosa a ser realizada anualmente de 25 a 31 de outubro.
<a href="#">Lei nº 21.998, de 4 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 4 jun. 2024	Institui o Dia Estadual da Economia Solidária a ser comemorado anualmente em 15 de dezembro.
<a href="#">Lei nº 21.997, de 4 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 4 jun. 2024	Altera a Lei nº 20.091 de 19 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a instituição dos preceitos e fundamentos dos Cuidados Paliativos no Paraná.
<a href="#">Lei nº 21.994, de 4 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 4 jun. 2024	Institui o Programa Estadual de Segurança Hídrica na Agricultura.
<a href="#">Lei nº 21.993, de 4 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 4 jun. 2024	Autoriza a celebração de parcerias entre instituições públicas e privadas, em prol da qualidade do ensino.

<a href="#">Lei nº 21.990, de 21 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 21 maio 2024	Dispõe sobre a atenção e o cuidado integral às cardiopatias congênicas no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei nº 21.988, de 21 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 21 maio 2024	Define deficiência auditiva, estabelece valor referencial da limitação auditiva e altera a Lei nº 18.419, de 7 de janeiro de 2015, que estabelece o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei nº 21.985, de 21 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 21 maio 2024	Institui o Dia da Agricultura Irrigada a ser comemorado anualmente em 15 de junho.
<a href="#">Lei nº 21.982, de 17 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 17 maio 2024	Altera a Lei nº 17.478, de 3 de janeiro de 2013, que obriga os supermercados e demais estabelecimentos similares a divulgarem em destaque a data de vencimento dos produtos incluídos em todas as promoções especiais feitas em suas dependências, e dá outras providências.
<a href="#">Lei nº 21.981, de 14 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 14 maio 2024	Institui a Rede Estadual de Ajuda Humanitária.
<a href="#">Lei nº 21.976, de 3 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 3 maio 2024	Altera, na forma que especifica, a redação do inciso XI do art. 105, do caput e do § 2º do art. 131, todos da Lei nº 20.640, de 12 de julho de 2021, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores do Ministério Público do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei nº 21.975, de 3 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 3 maio 2024	Altera a Lei nº 16.024, de 19 de dezembro de 2008, que estabelece o regime jurídico dos funcionários do Poder Judiciário do Estado do Paraná, para dispor sobre a duração da licença à gestante em caso de feto natimorto.
<a href="#">Lei nº 21.973, de 3 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 3 maio 2024	Institui a campanha permanente de incentivo à realização do exame cariótipo em recém-nascidos com Síndrome de Down (T-21) no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei nº 21.971, de 3 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 3 maio 2024	Institui a Semana Estadual de Conscientização contra a Psicofobia a ser realizada na última semana do mês de setembro, e dá outras providências.
<a href="#">Lei nº 21.968, de 3 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 3 maio 2024	Institui a Semana Estadual do Influenciador Digital a ser celebrada anualmente na última semana de novembro.
<a href="#">Lei nº 21.965, de 30 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 30 abr. 2024	Institui o Programa Nossa Infância Paraná.
<a href="#">Lei nº 21.964, de 30 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 30 abr. 2024	Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.
<a href="#">Lei nº 21.963, de 29 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 29 abr. 2024	Institui o Programa Emprega Paraná: Construindo Oportunidades.
<a href="#">Lei nº 21.962, de 29 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 29 abr. 2024	Altera a Lei nº 18.292, de 4 de novembro de 2014, que dispõe sobre o estabelecimento de mecanismos para o incremento da cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa do Estado, das Autarquias e das Fundações Públicas e adoção de outras providências.
<a href="#">Lei nº 21.961, de 29 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 29 abr. 2024	Altera a Lei nº 18.877, de 27 de setembro de 2016, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal, o Conselho de Contribuintes e Recursos Fiscais, e adota outras providências.
<a href="#">Lei nº 21.960, de 29 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 29 abr. 2024	Altera a Lei nº 13.212, de 29 de junho de 2001, que dispõe sobre alterações à legislação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
<a href="#">Lei nº 21.959, de 29 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 29 abr. 2024	Altera a Lei nº 18.807, de 16 de junho de 2016, que institui, no âmbito do Estado do Paraná, a Semana de Apoio aos Portadores da Doença de Alzheimer, compreendida na semana que contenha o dia 21 de setembro de cada ano.



<a href="#">Lei nº 21.956, de 29 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 29 abr. 2024	Institui o Dia Estadual de Conscientização e Prevenção do Infarto do Miocárdio a ser realizado em 29 de setembro.
<a href="#">Lei nº 21.946, de 23 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 23 abr. 2024	Institui o Dia Estadual do Acolhimento do Paciente Oncológico a ser realizado anualmente em 3 de março.
<a href="#">Lei nº 21.943, de 23 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 23 abr. 2024	Institui a Semana de Enfrentamento e Conscientização à DPOC, à Asma e ao Tabagismo a ser realizada na primeira semana do mês de agosto.
<a href="#">Lei nº 21.940, de 23 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 23 abr. 2024	Institui o Dia Estadual da Conscientização da Doença de Parkinson a ser realizado anualmente em 11 de abril.
<a href="#">Lei nº 21.934, de 22 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 22 abr. 2024	Institui, no âmbito do Estado do Paraná, o Ano do Centenário da Imigração, Colonização e Desenvolvimento Britânico no Norte Paranaense, e dá outras providências.
<a href="#">Lei nº 21.931, de 22 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 22 abr. 2024	Institui a meia-entrada para eleitores nomeados como mesários ou para prestar apoio logístico nas eleições gerais ou municipais, plebiscitos e referendos, em espetáculos artístico-culturais e esportivos, e dá outras providências.
<a href="#">Lei nº 21.929, de 22 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 22 abr. 2024	Altera a Lei nº 12.857, de 1º de fevereiro de 2000, que proíbe a prática do trote em alunos das instituições da Rede Pública de Ensino de 1º e 2º Graus e de Ensino Superior mantidas pelo Estado do Paraná.
<a href="#">Lei nº 21.926, de 11 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 11 abr. 2024	Consolida a legislação paranaense relativa aos Direitos da Mulher, criando o Código Estadual da Mulher Paranaense.
<a href="#">Lei nº 21.920, de 9 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 9 abr. 2024	Altera a Lei nº 13.400, de 21 de dezembro de 2001, que dispõe que as instituições bancárias e outras especificadas, deverão providenciar medidas para efetivar, em tempo razoável, atendimento a seus usuários.
<a href="#">Lei nº 21.908, de 4 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 4 abr. 2024	Institui a Semana Estadual de Conscientização da Síndrome de Prader-Willi a ser realizada na última semana do mês de maio.
<a href="#">Lei nº 21.906, de 4 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 4 abr. 2024	Institui o Dia Estadual de Luta contra a Intolerância Política e de Promoção da Tolerância Democrática a ser celebrado anualmente em 9 de julho.
<a href="#">Lei nº 21.905, de 4 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 4 abr. 2024	Institui o Dia de Conscientização sobre a Triagem Neonatal no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei nº 21.904, de 4 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 4 abr. 2024	Institui a Campanha de Incentivo ao Empreendedor Rural no Estado do Paraná.
<a href="#">Lei nº 21.902, de 4 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 4 abr. 2024	Institui a Semana Estadual do Brincar e dispõe sobre o estímulo ao brincar na infância.
<a href="#">Lei nº 21.895, de 3 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 3 abr. 2024	Assegura proteção de crianças e adolescentes a exposição/uso de telas digitais.
<a href="#">Lei nº 21.893, de 3 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 3 abr. 2024	Altera a Lei nº 19.776, de 18 de dezembro de 2018, que institui o teletrabalho no âmbito do Poder Executivo do Governo do Estado do Paraná.
<a href="#">Lei nº 21.889, de 4 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 4 abr. 2024	Institui a Campanha Estadual Permanente de Incentivo ao Cuidado da Saúde Mental dos Profissionais da Segurança Pública no Estado do Paraná.

## 2.2 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 6.363, de 28 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 28 jun. 2024	Altera o Decreto nº 4.480, de 19 de dezembro de 2023, que dispõe sobre a implantação do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.
<a href="#">Decreto n. 6.359, de 28 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 28 jun. 2024	Altera dispositivos do Anexo do Decreto nº 2.165, de 23 de maio de 2023, que aprovou o Regulamento da Casa Civil.

<a href="#">Decreto n. 6.358, de 28 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 28 jun. 2024	Regulamenta no âmbito da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo, a concessão de diárias, passagens e transporte e estabelece normas para o deslocamento de beneficiário, conforme atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 104, de 7 de julho de 2004, na Lei nº 21.992, de 23 de maio de 2024 e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 6.357, de 28 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 28 jun. 2024	Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Família, na forma do Anexo que integra o presente Decreto, e dá outras Providências.
<a href="#">Decreto n. 6.356, de 28 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 28 jun. 2024	Prorroga por 180 dias o prazo previsto do Decreto nº 4.502 de 22 de dezembro de 2023, que declara situação de emergência fitossanitária em todo o território do Estado, em face da praga <i>Candidatus liberibacter spp</i> , agente causal da doença denominada Huanglongbing – HLB ou Greening.
<a href="#">Decreto n. 6.355, de 28 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 28 jun. 2024	Altera o Decreto nº 5.919, de 27 de maio de 2024, que estabelece limite de acréscimo de despesas com Outras Despesas Correntes, com base na variação da Receita Corrente Líquida.
<a href="#">Decreto n. 6.354, de 28 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 28 jun. 2024	Prorroga o prazo de pagamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, considerando as externalidades climáticas ocorridas no Estado do Rio Grande do Sul.
<a href="#">Decreto n. 6.326, de 25 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 25 jun. 2024	Acrescenta o inciso VII ao Decreto nº 3.837, de 30 de outubro de 2023.
<a href="#">Decreto n. 6.299, de 21 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 21 jun. 2024	Altera o Decreto nº 4.759, de 02 de fevereiro de 2024, que institui o processo de recadastramento de servidores públicos, civis e militares, em atividade, no âmbito da Administração Direta e Autárquica.
<a href="#">Decreto n. 6.295, de 21 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 21 jun. 2024	Altera o Anexo do Decreto nº 2.709, de 10 de setembro de 2019, que aprova o regulamento da Procuradoria-Geral do Estado – PGE.
<a href="#">Decreto n. 6.294, de 21 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 21 jun. 2024	Altera o Decreto 3.932, de 27 de janeiro de 2020, que regulamenta a Lei nº 19.784, de 20 de dezembro de 2018, que institui a Política Estadual de Economia Solidária.
<a href="#">Decreto n. 6.293, de 21 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 21 jun. 2024	Altera o Decreto nº 2.663, de 30 de junho 2023, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Comunicação – SICOM.
<a href="#">Decreto n. 6.266, de 20 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 20 jun. 2024	Altera o Decreto nº 6.434, de 17 de março de 2017, que dispõe sobre o Programa Paraná Competitivo para redefinir o critério de enquadramento de que trata o seu § 3º do art. 11 e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 6.167, de 12 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 12 jun. 2024	Institui as Juntas Administrativas de Recursos de Defesa Prévia, no âmbito do Departamento de Trânsito do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 6.139, de 11 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 11 jun. 2024	Revoga Decretos decorrentes da COVID-19.
<a href="#">Decreto n. 6.072, de 6 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 6 jun. 2024	Altera e atualiza o mapa do Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Proteção Ambiental do Passaúna - APA Estadual do Passaúna.
<a href="#">Decreto n. 6.053, de 05 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 5 jun. 2024	Altera o Regulamento do ICMS para internalizar o Ajuste SINIEF 7/2023, que atualiza as disposições sobre a Nota Fiscal de Energia Elétrica Eletrônica - NF3e.



<a href="#">Decreto n. 6.052, de 05 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 5 jun. 2024	Altera o Regulamento do ICMS para internalizar o Ajuste SINIEF 26, de 4 de agosto de 2023, o qual atualiza as disposições sobre a Nota Fiscal Fatura de Serviços de Comunicação Eletrônica (NFCom).
<a href="#">Decreto n. 6.051, de 05 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 5 jun. 2024	Introduz alteração no Regulamento do ICMS para internalizar os Ajustes SINIEF 6/2022 e 32/2023, que atualizam as disposições sobre as operações de circulação e prestação de serviço de transporte de gás natural por meio de gasoduto.
<a href="#">Decreto n. 6.050, de 05 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 5 jun. 2024	Altera o Regulamento do ICMS para internalizar os Ajustes SINIEF n°s 39/2020, 27/2022, 17/2023 e 44/2023, que atualizam as disposições sobre o Regime Especial da Nota Fiscal Fácil – NFF.
<a href="#">Decreto n. 6.049, de 05 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 5 jun. 2024	Altera o Regulamento do ICMS para excluir os estabelecimentos de estados não signatários do Convênio ICMS 213/2017 da responsabilidade pela retenção e recolhimento do imposto nas operações com aparelhos celulares e cartões inteligentes.
<a href="#">Decreto n. 6.048, de 05 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 5 jun. 2024	Introduz alterações no Regulamento do ICMS para excluir produtos do rol de mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária.
<a href="#">Decreto n. 6.047, de 05 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 5 jun. 2024	Internaliza no Regulamento do ICMS o Convênio ICMS 199/2023, que altera a tabela de que trata o caput do item 22 do Anexo VI, referente à redução de base de cálculo do imposto nas operações com equipamentos industriais e implementos agrícolas.
<a href="#">Decreto n. 6.046, de 05 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 5 jun. 2024	Altera o Decreto n° 4.975, de 26 de fevereiro de 2024, que regulamenta e institui o Programa Cartão Social do Transporte Metropolitano do Governo do Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 6.044, de 05 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 5 jun. 2024	Regulamenta o Bônus de Resultado de Aprendizagem, instituído pela Lei n° 21.847, de 14 de dezembro de 2023.
<a href="#">Decreto n. 6.043, de 05 de junho de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 5 jun. 2024	Altera o caput do art. 9° do Decreto n° 8.543, de 17 de julho de 2013, que regulamenta a transferência automática de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social.
<a href="#">Decreto n. 5.905, de 23 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2024	Altera o Decreto n° 9.879, de 20 de dezembro de 2021, que regulamenta a Lei e instituiu o teletrabalho no âmbito da Administração Direta, Autarquias e Fundações.
<a href="#">Decreto n. 5.903, de 23 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2024	Altera o Decreto n° 4.770, de 5 de fevereiro de 2024, que fixa os novos valores dos grupos dos Pisos Salariais do Estado do Paraná, válidos para 1° de janeiro de 2024.
<a href="#">Decreto n. 5.902, de 23 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2024	Institui o Programa Mulheres do Campo e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 5.866, de 23 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 23 maio 2024	Cria a Superintendência-Geral de Governança de Serviços e Dados - SGSD e adota outras providências.
<a href="#">Decreto n. 5.835, de 20 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 20 maio 2024	Institui a Prova Paraná Mais como um dos instrumentos de avaliação de desempenho do estudante da rede pública estadual de ensino e como meio de acesso às vagas ofertadas pelas universidades estaduais do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 5.833, de 20 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 20 maio 2024	Dispõe sobre o programa de fomento ao desenvolvimento socioeconômico local e regional, denominado Compras Regionais Paraná.

<a href="#">Decreto n. 5.768, de 14 de maio de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 27 mar. 2024	Cria no âmbito do Departamento de Polícia Penal do Estado do Paraná a Penitenciária de Integração Social de Piraquara.
<a href="#">Decreto n. 5.512, de 16 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 16 abr. 2024	Dispõe sobre o relacionamento da administração pública estadual com o usuário de serviços públicos e sobre a Carta de Serviços ao Usuário de que trata a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, no âmbito do Estado do Paraná, conforme especifica.
<a href="#">Decreto n. 5.471, de 11 de abril de 2024</a> Publicada no D.O.E. de 11 abr. 2024	Altera o Decreto nº 10.766, de 12 de abril de 2022, para estabelecer novos prazos referentes à adesão ao programa de parcelamento incentivado de que trata a Lei nº 20.946, de 20 de dezembro de 2021, e para abranger os créditos tributários cujos fatos geradores tenham ocorrido até 31 de julho de 2023.

### 3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

#### 3.1 RESOLUÇÃO

<a href="#">Resolução n. 113, de 23 de maio de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 28 maio 2024.	Dispõe sobre a progressão funcional entre níveis no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme estabelece a Lei Estadual nº 15.854, de 16 de julho de 2008, com a redação dada pela Lei Estadual nº 21.814, de 13 de dezembro de 2023.
<a href="#">Resolução n. 112 de 20 de maio de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 23 maio 2024.	Altera a Resolução nº 60, de 17 de fevereiro de 2017.
<a href="#">Resolução n. 111, de 15 de maio de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 17 maio 2024.	Dispõe sobre a política, as atividades, as atribuições, a organização, os procedimentos e o funcionamento da Ouvidoria de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, revoga a Resolução nº 6, de 23 de novembro de 2006 e dá outras providências.
<a href="#">Resolução n. 110, de 24 de abril de 2024.</a> Publicada no D.E.T.C. de 26 abr. 2024.	Institui o INTEGRA como sistema oficial para a documentação e a gestão do ciclo das fiscalizações realizadas no desempenho do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR).
<a href="#">Resolução n. 109, de 4 de abril de 2024.</a> Publicada no D.E.T.C. de 11 abr. 2024.	Altera a Resolução nº 70, de 13 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas entidades credoras municipais para fins de cumprimento das decisões de restituição de valores expedidas pelo Tribunal de Contas a partir da emissão da Certidão de Débito.
<a href="#">Resolução n. 108, de 4 de abril de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 5 abr. 2024.	Dispõe sobre o adicional de férias e o direito à gratificação de acúmulo de funções e a sua indenização ou conversão em pecúnia, por Conselheiros, Conselheiros Substitutos e Procuradores do Tribunal de Contas.

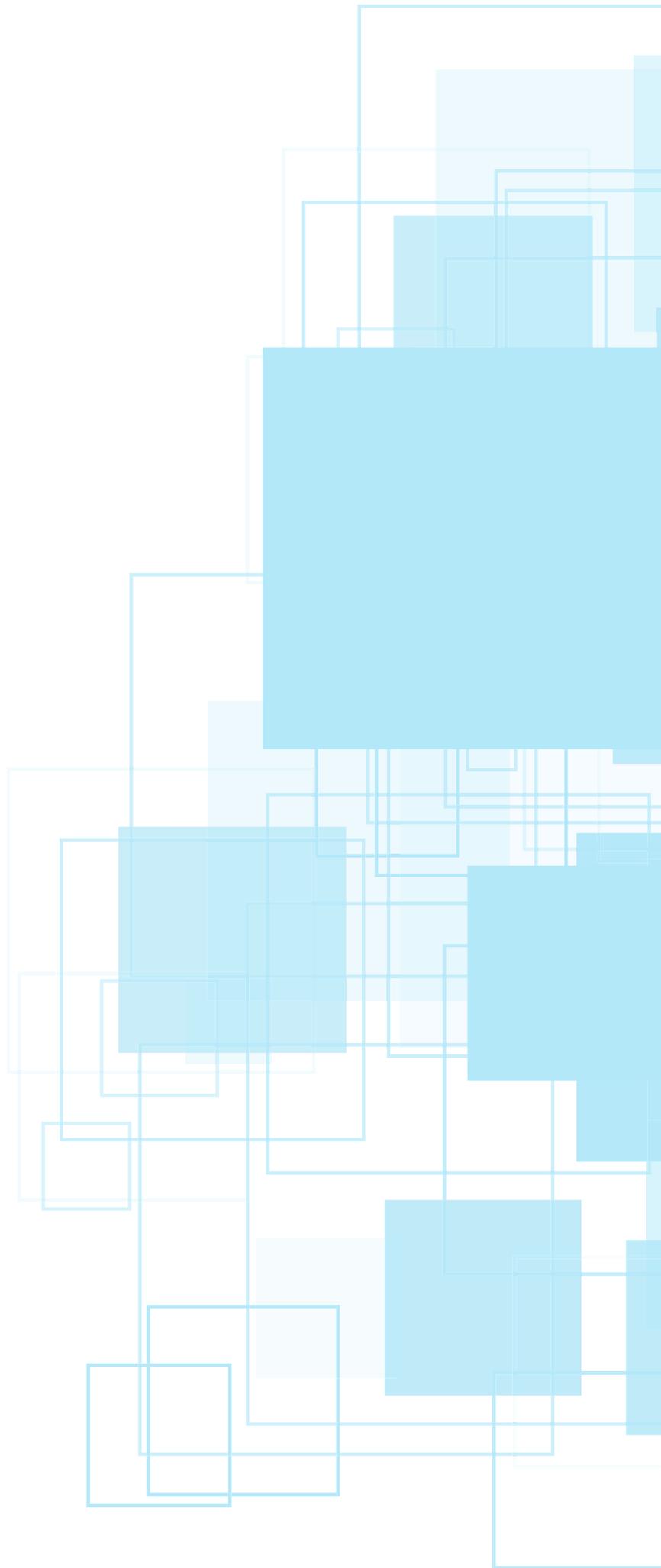
#### 3.2 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

<a href="#">Instrução de Serviço n. 178, de 23 de maio de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 27 maio 2024	Altera a Instrução de Serviço nº 86 de 16 de outubro de 2014, que dispõe sobre o Sistema de Segurança e o Sistema de Emergência nas instalações do Tribunal de Contas do Paraná.
<a href="#">Instrução de Serviço n. 177, de 2 de maio de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 6 maio 2024	Altera a Instrução de Serviço nº 27 de 3 de outubro de 2011, que dispõe sobre mídias, formatos e recebimento de documentos digitais.

<p><a href="#">Instrução de Serviço n. 176, de 30 de abril de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 3 maio 2024</p>	<p>Revoga a Instrução de Serviço nº 66/2014.</p>
<p><a href="#">Instrução de Serviço n. 175, de 22 de abril de 2024</a> Publicada no D.E.T.C. de 24 abr. 2024</p>	<p>Altera a Instrução Normativa nº 172/2022, que dispõe sobre a forma e a composição da Prestação de Contas de Prefeitos Municipais, nos termos do art. 216, § 2º, do Regimento Interno.</p>

### 3.3 NOTAS TÉCNICAS

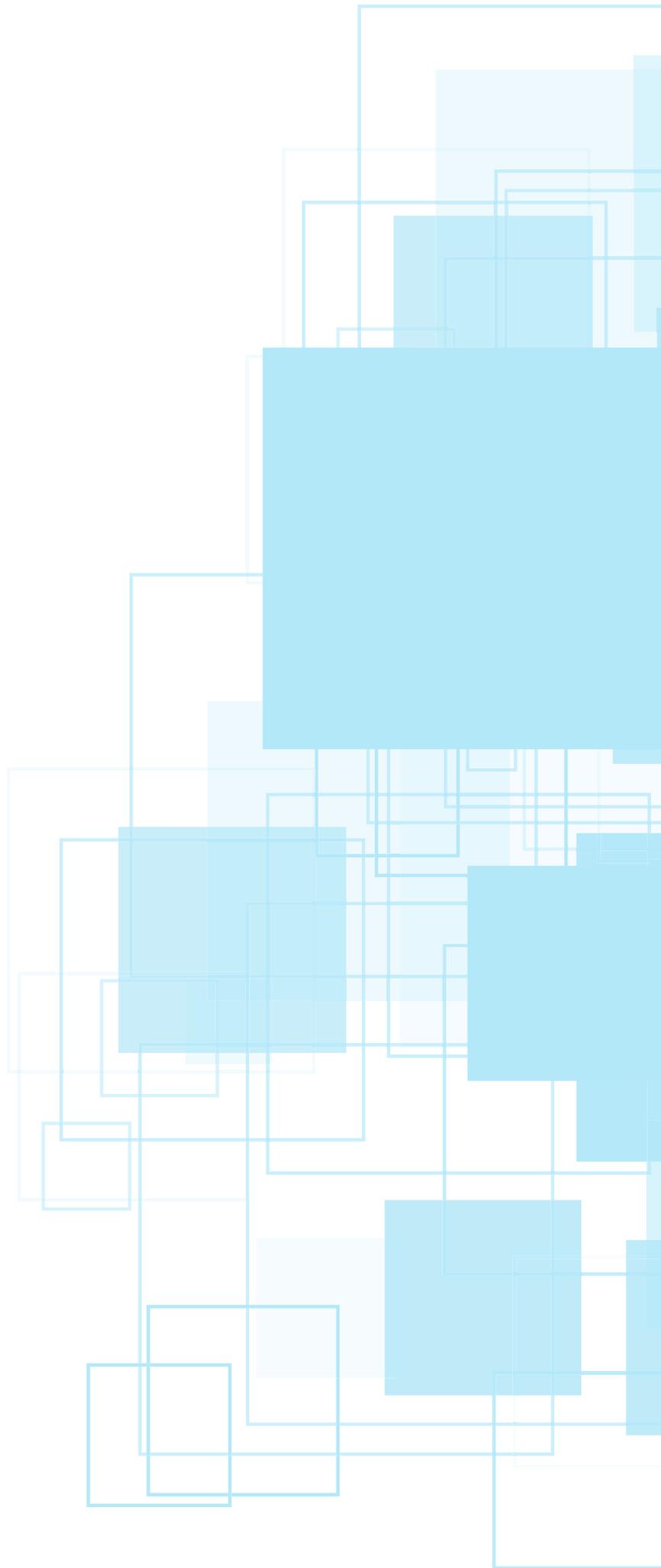
<p><a href="#">Nota Técnica n. 28, de 11 de junho de 2024 - CGF/TCEPR</a> Publicada no D.E.T.C. de 17 jun. 2024</p>	<p>Divulga as médias gerais, por área, das notas obtidas pelos Municípios nos exercícios financeiros de 2022 e 2023, com fulcro no art. 21, §4º da Instrução Normativa n.º 172/2022.</p>
<p><a href="#">Nota Técnica n. 27, de 17 de maio de 2024 - CGF/TCEPR e CAOPMAHU/MPPR</a> Publicada no D.E.T.C. de 17 maio 2024</p>	<p>Dispõe sobre a elaboração de Planos Municipais de Mobilidade Urbana pelos municípios do Estado do Paraná, a fim de propiciar melhorias na gestão da política de mobilidade urbana.</p>





## LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCEPR “VIAJuris”: [VIAJuris](#)
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: [Boletim de Jurisprudência](#)
- Pesquisas Prontas – PP: [Pesquisas Prontas](#)
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: [Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas](#)
- Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>



# NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCEPR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCEPR: [conselho.editorial@tce.pr.gov.br](mailto:conselho.editorial@tce.pr.gov.br) (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

## 1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCEPR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCEPR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período.

## 2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCEPR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCEPR, a quem compete:

- a) proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico;
- b) a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;

- c) o controle de qualidade do material editado;
- d) a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

### 3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.

Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

**Autor(es):** Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

A revista se reserva o direito de efetuar alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical nos trabalhos, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Nos artigos, observar as seguintes normas:

**Tamanho:** a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas simples, sem pontos.

**Título do trabalho:** o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

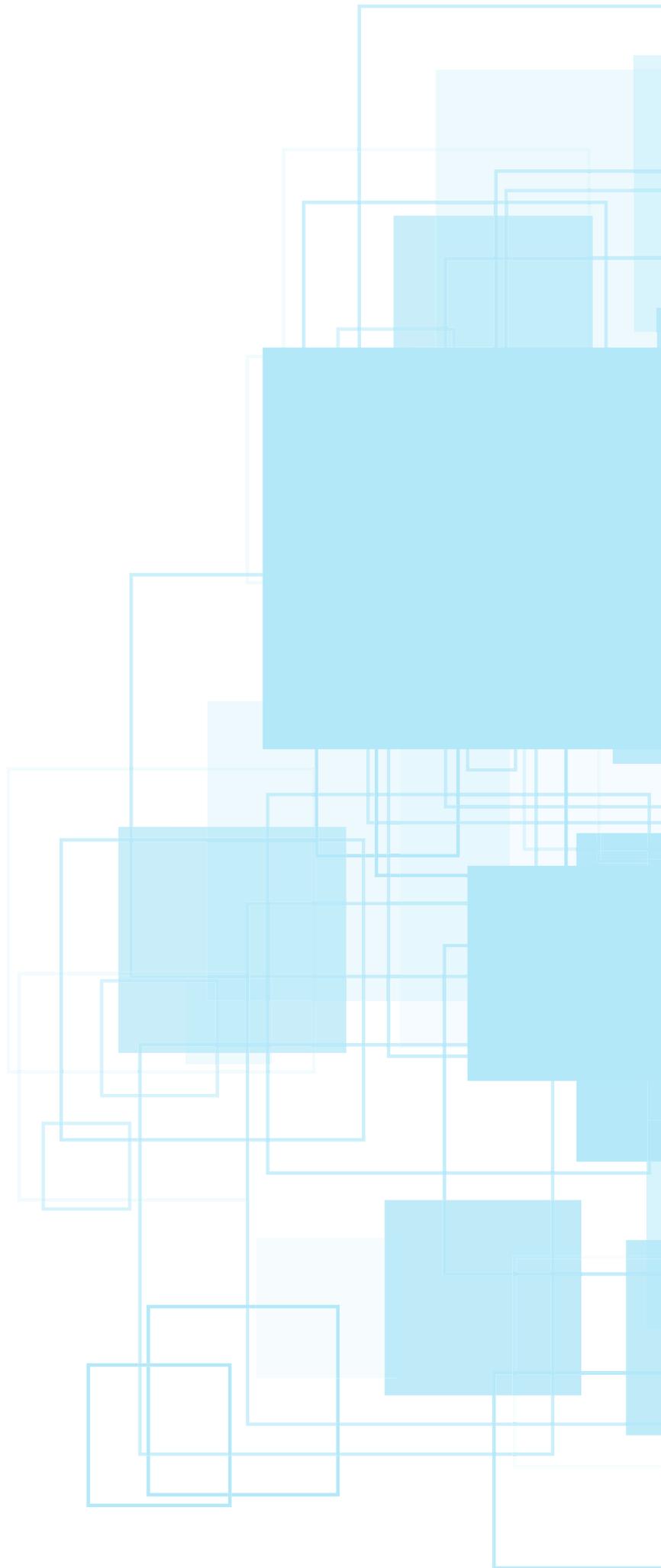
**Resumo em português:** deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

**Agradecimentos:** agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

**Notas:** notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

**Referências:** NBR 6023/2018. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

**Recomendações:** recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: artigos científicos (NBR 6022/2018), elaboração de referências (NBR 6023/2018), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/2019) resumo (NBR 6028/2021) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).





**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ