

ISSN 2675-6765



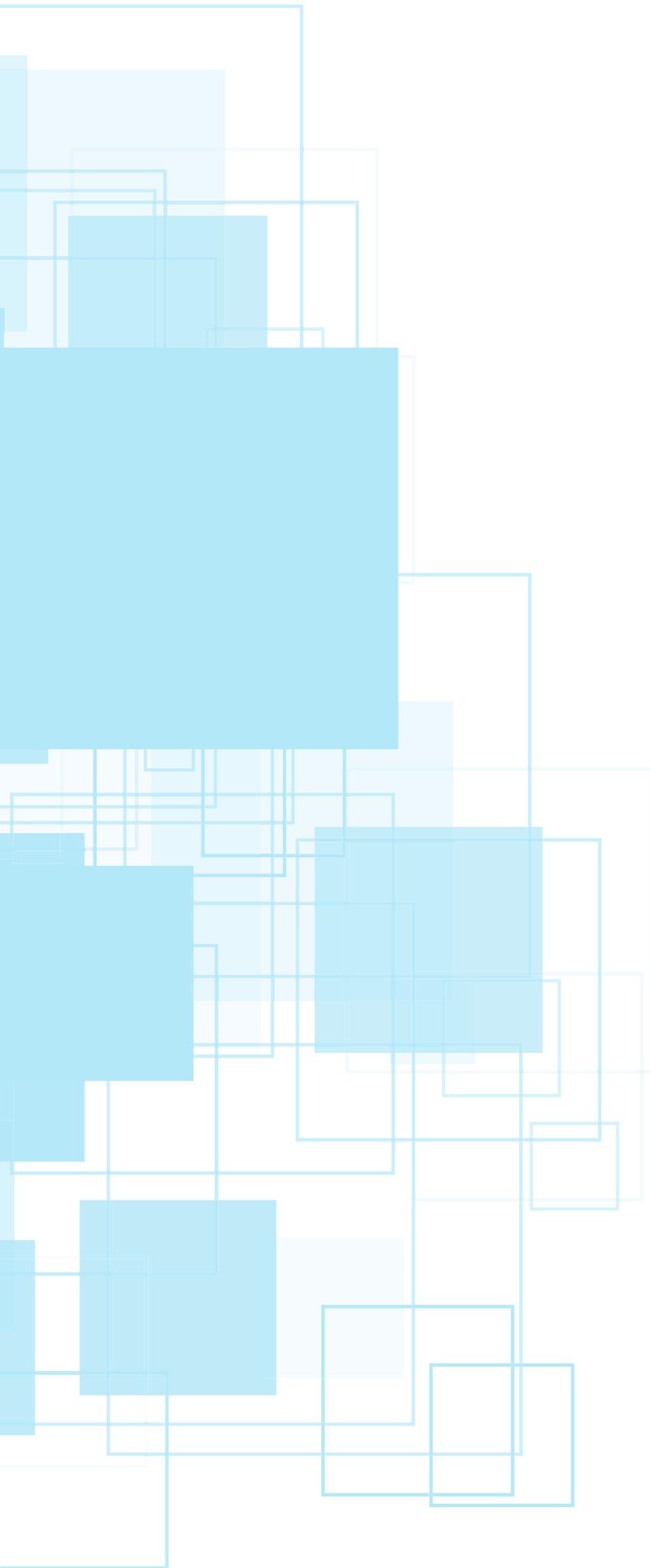
TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

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

VOLUME XIII/NÚMERO 47
JANEIRO/MARÇO 2025

<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.

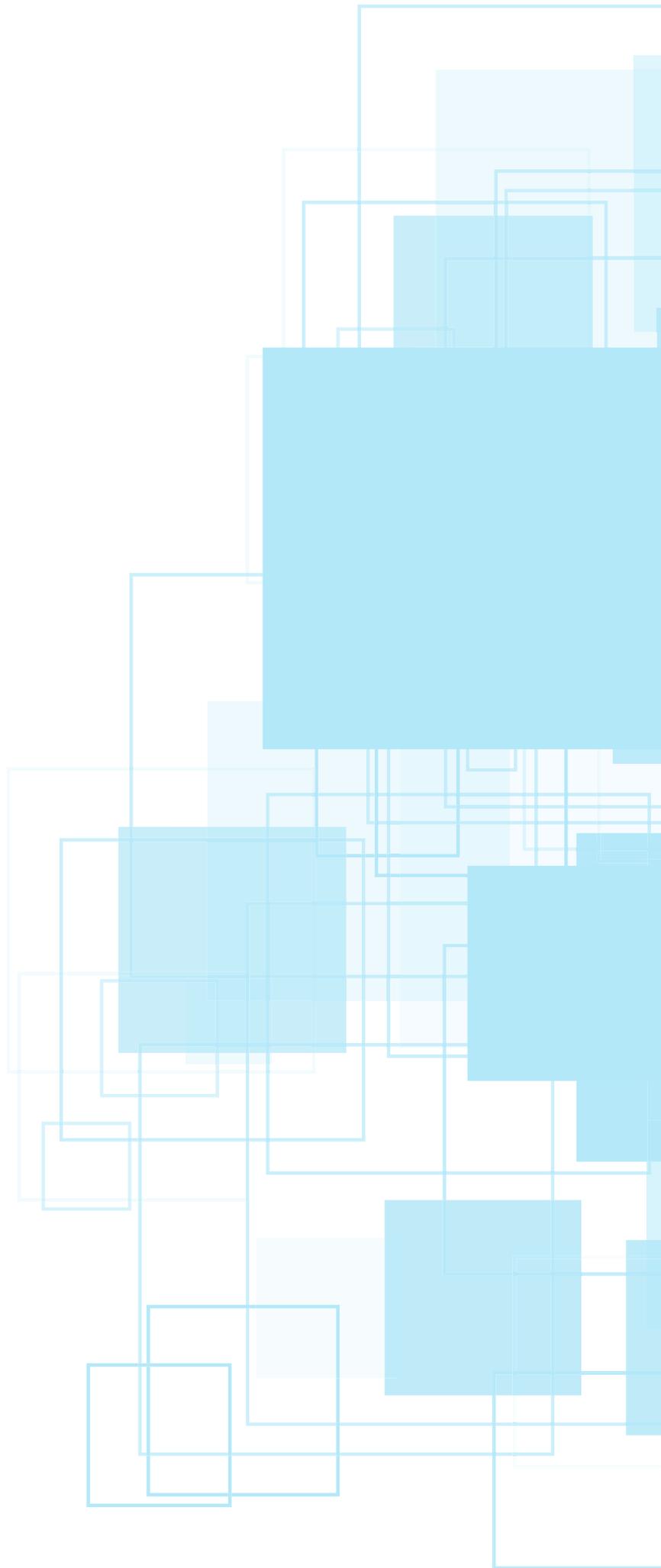
Conselho Editorial

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
Telefone: (41) 3054-7555



SUMÁRIO

EDITORIAL	9
ARTIGOS	10
Desafios na implantação de um sistema de gestão e consolidação de informações de custos para os estados da Federação	10
Edimara Côrtes Gonçalves Frescura; Gisele de Carvalho Carloto Rodrigues	
Os mecanismos de controle social presentes na Lei 14.133/2021 como forma de prevenção à captura do diálogo competitivo	20
Lucas Araújo Meneses	
Singularidade: ter ou não ter, eis a questão	46
Gabriela Lira Borges	
ACÓRDÃOS	56
Ano eleitoral	56
Emenda impositiva - Execução - Distribuição de bens (TCEPR, Proc. nº 402460/24, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/03/25, DETC 3419 – 07/04/25)	
Aposentadoria	66
Regras de transição - Aplicação - Parâmetros (TCEPR, Proc. nº 450936/24, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/12/24, DETC 3357 – 16/12/24)	
Aposentadoria especial	78
Policial - Contagem de tempo - Agente de segurança (TCEPR, Proc. nº 40105/24, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/12/24, DETC 3366 – 17/01/25)	
Auxílio-Alimentação	89
Consórcio público - Pagamento - Intermediação (TCEPR, Proc. nº 20231/23, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 30/01/25, DETC 3378 – 04/02/25)	
Cargo em comissão	96
Carga horária - Trabalho remoto - Flexibilização de jornada (TCEPR, Proc. nº 20231/23, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 30/01/25, DETC 3378 – 04/02/25)	
Conselho profissional	106
Anuidade - Pagamento - Recursos públicos (TCEPR, Proc. nº 654302/24, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 12/02/25, DETC 3386 – 14/02/25)	
Consórcio intermunicipal	112
Imposto de renda - Retenção na fonte - Pessoa jurídica (TCEPR, Proc. nº 154504/24, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/03/25, DETC 3412 – 13/03/25)	

Controle interno	123
Composição - STF - Entendimento (TCEPR, Proc. nº 408880/23, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/02/25, DETC 3394 – 26/02/2025)	
Cooperativas de crédito	134
Movimentação financeira - Procedimento licitatório - Acórdão precedente (TCEPR, Proc. nº 827300/23, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/12/24, DETC 3357 – 16/12/24)	
Edital de licitação	145
Publicação - Obrigação - Parâmetros (TCEPR, Proc. nº 698814/24, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/03/25, DETC 3419 – 07/04/25)	
Gestante	155
Contrato temporário - Licença maternidade - Estabilidade provisória (TCEPR, Proc. nº 694568/24, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/03/25, DETC 3419 – 07/04/25)	
Imóveis populares	163
Financiamento - Inadimplemento - Assunção da dívida (TCEPR, Proc. nº 529354/24, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/02/25, DETC 3398 – 07/03/2025)	
Índice de despesa com pessoal	172
Concurso público - Nomeação - Limite legal (TCEPR, Proc. nº 395684/24, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 30/01/25, DETC 3381 – 07/02/25)	
Lei nº 13.303/16	175
Aplicação - Oportunidade de negócios - Bens e serviços (TCEPR, Proc. nº 412054/23, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/02/25, DETC 3403 – 14/03/2025)	
Organismo de caráter internacional	237
Jurisdição do TCEPR - SIT - Cadastro (TCEPR, Proc. nº 385319/21, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/03/25, DETC 3410 – 25/03/25)	
Redução da jornada de trabalho	244
Servidor efetivo - Filho - Espectro autista (TCEPR, Proc. nº 583170/24, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/03/25, DETC 3410 – 25/03/25)	
Servidor público	262
Cargo de engenheiro - Piso nacional - Equiparação (TCEPR, Proc. nº 361585/24, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/02/25, DETC 3403 – 14/03/25)	
Tempo de serviço	265
Quinquênio - Antiguidade - Pagamento simultâneo (TCEPR, Proc. nº 586633/24, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 27/03/25, DETC 3419 – 07/04/25)	

Teto remuneratório	269
Cálculo - Auxílio-Alimentação - Diária (TCEPR, Proc. nº 538086/24, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 30/01/25, DETC 3381 – 07/02/25)	
Vereador	285
Subsídio - Fixação - Estimativa populacional (TCEPR, Proc. nº 758392/23, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 18/12/24, DETC 3382 – 10/02/25)	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	294
LINKS DE INTERESSE	308
NORMAS EDITORIAIS	310

EDITORIAL

Caros leitores,

É com satisfação que apresentamos a 47ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reafirmando nosso compromisso com a promoção do conhecimento técnico e com o fortalecimento das boas práticas na administração pública. Neste início de 2025, mantemos o olhar atento às transformações da gestão pública, sempre pautados pela eficiência, transparência e inovação.

Nesta edição, destacamos o artigo que aborda os desafios na implantação de sistemas de gestão de custos nos Estados da Federação, uma temática fundamental para aprimorar a governança e a tomada de decisões baseadas em evidências. Também trazemos uma análise sobre os mecanismos de controle social previstos na Nova Lei de Licitações, destacando sua importância na prevenção à captura do diálogo competitivo e na valorização da participação cidadã.

Na seção de jurisprudência, selecionamos acórdãos recentes que tratam de temas relevantes como aposentadoria, auxílio-alimentação, controle interno, redução de jornada para servidores com filhos autistas, entre outros assuntos que impactam diretamente a rotina dos gestores públicos. Esses julgados oferecem subsídios importantes para a atuação responsável e informada dos agentes públicos.

Agradecemos a todos os autores, colaboradores e leitores que tornam esta revista um espaço consolidado de reflexão, atualização e estímulo à melhoria contínua da administração pública paranaense.

Boa leitura!

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Presidente

ARTIGO

DESAFIOS NA IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO E CONSOLIDAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE CUSTOS PARA OS ESTADOS DA FEDERAÇÃO

Edimara Côrtes Gonçalves Frescura¹

Mestra em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional - UNIDERP
Especialista em Gestão de Negócios e Contabilidade Gerencial – FIFASUL
Especialista em Governança no Setor Público - PUCPR
Pós-graduada em Gestão de Negócios e Contabilidade Gerencial – FIAMA
Graduada em Ciências Contábeis – URI
Professora – FAE
Assessora contábil - Secretaria do Estado da Fazenda/PR

Gisele de Carvalho Carloto Rodrigues²

Pós-graduada em Contabilidade, Auditoria e Controladoria – FAFIJAN
Pós-graduada em Gestão Pública – UEPG
Pós-graduada em Contabilidade Pública – FIPECAFI
Graduada em Ciências Contábeis - UNESPAR
Diretora Geral de Contabilidade do Estado do Paraná - Secretaria do Estado da Fazenda/PR

RESUMO

O presente artigo visa apresentar alguns aspectos informativos que podem subsidiar os Estados no planejamento, organização e implementação de um sistema de informações de custos que atenda às necessidades gerenciais e contribuam para o processo de tomada de decisões dentro da realidade organizacional que contempla a gestão administrativa estadual. Entretanto, por não ser um processo simples, foram apresentados alguns desafios que têm implicações diretas na composição desse sistema e que procuram direcionar ações de visualização prática no auxílio da formulação do sistema, haja vista as poucas publicações nesse sentido e a falta de opções no mercado de informática que atendam o escopo das necessidades de custos no setor público. A partir da experiência do Estado do Paraná nesse contexto, julgou-se relevante expor os desafios que impactaram o desenho da plataforma de custos para a realidade deste Estado e que de alguma forma podem contribuir para as reflexões de outros entes na constituição de seus sistemas próprios.

PALAVRAS-CHAVE

Sistema de informação de custos. Aplicação estadual. Fases de aplicação.

1 Contato: edimaraef@gmail.com

2 Contato: gisele.carloto@sefa.pr.gov.br

1 INTRODUÇÃO

A premissa básica de uma gestão pública consiste em adotar procedimentos de administração, organização, controle e avaliação dos recursos disponíveis para a garantia de direitos e melhoria da qualidade de vida da população. Logo, para a otimização deste trabalho, um conjunto de fatores se torna necessário para que as decisões sejam tomadas de forma assertiva e oportunizem satisfação ao gestor público e a todos os cidadãos.

O fator fundamental para que o planejamento se transforme em ação real e aplicável depende essencialmente da disponibilidade de recursos financeiros, ou seja, os projetos e atividades elaborados pelo governo somente se concretizarão com a aplicação e gestão dos recursos previstos no orçamento.

Todavia, considerando que o público atendido está mais exigente e fiscalizador, o gestor público necessita de ferramentas que forneçam informações precisas e em tempo hábil para dar agilidade às ações do dia a dia e também para as análises futuras dos rumos a seguir.

A Contabilidade Pública, por sua vez, atua no propósito de registrar os atos e fatos de abrangência dos planos e ações do governo, no sentido de demonstrar a situação do patrimônio público, respeitando os preceitos legais determinados para a aplicação eficiente e eficaz dos recursos.

Sob o enfoque dessa assertiva, Castro (2015) complementa:

É nesse contexto que os responsáveis pela Administração Pública devem ser cobrados pela: (a) reestruturação das áreas de contabilidade e quadro funcional; (b) organização de controles administrativos e contábeis necessários à boa governança; (c) definição de modelos e demonstrativos de prestação de contas dos recursos obtidos e aplicados em benefício da sociedade.

...

A partir dessas medidas, a contabilidade assume seu papel de fonte de informações para as organizações do setor público, servindo como referência de consulta, registro, mensuração e evidenciação das políticas e atos de gestão pública.

Do desdobramento das várias acepções da atividade contábil, obtém-se o enfoque nas tratativas relacionadas ao reconhecimento, registro, avaliação e controle dos custos inerentes a cada produto/serviço desenvolvido pelas entidades e, nesse escopo, se enquadra o Setor Público mediante a viabilização de um sistema/plataforma digital que consolide tais dados.

O sistema de custos, em sua origem de informação, está previsto desde o Decreto-Lei nº 200/1967, entretanto, a evolução dos procedimentos de gestão e o grande volume de informações apresentadas despertaram a necessidade de controles específicos nessa abordagem. Para isso, a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reforçou a iniciativa, tornando essencial na

Administração Pública tal sistema.

O art. 50, parágrafo 3º da LRF assim descreve: “§ 3º. A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”.

Num horizonte temporal ainda mais recente, destaca-se o Decreto Federal nº 10.540, de 5 de novembro de 2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle, com alterações no Decreto Federal nº 11.644, de 16 de agosto de 2023, em que atribui responsabilidades ao Poder Executivo, aplicáveis também a todos os Poderes no tocante ao controle de custos, conforme expõe no art.1º, § 1º, V:“V- das informações necessárias à apuração dos custos dos programas e das unidades da administração pública”.

Assim, a NBCT SP 34 do Conselho Federal de Contabilidade corrobora e detalha, com maior riqueza de informações, os itens a serem considerados na estruturação de uma plataforma que processe tais dados e ofereça subsídios para decisões estratégicas da gestão pública.

Dessa forma, em razão da contemporaneidade do tema e aliado às estratégias de planejamento das atividades adotadas no Governo do Estado do Paraná, vislumbrou-se a oportunidade de divulgar aspectos relevantes de uma base de trabalho para a constituição desse sistema de custos no âmbito dos Estados, haja vista que se percebe uma carência no mercado de sistemas informatizados nessa área, com customizações para o setor público.

Nesse intuito, o presente artigo tem por objetivo apresentar alguns desafios que os Estados, por sua vez, devem enfrentar no processo de implantação de um sistema de informações de custos, já que a realidade geográfica dimensionada é diferente da estrutura do Governo Federal e, por consequência, há poucas publicações disponíveis com enfoques específicos nesse cenário de abrangência.

2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE CUSTOS

A abordagem teórica apresentada nas publicações sobre o tema de Sistema de Informações de Custos reflete as características essenciais de estruturação de uma base de dados de forma mais genérica, o que provoca a necessidade de um detalhamento cuidadoso no momento do efetivo planejamento para adaptação a cada realidade dos Estados.

A própria NBCT SP 34 (2021), item 5, descreve: “Sistema de informação de custos é o conjunto de elementos estruturados que registra, processa e evidencia os custos dos bens e serviços e demais objetos de custos”.

Traduzir de forma prática esses tópicos conceituais requer um profundo

conhecimento da estrutura política e funcional de todos os órgãos da Administração Pública para que as configurações delimitadas possam se refletir no cotidiano de cada órgão, bem como nos objetos de custos que representem sua missão institucional.

A partir desse cenário, surgem os desafios a serem entendidos e superados para que o sistema contemple os objetivos destacados nas bases legais e de orientação geral que, atualmente estão disponíveis para consulta. Contudo, diante dos dilemas percebidos na construção de um planejamento que pudesse consolidar a efetiva aplicação e realização da geração de uma base de dados de informações de custos, julgou-se procedente o relato do roteiro de pontos considerados fundamentais para o dimensionamento de níveis de investigação adaptados aos Estados dentro desse escopo, considerando a experiência do Estado do Paraná.

Na sequência, mediante uma descrição objetiva, são manifestados os pontos de vista que foram basilares na construção de uma proposta que ofereceu subsídios gerenciais para o Estado do Paraná, no tocante à mensuração e controle de custos.

2.1 DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA

Com o conhecimento geral do conteúdo/assunto a ser aplicado, é relevante inicialmente, descrever os aspectos que podem ser atendidos na realidade do Ente, no caso, os Estados, partindo da premissa da disponibilização de sistemas/bases de dados oficiais que garantam a segurança da informação.

Na arguição de Minayo (2010, p.46), a Metodologia “mais que uma descrição formal dos métodos e técnicas a serem utilizados, indica as conexões e a leitura operacional que o pesquisador fez do quadro teórico e de seus objetos de estudo”. Logo, entende-se que o projeto é a contextualização do resultado que se almeja alcançar com as ferramentas aptas a conduzir o processo. Por isso, o primeiro passo é a criação deste documento para ser o direcionador das etapas subsequentes que irão ser observadas.

A importância da adoção da Metodologia está no fato de possibilitar a organização do roteiro das fases que o sistema de custos deverá percorrer dentro do fluxo de operações do Estado, vinculando as bases informacionais e a perspectiva de obtenção de informações relevantes no universo das ações praticadas cotidianamente.

2.2 IDENTIFICAÇÃO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO

O conhecimento da estrutura funcional/administrativa estadual representa a base na concepção do pilar inicial da sistemática de custos, pois permitirá definir o escopo de abrangência dos níveis de averiguação dos dados a serem registrados e avaliados.

Seguindo o regramento do Decreto nº 10.540/2020, a aplicação inicial contempla os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Tribunal de Contas quando se observa o cenário dos Estados.

Acredita-se que, nesse enfoque, o desafio a ser evidenciado é o fato de que o planejamento do sistema deve contemplar e permitir alterações dessa estrutura administrativa, considerando as decisões das novas gestões de governo, que por vezes possuem entendimentos distintos sobre a composição de algumas Pastas. Por consequência, tais mudanças irão se refletir posteriormente nos parâmetros de comparabilidade das informações de custos, visto que tal panorama é destacado como substancial no resultado que as informações de custos oferecem para a tomada de decisão.

Corroborando esse ponto, a NBCT SP 34 (2021), expressamente no item 40, descreve: “A comparabilidade requer o uso consistente do mesmo modelo de gerenciamento de custos ao longo do tempo na entidade, ou no mesmo período em entidades diferentes. O uso consistente gera informações que podem ser comparadas de um período para outro, a fim de avaliar a variação dos custos e seus desvios em relação a possíveis projeções, além de permitir a comparação entre entidades ou centros de responsabilidade que realizam atividades assemelhadas”.

Dessa forma, ao realizar mudanças periódicas, as análises podem evidenciar distorções ao longo do tempo, pela perda de referência de método e temporalidade, em função de uma comparação prejudicada no detalhamento das informações.

2.3 ASSOCIAÇÃO DOS SISTEMAS ESTRUTURANTES

Muitas das informações do Estado, que refletem as operações realizadas no dia a dia das Pastas/Órgãos de governo são inicialmente registradas em sistemas que atendem especificidades características e, posteriormente, irão produzir resultados também no Sistema de Administração Financeira, Orçamentária e Contábil. Assim, para a construção de uma base de custos, entende-se como ponto referencial a utilização da base de dados desses sistemas, chamados como estruturantes, de acordo com a finalidade a que se destinam, para consolidar uma mensuração segura dos dados, com rastreabilidade da informação, definindo o caminho de origem e destino dos dados.

Logo, antes de priorizar as futuras integrações, faz-se necessário estabelecer o mapeamento dos fluxos de informações de cada sistema para reconhecer, no processo, o exato momento que se identifica a informação de custos. Outrossim, como que por vezes, esses sistemas atuam com direcionadores específicos, por exemplo, pessoal (folha de pagamento), materiais, contratos, gestão patrimonial, a integração pode propiciar a classificação por grupos de acordo com cada tema.

Diante dessa compreensão, o desafio, neste contexto, é habilitar uma plataforma que reconheça a tecnologia envolvida em cada uma dessas bases de dados e os critérios mais adequados para o processamento de tais informações, visando extrair o que é necessário para o tema de custos.

2.4 DEFINIÇÃO DOS CENTROS DE CUSTOS E SEUS NÍVEIS

Para alinhar o fluxo de dados e informações que estarão envolvidos no universo do trabalho de gerenciamento de custos, é imprescindível estabelecer a demarcação das diretrizes e escopo de aplicação dessas informações no âmbito de cada Órgão/Unidade integrada ao sistema.

Como ponto de partida na organização da estrutura proposta, está a identificação dos parâmetros setoriais a serem classificados no contexto “macro” da composição de cada Unidade. Esses parâmetros setoriais são entendidos como subunidades e centros de custos.

Para complementar o entendimento dos níveis de segregação de informações, Padoveze (2003) descreve: “Centros de custos representam o menor segmento de atividade ou área de RESPONSABILIDADE, onde são executados trabalhos homogêneos”. (grifos do autor)

O termo “macro” evidencia que é oportuno o reconhecimento dos principais setores/subdivisões de cada Órgão/Unidade para que, na sequência possam ser elencados os níveis mais detalhados que estarão subordinados a esses já citados. Nesse sentido, utilizando-se como um facilitador para o detalhamento dos centros de custos, a ideia inicial poderá ser estruturada a partir do organograma derivado do regimento interno de cada Unidade, pois assim, dentro de uma hierarquia oficial ocorrerá a sua respectiva equivalência com a apresentação de centros de custos a ser projetada.

Mesmo reconhecendo que cada Órgão do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário tem suas características peculiares e resultam, por sua vez, em atividades distintas, no contexto de gerenciamento de custos, julga-se necessário interpretar o que realmente será destinado à atividade-fim, resultando posteriormente no objeto de custeio e o que está envolvido no suporte para a execução dessas atividades.

Assim, quando for realizada a classificação em centros de custos é de caráter relevante definir o que serão de apoio/suporte e aqueles que serão considerados finalísticos.

Sob esse aspecto, o Manual do Portal de Custos do Governo Federal (2019) explica:

Dessa forma, a área de atuação preponderante da unidade organizacional pode ser indicada como finalística ou suporte. A área de atuação finalística indica a unidade responsável predominantemente pela execução dos processos de negócio (primários), considerados diretamente relacionados ao cumprimento da missão institucional por caracterizar a atuação do órgão ou entidade. Por outro lado, a área de atuação de suporte indica a unidade responsável predominantemente pela execução de processos de apoio ou gerenciais, que viabilizam e sustentam a área de atuação finalística. Diante da identificação estimada dos custos por área de atuação das unidades organizacionais, é possível sinalizar se os recursos econômicos consumidos estão adequadamente distribuídos entre as áreas finalísticas e de suporte. Por meio dessa sinalização sobre o comportamento dos custos, de forma mais acurada, melhorias significativas podem ser realizadas,

buscando verificar mediante aplicação da teoria da cadeia de valor (que tem como ponto de partida o mapeamento dos processos finalísticos e de suporte), em que medida os processos organizacionais se relacionam e contribuem para o alcance da missão institucional do órgão ou entidade.

Na abrangência da análise deste tópico, percebe-se que o ponto de implicação na prática a ser adotada pelos Estados é a variação do tamanho das estruturas de centros de custos que serão formalizadas, justificadas pela amplitude das operações dos Órgãos/Unidades no Estado, bem como pelas variadas subdivisões decorrentes dos próprios organogramas, tendo como consequência o planejamento do sistema para que contemple tal necessidade. Logo, isso será perceptível a partir da quantidade de níveis a serem criados na aplicabilidade do sistema informatizado que atenda especificamente ao desenho da realidade estadual.

2.5 ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS DE RATEIOS E OBJETOS DE CUSTOS

Após o delineamento de como serão integrados os dados dos sistemas estruturantes, é preciso planejar e estabelecer o comportamento do sistema de custos no que tange aos processos de rateio necessários para o alcance do objeto de custo relacionado a cada Órgão/Unidade.

Esse desafio é complexo a partir do momento em que alguns pontos requerem definições importantes, como o conhecimento da missão institucional de cada Órgão/Unidade e quais objetos de custos serão mensurados. Em segundo momento, reconhecer quais serão as bases de rateio que serão utilizadas e o modo de identificação e mensuração a serem parametrizados para garantir a confiabilidade das informações produzidas.

Sob essa abordagem, o Manual de Informações de Custos do Governo Federal (2018) corrobora: “No setor público, considerando a diversidade de serviços públicos prestados pelos órgãos e entidades em distintas áreas de atuação do governo, os custos indiretos possuem grande representatividade na composição dos custos totais, o que torna imperativo que a alocação dos custos seja realizada em bases confiáveis, para que o sistema de informação de custos gere informações que contribuam positivamente no contexto de tomada de decisão”.

Outrossim, não obstante todo esse planejamento, ainda serão necessárias integrações complementares de sistemas próprios das Pastas que agregam informações e resultados com bases de dados de temas específicos de atuação dos órgãos, como, por exemplo os sistemas da Secretaria de Educação que mensuram o número de alunos matriculados.

A própria NBCT SP 34 (2021) expressa:

Objeto de custo é a unidade para a qual se deseja identificar, mensurar e avaliar os custos. O conceito de objeto de custo é amplo, podendo ser considerado como tal qualquer item no qual os custos conseguem ser

identificados e que tem relevância para a gestão. A quantidade de objetos de custos influencia o nível de granularidade e de complexidade do sistema de custos. (grifos da norma).

2.6 IDENTIFICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA APLICÁVEIS E RASTREABILIDADE DA INFORMAÇÃO

A temática contemporânea da aplicação de custos no Setor Público evidencia o entendimento complementar do conceito de auditoria, haja vista que o controle de custos traz consigo um suporte gerencial enquanto que ao tratar-se de auditoria vem à tona o enfoque de fiscalização. Com isso, nessa conjugação de temas considera-se a rastreabilidade da informação como a forma de traduzir a real fonte do registro constituindo assim a validação oficial dos dados processados.

Tal processo é de suma importância porque reflete a credibilidade do sistema e ainda oferece suporte nas decisões dos gestores diante da avaliação da forma como o recurso está distribuído no Órgão/Unidade de sua responsabilidade.

Contemplando essa visão gerencial, Castro (2015) conceitua: “Auditoria: conjunto de técnicas que visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante confrontação entre uma situação encontrada e determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle em busca da melhor alocação de recursos, atuando para corrigir desperdícios, inibir a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos e contribuir para agregar valor ao corpo gerencial”.

Em termos práticos, sugere-se que os Estados estabeleçam direcionadores de informações para vincular os números refletidos nos centros de custos façam referência a valores expressos em determinada base de origem.

2.7 DEFINIÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO

Após finalizados os procedimentos de parametrização e a verificação de como os dados são processados e, por consequência, a operacionalização de fato da plataforma do sistema de informação de custos estadual, para fins de subsídios de análises e tomadas de decisões, é aconselhável a definição de indicadores de desempenho, no intuito de auxiliar na avaliação das atividades realizadas pelos órgãos/Unidades estaduais.

Esses medidores de desempenho não precisam necessariamente estar contemplados em índices preestabelecidos, mas podem se associar a outros programas de avaliação que o Estado por sua vez esteja trabalhando, como por exemplo, o Orçamento por Resultados.

O próprio Manual de Informações de Custos do Governo Federal (2019) elenca de forma bem didática a abordagem nesse sentido:

- os indicadores representam o estado ideal ou desejável daquilo que se examina e sua utilidade depende da qualidade da fase de planejamento (definição de metas);
- previsões subestimadas podem apresentar conclusões distorcidas sobre o resultado da análise;
- os indicadores baseados nos relatórios de custos são parte complementar ao processo de tomada de decisões, e não devem ser analisados isoladamente;
- os sistemas de informação (SIC e sistemas internos do órgão) devem possuir fontes de dados adequadas e confiáveis;
- os indicadores não consideram possíveis limitações decorrentes de efeitos de fatores externos sobre o desempenho dos programas de governo;
- os indicadores são quantitativos, produzidos em atenção a tempestividade, objetividade, clareza e simplicidade na geração de informações;
- não há consideração sobre avaliação de resultados qualitativa nos indicadores;
- alterações em produtos ou unidades de medidas das ações comprometem a análise comparativa temporal; e
- os resultados dos indicadores podem ser classificados em faixas de atingimento, sendo recomendável que a classificação na primeira ou na última faixa apresente esclarecimentos sobre a situação objeto de análise.

Ao observar esse rol de apontamentos, reitera-se que o sistema de informação de custos estadual, cujo tema aqui se apresenta, não basta ser somente um processador de dados; deve, além disso, ofertar mecanismos que resultem na possibilidade de análises e comparações adequadas para a evidenciação de aspectos de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade na utilização do recurso público. Assim, o maior desafio nesse sentido é a interpretação de todos esses resultados e a adoção de medidas para a otimização de processos, o que requer uma mudança cultural e de posicionamento administrativo no modo de entender e gerenciar a gestão pública.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos aspectos descritos no conteúdo deste artigo, procurou-se evidenciar é a complexidade do tema, mesmo que, no seu estudo teórico, represente uma aplicação simples. Vários elementos estão associados a essa complexidade, e o impacto para os Estados é maior, haja vista a composição estrutural e os diversos sistemas com tecnologias diferenciadas, o que dificulta a adaptação nessa nova temática de trabalho.

As considerações elencadas como desafios refletem parte das dificuldades que foram e ainda são sentidas na prática da execução no Estado do Paraná, pois, como mencionado anteriormente, há poucas publicações sobre o assunto adaptadas à realidade dos Estados, e as empresas desenvolvedoras de sistemas informatizados

também estão em adaptação da temática de custos para a área pública, o que torna o processo mais lento devido a uma construção em conjunto das aplicações requeridas.

Por fim, é prudente destacar que todo esse projeto não gera uma formalização rápida, e, por consequência, terá que ser revisado periodicamente, principalmente pelo fato que, a cada nova gestão de Governo, os Estados mudam suas esferas administrativas ou o formato da composição de cada Pasta. Nesse escopo, espera-se que a contemporaneidade do tema de custos venha a colaborar para uma consolidação de estrutura administrativa favorecendo a gestão dos responsáveis públicos no controle e melhor alocação de recursos para melhorias sociais que a população espera.

REFERÊNCIAS

PADOVEZE, Clóvis Luís. Controladoria estratégica operacional. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público: integração das áreas do ciclo de gestão: planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

BRASIL. Decreto nº 10.520, de 5 de novembro de 2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual do Portal de Custos do Governo Federal. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019.

CFC – CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 34. Brasília: CFC, 2021.

ARTIGO

OS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL PRESENTES NA LEI 14.133/2021 COMO FORMA DE PREVENÇÃO À CAPTURA DO DIÁLOGO COMPETITIVO

THE SOCIAL CONTROL MECHANISMS PRESENT IN LAW 14,133/2021 AS A MEANS OF PREVENTING THE CAPTURE OF COMPETITIVE DIALOGUE

Lucas Araújo Meneses¹

Pós-Graduando em Direito - UFC

Graduado em Direito – UFC

RESUMO

A Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), trouxe consigo um novo método para a escolha de soluções para a Administração Pública: o diálogo competitivo. A inovação, que busca fomentar a participação de empresas privadas no procedimento licitatório, não está isenta de preocupações. Uma delas reside na possibilidade de captura da licitação por grupos de interesse privados, que podem influenciar o processo em benefício próprio, em detrimento do interesse público. É nesse contexto que surge a pesquisa em questão, com a hipótese de que o controle social pode ser crucial para mitigar esse fenômeno. Ao promover a transparência e a inclusão de diversos grupos sociais, a participação popular por meio do controle social pode garantir que a escolha das melhores soluções seja feita de forma democrática e imparcial. Com o objetivo geral de analisar como a participação popular na NLLC pode contribuir para evitar a captura do diálogo competitivo, a metodologia da pesquisa incluirá revisão bibliográfica abrangente de livros, artigos científicos e legislação com finalidade descritiva e exploratória. Em suma, a pesquisa se propõe a promover o controle social como um escudo contra a captura do diálogo competitivo, garantindo que a NLLC cumpra seu papel de promover a gestão pública eficiente, transparente e democrática.

PALAVRAS-CHAVE

Lei nº 14.133/2021. Nova Lei de Licitações Diálogo competitivo. Captura. Controle social.

¹ Contato: lucasmnss931@gmail.com

ABSTRACT

Law No. 14,133/2021, known as the New Administrative Tenders and Contracts Law (NLLC), brought with it a new method for choosing solutions for Public Administration: competitive dialogue. The innovation, which seeks to encourage the participation of private companies in the bidding procedure, is not without concerns. One of them lies in the possibility of capture of the bid by private interest groups, which can influence the process to their own benefit, to the detriment of the public interest. It is in this context that the research in question arises, with the hypothesis that social control can be crucial to mitigate this phenomenon. By promoting transparency and the inclusion of various social groups, popular participation through social control can ensure that the choice of the best solutions is made in a democratic and impartial way. With the general objective of analyzing how popular participation in the NLLC can contribute to avoiding the capture of competitive dialogue, the research methodology will include a comprehensive bibliographic review of books, scientific articles and legislation with descriptive and exploratory purposes. In short, the research proposes to promote social control as a shield against the capture of competitive dialogue, ensuring that the NLLC fulfills its role of promoting efficient, transparent and democratic public management.

KEYWORDS

Law No. 14.133/2021. New Bidding Law. Competitive dialogue. Regulatory capture. Social control.

1 INTRODUÇÃO

A Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, tornou-se um marco significativo no campo das licitações no Brasil, trazendo consigo uma série de mudanças e inovações que objetivam modernizar os procedimentos de contratação na administração pública. No cerne dessas transformações, destaca-se a introdução do método consensual de diálogo competitivo, uma abordagem destinada a ampliar a participação das empresas privadas no processo decisório da Administração Pública para a escolha de soluções.

No entanto, apesar de seus propósitos, o método consensual de diálogo competitivo não está isento de riscos. Um dos principais riscos associados é a captura por interesses privados do procedimento licitatório, onde grupos específicos podem influenciar o processo decisório em benefício próprio, em detrimento do interesse público mais amplo. De forma que a captura pode comprometer a integridade do processo licitatório, distorcendo a seleção da solução mais vantajosa para a sociedade.

Assim, surge a necessidade de explorar como os mecanismos de controle social previstos na NLLC podem mitigar esses riscos e fortalecer a transparência e a imparcialidade do diálogo competitivo. Por conseguinte, o controle social emerge

como um tema de fundamental importância para a efetividade e a integridade dos processos licitatórios. Já que é por meio desse controle que os cidadãos e organizações da sociedade civil têm a capacidade de monitorar, questionar e influenciar as decisões tomadas pelos órgãos públicos, contribuindo assim para a prevenção da corrupção, o uso eficiente dos recursos públicos e a promoção da equidade.

Neste contexto, este artigo tem como objetivo analisar como a participação popular pode atuar como um contrapeso eficaz contra a captura do diálogo competitivo. A pesquisa será conduzida por meio de uma revisão bibliográfica abrangente, que incorporará uma variedade de fontes, incluindo livros, artigos científicos e análises jurídicas. Ao examinar criticamente essas contribuições, espera-se identificar estratégias e melhores práticas que fortaleçam a integridade e a eficácia do método consensual de diálogo competitivo e do controle social, promovendo um ambiente de contratações públicas mais justo e responsável.

Diante dessa interseção, a problematização central que se apresenta sobre a temática é: Como as mudanças relacionadas ao controle social introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 podem contribuir para prevenir a captura do Diálogo Competitivo?

A escolha do presente tema fundamenta-se na relevância que o método consensual de licitação dialógica concorrencial pode ter e na importância do controle social como ferramenta para garantir a transparência, a integridade e a eficiência desse procedimento. Sabe-se que o controle social desempenha um papel crucial em sociedades democráticas, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira responsável e em benefício do bem-estar coletivo. Com a reforma da Lei de Licitações, abre-se uma oportunidade única para examinar como os mecanismos de controle social contidos na citada norma podem contribuir para prevenir a captura do Diálogo Competitivo.

O trabalho divide-se em dois capítulos, sendo o primeiro destinado à exposição do método consensual licitatório do Diálogo Competitivo. Enquanto o capítulo segundo destaca a captura dos procedimentos, os mecanismos de controle social e os desafios ao controle de tal procedimento.

2 O DIÁLOGO COMPETITIVO

O diálogo competitivo, amplamente reconhecido no direito comparado, está inserido em procedimentos concorrenciais que permitem a negociação entre o ente estatal contratante e os particulares, além da coleta de informações dos mesmos para fundamentar uma melhor decisão administrativa (ARAGÃO, 2021). Através desse procedimento negociado, Estado e particulares constroem consensualmente a solução mais adequada para atingir a finalidade pública almejada pelo procedimento licitatório previsto na legislação.

A esse respeito, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLCC) - Lei nº 14.133/2021, inspirada principalmente no direito europeu, introduziu significativas inovações no campo das contratações públicas. No que concerne às modalidades de licitações, há a introdução da modalidade conhecido internacionalmente como “diálogo competitivo”. Por meio da qual a Administração Pública e os licitantes privados colaboram e negociam durante o próprio processo licitatório.

Assim, o objetivo do diálogo é desenvolver soluções técnicas inovadoras que atendam de forma precisa às necessidades do contratante, que motivaram a abertura do procedimento licitatório. Caracterizando-se como um que método busca promover uma interação mais dinâmica e colaborativa entre as partes envolvidas, permitindo a elaboração conjunta de soluções que melhor atendam aos interesses públicos, pois, fortemente inspirado na crescente valorização da consensualidade e da participação dos particulares nas decisões administrativas.

Desse modo, ao possibilitar essa troca de informações e ideias durante a licitação, o diálogo competitivo visa impulsionar a inovação e a eficiência na contratação pública, alinhando as soluções técnicas às necessidades específicas da Administração Pública e, conseqüentemente, otimizando o uso dos recursos públicos.

Antes de ser incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, o diálogo competitivo já era uma prática presente no direito estrangeiro. Pedro Telles (2010) ressalta que a demanda por aquisições públicas mais flexíveis foi identificada no Reino Unido antes de se tornar tema de discussão em outras partes da Europa, marcando seu início duas décadas antes de ganhar destaque no continente europeu no final da década de 1990, visto que o diálogo competitivo representa uma abordagem mais adaptável e aberta, permitindo que o setor público e os licitantes possam interagir e discutir de forma construtiva durante a fase de negociações, visando encontrar soluções inovadoras e mais adequadas para atender às necessidades públicas.

Após o êxito da abordagem competitiva adotada pela Inglaterra, conhecida como *competitive dialogue*, os demais países da União Europeia adotaram essa modalidade de contratação menos hierarquizada por meio da Diretiva 2004/18/CE, que a denominou como “Diálogo Concorrencial”. O legislador da União Europeia definiu, no artigo 1º, item 11, alínea c, da mencionada Diretiva, que o “Diálogo Concorrencial” consistia no:

o procedimento em que qualquer operador econômico pode solicitar participar e em que a entidade adjudicante conduz um diálogo com os candidatos admitidos nesse procedimento, tendo em vista desenvolver uma ou várias soluções aptas a responder às suas necessidades e com base na qual, ou nas quais, os candidatos selecionados serão convidados a apresentar uma proposta.

Nesta modalidade concorrencial, a negociação com o particular se iniciava antes mesmo da definição exata do objeto a ser contratado, em uma combinação de fases internas e externas do processo licitatório. Após 10 anos de vigência, a Diretiva 2004/18/CE foi revogada, substituída pela Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, cujo principal objetivo era revisar e modernizar a diretiva anterior, visando aumentar a eficiência dos gastos públicos e permitir que os adquirentes utilizem os contratos públicos de forma mais eficaz para alcançar objetivos sociais comuns.

Nesse sentido, a nova Diretiva não só manteve o Diálogo Concorrencial como uma opção licitatória, mas também ressaltou, no item 42 de suas considerações, que essa modalidade:

revelou-se útil nos casos em que as autoridades adjudicantes não conseguem definir as formas de satisfazer as suas necessidades ou avaliar o que o mercado pode oferecer em termos de soluções técnicas, financeiras ou jurídicas. Tal pode, nomeadamente, verificar-se quando se trata de projetos inovadores, da execução de projetos de infraestruturas de transportes integrados em larga escala, de grandes redes informáticas ou de projetos que obriguem a financiamentos complexos e estruturados.

O tratamento da matéria se concentra, principalmente, no artigo 30 da Diretiva, que representa uma inovação ao introduzir um artigo específico para detalhar as possibilidades de emprego do procedimento. Em contraste com a norma anterior, que apenas mencionava genericamente a possibilidade de utilizar o diálogo em contratos particularmente complexos, o artigo 26 da Diretiva 2014/24/UE estipula as situações específicas em que a Administração Pública pode recorrer ao mecanismo dialógico, quais sejam:

No que diz respeito às obras, fornecimentos ou serviços que preencham um ou mais dos seguintes critérios: i) as necessidades da autoridade adjudicante não podem ser satisfeitas sem a adaptação de soluções facilmente disponíveis, ii) os produtos ou serviços incluem a concessão ou soluções inovadoras, iii) o contrato não pode ser adjudicado sem negociações prévias devido a circunstâncias específicas relacionadas com a natureza, a complexidade ou a montagem jurídica e financeira ou devido aos riscos a elas associados, iv) as especificações técnicas não podem ser definidas com precisão suficiente pela autoridade adjudicante por referência a uma norma, homologação técnica europeia, especificações técnicas comuns ou referência técnica, na acessão dos pontos 2 a 5 do Anexo VII; b) No que diz respeito às obras, fornecimentos ou serviços, se, em resposta a um concurso aberto ou limitado, só tiverem sido apresentadas propostas irregulares ou inaceitáveis. Nestas situações, as autoridades adjudicantes não são obrigadas a publicar um anúncio de concurso se incluírem no procedimento todos os proponentes, e exclusivamente os proponentes, que satisfaçam os critérios referidos nos artigos 57º a 64º e que, no concurso aberto ou limitado anterior, tenham apresentado propostas que correspondam aos requisitos formais do procedimento de contratação.

Com vistas a detalhar o procedimento delineado pela Diretiva, Thiago Marrara (2021) explica que:

Essa modalidade abarca agentes econômicos que solicitem participação e recebam um convite do ente contratante após a avaliação das informações iniciais prestadas. É possível que o diálogo se desenvolva em fases sucessivas com o objetivo de reduzir o número de soluções gradualmente, permitindo à autoridade manter um ou mais soluções aptas a satisfazerem suas necessidades. Depois de encerrado, a entidade contratante solicita a cada participante que “apresente as suas propostas finais com base na solução ou soluções apresentadas e especificadas durante o diálogo”, nelas contemplando todos os elementos exigidos e necessários à execução do projeto. Mesmo nessa fase, a autoridade está autorizada a requerer esclarecimentos, detalhamentos e aprimoramentos da proposta, desde que não se alterem seus elementos fundamentais nem se desrespeitem os requisitos estabelecidos no início da licitação e os itens do memorial descritivo. A seleção da proposta especificamente há que se pautar no critério da melhor relação qualidade/preço. Feito o julgamento, permite-se à autoridade empreender negociações adicionais para confirmar os compromissos financeiros ou outros termos nela constantes no intuito de finalizar os termos do contrato, respeitando-se novamente os aspectos essenciais estabelecidos no ato convocatório e o princípio da não discriminação.

No Brasil, a Lei nº 14.133/2021, por meio do artigo 28, estabelece o “diálogo competitivo” como uma modalidade geral de licitação. No entanto, sua abrangência foi expandida pelos artigos 179 e 180 da mesma lei, os quais modificaram as Leis nº 8.987/1995 e 11.079/2004, as qual estão relacionadas às licitações de concessões comuns de serviços públicos e parcerias público-privadas, respectivamente.

A regulamentação detalhada do diálogo competitivo é delineada principalmente pelo artigo 32 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece claramente ser uma modalidade licitatória excepcional, condicionando a aplicação do dispositivo a situações específicas bem definidas. Haja vista que artigo deixa claro que o diálogo competitivo não é a regra, mas sim uma opção a ser considerada em contextos particulares, onde a complexidade da contratação demanda uma abordagem mais flexível e interativa para encontrar as melhores soluções técnicas. A saber:

Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:

I — vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições:

- a) inovação tecnológica ou técnica;
- b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e
- c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração;

II — verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos:

- a) a solução técnica mais adequada;
- b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida;
- c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato;

Nas palavras do professor Alexandre Santos de Aragão (p. 54, 2021) o diálogo competitivo:

Ao contrário dos pregões, da concorrência e outras modalidades licitatórias mais corriqueiras, por sua própria natureza e escopo, reclama um grau de desconhecimento maior por parte do ente licitante. Em síntese, o diálogo competitivo será cabível naquelas hipóteses em que a Administração Pública, ciente dos objetivos que deseja alcançar com a licitação, não conhece adequadamente os mecanismos para a consecução das suas finalidades. Em outras palavras, a Administração sabe aonde quer chegar com a licitação, mas desconhece ou tem dúvidas acerca da melhor solução a ser adotada para que ela possa alcançar o seu objetivo.

Isto porque, o diálogo concorrencial se destina especialmente a contratos que envolvem objetos mais complexos, nos quais a Administração, frequentemente, carece da expertise necessária para definir os elementos que atendam plenamente às suas necessidades. Isso ocorre porque tais contratos frequentemente abrangem áreas técnicas ou inovadoras, onde os requisitos são multifacetados e as soluções não são facilmente padronizadas. Tal complexidade, pode resultar da necessidade de tecnologias avançadas, métodos de execução especializados ou requisitos regulatórios específicos. (CABRAL; DE MELO, 2023).

Ou seja, são circunstâncias em que a Administração muitas vezes enfrenta dificuldades para formular especificações precisas ou avaliar adequadamente as propostas recebidas. Portanto, a aplicação do diálogo competitivo, conforme descrito no mencionado inciso I, se justifica quando as alternativas técnicas amplamente conhecidas e disponíveis no mercado não são adequadas para alcançar a finalidade desejada na contratação. Diante dessa lacuna ou limitação das opções convencionais, a legislação permite ao Estado buscar a criatividade e a expertise do setor privado para, por meio de um diálogo dinâmico e colaborativo, desenvolver a solução mais adequada para atingir os objetivos propostos.

Em resumo, esse mecanismo possibilita uma interação mais profunda e cooperativa entre o setor público e privado, sendo especialmente aplicável em projetos inovadores e disruptivos que a Administração queira realizar, mas que exigem soluções igualmente inovadoras para serem viabilizadas. Essa abordagem é uma resposta flexível às demandas por soluções técnicas inovadoras e contribui para a consecução eficiente dos objetivos do contrato público.

O inciso II da legislação aborda situações em que a Administração Pública se depara com duas ou mais alternativas viáveis para atingir seus objetivos, mas possui dúvidas quanto à escolha da mais adequada. Diante desse cenário de incerteza, a Administração pode recorrer à expertise do setor privado para auxiliá-la na definição do melhor desenho técnico, jurídico, financeiro ou de qualquer outro aspecto relevante do contrato.

A expressão “com destaque para os seguintes aspectos”, presente no inciso, indica que as alíneas apresentadas não esgotam as possibilidades de uso do diálogo competitivo. Pelo contrário, essa modalidade pode ser aplicada de forma flexível, permitindo explorar alternativas pertinentes para o projeto em questão. Isso significa que o diálogo competitivo não se limita apenas às situações explicitamente mencionadas na legislação, mas pode ser adaptado conforme as necessidades específicas de cada processo licitatório. Dessa forma, a Administração tem a liberdade de utilizar essa ferramenta de forma criativa e estratégica, buscando sempre as soluções mais eficientes e adequadas para alcançar seus objetivos.

Apesar das tentativas legais de delimitar a aplicabilidade do diálogo competitivo, os requisitos estabelecidos para sua utilização são delineados de forma relativamente ampla, o que pode gerar insegurança quanto a sua utilização. Já que a justificativa para a escolha dessa modalidade em detrimento de outras mais amplamente aplicáveis assume um papel crucial para a validade jurídica do procedimento.

Dado que se trata de uma hipótese licitatória excepcional, a Administração deve ser capaz de evidenciar, com base em dados não apenas jurídicos, mas também técnicos, econômicos, entre outros, que o diálogo competitivo era a abordagem mais adequada, de maneira concreta, para atender aos interesses públicos. Isso é especialmente relevante considerando a natureza disruptiva do objetivo que se busca alcançar (ARAGÃO, 2021).

Uma vez confirmada a viabilidade do diálogo competitivo, esse processo licitatório segue três fases sequenciais: (i) fase de qualificação; (ii) fase de diálogo; e (iii) fase de competição. Enquanto a primeira e a última fases são estruturadas e objetivas, alinhadas com a racionalidade procedimental das modalidades licitatórias tradicionais, a grande inovação reside na fase intermediária do diálogo. Na fase de pré-seleção, não há uma definição completa de critérios ou pré-requisitos. Os termos e condições necessários para avançar no certame serão estabelecidos no instrumento convocatório, garantindo, contudo, que sejam objetivamente mensuráveis. É essencial que a ampliação dos possíveis requisitos de qualificação não resulte em uma análise subjetiva dos candidatos.

Na fase de avaliação qualitativa, a Administração deve seguir critérios gerais e tão objetivos quanto possível, conforme descrito no edital (art. 32, §1º, II). Isso significa que os requisitos estabelecidos devem ser claros, mensuráveis e não deixar espaço para interpretações subjetivas, observando que a transparência na definição desses critérios é fundamental para garantir a equidade e a imparcialidade na seleção dos participantes aptos a prosseguirem no processo licitatório. Dessa forma, a administração pública busca garantir a eficiência e a eficácia do certame, selecionando os licitantes com base em critérios objetivos e transparentes.

Em outra frente, com a fase de diálogo, se inicia a etapa de negociação, onde a Administração e os particulares envolvidos efetivamente iniciam as discussões sobre o termo do negócio, buscando a melhor solução para atingir os objetivos pretendidos. Essa fase é naturalmente mais flexível e dotada de maior discricionariedade, visto que os contornos do objeto da contratação são definidos durante as discussões, à medida que as soluções surgem e as condições apresentadas pelos licitantes são avaliadas pela comissão processante.

É fundamental ressaltar que, ao contrário de outras modalidades licitatórias já consolidadas no ordenamento brasileiro, a fase comercial do diálogo competitivo ocorre durante o próprio procedimento licitatório. As flexibilizações e debates sobre os possíveis objetos da contratação são concomitantes ao desenvolvimento do certame público, representando uma condição essencial para o seu próprio rito (ARAGÃO, 2021).

Nesse contexto, a participação da sociedade, por meio do exercício do controle social, ganha extrema relevância. Isto porque, a promoção da transparência e a participação ativa dos cidadãos são pilares essenciais para assegurar a condução ética, justa e alinhada aos interesses públicos nas negociações, contribuindo para coibir a corrupção e a captura durante o procedimento como observar-se-á mais detalhadamente no capítulo a seguir.

Por último, vale ressaltar que a fase competitiva, embora derivada da fase de diálogo, é independente desta. Por conseguinte, não é obrigatório que o concorrente que tenha proposto a melhor solução técnica para atender aos objetivos da Administração seja necessariamente aquele que apresentará a proposta mais vantajosa e, conseqüentemente, vencerá a licitação. Isto é, não há uma correlação direta entre o concorrente que ofereceu a melhor solução na fase de diálogo e aquele que apresentará a proposta mais vantajosa na fase competitiva (TELLES, 2010).

Tal abordagem busca garantir que a escolha da proposta mais vantajosa leve em consideração não apenas a solução técnica, mas também outros critérios previamente estabelecidos, como custos, prazos, qualidade, sustentabilidade, entre outros. Dessa forma, a Administração visa garantir uma contratação que atenda de maneira abrangente e equilibrada aos interesses públicos, indo além da excelência técnica e considerando uma variedade de aspectos para alcançar a melhor relação custo-benefício (ARAGÃO, 2021).

No entanto, é crucial reconhecer os desafios enfrentados nesse contexto. Certo que a complexidade do processo de diálogo competitivo torna-se um obstáculo à compreensão e à participação efetiva da sociedade civil e dos atores econômicos nesse procedimento, de modo que o gestor público, após três anos de vigência da norma, raramente utiliza-se essa modalidade licitatória (TELLES, 2010).

Além disso, como ver-se-á no capítulo a seguir existe o risco de que interesses privados possam influenciar o processo, prejudicando a eficiência e a legitimidade das contratações. Portanto, é necessário estar atento e agir proativamente para mitigar esses desafios, sendo o controle social uma das formas de prevenir e mitigar esses riscos ao método licitatório consensual de diálogo competitivo.

3 A CAPTURA DO DIÁLOGO COMPETITIVO E O CONTROLE SOCIAL NA LEI 14.133/2021 COMO FORMA DE PREVENÇÃO

Nos últimos anos, a crescente adoção de meios consensuais pela administração tornou-se relevante à medida que esses instrumentos possibilitaram a participação dos particulares - tanto aqueles diretamente envolvidos quanto os simplesmente interessados - no processo de tomada de decisões administrativas. O que possibilita uma maior aceitação em vez da imposição, especialmente no âmbito das relações contratuais administrativas (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009).

Nesse contexto, a administração Consensual representa a evolução de um modelo anteriormente centrado no ato administrativo unilateral para um modelo que incorpora os acordos administrativos, tanto bilaterais quanto multilaterais. Cujas disseminação visa orientar a transição de um modelo de gestão pública fechado e autoritário para um modelo aberto e democrático. Isso capacita o Estado contemporâneo a desempenhar suas tarefas e alcançar seus objetivos de forma compartilhada com os cidadãos (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009).

Isto posto, observa-se que a Administração Pública Consensual é fruto do movimento de modernização da gestão administrativa, que quebra com o paradigma baseado na unilateralidade imperativa dos atos administrativos, em favor de um modelo fundamentado no diálogo, na negociação, na cooperação e na coordenação. Embora mantenha a lógica da autoridade, essa abordagem é agora enriquecida pela lógica do consenso (DI SALVO, 2018).

De fato, apesar de o tema ser discutido no Brasil há quase duas décadas, somente recentemente tem-se observado um engajamento mais efetivo por parte da Administração na adoção de técnicas consensuais, especialmente, dos órgãos que exercem o Controle Externo. Isso se deve, em parte, à resistência inicial de uma parcela cética de estudiosos, que argumentava que a transação seria incompatível com o princípio da indisponibilidade do interesse público. Esses críticos questionavam se o gestor estaria autorizado a negociar um interesse que não lhe pertence (DANTAS, 2020).

No entanto, essa objeção não se sustenta quando se considera uma leitura atualizada e sistemática das normas que regem o direito administrativo. Isto porque, o princípio da indisponibilidade do interesse público não impede necessariamente a transação, uma vez que o interesse público é mais abrangente do que os meros interesses da Administração ou da Fazenda Pública. Além disso, o princípio da

eficiência pode justificar a adoção de medidas consensuais em detrimento de soluções unilaterais.

Sob a ótica da eficiência, a consensualidade torna-se preferível em muitas situações como nas licitações. Observado que a Administração Pública é instrumental e, desde o início do século, aspira-se a um ideal administrativo que abandone o formalismo excessivo em favor de um modelo que valorize mais os resultados do que os procedimentos. Conforme salientado por Dallari (2002), é necessário superar as concepções burocráticas ou formalistas, priorizando o exame da legitimidade, economicidade e razoabilidade em prol da eficiência.

Acerca da boa administração da justiça, destaca Di Salvo (2018, p. 38-39):

[...] não impõe um dever-ser que cede às pressões de resultados quantitativos, aliás, a boa administração da justiça concentra-se sobretudo nos meios de distribuição da justiça e na obtenção de resultado segundo um parâmetro de qualidade.

Isso implica em rejeitar a busca pela eficiência a qualquer custo, sem considerar a participação do administrado, quando é razoável incluí-lo no processo decisório. A aspiração não se limita apenas a alcançar resultados quantitativos, mas também qualitativos. É crucial buscar uma inclusão efetiva, tanto porque a democracia administrativa a exige, quanto porque, na realidade em que o poder está disperso em redes, a participação colaborativa no processo decisório ilumina o caminho para que o responsável pela decisão final possa escolher a melhor (e, portanto, mais eficiente) solução (DANTAS, 2020).

É relevante ressaltar que o conceito de democracia administrativa está intrinsecamente ligado ao pluralismo administrativo. Ou seja, é necessário reconhecer que a legitimidade democrática do exercício do poder estatal não é alcançada apenas pela qualidade das leis e pela subordinação da atuação administrativa a elas. Para garantir a legitimidade, é fundamental que os cidadãos e demais agentes econômicos sejam incluídos de forma participativa nos processos decisórios. De forma que, o método consensual e o controle social se configuram como ferramentas essenciais para a construção de uma democracia administrativa.

E pontua DI SALVO (2018) que a representatividade do administrado sobre a atuação administrativa é um aspecto fundamental que redefine a dinâmica da democracia administrativa, estabelecendo uma ligação estreita com a democracia participativa. Logo, não se trata apenas da participação ocasional dos administrados, mas na sua efetiva representação nos processos decisórios da administração pública como os licitatórios.

É nesse sentido a irretocável síntese feita por Odete Medauar (2003, p. 211):

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter a atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesse entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação.x

Neste contexto, JEAN RIVERO (1981) faz referência a uma modalidade de atividade administrativa na qual o acordo contratual assume uma importância cada vez maior, qual seja o consensualismo. No entanto, o autor reconhece que o uso de modelos consensuais pela Administração pública pode conduzir à conluio e até mesmo a situações em que os interesses individuais ou de grupos prevalecem sobre os interesses coletivos como pode ocorrer no Diálogo Competitivo.

Por outro lado, é fundamental explorar outro conceito relevante: a discricionariedade. Trata-se da margem de liberdade concedida à Administração para tomar decisões, mesmo quando há diretrizes legais estabelecidas. Nesse sentido, a discricionariedade permite que o administrador público gerencie um determinado ato considerando critérios como oportunidade, conveniência, justiça, equidade, razoabilidade e interesse público. Em suma, a discricionariedade ocorre quando a lei oferece à Administração a possibilidade de escolher entre diversas alternativas válidas perante o direito, cabendo-lhe decidir com base no mérito específico de cada situação administrativa (DI PIETRO, 2023).

No entanto, conforme Rafael Sergio Lima de Oliveira (2021) observa, a legislação brasileira sobre contratações públicas é tão minuciosa na descrição dos procedimentos que há pouco espaço para o exercício da discricionariedade nas licitações. Logo, sendo a discricionariedade inerente à modalidade amplia-se a margem para atuação dos órgãos de controle, o que dificulta a tomada de decisões pelos gestores em prol do interesse público. Assim, antes de buscar soluções eficazes, os gestores ponderam se as medidas necessárias não aumentarão o risco de responsabilização pessoal.

Note-se que essa flexibilidade é crucial para lidar com circunstâncias complexas e variáveis, garantindo que as decisões administrativas sejam tomadas de forma eficiente e em conformidade com os princípios fundamentais do ordenamento jurídico a exemplo das hipóteses de aplicação do diálogo competitivo.

Dessa forma, o diálogo entre empresas privadas e a administração pública tornar-se-á inevitável e continuará sendo essencial para encontrar soluções governamentais, especialmente quando os servidores públicos carecem de conhecimento técnico suficiente para adotar soluções exclusivas ou personalizadas. Tanto que a própria Administração Pública, na NLLC, reconhece suas limitações para definir de forma adequada ou abrangente os objetos complexos das futuras contratações.

O Estado já não opera de forma isolada nas decisões administrativas e não é necessariamente o único capaz de propor as melhores soluções para a sociedade. A Administração Pública reconhece que não governa sozinha e não deve privilegiar seus interesses institucionais em detrimento do bem-estar coletivo (DANTAS, 2020). Logo, esse entendimento reflete-se em uma abordagem mais aberta e colaborativa, na qual o diálogo entre os setores público e privado é visto como uma oportunidade para enriquecer e aprimorar as políticas e iniciativas governamentais, visando sempre o interesse público e o benefício da sociedade como um todo.

Como observado por Dallari (2002), há algum tempo, uma mudança de paradigma tem sido notada: o particular já não é encarado como um adversário da Administração Pública, mas sim como um colaborador na promoção dos interesses públicos. Em vez de serem vistos como meros destinatários das políticas governamentais, os particulares são reconhecidos como agentes ativos na realização do bem comum.

Nesse contexto, a abordagem gerencial pressupõe que as soluções consensuais nas contratações públicas serão deliberadas de forma bilateral entre a Administração Pública e as empresas privadas. Assim, as decisões são o resultado de negociações que levam em conta os interesses e perspectivas de ambas as partes envolvidas no processo de contratação pública (DANTAS, 2020).

Ocorre que, em certos casos, como evidenciado pela realidade brasileira, empresas privadas podem recorrer à corrupção de agentes públicos em busca de benefícios em contratos administrativos, obtenção de licenças empresariais, isenções de fiscalização e controle, ou na busca de cláusulas regulatórias mais favoráveis. De modo que, a existência desses arranjos ilícitos entre agentes públicos e empresas privadas corrompe o interesse público.

O cerne desta monografia é abordar a dualidade enfrentada pelo Estado e seus agentes públicos. Por um lado, há a inevitabilidade e a importância do diálogo com o Estado para promover o interesse público por meio da modalidade licitatória do Diálogo Competitivo. Por outro lado, há a dificuldade, ou até mesmo a impossibilidade, de evitar que esses diálogos resultem no desvirtuamento dos interesses públicos, seja devido a práticas corruptas ou à assimetria técnica e informacional em detrimento da administração pública e em privilégio da iniciativa privada.

Não obstante, a legislação brasileira estabeleça diversas normas para prevenir práticas que priorizem interesses privados sobre os públicos, como o código de conduta ética do agente público e normas deontológicas, bem como a Lei Anticorrupção, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Conflito de Interesses, em muitas situações essas leis não garantem que os agentes públicos atuem em benefício do interesse público, evitando assim benefícios próprios ou de terceiros.

Desse modo, a corrupção representa um sério obstáculo para o processo de legitimação do Estado perante a população. Ora, se a legitimidade do Estado moderno se baseia na ordem jurídica e a corrupção é justamente a sua subversão por parte de representantes do próprio Estado, então a corrupção sempre prejudicará a legitimidade estatal. Quando a atividade administrativa é deliberadamente desviada para atender a interesses privados em detrimento dos interesses públicos, a falta de legitimidade do Estado se agrava ainda mais. Em um contexto em que a honestidade é desvalorizada e o comportamento antiético é recompensado, a percepção de legitimidade do Estado é comprometida aos olhos dos cidadãos (SCHIEFLER, 2016).

Observa-se, conseqüentemente, uma estreita relação entre os diálogos público-privados e a ocorrência de corrupção. É evidente que a corrupção não surge por acaso, mas sim por meio de intenções e acordos deliberados. Portanto, qualquer acordo ilegal entre um agente público e um agente econômico deve ser necessariamente estabelecido por meio de comunicação. Sem diálogo, não há conluio. A comunicação é um pressuposto factual da corrupção, do conluio, da conspiração, do embuste; todos esses acordos dependem da conciliação ilícita de interesses privados em detrimento dos interesses públicos (CASTRO, 1994).

A partir da premissa da inevitabilidade da comunicação, pode-se concluir que os diálogos entre setores público e privado estão diretamente ligados à origem de práticas corruptas, assim como às possíveis vantagens resultantes da cooperação entre agentes públicos e econômicos. Ainda assim, destaque que tais diálogos são fundamentais para a realização de acordos, sejam eles legítimos ou ilícitos, que podem ter impactos significativos na sociedade e na governança pública (SCHIEFLER, 2016).

Parte superior do formulário

É clara a necessidade de intercâmbio de informações entre agentes públicos e econômicos, especialmente nas licitações que ocorrem por meio do diálogo concorrencial, pelo menos para que possam compreender os interesses, necessidades e condições de cada parte, bem como para que a Administração Pública compreenda o que cada participante tem a oferecer. Na verdade, desde que os interesses de ambas as partes sejam legítimos, os diálogos entre setores público e privado influenciam positivamente a probabilidade de sucesso nos resultados buscados pela administração pública.

Sob essa perspectiva, na literatura das ciências sociais, o fenômeno em que um agente público favorece um grupo específico de particulares em detrimento da coletividade é estudado sob a perspectiva da teoria da captura. A captura ocorre quando o agente público deixa de exercer suas atividades em prol da coletividade e, intencionalmente ou não, passa a agir em favor de grupos de interesse que o influenciaram nessa direção (SCHIEFLER, 2016). Embora essa teoria tenha sido originalmente desenvolvida para analisar a regulamentação estatal, sua essência pode ser aplicada a outras áreas de atuação governamental, como no caso da modalidade de licitação Diálogo Competitivo.

A origem do fenômeno da captura reside na troca de comunicações entre agentes públicos e agentes econômicos, o que está intimamente relacionado com a corrupção. Assim, a comunicação com os agentes públicos pode favorecer a captura do Diálogo Competitivo por agentes econômicos, o que representa um dos principais riscos da atividade administrativa licitatória, resultando em sérias consequências negativas para o processo de legitimação do Estado perante a população.

Destaque-se que a teoria da captura parte do princípio de que, em muitos casos, os agentes públicos encarregados de tomar decisões estão suscetíveis à influência dos agentes econômicos. O que pressupõe que os agentes públicos, ocasionalmente, em busca de seus próprios interesses individuais, podem negligenciar suas responsabilidades funcionais e deixar de agir em prol do interesse público, favorecendo os agentes econômicos com os quais se comunicam, no caso as empresas (SCHIEFLER, 2016).

Dessa forma, ilustra-se a fragilidade das fronteiras entre o setor público e o privado, levantando preocupações sobre a imparcialidade e a integridade do processo decisório governamental, especialmente com relação aos diálogos concorrenciais e sua complexidade inerente, o que pode dificultar inclusive o exercício do controle social por meio dos mecanismos constantes na Lei 14.133/2021.

É crucial destacar que a legitimação da captura por meio de diálogos público-privados formais pode ser uma estratégia eficaz para os agentes econômicos, já que no caso do Diálogo Competitivo trata-se de um método licitatório consensual em que pode-se criar a ilusão de transparência e participação abrangente, conferindo uma aparência de segurança jurídica às decisões da administração pública (BUTLER, 2014).

Isto posto, ao relacionarmos o diálogo competitivo com a estratégia de captura, torna-se evidente a relevância do primeiro como uma modalidade de contratação pública que visa promover a inovação e a adaptação de soluções disponíveis no mercado, visto que o diálogo competitivo é restrito a situações em que a Administração enfrenta desafios complexos, como a necessidade de definir e identificar meios e alternativas para satisfazer suas demandas, especialmente quando as especificações técnicas não podem ser precisamente definidas pela própria Administração.

Entretanto, por outro lado, grupos de interesse podem explorar o diálogo competitivo para mascarar suas demandas como sendo de interesse público, apresentando soluções que beneficiem seus interesses privados. Ao disfarçar suas demandas sob o pretexto de atender às necessidades da Administração, esses grupos buscam obter aceitação e apoio público e político para suas propostas, mesmo que estas não estejam alinhadas com o interesse público genuíno.

Para SCHIEFLER (2016) a dificuldade em verificar potenciais comportamentos desviados durante os diálogos público-privados encontra justificativa em conceitos das ciências econômicas. No caso, enfatiza-se a dificuldade de monitorar eficientemente os agentes públicos, o que abre espaço para que interesses econômicos ilegítimos sejam perseguidos sem detecção durante esses diálogos. Isso pode resultar em agentes públicos atuando sem o comprometimento esperado com o interesse coletivo por meio do tráfico de influências.

Assim sendo, ao aplicar a teoria da captura aos diálogos público-privados, percebe-se que há uma tendência de os agentes econômicos promoverem o desvio dos interesses públicos em conluio com os próprios agentes públicos, visando à promoção de interesses exclusivamente privados. O que agrava os riscos da falta de controle pleno sobre essas comunicações, pois os interesses privados podem influenciar de forma indevida as decisões da Administração Pública.

O mesmo entendimento estende-se à modalidade de licitação Diálogo Competitivo, a qual necessita de mecanismos eficazes de monitoramento e transparência durante as suas fases, em especial, a dialogal onde a captura pode ocorrer com mais facilidade. Daí a importância da análise dos mecanismos de controle social na Lei 14.133/2021, os quais são essenciais para mitigar os riscos de captura e assegurar que os interesses públicos sejam preservados e promovidos de maneira adequada.

Com isso em vista, o controle social é fundamental para promover a transparência e a eficiência na gestão pública, especialmente nos processos de licitação. O que se concretiza por meio do acesso aberto e claro à informação, permitindo que cidadãos e organizações compreendam os procedimentos e critérios de seleção dos fornecedores, bem como os contratos resultantes. A transparência gerada constrói confiança na gestão pública e previne práticas irregulares como a captura do procedimento licitatório dialógico (PIETRO, 2023).

A esse respeito, as mudanças nos métodos de licitação e contratação estabelecidos pela Lei 14.133/2021 introduzem avanços na promoção da transparência e do controle social nos processos licitatórios. Isto porque tais alterações fornecem mecanismos que visam fortalecer o controle social, permitindo que a sociedade acompanhe de forma mais ativa e informada as etapas e decisões tomadas durante as licitações e contratações públicas.

Aqui, importa ressaltar que, conforme a NLLC, os procedimentos licitatórios, independentemente da modalidade adotada, serão preferencialmente conduzidos de forma eletrônica. Isso representa um avanço significativo na promoção dos princípios de Governo Aberto, ainda que a opção presencial seja permitida, desde que devidamente justificada. Nesses casos, é fundamental que a realização da sessão pública seja minuciosamente registrada em ata e gravada por meio de recursos tecnológicos de áudio e vídeo, conforme estipulado no art. 17, § 2º. A saber:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

A condução preferencialmente eletrônica dos procedimentos licitatórios não só promove os princípios de Governo Aberto, mas também desempenha um papel crucial na prevenção da captura do diálogo competitivo. Ao exigir que as licitações sejam conduzidas preferencialmente de forma eletrônica, a NLLC garante maior transparência e acessibilidade ao processo. As etapas sequenciais da licitação, descritas no artigo 17 – incluindo a fase preparatória, a divulgação do edital, a apresentação de propostas e lances (quando aplicável), o julgamento, a habilitação, o processo recursal e a homologação – ocorrem de maneira eletrônica, o que dificulta a interferência indevida de agentes interessados.

Além disso, a participação ativa da sociedade civil no acompanhamento e fiscalização das etapas licitatórias é fundamental para a prevenção da captura do diálogo competitivo. A tecnologia facilita o acesso às informações, permitindo que a população e os órgãos de controle monitorem o processo de forma mais eficiente. O que reduz as oportunidades para conluios e práticas antiéticas como o tráfico de influências, uma vez que todas as ações ficam registradas e são facilmente auditáveis.

As sessões públicas, quando realizadas presencialmente, devem ser minuciosamente registradas em ata e gravadas em áudio e vídeo, o que acrescenta uma camada adicional de transparência e dificulta a manipulação dos procedimentos.

De forma que a integração de licitações eletrônicas e o controle social no processo licitatório promovem a transparência, a lisura e a eficiência, prevenindo a captura do diálogo competitivo, garantindo que a administração pública seja mais transparente e responsiva às necessidades da sociedade, consolidando uma gestão de recursos públicos mais responsável e equitativa.

Em outra frente, sabe-se que as plataformas digitais, especialmente no contexto das licitações eletrônicas, podem desempenhar um papel fundamental na prevenção da captura do diálogo competitivo. Já que permitem ao governo interagir com a sociedade de forma moderna e eficiente, facilitando o acesso da população a informações sobre a aplicação dos recursos públicos e os compromissos assumidos

pela gestão pública. Além disso, essas plataformas contribuem para o exercício da cidadania de forma mais ampla e participativa, possibilitando que os cidadãos monitorem de perto a execução das políticas públicas e exijam melhorias nos serviços oferecidos pelo setor público (JAHNS; RAUPP, 2016).

A utilização eficiente dessas plataformas digitais permite que a administração pública atue de maneira eficaz, alinhando-se aos requisitos de uma gestão otimizada e reduzindo custos na disponibilização de serviços públicos, como a divulgação de dados sobre as licitações (DAMIAN; MERLO, 2013). Assim, as plataformas digitais são essenciais para o acesso e acompanhamento de licitações, oferecendo aos cidadãos a oportunidade de obter informações de maneira rápida e descomplicada e permitindo uma participação mais ativa nos processos licitatórios.

Como visto, a Nova Lei de Licitações e Contratos reforça que todos os atos realizados no processo licitatório devem ser públicos e que as licitações ocorrerão preferencialmente em formato eletrônico. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), previsto no artigo 174 da Lei nº 14.133/2021, é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e compulsória dos atos requeridos pela NLLC.

O gerenciamento do PNCP é incumbido ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), um órgão colegiado de abrangência nacional. No entanto, a ausência de representantes da sociedade civil no CGRNCP enfraquece o controle social sobre o PNCP, uma vez que a sociedade civil possui conhecimentos e experiências valiosas que poderiam contribuir significativamente para a melhoria do sistema de contratações públicas. A inclusão de representantes da sociedade civil no CGRNCP pode proporcionar uma visão alternativa, útil para identificar e solucionar falhas no sistema (MENESES, 2023).

A legislação também impõe a obrigatoriedade para todos os órgãos e entidades da administração pública federal de adotarem o PNCP como plataforma padrão para conduzir seus processos de licitação. Medida que visa não apenas garantir a conformidade legal, mas também promover a transparência e eficiência no processo de contratação pública, já que a utilização do PNCP pode tornar o processo mais acessível e compreensível para o público, reforçando os princípios de governança e permitindo uma participação mais informada e ativa por parte da sociedade, especialmente com relação ao complexo procedimento de Diálogo Competitivo.

Além dessas funcionalidades, o PNCP facilita a comunicação entre os representantes da administração e a sociedade, por meio de um sistema de gestão compartilhada de informações relacionadas a contratos públicos, conforme previsto no Artigo 174, § 3, inciso VI, alínea c (BOECHAT, 2022). Assim, o PNCP centraliza e dissemina informações essenciais sobre licitações, incluindo editais de licitação, que detalham os requisitos e critérios que as empresas interessadas devem atender para participar do processo.

Entretanto, o papel das plataformas digitais não se limita apenas à disponibilização de informações, mas também ao monitoramento e fiscalização dos processos licitatórios. Pois possibilitam a identificação de potenciais irregularidades, como superfaturamento, captura e fraude, contribuindo para a manutenção da integridade e legalidade dos processos. No entanto, a falta de canais dedicados à apresentação de reclamações, notificação de erros e irregularidades, sugestão de aprimoramentos e promoção da participação ativa da sociedade civil enfraquece o controle social sobre as contratações públicas (MENESES, 2023).

A ausência de ferramentas de interação impede que cidadãos e organizações da sociedade civil aprimorem os procedimentos de contratações. A disponibilização de canais apropriados para a submissão de reclamações e compartilhamento de feedback é fundamental, pois permite que participantes relatem erros e irregularidades, contribuindo para a detecção e correção de problemas sistêmicos.

Além disso, a ausência de canais para sugestões de melhorias compromete a capacidade de evoluir e otimizar o sistema de contratações públicas, uma vez que a participação da sociedade civil não se resume apenas à denúncia de irregularidades, mas também à construção coletiva de soluções.

Por fim, a eficácia dos canais de denúncia em contratações públicas está diretamente relacionada à conscientização da população sobre a relevância desse mecanismo para a promoção da transparência, responsabilidade e eficiência no uso dos recursos públicos. Compreendendo a importância de reportar irregularidades, os cidadãos se tornam agentes ativos na promoção da integridade e na prevenção de práticas inadequadas nas contratações públicas, contribuindo para uma cultura cívica que valoriza a participação ativa na governança e resultando em uma sociedade mais vigilante e engajada.

Dessa forma, as plataformas digitais como o PNCP, ao promoverem maior transparência, acesso à informação e canais de participação, são essenciais na prevenção da captura do diálogo competitivo, garantindo que o processo licitatório seja conduzido de maneira justa, eficiente e alinhada aos interesses da sociedade.

Adicionalmente, as audiências públicas são uma ferramenta essencial na prevenção da captura do diálogo competitivo, especialmente no contexto em que a Administração Pública, embora saiba os objetivos que deseja alcançar com a licitação, desconhece ou tem dúvidas sobre a melhor solução a ser adotada. Logo, a participação popular nas audiências públicas oferece um meio para que a sociedade civil, com seus diversos atores e conhecimentos, contribua para a construção de soluções adequadas e eficientes no modelo consensual dialógico concorrencial.

A NLLC, em seu artigo 21, prevê a possibilidade de realização de audiências públicas como parte integrante do processo licitatório, as quais devem ser convocadas

com antecedência mínima de 8 dias úteis e podem ocorrer presencialmente ou de forma remota, permitindo uma ampla participação dos interessados. Destaque-se que a Administração deve disponibilizar previamente informações pertinentes, incluindo estudos técnicos preliminares e elementos do edital de licitação, para que os participantes possam contribuir de maneira informada e fundamentada.

Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.

Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.

As audiências públicas permitem que todos os atores envolvidos no problema participem das discussões, promovendo uma democracia mais participativa (CÉSAR, 2011). Isso é crucial para a resolução de conflitos sociais e para a construção de soluções que considerem as diversas perspectivas e conhecimentos da sociedade civil. A inclusão de representantes de entidades de classe, associações de moradores e grupos de consumidores enriquece o processo decisório, promovendo a transparência e a inclusão e prevenindo a captura do procedimento licitatório.

Embora a NLLC tenha retirado a obrigatoriedade de convocação de audiência pública previamente a procedimentos licitatórios, como era estabelecido pela Lei de Licitações 8.666/1993 para valores estimados superiores a R\$ 150.000.000,00, a realização dessas audiências continua sendo uma prática importante para o controle social. A retirada da obrigatoriedade pode ser vista como uma forma de desburocratizar o processo licitatório, mas também pode restringir a participação social nas licitações, o que pode enfraquecer o controle social e aumentar os riscos de captura do diálogo competitivo.

A participação da sociedade civil nesse contexto é especialmente importante nas licitações de grande vulto que agora realizar-se-ão por meio do Diálogo Competitivo tendo em vista as particularidades desse modelo licitatório, contribuindo para uma fiscalização mais efetiva dos atos da Administração Pública, reforçando os princípios democráticos e o compromisso com a eficiência e a justiça nas aquisições e contratações públicas.

Dessa forma, as audiências públicas, ao promoverem a transparência, a participação e o controle social, são essenciais para a prevenção da captura do diálogo competitivo, já que garantem que a Administração Pública receba contribuições valiosas da sociedade civil, evitando que interesses privados indevidamente influenciem o processo licitatório. O que resulta em uma administração mais transparente, justa e eficiente, alinhada aos interesses da sociedade.

Além disso, o parágrafo único do artigo 21 da Lei de Licitações enfatiza a realização de consulta pública prévia ao processo licitatório como uma etapa crucial que permite a todos os interessados ter acesso aos elementos essenciais da licitação e apresentar sugestões e contribuições. Tal mecanismo é particularmente importante na prevenção da captura do diálogo competitivo, especialmente em situações onde a Administração Pública conhece os objetivos que deseja alcançar com a licitação, mas desconhece ou tem dúvidas sobre os melhores mecanismos para alcançá-los.

Assim, a consulta pública representa um valioso mecanismo de envolvimento da comunidade e de órgãos interessados no processo de licitação. Ao compartilhar informações pertinentes com antecedência e fornecer um espaço para sugestões, a Administração busca garantir que as decisões e os critérios adotados sejam bem fundamentados e alinhados com as necessidades e perspectivas variadas dos interessados envolvidos (JUSTEN FILHO, 2023). O que fortalece a democracia e a transparência, aumentando a confiança no processo licitatório e assegurando que as soluções propostas sejam mais eficientes.

No contexto do diálogo competitivo, onde a Administração Pública precisa de auxílio para determinar a melhor solução para alcançar seus objetivos, a consulta pública permite uma fase preliminar de discussão e coleta de contribuições que podem ser essenciais para a elaboração de um edital mais preciso e adequado às soluções que se busca alcançar. A participação da sociedade ajuda a prevenir que interesses particulares dominem o processo ao propor soluções que não atendem às verdadeiras necessidades da população, mas sim aos interesses privados. Dessa forma, garante-se que diversas vozes sejam consideradas em prestígio ao interesse público.

Note-se que a realização de consulta pública auxilia no planejamento de processos licitatórios, permitindo a retificação de erros e o aprimoramento de requisitos antes da fase de verificação de conformidade do edital e seus anexos. Isso evita a necessidade de reformular pesquisas, especificações, precificações e outros atos essenciais para adequar o certame aos requisitos legais. Ao incluir a comunidade e os interessados na etapa de consulta pública, a Administração pode identificar e solucionar problemas antes que eles impactem o processo licitatório de maneira mais ampla, o que importa especialmente ao Diálogo Competitivo considerando sua complexidade inerente (MENESES, 2023).

Por fim, o artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 representa um avanço ao controle social. O mecanismo permite que qualquer pessoa, não apenas participantes potenciais da licitação, possam impugnar um edital por irregularidades na aplicação da lei ou solicitar esclarecimentos sobre os termos do certame o que é especialmente relevante no Diálogo Competitivo dado a sua complexidade intrínseca e tecnicidade. De forma que a ampliação do direito de impugnação e esclarecimento, com prazos

estabelecidos que permitem intervenção antes da abertura do certame, promove a transparência e ajuda a corrigir possíveis falhas no processo ainda em fase inicial.

Ao divulgar as respostas às impugnações e pedidos de esclarecimento em um sítio eletrônico oficial, o processo licitatório se torna mais acessível e compreensível para todos os interessados. Isso não apenas aumenta a transparência, mas também fortalece o controle social, permitindo que a sociedade acompanhe de perto o andamento das licitações e compreenda as decisões administrativas tomadas.

A participação ativa da sociedade civil através desses mecanismos não só assegura a legalidade e a transparência nas contratações públicas, mas também promove uma gestão pública mais responsável e alinhada com os interesses coletivos. Não obstante, necessário capacitar a sociedade para utilizar esses instrumentos de forma eficaz, através de orientações claras e acessíveis, e investir em tecnologias que facilitem o acompanhamento e participação como forma de reforçar o controle social no âmbito das contratações públicas.

Portanto, ao ampliar o acesso e o direito de intervenção dos cidadãos no processo licitatório, a Administração Pública não apenas previne a captura do diálogo competitivo, mas também fortalece os princípios democráticos e a governança transparente, essenciais para uma gestão pública eficaz e responsável.

Ainda que a NLLC estabeleça mecanismos de controle e participação social, cumpre iterar que a implementação eficaz do diálogo competitivo na administração pública enfrenta diversos desafios complexos, especialmente considerando a transição para a citada norma. Entre esses desafios, destacam-se a baixa adesão à nova legislação e a resistência à mudança, evidenciadas pela lenta conformidade das licitações públicas aos novos preceitos legais. Tal cenário reflete não apenas a complexidade técnica do diálogo competitivo, mas também a necessidade urgente de superar obstáculos estruturais e culturais.

Um dos principais obstáculos é a falta da cultura disseminada de participação e controle social. A sociedade civil muitas vezes não está familiarizada com seus direitos e responsabilidades no processo de contratação pública, o que limita sua participação efetiva nos espaços deliberativos propostos pela nova legislação. Portanto, é crucial investir em esforços de conscientização e educação cidadã, capacitando os cidadãos para entenderem e exercerem seu papel no controle social, contribuindo assim para a prevenção da captura do diálogo competitivo (MENESES, 2023).

Além disso, a carência de capacitação específica da sociedade civil sobre licitação e contratação pública constitui outro desafio significativo. A compreensão limitada desses temas dificulta ainda mais a participação informada e efetiva dos cidadãos nos processos decisórios. Para superar esse desafio, é essencial que o Estado promova campanhas educativas abrangentes, dirigidas a diferentes segmentos da

população, com o objetivo de aumentar a familiaridade e o entendimento sobre os processos de contratação pública e o consensualismo licitatório (MENESES, 2023).

A qualidade da informação disponibilizada ao público também se apresenta como um desafio crucial. Para que a sociedade civil possa exercer um controle efetivo, é fundamental que as informações sobre licitações sejam claras, acessíveis e precisas (MENESES, 2023). Isso não apenas fortalece a transparência e a *accountability*, mas também empodera os cidadãos para monitorar de forma eficaz a condução dos processos licitatórios.

Em suma, os desafios à prevenção da captura do diálogo competitivo são multidimensionais e exigem uma abordagem integrada que combine educação cidadã, transparência informativa e incentivo ao engajamento contínuo da sociedade civil. Somente assim será possível fortalecer a governança pública, mitigar riscos de captura e garantir que o diálogo competitivo contribua efetivamente para a eficiência e a integridade das contratações públicas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 14.133/2021 representa um marco significativo na modernização dos procedimentos licitatórios no Brasil, introduzindo novos dispositivos que visam fortalecer o controle social. No entanto, para que esse objetivo seja plenamente alcançado e para prevenir a captura do diálogo competitivo, a corrupção e o tráfico de influências, é fundamental fortalecer os mecanismos de participação social. Nesse sentido, propõe-se a seguir diversas medidas que podem potencializar a participação cidadã e assegurar um acompanhamento efetivo das fases do Diálogo Competitivo.

Primeiramente, é essencial aumentar os investimentos em campanhas educativas abrangentes sobre licitações públicas, especialmente o Diálogo Competitivo. Tais campanhas devem ser direcionadas a diversos segmentos da população, incluindo estudantes, empresários, trabalhadores e grupos minoritários. O objetivo é informar sobre os direitos e responsabilidades no contexto das contratações públicas, capacitando os cidadãos para participar ativamente dos processos decisórios e fiscalizar os procedimentos licitatórios de forma mais eficaz.

Adicionalmente, a administração pública deve promover iniciativas de formação continuada da sociedade civil, utilizando instituições como as Escolas dos Tribunais de Contas e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Tais iniciativas podem incluir cursos, seminários e workshops que abordem desde aspectos básicos até temas avançados relacionados às licitações e ao controle social de tais procedimentos. Certo que a capacitação é crucial para que os cidadãos compreendam profundamente os processos de contratação pública e possam contribuir de maneira substancial para sua fiscalização.

Para tornar as informações mais acessíveis e inclusivas, é recomendável que a administração pública adote medidas como o uso de linguagem clara e compreensível aos cidadãos nas comunicações relacionadas ao método licitatório consensual dialógico concorrencial, além de disponibilizar dados em formatos acessíveis, como audiodescrição e legendas. Essas iniciativas visam eliminar barreiras de acesso à informação e promover uma participação mais ampla da sociedade civil nas fases do procedimento.

Outra medida crucial é a atualização regular das informações sobre as fases do procedimento licitatório. A manutenção constante dessas informações no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) não apenas fortalece a transparência, mas também permite que os cidadãos acompanhem de forma precisa e em tempo real o andamento dos processos licitatórios, facilitando a identificação precoce de irregularidades.

Além disso, é fundamental expandir as funcionalidades do PNCP para incluir a apresentação de reclamações, notificação de erros e sugestões de aprimoramentos por parte dos cidadãos. Observado que tais ferramentas promovem a participação mais ativa da sociedade civil, permitindo que os cidadãos não apenas monitorem, mas também contribuam ativamente para a melhoria contínua dos processos de contratação pública, especialmente com relação ao Diálogo Competitivo.

Para reforçar o controle social sobre as contratações públicas, especialmente na modalidade de diálogo competitivo e nas licitações de grande vulto, é recomendável a realização obrigatória de audiências públicas e consultas populares. Isto porque, como visto, esses mecanismos garantem que as decisões relacionadas às contratações públicas sejam transparentes e democraticamente legitimadas, promovendo maior confiança e *accountability* nos processos decisórios.

Por fim, a implementação de tecnologias inovadoras, como um aplicativo móvel do PNCP com funcionalidades interativas e a ampliação do ChatTCU à população pode revolucionar o acesso e a interação dos cidadãos com as informações sobre licitações públicas que notadamente são procedimentos complexos. Essas ferramentas facilitam o esclarecimento de dúvidas, a denúncia de irregularidades e a participação ativa dos cidadãos, especialmente aqueles menos familiarizados com os procedimentos tradicionais de acesso à informação pública.

Em síntese, a implementação dessas recomendações práticas não apenas fortalece o controle social como forma de prevenção da captura do modelo consensual de licitação dialógico concorrencial, mas também consolida uma cultura de transparência, *accountability* e participação cidadã na gestão pública. Ao envolver ativamente os cidadãos no monitoramento e na melhoria contínua nas fases do procedimento licitatório.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O diálogo competitivo na Nova Lei de Licitações e contratos da Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, v. 280, n. 3, p. 41-66, 2021.

BOECHAT, Gabriela. Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. Revista da CGU, v. 14, n. 25, p. 63-79, 2022.

BRASIL. Presidência Da República, Secretaria-Geral Subchefia para assuntos jurídicos. Lei Nº 14.133, de 1º de Abril de 2021. Planalto, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BUTLER, Eamonn. Escolha Pública: Um Guia. Belo Horizonte: Estudantes Pela Liberdade. Brasil, 2014, p. 38.

CABRAL, Flávio Garcia; DE MELO, Liana Antero. O diálogo competitivo e os desafios para sua plena eficácia. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 10, n. 2, p. 348-367, 2023.

CASTRO, Carlos Borges de. Desvios na licitação. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1994, p. 83.

DALLARI, Adilson de Abreu. Viabilidade da transação entre o Poder Público e o particular. Revista Interesse Público, n. 13, 2002.

DAMIAN, Ieda Pelógia Martins; MERLO, Edgard Monforte. Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. Revista de Administração Pública, v. 47, p. 877-900, 2013.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v.22, n. 127, p. 261-280, jun./set.2020. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/2304/1339/5613>. Acesso em: 10 maio 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

DI SALVO, Sílvia Helena Picarelli Gonçalves Johonsom. Mediação na Administração Pública Brasileira: o desenho institucional e procedimental. São Paulo: Almedina Brasil, 2018.

JAHNS, Fernando Tagliaro; RAUPP, Fabiano Maury. Transparência do poder executivo dos estados brasileiros. Revista Universo Contábil, v. 12, n. 3, p. 65-72, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 16 mar. 2023.

LIMA, Evilânia Macêdo. Controle social e cidadania: o papel dos tribunais de contas. Controle: Revista do TCE: Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 1, p. 34-35, 2005.

MARRARA, Thiago. Licitações na União Europeia (II): princípios e modalidades licitatórias. Disponível em: www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/licitacoes-na-uniao-europeia-ii-principios-e-modalidades-licitatorias. Acesso em: 22 abr. 2024.

MEDAUAR, Odete. O Direito Administrativo em evolução. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MENESES, Lucas Araújo. Novas perspectivas para o controle social dos procedimentos licitatórios sob a óptica da lei 14.133/2021. TCC. 2023. 87 f.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. Revista da Faculdade de Direito, São Paulo, p. 303-322, 2009.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. O diálogo competitivo do Projeto de Lei de Licitação e Contrato Brasileiro. Portal Licitação e Contrato, 2021.

RIVERO, Jean. Direito administrativo. Coimbra: almedina, 1981. p. 131

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. Diálogos público-privados: da opacidade à visibilidade na administração pública. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARVALHO, João Rafael; CARNEIRO, Ricardo. Accountability democrática e as ouvidorias. Revista do Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais, v. 30, 2012.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 40. ed.. São Paulo: Malheiros, 2017.

TELLES, Pedro. Competitive dialogue in Portugal and Spain. Available at SSRN 2308502, 2010.



ARTIGO

SINGULARIDADE: TER OU NÃO TER, EIS A QUESTÃO

Gabriela Lira Borges¹

Mestra em Governança e Planejamento Público – UTFPR
Especialista em Direito Constitucional – Unisul
Especialista em Direito Tributário - Uniderp/Anhanguera
Graduada em Direito - FDC

RESUMO

A Lei nº 14.133/2021 suprimiu a exigência expressa de “singularidade” dos serviços técnicos especializados a serem contratados com inexigibilidade de licitação. Essa alteração legislativa ensejou debates sobre se a singularidade ainda seria um requisito implícito. O presente artigo conclui que, apesar da ausência do termo “singularidade” na Nova Lei de Licitações e Contratos, o requisito permanece, pois é inerente à contratação de profissionais notoriamente especializados.

PALAVRAS-CHAVE

Inexigibilidade. Singularidade. Lei nº 14.133/2021. Notória especialização.

1 INTRODUÇÃO

A alteração promovida pela Lei nº 14.133/2021 relativamente ao requisito da singularidade para contratações por inexigibilidade instaurou discussão sobre a sobrevivência deste requisito dentro do novo cenário normativo.

Vários foram os posicionamentos sobre o tema, os quais, devido sua relevância, merecem ser conhecidos e ponderados para uma atuação segura.

O objetivo deste artigo é apresentar um panorama sobre os mais recentes entendimentos sobre a singularidade enquanto requisito para as contratações diretas por inexigibilidade de licitação.

¹ Contato: liraborges@hotmail.com

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEVER DE LICITAR E OS CAMINHOS LEGAIS PARA CONTRATAR

De início, cabe lembrar que, por força do que dispõe o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal², as contratações com a Administração Pública serão antecedidas de licitação³.

O posicionamento da licitação como regra é clássico em matéria de contratações públicas, porém, é importante registrar que, atualmente, muitas são as vezes que reconhecem que a licitação é apenas um dos caminhos possíveis juntamente com a dispensa e inexigibilidade.

Assim, o que norteará a escolha da forma mais adequada de contratar é a situação fática, concreta. Nesse sentido, registra-se a lição pioneira de Renato Geraldo Mendes:

Na ordem jurídica, toda condição pode ser considerada regra e exceção, pois o que define uma e outra é a situação fática envolvida. Uma necessidade revestida de urgência tornará a licitação sempre uma exceção. No entanto, a mesma necessidade revestida de normalidade tornará a licitação a regra, e o seu afastamento, a exceção.

(...)

Não é adequado entender que, diante de uma hipótese típica de inexigência, o agente público poderia, por exemplo, escolher livremente se faz a licitação ou não. Em dadas situações, mesmo que o agente desejasse realizar a licitação, ele estaria impedido (proibido) de fazê-la. A proibição é da própria ordem jurídica. Não é concebível realizar a licitação sob o argumento de que se deseja privilegiar em todas as contratações o tratamento isonômico. Não é essa a essência da ordem jurídica. Se fosse possível assegurar sempre o tratamento isonômico, não haveria sentido para o constituinte empregar, no enunciado do inc. XXI do art. 37 da CF, a expressão “ressalvados os casos”. Vale dizer, se a igualdade tivesse de ser respeitada em todas as contratações, não faria sentido as hipóteses de inexigência, por exemplo. O atendimento da isonomia não é um valor jurídico que depende da vontade arbitrária do agente público, mas de condição objetiva (fática).⁴

Nesse contexto, o próprio legislador reconhece que em determinadas situações fáticas a licitação não constitui o caminho mais eficaz para o atendimento da necessidade pública. Para tais situações, a legislação prevê contratações diretas, ou seja, realizadas sem licitação. Trata-se dos casos de dispensas e inexigibilidades.

As dispensas de licitação constituem situações fáticas nas quais, a princípio, seria

2 Art. 37. Omissis

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

3 Esse é o entendimento clássico. Vale registrar que, atualmente, muitas são as vezes que reconhecem que a licitação é apenas um dos caminhos a ser utilizado pela Administração para atendimento de sua necessidade, não havendo uma preferência em relação a contratação de forma direta

4 MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública. Fases, Etapas e Atos. Curitiba: Zênite, 2012, p. 229.

viável o processo licitatório. Entretanto, há outro valor que se sobrepõe à exigência licitatória. Exemplo disso são as situações emergenciais, nas quais em tese seria viável o processo competitivo, porém a premente necessidade autoriza a contratação direta.

As hipóteses que justificam o afastamento da regra constitucional da licitação, mesmo em situações em que ela poderia ser realizada, foram expressamente selecionados pelo legislador e estão tratadas pelo artigo 75 da Lei nº 14.133/2021.

Diversamente, na inexigibilidade, está-se diante de situações fáticas nas quais a licitação não se mostra possível devido à inviabilidade de se estabelecer o processo competitivo que é a premissa inescusável da licitação.

Enquanto as hipóteses de dispensa são previstas em lei de forma taxativa, os casos de inexigibilidade de licitação são previstos de forma exemplificativa e englobam, segundo Marçal Justen Filho, situações de:

- a) ausência de pluralidade de soluções disponíveis no mercado;
- b) ausência de pluralidade de fornecedores;
- c) ausência de objetividade na seleção do objeto a ser contratado decorrente da natureza personalíssima da atuação do particular e
- d) casos de ausência de definição objetiva do objeto a ser contratado⁵.

3 REQUISITOS PARA A CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE PREVISTA NO ARTIGO 74, INCISO III DA LEI Nº 14.133/2021

Ainda que a Lei nº 14.133/2021 regule de forma exemplificativa os casos de inexigibilidade, ela consigna algumas situações fáticas que, de forma inescusável, configuram uma inexigibilidade. Entre essas situações encontram-se as contratações de serviços técnicos especializados, previstas pelo artigo 74, inciso III, abaixo destacado:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

(...)

5 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2021, p. 962.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Uma primeira premissa a ser fixada para a correta compreensão dessa hipótese de inexigibilidade é que não está atrelada a um cenário de exclusividade. Nesse sentido, transcreve-se esclarecedora posição doutrinária:

(...) a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição é deveras complexa, dado que nela pode haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço visado pela Administração, porém sem que se disponha de critérios objetivos para compará-las, pressupondo elevado grau de subjetividade.⁶

O artigo 74, inciso III, em destaque, autoriza a contratação direta, com inexigibilidade de licitação, observados os seguintes requisitos expressos: a) sejam serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual; b) com profissionais ou empresas de notória especialização.

No que se refere a serviços técnicos e especializados de natureza predominantemente intelectual, Marçal Justen Filho bem esclarece como devem ser compreendidos:

O serviço técnico predominantemente intelectual é aquele que envolve habilidade individual, uma capacitação peculiar, relacionada com potenciais intelectuais personalíssimos. Promove-se uma espécie de “transformação” do conhecimento teórico em prático, o que envolve um processo intermediado pela capacidade humano.

A referência à natureza predominantemente intelectual não implica a ausência de habilidades manuais. Lembre-se que uma nas hipóteses, prevista na al. “g”, inc. III, do art. 74, é a “restauração de obras de arte e de bens de valor histórico”. Serviço dessa natureza exige qualificação não apenas intelectual, mas também a destreza física.⁷

Quanto à notória especialização a própria lei traçou os contornos conceituais. Entretanto, trata-se de conceito indeterminado e ainda objeto de relevante discussão em sede doutrinária e jurisprudencial. Nesse sentido, Joel de Menezes Niebühr destaca que:

o termo notoriedade induz conceito indeterminado, isto é, variável em grau maior ou menor, em decorrência do que se afere discricionariedade em sua apreciação.
(...)

6 NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. P. 198. 5ª ed. São Paulo: Fórum, p. 184.

7 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2021, p. 976.

De acordo com o texto, os agentes administrativos devem analisar o desempenho anterior do profissional, que, por dedução lógica, deve ser favorável aos resultados visados pelo contrato.⁸

Conforme ensinamentos da abalizada doutrina acima transcrita, caberá aos agentes públicos realizarem análise discricionária para aferir se o futuro contratado atende ao requisito da notória especialização.

Nesse sentido, entendimento do Tribunal de Contas da União proferido à luz da Lei nº 8666/93, que permanece atual e válido no cenário da Lei nº 14.133/2021:

15. O § 1º do art. 25 da Lei nº 8.666/93 prescreve o seguinte:

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

16. Verifica-se, então, do entendimento desse texto que o Administrador deve, na situação do inciso II do art. 25, escolher o mais adequado à satisfação do objeto. **O legislador admitiu, no caso, a existência de outros menos adequados, e colocou, portanto, sob o poder discricionário do Administrador a escolha do contratado, sob a devida e indispensável motivação**, inclusive quanto ao preço, ao prazo e, principalmente, o aspecto do interesse público, que deverá estar acima de qualquer outra razão. (TCU, Acórdão nº 204/2005 – Plenário, Data da sessão 09/03/2005, ATA 07/2005 – Plenário) (grifei)

Conforme se observa, a discricionariedade da análise impõe ao administrador público o poder-dever de realizar, motivadamente, a escolha do fornecedor ou prestador de serviço. Para tanto, poderá o gestor público, valer-se, entre outros, de elementos como os citados pelo PARECER n. 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA/DECOR/CGU:

Inferre-se que a qualidade de notória especialização não decorre de um juízo subjetivo do administrador público, mas do reconhecimento do profissional ou da empresa, dentro do campo em que atua, como apto a prestar, com excelência, o serviço pretendido. Essa notoriedade, de acordo com a lei, pode ser comprovada de diversas maneiras, como, por exemplo, desempenho anterior de serviço idêntico ou similar ao almejado pela Administração, publicações em periódicos de elevada qualificação acadêmica, reconhecimento do alto nível da equipe técnica que presta o serviço.

52. A lei, como se vê, não traz uma forma estanque de se comprovar a notória especialização, especialmente por prever a possibilidade de sua comprovação por “outros requisitos relacionados com suas atividades.”⁹

No que se refere à singularidade, diversamente da Lei nº 8.666/93, a Lei nº 14.133/2021 não a menciona como requisito para contratação de serviços técnicos

8 NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5ª ed. São Paulo: Fórum, p. 196.

9 Parecer de 27 de abril de 2023. Disponível para consulta em <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2023/10/PARECER-n.-00001-2023-CNLCA-CGU-AGU-RT.-74-III.-INEXIGIBILIDADE-DE-LICITACAO.-REQUISITOS.pdf>.

especializados de natureza predominantemente intelectual, com profissionais de notória especialização.

Sobre esse ponto, interessantes as considerações trazidas por Tatiana Camarão e Maria Fernanda Pires ao tratar sobre a contratação por inexigibilidade de serviços advocatícios.

Segundo referidas autoras, mesmo diante da ausência do termo singularidade na Lei nº 14.133/2021, permanece a exigência de que os serviços a serem contratados exijam de seu prestador conhecimento, habilidade e aptidões específicas. Nesse sentido, excerto do brilhante artigo:

Como já dito, a nova lei excluiu da hipótese de incidência da inexigibilidade de licitação, a necessidade de demonstração de que o serviço deva possuir natureza singular, atenuando as interpretações equivocadas com relação a aplicação dessa expressão, que passou a ser considerada como algo raro e exclusivo.

Em verdade, um serviço singular é aquele que demanda do seu prestador conhecimento aprofundado e, por isso, trata-se de atividade diferenciada, mas jamais única ou exclusiva.

A propósito o Ministro Dias Tóffoli já se manifestou sobre o tema, pontuando que serviços singulares são aqueles que demandam primor técnico diferenciado, detido por pequena ou individualizada parcela de pessoas, as quais imprimem neles características diferenciadas e pessoais. Trata-se de serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o denominado 'toque do especialista', distinto de um para outro, o qual os qualifica como singular, tendo em vista a inviabilidade de comparar com objetividade a técnica pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, falecendo a possibilidade de competição.

A retirada da singularidade como elemento essencial para efeito de enquadramento na hipótese de inexigibilidade de licitação não pode ser desconsiderada pelos aplicadores do direito. Tem uma razão de ser. O legislador infralegal teve o firme propósito de deixar claro que o serviço não precisa ser único, tampouco complexo ou exclusivo, mas, sim, que ele demanda do seu executor conhecimento, habilidade e aptidão específica, adequada e, de plano, comprovável.¹⁰

Outros doutrinadores advogam a manutenção do requisito da singularidade, compreendida como a necessidade de conhecimentos específicos e diferenciados para atendimento da necessidade. Nessa linha, Marçal Justen Filho¹¹ e Joel de Menezes Nieburh. Da obra referencial deste último, destaca-se a seguinte conclusão:

O decisivo é que não há inviabilidade de competição para a contratação de serviços que não sejam singulares, que sejam ordinários e comuns, ainda que eventualmente se pretenda contratar profissional ou empresa de notória especialização¹².

10 CAMARÃO, Tatiana; PIRES, Maria Fernanda. A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços jurídicos à luz da nova Lei de Licitações. Disponível em <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/04/07/a-inexigibilidade-de-licitacao-para-a-contratacao-de-servicos-juridicos-a-luz-da-nova-lei-de-licitacoes/>>. Acesso em 24.07.2024.

11 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2021, p. 984.

12 NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. P. 198. 5ª ed. São Paulo: Fórum, p. 192.

Quanto à jurisprudência, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça há entendimento segundo o qual o requisito da singularidade foi suprimido pela Lei nº 14.133/2021 e, em virtude disso, são requisitos da contratação por inexigibilidade apenas a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado:

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PENAL. ART. 89 DA LEI N. 8.666/1993. AÇÃO PENAL. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. REQUISITO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO SUPRIMIDO PELA LEI N. 14.133/2021. CARÁTER INTELECTUAL DO TRABALHO ADVOCATÍCIO. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO E DE EFETIVO PREJUÍZO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

1. A consumação do crime descrito no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, agora disposto no art. 337-E do CP (Lei n. 14.133/2021), exige a demonstração do dolo específico de causar dano ao erário, bem como efetivo prejuízo aos cofres públicos.
2. O crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993 é norma penal em branco, cujo preceito primário depende da complementação e integração das normas que dispõem sobre hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitações, agora previstas na nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021).
3. Dado o princípio da tipicidade estrita, se o objeto a ser contratado estiver entre as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, não há falar em crime, por atipicidade da conduta.
4. Conforme disposto no art. 74, III, da Lei n. 14.133/2021 e no art. 3º-A do Estatuto da Advocacia, o requisito da singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado.
5. A mera existência de corpo jurídico próprio, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público.
6. Ausentes o dolo específico e o efetivo prejuízo aos cofres públicos, impõe-se a absolvição do paciente da prática prevista no art. 89 da Lei n. 8.666/1993.
7. Agravo regimental desprovido. (STJ, AgRg no HC 669347/SP, Relator para o Acórdão: Ministro João Otávio de Noronha, DJe 14/02/2022.)

Na mesma direção do Superior Tribunal de Justiça, parece ser a manifestação da Advocacia Geral da União no precitado PARECER n. 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA/DECOR/CGU:

EMENTA: LEI 14.133, DE 2021. ART. 74, III. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. REQUISITOS. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO CONTRATADO.

(...)

41. Desse modo, a comprovação da singularidade do serviço, sob a égide da Lei nº 14.133/21, não é mais exigível. Em seu lugar, imputa-se ao gestor público o dever de motivar sua decisão na comprovação da confiança que tem no prestador de serviço por ela escolhido, medida que também encontra fundamento na Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro, cujo art. 20 estabelece:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as

consequências práticas da decisão

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

(...)

III. CONCLUSÃO

(...)

f) Em relação ao ponto principal, acerca da não previsão da comprovação da natureza singular do serviço a ser prestado pela empresa ou profissional de notória especialização, pelas razões elencadas neste parecer, manifestamo-nos pela desnecessidade de sua comprovação para a contratação por inexigibilidade de licitação, desde que o administrador adote as cautelas elencadas nas letras “a” a “e” deste item 54 do parecer, de forma que a motivação de seus atos conste expressamente nos autos do procedimento administrativo.

55. Este é o parecer

Quanto ao Tribunal de Contas da União, a nova versão de seu Manual de Licitações e Contratos reconhece a supressão do requisito da singularidade da Lei nº 14.133/2021, porém orienta que devem ser analisadas as características de modo a identificar se são diferenciadas de modo a justificar a contratação de um notório especialista para executá-lo. Nesse sentido, trecho do referido Manual¹³:

A Lei 14.133/2021 estabeleceu três requisitos para essa inexigibilidade: o serviço deve ser técnico especializado de natureza predominantemente intelectual; o contratado deve ser profissional ou empresa de notória especialização [2]¹⁴; e deve ser demonstrado que a contratação de profissional ou empresa com notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto contratado.

Assim, diferentemente da Lei 8.666/1993[3]¹⁵, a Lei 14.133/2021 suprimiu a singularidade do objeto [4]¹⁶ como requisito para a inexigibilidade de licitação. Em vez disso, passou a ser necessário demonstrar que o trabalho do profissional renomado é essencial para alcançar completamente o objetivo do contrato.

É importante observar que a contratação direta de um notório especialista depende das características do serviço a ser prestado. Inovações legislativas, como a da Lei 14.039/2020, que vinculou a singularidade dos serviços prestados por advogados e por contadores à notoriedade daqueles que os executam (singularidade subjetiva) [5]¹⁷, podem levar à interpretação

13 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024, p. 685.

14 Notória especialização é a qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato (Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XIX).

15 Lei 8.666/1993, art. 25, inciso II.

16 Um serviço de natureza singular é aquele que é complexo, específico e diferenciado em relação a outros do mesmo gênero, não sendo, portanto, comum ou rotineiro. Devido às suas características particulares, tais serviços exigem não apenas qualificação legal e conhecimento especializado, mas também criatividade, engenho e qualidades pessoais que não podem ser julgadas objetivamente. Isso torna a competição inviável, pois não é possível definir critérios para o julgamento objetivo de propostas inerente ao processo licitatório (Enunciados dos Acórdãos TCU 2993/2018-Plenário e 8110/2012-Segunda Câmara; TCE-SP, TC 133.537/026/89, apud Tribunal de Contas da União, 1998, p. 50).

17 Lei 14.039/2020, arts. 1º e 2º.

equivocada de que todo e qualquer serviço prestado por notórios especialistas pode ser contratado por inexigibilidade de licitação.

O que determina a necessidade de notória especialização para executar o serviço são as características diferenciadas desse serviço. Assim, se o objeto for usual, rotineiro ou não exigir a atuação de um profissional ou empresa de notória especialização, não se justifica a contratação direta por inexigibilidade, pois isso poderia violar os princípios da economicidade, da impessoalidade e da isonomia.

Para que essa hipótese de inexigibilidade seja aplicável, deve-se avaliar não somente as características do prestador, mas também as do serviço demandado, a fim de demonstrar que a contratação do profissional ou da empresa de notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto do contrato, como previsto no art. 6º, inciso XIX, e no art. 74, § 3º, da Lei 14.133/2021.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A leitura da Lei nº 14.133/2021 não deixa dúvida da supressão do termo singularidade como requisito expresso das contratações por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos, predominantemente intelectuais, com profissionais notoriamente especializados.

Mas seria a exclusão do termo singularidade do texto da lei suficiente para extinguir tal requisito neste tipo de contratação?

Com base no arcabouço teórico aqui apresentado e refletindo sobre a notória especialização do profissional, pode-se afirmar que a singularidade permanece, pois é inerente à esta hipótese de inexigibilidade.

De fato, é desarrazoado contratar um profissional notoriamente especializado para executar serviços comuns e triviais, ou seja, serviços que não são singulares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020. Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia), para dispor sobre a atividade privativa de advogado na celebração de acordos ou convenções coletivas de trabalho. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. p. 685.

BRASIL. Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA). PARECER nº 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2023/10/PARECER-n.-00001-2023-CNLCA-CGU-AGU-RT.-74-III.-INEXIGIBILIDADE-DE-LICITACAO.-REQUISITOS.pdf>. Acesso em: 08.02.2025.

JUSTENFILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 962.

MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública. Fases, Etapas e Atos. Curitiba: Zênite, 2012. p. 229.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5ª ed. São Paulo: Fórum, p. 192.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). AgRg no HC 669347/SP, Relator para o Acórdão: Ministro João Otávio de Noronha, DJe 14/02/2022.

ACÓRDÃOS

ANO ELEITORAL

EMENDA IMPOSITIVA - EXECUÇÃO - DISTRIBUIÇÃO DE BENS

PROCESSO N° : 402460/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE GENERAL CARNEIRO
INTERESSADO : JOEL RICARDO MARTINS FERREIRA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 683/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Execução durante o período de vedação eleitoral de emendas orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo no ano anterior ao pleito eleitoral e destinadas à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida por parte dos beneficiários. Impossibilidade. Necessidade de observância aos preceitos da legislação eleitoral. Exclusão da responsabilidade do gestor, nesse caso, pelo não cumprimento do orçamento fixado nas emendas parlamentares. Resposta à consulta.

1 DO RELATÓRIO

Versa o processo sobre consulta formulada pelo senhor Prefeito do Município de General Carneiro por meio da qual indaga acerca das seguintes questões:

- a) Poderá o Prefeito Municipal, no ano em que se realizar as eleições, cumprir as Emendas Impositivas do Poder Legislativo Municipal que não comportam contrapartida por parte dos beneficiários, com características de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, sem incorrer na vedação prevista no § 10, do art. 73 da Lei 9504/1997?
- b) Sendo negativa a resposta ao quesito anterior, o Gestor Municipal não incorrerá em descumprimento do orçamento ficando sujeito à sanções pertinentes, inclusive cassação do mandato?

Justifica o gestor que há Emendas do Poder Legislativo Municipal expedidas no ano de 2023 com execução obrigatória para o ano de 2024 e que algumas das emendas são destinadas a associações privadas para aquisição de implementos, pagamento de salários de colaboradores e custeio das atividades associativas, sem contrapartida por parte dos beneficiários.

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela Procuradoria Jurídica do Município, assinalando para a possibilidade de cumprimento das emendas, desde que (a) as emendas tenham sido aprovadas de acordo com a

legislação vigente, b) os recursos destinados às emendas estejam previstos no orçamento municipal e c) a execução das emendas não viole a vedação prevista no art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504/97 (peça nº 4).

Por meio do Despacho nº 644/24-GCDA conheci da presente consulta, encontrando-se presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa¹.

Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca anotou que compulsada a Jurisprudência desta Corte de Contas, constatamos não se encontrar em nossa base de dados casos que se assemelhem ao ora questionado pelo Consulente, ou mesmo, que pudessem auxiliar no deslinde da questão, tendo sido a busca realizada nas consultas com FORÇA NORMATIVA relativas a “emendas”, “distribuição gratuita de bens”, “lei 9504”, etc.

Assim, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução e ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

A unidade técnica, após exame do caso, pronunciou-se pela resposta às colocações nos termos abaixo (peça nº 11):

- 1- Necessidade da lei orgânica local prever critérios e formas de execução das emendas parlamentares individuais/impositivas seguindo o texto constitucional alterado pela EC 86 e pela EC 126.
- 2- As emendas individuais/impositivas são de execução obrigatória desde que aprovadas dentro dos ditames constitucionais.
- 3- Não há vedação no ano eleitoral para a execução das despesas decorrentes das emendas individuais/impositivas, todavia deve o executivo tratar tais despesas com total transparência para que tanto a população quanto os candidatos ao pleito eleitoral possam acompanhá-las.
- 4- Em havendo claro favorecimento de algum candidato ou partido político na escolha das emendas individuais/impositivas que poderão ser executadas e as que poderão ser contingenciadas dentro dos limites legais, o Chefe do Poder Executivo poderá ser responsabilizado no âmbito da justiça eleitoral.

O Ministério Público, por sua vez (peça nº 12), em sentido diverso apontou que

- a) A resposta, nesse caso, é negativa. Não se legitima a transferências de recursos públicos a entidades privadas sem a prévia observância aos preceitos da Lei Federal nº 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19), e ao disposto no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo necessária, ainda, a aderência da finalidade a uma política pública relacionada a um programa específico da LDO local. Na hipótese de celebração de termo de fomento ou de colaboração para consecução de uma determinada política pública é necessária a prévia estipulação de um plano de trabalho, em consonância ao disposto na Lei Federal nº 13.219/2014.

¹ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese.

Ainda que exista previsão orçamentária, o caráter de destinação gratuita, sem retorno dos beneficiários, torna inviável o cumprimento dessas emendas, reforçando o entendimento pela sua vedação.

Nos termos do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, é proibida a execução de programas sociais por agentes públicos durante o ano eleitoral, exceto em situações de calamidade pública, estado de emergência ou continuidade de programas que já estavam em execução no exercício anterior.

Essa vedação, objetiva tanto a proteção da igualdade de condições no pleito eleitoral como a prevenção do uso indevido da máquina pública para fins eleitorais. Por este motivo, a execução das emendas que tenham essas características, deve ser evitada, a menos que seja comprovada sua compatibilidade com os programas contínuos, atendendo também aos critérios de transparência e legalidade.

De outra parte, é responsabilidade do gestor, antes do cumprimento de qualquer ementa impositiva, aferir se foi observado o percentual mínimo que necessariamente deve ser destinado às ações em saúde, assim como o percentual em despesas de capital, e ainda a compatibilidade da destinação aos programas previamente definidos na LDO e a existência de prévia lei autorizativa para a concessão de subvenção social, consoante preconiza o artigo 26 da LRF, observada a Lei nº 4320/64.

b) Resposta: Como visto, se o gestor municipal não puder cumprir as emendas individuais devido às vedações legais durante o período eleitoral, ou em razão das respectivas emendas não cumprirem os requisitos mínimos de sua legitimidade, ele não incorrerá em descumprimento do orçamento, considerando a impossibilidade de execução das emendas em razão da legislação vigente. No caso de emendas que envolvem a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida, ainda que compatível tal destinação com as previsões da LDO e observado o artigo 26 da LRF, o gestor deve estar atento às proibições estabelecidas no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

Se o gestor realizar transferências ou distribuições que possam ser consideradas como violação a vedação contida na Lei nº 9.504/1997, poderá incorrer em descumprimento da legislação eleitoral, ficando sujeito a sanções administrativas e eleitorais, incluindo, em casos mais graves, a cassação do mandato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, cabe registrar a relevância do assunto contemplado na consulta, revestindo-se de relevante interesse público, de forma a merecer o enfrentamento pelo Tribunal de Contas e cujo posicionamento certamente servirá de diretriz para todos os jurisdicionados do Estado do Paraná.

Verifico que o objeto da dúvida foi suficientemente analisado na instrução processual e nos pareceres jurídicos lançados pela procuradoria do ente interessado e pelo Órgão Ministerial atuante perante esta Corte, encontrando-se a questão juridicamente bem resolvida e sinalizada.

O regramento jurídico base para a demarcação do tema encontra-se colocado nos termos abaixo:

Art. 165 da CRFB: Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

§10. Administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§11. O disposto no §10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

Art. 166 da CRFB: Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

Art. 73 da Lei nº 9.504/97: São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI - nos três meses que antecedem o pleito: a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e municípios, e dos Estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

A situação distintiva da consulta formulada e a preocupação do gestor interessado é que as emendas impositivas visariam a distribuição gratuita de bens ou benefícios sem contrapartida dos beneficiários.

Apesar do caráter obrigatório de certos aditivos realizados pelos integrantes do Poder Legislativo à proposta orçamentária de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, obrigatoriedade essa introduzida a partir das Emendas Constitucionais nºs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, isso não significa que *automaticamente*

sempre deverão ser cumpridos/executados diante da natureza, objeto e destino a ser dado aos recursos.

Mesmo residindo em previsão de estatura constitucional, o orçamento impositivo encontra seus próprios limites, expressos no texto da Constituição ou também na legislação esparsa infraconstitucional.

Atento a tal conjuntura, o representante do Órgão Ministerial acertadamente lançou suas ponderações, com destaque para os trechos em sequência:

... a execução de emendas impositivas que resultem na distribuição gratuita de bens ou benefícios sem contrapartida dos beneficiários, e sem lei prévia, editada em conformidade ao que preconiza o artigo 26 da LRF, e observados os preceitos da Lei nº 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19) no que tange às subvenções, configura violação da regra constitucional de validade da emenda e violação da legislação eleitoral.

É fato que as emendas disciplinadas pelas ECs nºs 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, conferem aos parlamentares o direito de propor alocações específicas no orçamento, com execução obrigatória, desde que respeitadas as normas constitucionais e legais, dentre elas:

- a obrigatoriedade de 1% das receitas correntes líquidas, ou seja, metade das emendas parlamentares impositivas, ser previamente destinada a ações de saúde;
- a obrigatoriedade de que 70% dos valores decorrentes de emendas parlamentares impositivas sejam destinadas a despesas de capital;
- a compatibilidade da destinação com programas e políticas públicas previamente definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e,
- edição de lei específica, nos termos do art. 26 da LRF, a autorizar a transferência a pessoas jurídicas, e observância aos preceitos da Lei nº 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19), quando for o caso.

Em resumo, a obrigatoriedade do cumprimento da emenda impositiva não é absoluta e está sujeita às restrições impostas pela constituição e pela legislação eleitoral.

No cenário delineado pelo consultante, entende-se que emendas visando proporcionar à distribuição gratuita de bens ou benefícios, especialmente quando não há previa celebração de termo de colaboração e contrapartida por parte dos beneficiários, tampouco a aderência a programas previamente definidos na LDO e observados os requisitos da LRF, além de carecer legitimidade para a sua execução, conflitam diretamente com a proibição estabelecida pelo § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

A singela previsão na Lei Orçamentária Anual, atribuindo à emenda impositiva o caráter de destinação gratuita, sem qualquer retorno ou contraprestação, inviabiliza o cumprimento das respectivas emendas.

Nesse sentido, preleciona Rodrigo López Zilio²:

É possível cogitar da exclusão da conduta vedada se a distribuição realizada pela Administração pública exigir uma contrapartida do beneficiário, desde que esse ônus tenha razoabilidade e adequação com o fim público, não denotando nesse ato um caráter meramente eleitoreiro.

[...]

Certo é que a regra geral de vedação comporta exceções, desde que comprovada a circunstância que a legitime.

Durante o ano eleitoral, a partir de 1º de janeiro do ano da eleição, qualquer

2 ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. 6ª edição, Porto Alegre: Verbo jurídico, 2018. 4. Apud 1.

distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios é proibida, exceto nas situações expressamente previstas em lei.

Por conseguinte, se houver evidências claras de que as doações e benefícios já eram realizados em anos anteriores, que não foram introduzidos no ano eleitoral, que estão autorizados nos instrumentos orçamentários, e que, efetivamente, beneficiaram a população nos exercícios anteriores — e não se limitam apenas à mera previsão orçamentária —, essas situações podem ser consideradas exceções à regra.

No entanto, é prudente considerar ainda, que:

- A distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social, financiados ou subvencionados pelo Poder Público, não pode ser utilizada para promover candidatos, partidos políticos, federações ou coligações, conforme estipula o art. 73, inciso IV, da Lei Federal nº 9.504/97 e o art. 83, inciso IV, da Resolução TSE nº 23.610/2019, com a redação alterada pela Resolução TSE nº 23.671/2021 e,
- Os programas sociais que já estejam autorizados por lei e em execução orçamentária no exercício anterior não podem ser implementados por entidades que estejam nominalmente vinculadas a candidatos ou que sejam mantidas por eles, de acordo com o art. 73, § 11, da Lei Federal nº 9.504/97.

[...]

... no recente julgamento realizado no dia 3 de dezembro de 2024, no âmbito da ADPF 854, o Ministro analisou novamente a questão das emendas impositivas. Nessa oportunidade, reiterou o seu entendimento já esposado nas ADIs 7688, 7659 e 7697, especialmente no que tange às emendas individuais, e reforçou o condicionamento da liberação de recursos à apresentação e aprovação prévias de planos de trabalho registrados em plataforma específica como uma medida indispensável para assegurar a compatibilidade das emendas com os instrumentos de planejamento e controle orçamentário, especialmente o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Reforçou, também, que a exigência de planos de trabalho claros e aprovados, assegura que a aplicação dos recursos oriundos das emendas impositivas não apenas cumpra a legislação, mas também observe as diretrizes e limites fixados na LDO, protegendo o erário de aplicações inadequadas ou desconformes aos princípios constitucionais da eficiência, moralidade e legalidade.

[...]

Diante deste panorama, podemos concluir que a execução de emendas que impliquem na distribuição de bens ou serviços deve ser cuidadosamente avaliada e, preferencialmente, evitada, salvo quando puder demonstrar sua compatibilidade com programas contínuos e quando atender os critérios de transparência e legalidade, conforme reforçado pelo recente voto do Ministro Flávio Dino, o qual enfatizou a necessidade de prudência e responsabilidade na gestão pública durante períodos eleitorais.

Para finalizar, quanto ao dever de execução, acrescentamos que o § 10 do art. 165 da CF determina que esse dever se estenda a todas as programações finalísticas, ou seja, aquelas que resultam na entrega de bens e serviços. Desse modo, o descumprimento dessa obrigação pode levar à responsabilização administrativa e pessoal do gestor, o que implica sanções que podem variar de advertências até multas.

[...]

Salientamos, ainda, que ao contrário das despesas obrigatórias, cujo descumprimento aumenta automaticamente o passivo patrimonial, as programações impositivas não têm esse efeito direto, mas ainda assim implicam na responsabilidade do gestor em garantir sua execução, quando compatíveis com as regras constitucionais e programas definidos na LDO local, observado, ainda, a LRF (art. 26) e a Lei nº 4320/64 (artigos 12 e 16 a 19) Por outro lado, esbarramos nas vedações impostas pela legislação durante

o período eleitoral, o qual obstam a realização de transferências voluntárias e a execução de obras que não estejam em andamento, além de restringir a criação ou aumento de despesas que possam beneficiar candidatos.

Como se vê, mesmo que haja a obrigatoriedade em executar as emendas impositivas, deverá o gestor observar as limitações legais durante o período eleitoral, até porque o descumprimento das normas eleitorais poderá resultar em penalidades.

Assim sendo, nos termos do Estudo Técnico apontado, tendo em vista a vedação imposta pela legislação eleitoral às transferências especiais durante os três meses que antecedem as eleições, o gestor municipal não incorrerá em descumprimento do orçamento ao não cumprir as emendas individuais. Entretanto, a execução das emendas que não comportam contrapartida por parte dos beneficiários e que possuem características de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, o gestor deve ter cautela redobrada. É que, na espécie, essas transferências podem estar sujeitas às vedações previstas no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, que, como já exposto, proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela administração pública durante o período eleitoral, a fim de evitar o uso indevido da máquina pública em benefício de candidatos.

E, nesse caso, se o gestor realizar ações que possam ser interpretadas como violação dessa vedação, ele poderá incorrer em descumprimento da legislação eleitoral, o que pode resultar em sanções administrativas e eleitorais, incluindo a possibilidade de cassação do mandato.

Portanto, é medida de inteira prudência não executar o orçamento na circunstância delineada.

Nessa ordem de ideias, as indagações levantadas encontram-se esclarecidas.

2.1 VOTO

Ante o exposto, acompanho o opinativo ministerial e VOTO pelo conhecimento e resposta aos questionamentos formulados na presente consulta nos seguintes termos:

Poderá o Prefeito Municipal, no ano em que se realizar as eleições, cumprir as Emendas Impositivas do Poder Legislativo Municipal que não comportam contrapartida por parte dos beneficiários, com características de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, sem incorrer na vedação prevista no § 10, do art. 73 da Lei 9504/1997?

Resposta: Não. Não se legitima a transferências de recursos públicos a entidades privadas sem a prévia observância aos preceitos da Lei Federal nº 4320/64 (arts. 12 e 16 a 19) e ao disposto no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo necessária, ainda, a aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico da LDO local. Na hipótese de celebração de termo de fomento ou de colaboração para consecução de uma determinada política pública é necessária a prévia estipulação de um plano de trabalho, em consonância ao disposto na Lei Federal nº 13.219/2014.

Ainda que exista previsão orçamentária, o caráter de destinação gratuita, sem retorno dos beneficiários, torna inviável o cumprimento dessas emendas, reforçando o entendimento pela sua vedação.

Nos termos do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, é proibida a execução de programas sociais por agentes públicos durante o ano eleitoral, exceto em situações de calamidade pública, estado de emergência ou continuidade de programas que já estavam em execução no exercício anterior.

Essa vedação, objetiva tanto a proteção da igualdade de condições no pleito eleitoral como a prevenção do uso indevido da máquina pública para fins eleitorais. Por este motivo, a execução das emendas que tenham essas características deve ser evitada, a menos que seja comprovada sua compatibilidade com os programas contínuos, atendendo também aos critérios de transparência e legalidade.

De outra parte, é responsabilidade do gestor, antes do cumprimento de qualquer ementa impositiva, aferir se foi observado o percentual mínimo que necessariamente deve ser destinado às ações em saúde, assim como o percentual em despesas de capital, e ainda a compatibilidade da destinação aos programas previamente definidos na LDO e a existência de prévia lei autorizativa para a concessão de subvenção social, consoante preconiza o artigo 26 da LRF, observada a Lei nº 4320/64.

Sendo negativa a resposta ao quesito anterior, o Gestor Municipal não incorrerá em descumprimento do orçamento ficando sujeito à sanções pertinentes, inclusive cassação do mandato?

Resposta: Não. Como visto, se o gestor municipal não puder cumprir as emendas individuais devido às vedações legais durante o período eleitoral, ou em razão das respectivas emendas não cumprirem os requisitos mínimos de sua legitimidade, ele não incorrerá em descumprimento do orçamento, considerando a impossibilidade de execução das emendas em razão da legislação vigente.

No caso de emendas que envolvem a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida, ainda que compatível tal destinação com as previsões da LDO e observado o artigo 26 da LRF, o gestor deve estar atento às proibições estabelecidas no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

Se o gestor realizar transferências ou distribuições que possam ser consideradas como violação à vedação contida na Lei nº 9.504/1997, poderá incorrer em descumprimento da legislação eleitoral, ficando sujeito a sanções administrativas e eleitorais, incluindo, em casos mais graves, a cassação do mandato.

Após o trânsito em julgado,

a) à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as anotações e registros pertinentes;

b) à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer e responder aos questionamentos formulados na presente consulta nos seguintes termos:

I - Poderá o Prefeito Municipal, no ano em que se realizar as eleições, cumprir as Emendas Impositivas do Poder Legislativo Municipal que não comportam contrapartida por parte dos beneficiários, com características de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, sem incorrer na vedação prevista no § 10, do art. 73 da Lei 9504/1997?

Resposta: Não. Não se legitima a transferências de recursos públicos a entidades privadas sem a prévia observância aos preceitos da Lei Federal nº 4320/64 (arts. 12 e 16 a 19) e ao disposto no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo necessária, ainda, a aderência da finalidade a alguma política pública relacionada a um programa específico da LDO local. Na hipótese de celebração de termo de fomento ou de colaboração para consecução de uma determinada política pública é necessária a prévia estipulação de um plano de trabalho, em consonância ao disposto na Lei Federal nº 13.219/2014;

Ainda que exista previsão orçamentária, o caráter de destinação gratuita, sem retorno dos beneficiários, torna inviável o cumprimento dessas emendas, reforçando o entendimento pela sua vedação;

Nos termos do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, é proibida a execução de programas sociais por agentes públicos durante o ano eleitoral, exceto em situações de calamidade pública, estado de emergência ou continuidade de programas que já estavam em execução no exercício anterior;

Essa vedação, objetiva tanto a proteção da igualdade de condições no pleito eleitoral como a prevenção do uso indevido da máquina pública para fins eleitorais. Por este motivo, a execução das emendas que tenham essas características deve ser evitada, a menos que seja comprovada sua compatibilidade com os programas contínuos, atendendo também aos critérios de transparência e legalidade;

De outra parte, é responsabilidade do gestor, antes do cumprimento de qualquer ementa impositiva, aferir se foi observado o percentual mínimo que necessariamente deve ser destinado às ações em saúde, assim como o percentual em despesas de capital, e ainda a compatibilidade da destinação aos programas previamente definidos na LDO e a existência de prévia lei autorizativa para a concessão de subvenção social, consoante preconiza o artigo 26 da LRF, observada a Lei nº 4320/64;

II - Sendo negativa a resposta ao quesito anterior, o Gestor Municipal não incorrerá em descumprimento do orçamento ficando sujeito à sanções pertinentes, inclusive cassação do mandato?

Resposta: Não. Como visto, se o gestor municipal não puder cumprir as emendas individuais devido às vedações legais durante o período eleitoral, ou em razão das respectivas emendas não cumprirem os requisitos mínimos de sua legitimidade, ele não incorrerá em descumprimento do orçamento, considerando a impossibilidade de execução das emendas em razão da legislação vigente;

No caso de emendas que envolvem a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios sem contrapartida, ainda que compatível tal destinação com as previsões da LDO e observado o artigo 26 da LRF, o gestor deve estar atento às proibições estabelecidas no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997;

Se o gestor realizar transferências ou distribuições que possam ser consideradas como violação à vedação contida na Lei nº 9.504/1997, poderá incorrer em descumprimento da legislação eleitoral, ficando sujeito a sanções administrativas e eleitorais, incluindo, em casos mais graves, a cassação do mandato;

III - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

b) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 27 de março de 2025 – Sessão Virtual nº 5.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

APOSENTADORIA

REGRAS DE TRANSIÇÃO - APLICAÇÃO - PARÂMETROS

PROCESSO N° : 450936/24
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : INSTITUTO DE PREVIDENCIA MUNICIPAL DE ROLANDIA
 ROLANDIA PREVIDENCIA
 INTERESSADO : ELUIZA MESSIANO
 RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 4256/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Regras de transição contidas nas Emendas Constitucionais n° 41/03, n° 47/05 e n° 70/2015. Temas tratados no Prejulgado n° 28 desta Corte. Resposta nos termos da fundamentação.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pelo INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE ROLANDIA, por meio da qual questionam:

a) É possível ao Município, mediante análise de todas as Leis que evidenciam ter o servidor desde o início da sua carreira exercido um cargo de provimento efetivo, conceder aposentadorias e pensões por morte pelas regras das Emendas Constitucionais n° 41/2003, 47/2005 e 70/2012? b) É possível que seja deferido o registro de benefícios já concedidos, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé, conforme já reconhecido pelo TCE em situações análogas, e considerando também o Art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro? c) Benefícios concedidos pelas regras das ECs n° 41/2003, 47/2005 e 70/2012 encaminhados para análise do TCE/PR há mais de 5 anos, poderão ter deferido o registro pela aplicação do prazo decadencial, em virtude do Tema 445 do STF e do Prejulgado n° 31 do TCE/PR?

Pela Instrução n° 4.415/24 (peça 19), a Coordenadoria de Gestão Municipal sugeriu que a resposta aos questionamentos formulados se dê nos seguintes termos:

Pergunta: É possível ao Município, mediante análise de todas as Leis que evidenciam ter o servidor desde o início da sua carreira exercido um cargo de provimento efetivo, conceder aposentadorias e pensões por morte pelas regras das Emendas Constitucionais n° 41/2003, 47/2005 e 70/2012?

Resposta: Sugere-se o não recebimento da consulta quanto a este quesito em razão da plena aplicação do Prejulgado n° 28;

Pergunta: É possível que seja deferido o registro de benefícios já concedidos, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé, conforme já reconhecido pelo TCE em situações análogas, e considerando também o Art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro?

Resposta: A análise da aplicação destes princípios deverá ser feita diante do caso concreto. Em relação às aposentadorias concedidas com base nas regras de transição invocadas aos servidores que migraram de regime em

2010, aplica-se o Prejulgado 28, não restando violado o art. 24 da LINDB, pois não houve alteração de posicionamento da Corte.

Pergunta: Benefícios concedidos pelas regras das ECs nº 41/2003, 47/2005 e 70/2012 encaminhados para análise do TCE/PR há mais de 5 anos, poderão ter deferido o registro pela aplicação do prazo decadencial, em virtude do Tema 445 do STF e do Prejulgado nº 31 do TCE/PR?

Resposta: Sim, porém a análise da aplicação do Prejulgado nº 31 desta Corte deverá ser avaliada em cada caso concreto enfrentado.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 279/24 (peça 20), se manifestou pelas seguintes respostas:

Pergunta: É possível ao Município, mediante análise de todas as Leis que evidenciam ter o servidor desde o início da sua carreira exercido um cargo de provimento efetivo, conceder aposentadorias e pensões por morte pelas regras das Emendas Constitucionais nº 41/2003, 47/2005 e 70/2012?

Resposta: Vínculos contratuais firmados sob regime celetista, ainda que decorrente de admissão por concurso público, desde a edição da Emenda Constitucional nº 20/1998, geram filiação obrigatória com o Regime Geral de Previdência Social, impondo o recolhimento de contribuições ao INSS e inscrição do FGTS, sendo inaplicáveis as regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 70/2012, àqueles que ao tempo da edição das duas primeiras mantinham relação de emprego com a administração pública.

Conforme definido no Prejulgado nº 28 e na jurisprudência deste Tribunal no julgamento de atos de inativação oriundos do Município de Rolândia, somente tem direito à inativação pelas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12, os servidores que comprovem o ingresso em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício; e, quanto aos servidores efetivados e os que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de cada uma das referidas Emendas.

No caso específico do Município de Rolândia, estão excluídos do direito à inativação pelas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12 os servidores admitidos com vinculação ao regime CLT, que somente passaram a titularizar cargo público regido por estatuto com a vigência da Lei Complementar Municipal nº 40/2010.

Contudo, há que se assegurar aos servidores que tiveram seu vínculo de emprego transformado pela Lei Complementar Municipal nº 40/2010 o direito a se aposentar pela média das contribuições, desde que cumpridos os requisitos de idade e tempo de contribuição.

Pergunta: É possível que seja deferido o registro de benefícios já concedidos, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé, conforme já reconhecido pelo TCE em situações análogas, e considerando também o Art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro?

Resposta: Conforme jurisprudência sedimentada deste Tribunal, não cabe a aplicação do art. 24 da LINDB como fundamento para o registro de benefícios já concedidos em contrariedade aos enunciados do Prejulgado nº 28. O período da relação contratual sob vínculo celetista, com filiação ao INSS e inscrição no FGTS, será considerado tão somente para fins de aferição do tempo de contribuição previdenciária, não se legitimando a consideração do respectivo tempo para efeitos legais que dependem de efetividade (ADI nº 1695 – PR).

Nesta perspectiva afiguram-se irregulares e não cabe o registro inativação pelas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12 a servidores admitidos com vinculação ao regime CLT, que somente passaram a titularizar cargo público regido por estatuto com a vigência da Lei Complementar Municipal nº 40/2010.

No entanto, aplicável a regra geral introduzida pela Emenda Constitucional nº 41/2003, regulamentada pelo artigo 1º da Lei nº 10.887/2004, aos servidores que optem por se aposentar pela média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, desde que cumpridos os requisitos de idade e tempo de contribuição.

Pergunta: Benefícios concedidos pelas regras das ECs nº 41/2003, 47/2005 e 70/2012 encaminhados para análise do TCE/PR há mais de 5 anos, poderão ter deferido o registro pela aplicação do prazo decadencial, em virtude do Tema 445 do STF e do Prejulgado nº 31 do TCE/PR?

Resposta: Todos os benefícios que observem o disposto no artigo 1º, da Lei Federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004, e que considerem a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, por observarem a regra geral introduzida pela Emenda Constitucional nº 41/2003, que deu nova redação então dada ao § 3º do art. 40 da Constituição Federal, são regulares e devem ser registrados. No que tange às aposentadorias indevidamente concedidas com base nas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12, em favor de servidores admitidos com vinculação ao regime CLT, e que somente passaram a titularizar cargo público regido por estatuto com a vigência da Lei Complementar Municipal nº 40/2010, embora irregular a concessão de benefício previdenciário pelas mencionadas regras de transição, cabe a aferição da incidência do Prejulgado nº 31 para fins de registro tácito, devendo ser realizado o exame individualizado em cada processo de ato de pessoal, a fim de se aferir efetivo transcurso do prazo quinquenal a contar do recebimento do ato nesta Corte.

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 Interno¹.

¹ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

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

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

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

V - ser formulada em tese.

Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: (...): IV - O Presidente e os Conselheiros do Tribunal de Contas.

Em relação ao primeiro questionamento “É possível ao Município, mediante análise de todas as Leis que evidenciam ter o servidor desde o início da sua carreira exercido um cargo de provimento efetivo, conceder aposentadorias e pensões por morte pelas regras das Emendas Constitucionais nº 41/2003, 47/2005 e 70/2012?” observo que as questões debruçadas – quais sejam, as normas de transição contidas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/2015 – foram objeto de análise no Prejulgado nº 28 deste Tribunal de Contas do Estado, o qual delineou o seguinte entendimento:

- a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação restrita nos termos da jurisprudência atua do Superior Tribunal de Justiça;
- b) Considerando que não há análise de empregadores no sistema desta Corte, mas apenas de vínculos, o tempo laborado em empresas públicas e sociedades de economia mista não são computados para fins de validação das regras de ingresso das EC 41, 47 e 70, por serem relações celetistas e não de regime estatutário;
- d) Quanto aos servidores efetivados e os que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das Emendas 20/98 (no caso do art. 8º), 41/2003, 47/2005 e 70/2012;
- e) os destinatários das regras de transição não devem ser definidos pelo momento que ingressaram no RPPS, pois há casos em que os servidores, embora detentores de cargo efetivo, permanecem filiados ao RGPS e esse período deve ser considerado para fins de atendimento às regras de ingresso; (...)

Neste tocante, destaco que nas decisões deste Tribunal de Contas, nos casos que envolvem o Município de Rolândia (consulente), a orientação desta Corte é uniforme no sentido de que não devem facultar aos seus servidores a possibilidade de aposentadoria com base nas regras de transição das Emendas nº 41/03, nº 47/05 ou nº 70/2012.

Isso porque, o regime jurídico dos servidores do Município de Rolândia, mesmo aqueles admitidos mediante concurso público, estavam submetidos à Lei Municipal nº 2.134/91, que obedecia às normas contidas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A vinculação à Consolidação das Leis do Trabalho é expressa, conforme admitido no próprio parecer jurídico apresentado pelo município (peça 4, fl. 5), não havendo que se falar em “regime estatutário com certo conteúdo celetista”.

Estes empregados públicos celetistas passaram a titularizar cargo público sob regime estatutário apenas por meio da Lei Complementar nº 40/2010, ou seja, fora das regras de transição previstas pelas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/2012.

Senão, vejamos algumas decisões deste Tribunal de Contas em relação ao consulente:

(Acórdão nº 1.383/22 do Tribunal Pleno)

(...)

I- Julgar pela PROCEDÊNCIA da presente Denúncia, em razão da ilegalidade do art. 78, §§ 1º e 2º, e art. 253 (Disposições Transitórias) da Lei Complementar Municipal nº 55/2011 (...)

III- recomendar, ainda, ao MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA, na pessoa de seu atual gestor, que em observância ao caráter vinculante dos enunciados fixados no Prejulgado nº 28, avalie, desde já, a adoção voluntária de providências administrativas internas com o fim de impedir o Município de Rolândia de facultar aos servidores a possibilidade de aposentadoria com base nas regras de transição das Emendas nº 41/03, 47/05 ou 70/2012, ressalvadas as hipóteses excepcionais de comprovado reconhecimento do regime estatutário até as datas limite das referidas emendas.

(Acórdão nº 588/20 da Segunda Câmara)

(...)

Em consonância com as manifestações uniformes da unidade técnica e do representante do Ministério Público, bem como ao entendimento contido no Acórdão nº 1.603/19 – Pleno, entendo que é destinatário das normas de transição, contidas nas Emendas Constitucionais nº 020/98, nº 041/03 e nº 047/05, o servidor público detentor de cargo efetivo na data de promulgação das respectivas emendas.

Dessa forma, considerando que a servidora teve seu emprego público transformado em cargo público apenas em agosto de 2010, não poderá se beneficiar das normas de transição referidas, devendo o cálculo dos proventos da aposentadoria em apreço obedecer à norma geral contida no art. 40, § 3º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 041/2003.

Face ao exposto, proponho que seja a aposentadoria em análise considerada ilegal.

Neste contexto, conforme bem pontuado pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 279/24 “(...) os enunciados vinculantes do Prejulgado nº 28 são plenamente aplicáveis aos atos de aposentadoria e pensão oriundos do Município de Rolândia”.

Desta forma, acolho integralmente o parecer do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, no sentido de que o questionamento deve ser respondido da seguinte forma sugerida:

Vínculos contratuais firmados sob regime celetista, ainda que decorrente de admissão por concurso público, desde a edição da Emenda Constitucional nº 20/1998, geram filiação obrigatória com o Regime Geral de Previdência Social, impondo o recolhimento de contribuições ao INSS e inscrição do FGTS, sendo inaplicáveis as regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 70/2012, àqueles que ao tempo da edição das duas primeiras mantinham relação de emprego com a administração pública.

Conforme definido no Prejulgado nº 28 e na jurisprudência deste Tribunal no julgamento de atos de inativação oriundos do Município de Rolândia, somente tem direito à inativação pelas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12, os servidores que comprovem o ingresso em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício; e, quanto aos servidores efetivados e os que

tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de cada uma das referidas Emendas.

No caso específico do Município de Rolândia, estão excluídos do direito à inativação pelas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12 os servidores admitidos com vinculação ao regime CLT, que somente passaram a titularizar cargo público regido por estatuto com a vigência da Lei Complementar Municipal nº 40/2010.

Contudo, há que se assegurar aos servidores que tiveram seu vínculo de emprego transformado pela Lei Complementar Municipal nº 40/2010 o direito a se aposentar pela média das contribuições, desde que cumpridos os requisitos de idade e tempo de contribuição.

Em relação ao segundo questionamento “É possível que seja deferido o registro de benefícios já concedidos, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé, conforme já reconhecido por este Tribunal em situações análogas, e considerando também o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro?” esta Corte, por meio do Acórdão nº 3.400/23 do Tribunal Pleno, também já tratou do tema, negando o pedido de modulação dos efeitos do Prejulgado nº 28:

(...) Observe-se, inicialmente, que, seja pelo Acórdão nº 1603/19, de 12/06/2019 (peça 15), que por primeiro decidiu sobre a matéria, seja pelo Acórdão nº 541/20, que definiu a orientação atualmente vigente do Prejulgado nº 28, não houve, propriamente, alteração do entendimento desta Corte acerca da aplicação das regras de transição no cálculo de proventos, mas, a definição de um critério visando a uniformidade das decisões.

(...)

No próprio processo do qual se originou a instauração do referido prejulgado (autos nº 100908-0/14) ficou bem clara a situação de que, na época, havia entendimentos divergentes sobre a matéria, conforme se infere do parecer da unidade técnica que, após expor os fundamentos da polêmica, sugeriu essa instauração, citando, inclusive, decisão desta Corte contrária à aplicação das regras de transição: (...)

Vale acrescentar que, já na fundamentação do Acórdão nº 1603/19, que por primeiro tratou da matéria, foram indicados diversos precedentes no mesmo sentido da orientação adotada: “Percebo que é essa a linha adotada por todos os que trataram do tema, ou seja, no sentido de que o caput dos art. 6º da EC nº 41, de 2003, e 3º da EC nº 47, de 2005, por se tratarem de normas de transição, só alcançariam aqueles que, à época, já poderiam optar pelas regras do art. 40” (fls. 13 da peça 15).

Dessa forma, entendo que **não cabe aplicação da regra do art. 24 da LINDB**, vez que não configurada a mudança de entendimento, mas, a busca pela sua uniformização.

(...)

Verifica-se, assim, que a exigência da condição de servidor efetivo para o cálculo de proventos pela última remuneração, com base nas regras de transição que, **mesmo antes da edição do Prejulgado 28 já contava com sustentação doutrinária e jurisprudencial**, obteve, após sua vigência, ampla e irrestrita aprovação do Poder Judiciário, não havendo notícia de nenhum caso de decisão judicial que, em caráter definitivo, julgou indevida essa orientação.

O entendimento se coaduna com aquele exarado pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1695:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. TEMPO DE SERVIÇO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE INICIATIVA. LEI 10219/92. REGIME CELETISTA. EQUIPARAÇÃO AOS EFETIVOS.

1. Regime Jurídico. Servidor Público Estadual. Competência Privativa do Chefe do Poder Executivo. Ofende o princípio da reserva de iniciativa a eventual ampliação de incidência de vantagens funcionais sem a participação ativa do Poder competente. 2. Regime celetista. Equiparação. Os servidores oriundos do regime celetista, mesmo considerados estáveis no serviço público, enquanto nesta situação, não se equiparam aos efetivos, no que concerne aos efeitos legais que dependam da efetividade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte.

(ADI 1695, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2004, DJ 28-05-2004 PP-00003 EMENT VOL-02153-02 PP-00225)

Portanto, resta claro que não é permitida a modulação dos efeitos do Prejulgado nº 28, ressalvada, contudo, a aplicação do prazo decadencial de 5 (cinco) anos do Prejulgado nº 31, que reconheceu a aplicabilidade do Tema 445 do Supremo Tribunal Federal aos atos de aposentadoria, reforma e pensão em trâmite neste Tribunal de Contas do Estado.

Sem prejuízo, como bem destacado pelo Ministério Público de Contas, convém destacar que o Prejulgado nº 28 não prevê impedimento para aplicação da regra do artigo 1º da Emenda Constitucional nº 41/03², que definiu que no cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes, “será considerada média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência”.

Desta forma, acolho integralmente o parecer do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, no sentido de que o questionamento deve ser respondido da seguinte forma sugerida:

Conforme jurisprudência sedimentada deste Tribunal, não cabe a aplicação do art. 24 da LINDB como fundamento para o registro de benefícios já

2 Lei nº 10.887/2004 – “Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências”.

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no [§ 3º do art. 40 da Constituição Federal](#) e no [art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#), será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

concedidos em contrariedade aos enunciados do Prejulgado nº 28. O período da relação contratual sob vínculo celetista, com filiação ao INSS e inscrição no FGTS, será considerado tão somente para fins de aferição do tempo de contribuição previdenciária, não se legitimando a consideração do respectivo tempo para efeitos legais que dependem de efetividade (ADI nº 1695 – PR).

Nesta perspectiva afiguram-se irregulares e não cabe o registro inativação pelas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12 a servidores admitidos com vinculação ao regime CLT, que somente passaram a titularizar cargo público regido por estatuto com a vigência da Lei Complementar Municipal nº 40/2010.

No entanto, aplicável a regra geral introduzida pela Emenda Constitucional nº 41/2003, regulamentada pelo artigo 1º da Lei nº 10.887/2004, aos servidores que optem por se aposentar pela média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, desde que cumpridos os requisitos de idade e tempo de contribuição.

Em relação ao terceiro questionamento “Benefícios concedidos pelas regras das Emendas Constitucionais nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 70/2012 encaminhados para análise do TCE/PR há mais de cinco anos, poderão ter deferido o registro pela aplicação do prazo decadencial, em virtude do Tema 445 do Supremo Tribunal Federal e do Prejulgado nº 31 desta Casa”, conforme já mencionado quando na análise do segundo questionamento, é possível o registro tácito dos atos de pessoal sujeitos a registro nesta Corte, no prazo decadencial de 05 (cinco) anos, contado da protocolização do feito neste Tribunal:

PREJULGADO Nº 31

I - O Tema 445 é aplicável no âmbito desta Corte de Contas a todos os processos de atos de pessoal sujeitos à registro – admissão, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão;

II - O Tema 445 é válido para os atos iniciais ou complementares;

III - O prazo é decadencial de 05 (cinco) anos, não sujeito a interrupções e/ou suspensões, contado da protocolização do feito neste Tribunal;

IV - A aplicação da tese é imediata (operando efeitos *ex tunc*), atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados;

V - A contagem do prazo nos atos de admissão inicia-se com a protocolização da Fase 04 da respectiva prestação de contas;

VI - Os atos retificadores (para correções de qualquer natureza) não interrompem o prazo decadencial, logo, o prazo não se reinicia com a juntada de ato retificador;

VII - O prazo decadencial flui da protocolização dos autos até a decisão definitiva de mérito transitada em julgado;

VIII - O sobrestamento, por qualquer motivo, inclusive a interposição de ação judicial, não interrompe tampouco suspende o prazo decadencial.

Portanto, acolho neste ponto, integralmente a sugestão da Coordenadoria de Gestão Municipal, para que o terceiro questionamento seja respondido da seguinte forma: “Sim, porém a análise da aplicação do Prejulgado nº 31 desta Corte deverá ser avaliada em cada caso concreto enfrentado”.

2.1 VOTO

Em face de todo o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta formulada pelo INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE ROLÂNDIA, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Questionamento 01: É possível ao Município, mediante análise de todas as Leis que evidenciam ter o servidor desde o início da sua carreira exercido um cargo de provimento efetivo, conceder aposentadorias e pensões por morte pelas regras das Emendas Constitucionais nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 70/2012?

Resposta: admissão por concurso público, desde a edição da Emenda Constitucional nº 20/1998, geram filiação obrigatória com o Regime Geral de Previdência Social, impondo o recolhimento de contribuições ao INSS e inscrição do FGTS, sendo inaplicáveis as regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 70/2012, àqueles que ao tempo da edição das duas primeiras mantinham relação de emprego com a administração pública.

Conforme definido no Prejulgado nº 28 e na jurisprudência deste Tribunal no julgamento de atos de inativação oriundos do Município de Rolândia, somente tem direito à inativação pelas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12, os servidores que comprovem o ingresso em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício; e, quanto aos servidores efetivados e os que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de cada uma das referidas Emendas.

No caso específico do Município de Rolândia, estão excluídos do direito à inativação pelas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12 os servidores admitidos com vinculação ao regime CLT, que somente passaram a titularizar cargo público regido por estatuto com a vigência da Lei Complementar Municipal nº 40/2010.

Contudo, há que se assegurar aos servidores que tiveram seu vínculo de emprego transformado pela Lei Complementar Municipal nº 40/2010 o direito a se aposentar pela média das contribuições, desde que cumpridos os requisitos de idade e tempo de contribuição.

Questionamento 02: É possível que seja deferido o registro de benefícios já concedidos, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé, conforme já reconhecido por este Tribunal em situações análogas, e considerando também o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro?

Resposta: Conforme jurisprudência sedimentada deste Tribunal, não cabe a aplicação do art. 24 da LINDB como fundamento para o registro de benefícios já

concedidos em contrariedade aos enunciados do Prejulgado nº 28. O período da relação contratual sob vínculo celetista, com filiação ao INSS e inscrição no FGTS, será considerado tão somente para fins de aferição do tempo de contribuição previdenciária, não se legitimando a consideração do respectivo tempo para efeitos legais que dependem de efetividade (ADI nº 1695 – PR).

Nesta perspectiva afiguram-se irregulares e não cabe o registo inativação pelas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12 a servidores admitidos com vinculação ao regime CLT, que somente passaram a titularizar cargo público regido por estatuto com a vigência da Lei Complementar Municipal nº 40/2010.

No entanto, aplicável a regra geral introduzida pela Emenda Constitucional nº 41/2003, regulamentada pelo artigo 1º da Lei nº 10.887/2004, aos servidores que optem por se aposentar pela média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, desde que cumpridos os requisitos de idade e tempo de contribuição.

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: Sim, porém a análise da aplicação do Prejulgado nº 31 desta Corte deverá ser avaliada em cada caso concreto enfrentado.

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 Interno³.

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

³ 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;

a presente Consulta formulada pelo INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE ROLÂNDIA, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Questionamento 01: É possível ao Município, mediante análise de todas as Leis que evidenciam ter o servidor desde o início da sua carreira exercido um cargo de provimento efetivo, conceder aposentadorias e pensões por morte pelas regras das Emendas Constitucionais nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 70/2012?

Resposta: admissão por concurso público, desde a edição da Emenda Constitucional nº 20/1998, geram filiação obrigatória com o Regime Geral de Previdência Social, impondo o recolhimento de contribuições ao INSS e inscrição do FGTS, sendo inaplicáveis as regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 70/2012, àqueles que ao tempo da edição das duas primeiras mantinham relação de emprego com a administração pública;

Conforme definido no Prejulgado nº 28 e na jurisprudência deste Tribunal no julgamento de atos de inativação oriundos do Município de Rolândia, somente tem direito à inativação pelas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12, os servidores que comprovem o ingresso em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício; e, quanto aos servidores efetivados e os que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de cada uma das referidas Emendas;

No caso específico do Município de Rolândia, estão excluídos do direito à inativação pelas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12 os servidores admitidos com vinculação ao regime CLT, que somente passaram a titularizar cargo público regido por estatuto com a vigência da Lei Complementar Municipal nº 40/2010;

Contudo, há que se assegurar aos servidores que tiveram seu vínculo de emprego transformado pela Lei Complementar Municipal nº 40/2010 o direito a se aposentar pela média das contribuições, desde que cumpridos os requisitos de idade e tempo de contribuição;

II - Questionamento 02: É possível que seja deferido o registro de benefícios já concedidos, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé, conforme já reconhecido por este Tribunal em situações análogas, e considerando também o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro?

Resposta: Conforme jurisprudência sedimentada deste Tribunal, não cabe a aplicação do art. 24 da LINDB como fundamento para o registro de benefícios já concedidos em contrariedade aos enunciados do Prejulgado nº 28. O período da

relação contratual sob vínculo celetista, com filiação ao INSS e inscrição no FGTS, será considerado tão somente para fins de aferição do tempo de contribuição previdenciária, não se legitimando a consideração do respectivo tempo para efeitos legais que dependem de efetividade (ADI nº 1695 – PR);

Nesta perspectiva afiguram-se irregulares e não cabe o registro inativação pelas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12 a servidores admitidos com vinculação ao regime CLT, que somente passaram a titularizar cargo público regido por estatuto com a vigência da Lei Complementar Municipal nº 40/2010;

No entanto, aplicável a regra geral introduzida pela Emenda Constitucional nº 41/2003, regulamentada pelo artigo 1º da Lei nº 10.887/2004, aos servidores que optem por se aposentar pela média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, desde que cumpridos os requisitos de idade e tempo de contribuição;

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: Sim, porém a análise da aplicação do Prejulgado nº 31 desta Corte deverá ser avaliada em cada caso concreto enfrentado;

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, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 5 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 23.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

APOSENTADORIA ESPECIAL POLICIAL - CONTAGEM DE TEMPO - AGENTE DE SEGURANÇA

PROCESSO Nº : 40105/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : SINDICATO DOS SERVIDORES DA SOCIO EDUCAÇÃO E SERV .
DA SECRET. DA FAMÍLIA E DESENV. SOCIAL
INTERESSADO : CARLOSEDUARDO BALADELLI SCHELBAUER, PROCURADORIA
GERAL DO ESTADO, SINDICATO DOS SERVIDORES DA SOCIO
EDUCAÇÃO E SERV . DA SECRET. DA FAMÍLIA E DESENV. SOCIAL
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 4543/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamento sobre a possibilidade de soma do tempo de atividade junto às Forças Armadas e como agente de segurança socioeducativo para a contagem do tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial exigido na Lei Complementar nº 51/1985 para a aposentadoria do servidor policial. Resposta positiva, em conformidade com o disposto na Emenda à Constituição do Estado nº 45/2019.

1 DO RELATÓRIO

Versam os autos sobre Consulta formulada pelo Sindicato dos Servidores da Socio Educação e Servidores da Secretaria da Família e Desenvolvimento Social - SINDSEC-PR, representado pelo seu Presidente, Sr. Carlos Eduardo Baladelli Schelbauer (peça 3), por meio de procuradores constituídos (peça 8), em que o consulente questiona se os servidores que laboraram parte do período junto às Forças Armadas e outra parte na função de agentes de segurança socioeducativos podem somar os dois períodos para a contagem do interregno necessário para a aposentadoria especial pela atividade policial.

Narra o sindicato que a Emenda Constitucional nº 103/2019, no art. 5º, § 1º, alterou o sistema de previdência social, reconhecendo o tempo de serviço prestado junto às Forças Armadas como tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial

1 Art. 5º O policial civil do órgão a que se refere o [inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal](#), o policial dos órgãos a que se referem o [inciso IV do caput do art. 51](#), o [inciso XIII do caput do art. 52](#) e os [incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal](#) e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se, na forma da [Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985](#), observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no § 3º.

§ 1º Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do [inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985](#), o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou socioeducativo.

para fins de aposentadoria especial do servidor policial prevista na Lei Complementar nº 51/1985², assim como ocorreu com a Emenda à Constituição do Estado do Paraná nº 45/2019, que no art. 6º, § 1º³, também reconheceu o tempo serviço prestado junto às Forças Armadas como tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial.

No entanto, aduz o sindicato que “a secretaria de justiça e cidadania do Estado simplesmente está negando o pedido de cômputo conjunto desse período, para os substituídos nesta condição.”

Inicialmente, por meio do Despacho nº 132/24-GCIZL (peça 10), determinei a intimação do consulente para a apresentação de parecer jurídico opinando sobre a matéria objeto do feito, conforme exigido no inciso IV do art. 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, sob pena de não conhecimento da consulta.

Anexado o parecer jurídico pelo SINDSEC-PR (peça 14), no sentido de que o tempo de serviço prestado junto às Forças Armadas deve ser computado como tempo especial para fins de aposentadoria especial pela atividade de natureza policial, podendo ser somado com o tempo prestado na função de agente de segurança socioeducativo, recebi a consulta, vez que preenchidos os requisitos estabelecidos no art. 311 do Regimento Interno⁴, nos termos do Despacho nº 174/24-GCIZL (peça 16), combinado com o teor do Despacho nº 132/2024 (peça 10).

2 [LEI COMPLEMENTAR Nº 51, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1985](#)

Art. 1º O servidor público policial será aposentado: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 144, de 2014\)](#)
I – compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 144, de 2014\)](#) (Revogado pela Lei Complementar nº 152, de 2015)

II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 144, de 2014\)](#)

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 144, de 2014\)](#)

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 144, de 2014\)](#)

3 Art. 6º O policial civil, o policial científico, o agente penitenciário e o agente de segurança socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda, poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar Federal nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no §2º deste artigo.

§ 1º Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51, de 1985, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias federal, civil, científica e militar e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou agente de segurança socioeducativo.

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)

Em conformidade com o trâmite regimental, seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB, que, mediante a Informação nº 15/24-SJB (peça 18), consignou a inexistência de acórdãos com força normativa que possam auxiliar no deslinde da questão em apreço.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF, por intermédio do Despacho nº 304/24-CGF (peça 21), consignou que o tema abordado na presente consulta impacta na atividade de fiscalização desta Corte. Assim, sugeriu o retorno dos autos à CGF após o julgamento, considerando eventual necessidade de atualização das orientações às equipes de fiscalização.

A Coordenadoria de Gestão Estadual – CGE, na Instrução 396/24-CGE (peça 22), expôs breve histórico sobre a existência de similaridade entre as atividades desempenhadas pelas Forças Armadas e pelas polícias e sobre o contexto em que foi editada a Lei Complementar nº 51/1985, que prevê a aposentadoria especial para os policiais versada no questionamento objeto desta consulta, o que ocorreu durante a vigência da Constituição de 1967.

Expôs também que a aposentadoria especial prevista para os policiais na Lei Complementar nº 51/1985 decorre da atividade de risco por estes exercida, e não do conceito amplo e genérico de policial, e que nesse sentido foi promulgada a Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, com as disposições do art. 5º, § 1º, assim como ocorreu no Estado do Paraná com a Emenda à Constituição Estadual nº 45/2019, que, acompanhando a legislação federal, também reconheceu o tempo de serviço prestado junto às Forças Armadas como tempo especial, nos termos de seu art. 6º, § 1º.

Em conclusão, manifestou-se em sentido positivo ao questionamento do consulente, nos seguintes termos:

Diante do exposto, o entendimento desta CGE é pela possibilidade de que servidores que laboraram parte do período junto às forças armadas e outra parte na função de agentes de segurança socioeducativo podem somar os dois períodos, para contagem do interregno necessário para a aposentadoria especial pela atividade policial, desde que o ingresso na atividade policial tenha se dado até a data limite de vigor da Emenda Constitucional Federal nº 103/2019 e da emenda Constitucional Estadual nº 45/2019, nos termos dos artigos 5º e 6º, respectivamente.

Não obstante o entendimento apresentado, sugeriu a manifestação da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE, por ser a unidade responsável pela análise e emissão das instruções automáticas de aposentadoria, expedidas por meio do Sistema Integrado de Atos de Pessoal – SIAP, e por ter a unidade um posicionamento específico sobre o assunto, conforme manifestação exarada nos autos nº 28815/22.

O Ministério Público de Contas – MPC, por seu turno, sugeriu a prévia oitiva da Divisão de Seguridade Funcional, órgão integrante da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP, consoante o Parecer nº 156/24-PGC (peça 23).

Pelo Despacho nº 740/24-GCIZL (peça 25), determinei a intimação da Procuradoria-Geral do Estado – PGE para se manifestar sobre a presente consulta, com a posterior remessa dos autos à CAGE, à CGE e ao MPC.

A PGE, inicialmente, apresentou a Informação nº 096/2014, da Divisão de Seguridade Funcional – DSF do Departamento de Recursos Humanos e Previdência – DRH da SEAP (peça 30, fls. 1 a 3), em que, questionada pela própria PGE, “se, após as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais 103/2019 e 45/2019 (PR), os servidores que laboraram parte do período junto às forças armadas e outra parte na função de agentes de segurança socioeducativo podem somar tais períodos para fins de aposentadoria especial por atividade policial”, esclareceu que o tempo de serviço prestado às Forças Armadas, devidamente comprovado por Certidão de Tempo de Contribuição, é considerado como exercício em cargo de natureza estritamente policial:

O tempo militar prestado às forças armadas, devidamente comprovado por Certidão de Tempo de Contribuição emitida pelo órgão no qual houve a prestação do serviço e averbado, é considerado como exercício em cargo de natureza estritamente policial, e aplica-se às concessões de aposentadoria especial policial que propicia o direito ao abono de permanência, desde que tenham ingressado na respectiva carreira até de 04 de dezembro de 2019 data da EC 45.

Ainda, a Divisão de Seguridade Funcional afirmou que os períodos laborados junto às Forças Armadas e na carreira de agente de segurança socioeducativo são somados para fins de aposentadoria especial por atividade policial, observada a idade mínima prevista na Emenda à Constituição Estadual nº 45/2019, pontuando, também, que é de competência do órgão de origem a soma destes períodos, bem como descrevê-los na certidão do pedido de abono de permanência e/ou aposentadoria.

Na sequência, consta a Informação nº 99/2024 – PGE/PCRH (peça 30, fls. 4 a 16), em que a Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos – PCRH da Procuradoria-Geral do Estado, por meio de seu Procurador-Chefe, Dr. Madjer Tarbine, exarou manifestação sobre o tema da consulta, a qual foi aprovada pelo Procurador-Geral do Estado, Dr. Luciano Borges dos Santos.

Observou a PGE que houve alteração do cenário normativo relativo à indagação com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, a qual, todavia, tem eficácia restrita às forças policiais da União, dependendo a aplicabilidade das novas normas aos estados membros de mudanças na legislação dos respectivos estados sobre o regime próprio de previdência social.

Registrou que, para os servidores mencionados no § 4º-B⁵ do art. 40 da Constituição Federal, a eficácia da norma foi limitada pelo § 2º⁶ do art. 5º da supracitada Emenda Constitucional.

Salientou, entretanto, que foi editada no Estado do Paraná a Emenda à Constituição Estadual nº 45/2019⁷, que sobre o tema em exame dispõe, no art. 6º, § 1º, que “Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51, de 1985, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias federal, civil, científica e militar e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou agente de segurança socioeducativo.”

Ademais, frisou que, segundo a informação da SEAP, “quando devidamente comprovado por Certidão de Tempo de Contribuição, tais períodos já são computados para fins de aposentadoria especial.”

Isso posto, concluiu que:

no Estado do Paraná, para os servidores que ingressaram até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 45, há expressa previsão possibilitando o cômputo do tempo de serviço junto às forças armadas ou na função de agentes de segurança socioeducativo, quando devidamente comprovados, para fins de aposentadoria especial por atividade policial.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão destacou que o art. 6º da Emenda à Constituição Estadual nº 45/2019 define, no § 1º, o que deve ser considerado como tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, necessário para a aposentadoria especial da Lei Complementar nº 51/85, atuando na esfera interpretativa.

Ponderou, também, que, “para além dos benefícios introduzidos pelas regras transitórias amparadas pelo art. 6º da EC 45/2019, o conceito abrange ainda, os casos de benefícios fundamentados na própria Lei Complementar nº 51/85, quando configurado o direito adquirido de servidores.”

Outrossim, mencionou que a unidade já se manifestou em Requerimento de Análise Técnica acerca de benefício amparado na Lei Complementar nº 51/1985, pela possibilidade de aproveitamento do tempo de serviço como policial militar para a aposentadoria especial do servidor no cargo de investigador de polícia civil, o que se deu com base no art. 6º, § 1º, da EC 45/2019, nos autos nº 2881-5/22⁸, tendo havido o

5 § 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

6 § 2º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados de que trata o [§ 4º-B do art. 40 da Constituição Federal](#) as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

7 Altera os arts. 35 e 129 da Constituição do Estado do Paraná, e dá outras providências.

8 Ato de Inativação. Instrução - 8343/23 - CAGE.

registro da aposentadoria mediante Decisão Definitiva Monocrática.

Por fim, a CAGE opinou pela seguinte resposta à consulta formulada:

É possível o cômputo do tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias federal, civil, científica e militar e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou agente de segurança socioeducativo como tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para fins de verificação do cumprimento do requisito previsto no inciso II do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51/85.

Os autos retornaram à Coordenadoria de Gestão Estadual, que reiterou os termos da Instrução nº 396/24, conforme a Instrução nº 902/24-CGE (peça 32).

O Ministério Público de Contas aduziu que a redação do art. 5º da EC nº 103/2019 e do art. 6º da EC nº 45/2019 (PR) soluciona controvérsias quanto ao alcance da expressão “atividade estritamente policial” constante do art. 1º da Lei Complementar nº 51/1985.

Também destacou que, para fazer jus à regra de transição fixada no art. 6º, § 1º, da EC nº 45/2019, o servidor estadual que tenha ingressado até 04/12/2019 nas carreiras policiais deve preencher o requisito de idade mínima de 55 anos para ambos os sexos, como previsto na emenda, e, na forma do art. 1º, inc. II, da LC nº 51/1985, contar com 30 anos de contribuição e 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem, e 25 anos de contribuição e 15 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

Em conclusão, opinou pelo oferecimento da seguinte resposta à indagação formulada:

Com as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 103/2019 e EC/PR nº 45/2019, os servidores estaduais cujo ingresso na atividade policial tenha se dado até 04/12/2019, e que tenham laborado junto às Forças Armadas, ou na função de agentes de segurança socioeducativo, assim como nas polícias federal, civil e científica, nos corpos de bombeiros e na função de agente penitenciário, podem computar os respectivos tempos de serviço como exercício de cargo de natureza estritamente policial, para os fins de concessão da aposentadoria especial prevista na Lei Complementar nº 51/85.

Sugeriu, por fim, que a Secretaria de Estado de Administração e Previdência seja notificada do teor da decisão que vier a ser proferida nestes autos, pois a ampliação do alcance da expressão “atividade estritamente policial” na concessão de aposentadorias especiais de servidores integrantes das carreiras policiais pode impactar as avaliações atuárias do plano de custeio do RPPS do Estado do Paraná.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, reitero o conhecimento da consulta, nos termos do Despacho nº 174/24-GCIZL (peça 16), combinado com o teor do Despacho nº 132/2024-GCIZL (peça 10).

No mérito, destaco que o questionamento em exame, “se servidores que laboraram parte do período junto às forças armadas e outra parte na função de agentes de segurança socioeducativo, podem somar os dois períodos para contagem do interregno necessário para a aposentadoria especial pela atividade policial”, diz respeito à contagem do tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, um dos requisitos para a aposentadoria do servidor público policial fundamentada na Lei Complementar nº 51/1985, nos termos do art. 1º, II, “a” e “b”, do aludido diploma legal:

Art. 1º O servidor público policial será aposentado: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 144, de 2014\)](#)

~~I - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 144, de 2014\)](#); [\(Revogado pela Lei Complementar nº 152, de 2015\)](#)~~

II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 144, de 2014\)](#)

a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; [Incluído pela Lei Complementar nº 144, de 2014\)](#)

b) após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 144, de 2014\)](#)

Como observou a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão na peça 31, a Lei Complementar nº 51/1985 exige para a aposentadoria do servidor policial o cumprimento de tempo de exercício em “cargo de natureza estritamente policial”, nos moldes acima, contudo, sem definir a extensão do termo.

Todavia, por meio do art. 5º, § 1º, da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, restou reconhecido, para a esfera federal, como tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 51/1985, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou socioeducativo.

No âmbito do Estado do Paraná, por sua vez, no § 1º do art. 6º da Emenda à Constituição do Estado nº 45/2019, foi estabelecido que o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, o tempo de atividade nas polícias federal, civil, científica e militar e nos corpos de bombeiros militares, bem como o tempo de atividade como agente penitenciário ou agente de segurança socioeducativo, será considerado tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51/1985:

Art. 6º O policial civil, o policial científico, o agente penitenciário e o agente de segurança socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda, poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar Federal nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no §2º deste artigo.

§ 1º Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51, de 1985, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias federal, civil, científica e militar e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou agente de segurança socioeducativo.

Assim, verifica-se que as emendas constitucionais supracitadas definiram expressamente o que pode ser considerado para a contagem do tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial exigido no inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 51/1985, de modo que, como bem ponderou o Ministério Público de Contas (peça 33), “a redação do art. 5º da EC nº 103/2019 e do art. 6º da EC nº 45/2019 (PR), não abre margem para interpretação diversa.”

Destaca-se que, em conformidade com o previsto no *caput* do art. 6º da Emenda à Constituição do Estado nº 45/2019, o policial civil, o policial científico, o agente penitenciário e o agente de segurança socioeducativo poderão aposentar-se na forma da Lei Complementar nº 51/1985 desde que tenham ingressado na carreira respectiva até a data de entrada em vigor da referida Emenda – o que se deu em 4 de dezembro de 2019⁹ –, observada, ainda, a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no § 2º¹⁰ do referido artigo.

Nota-se, assim, que o art. 6º da referida emenda estabelece regra de transição (nos termos do art. 52¹¹ da Lei Complementar Estadual 233/2021¹²), relativa à possibilidade de utilização da Lei Complementar nº 51/1985 como fundamento legal para a aposentadoria do servidor público policial, sendo relevante mencionar que a Lei Complementar Estadual nº 233/2021, no art. 14,¹³ dentre os requisitos estipulados para a aposentadoria do servidor estadual policial civil, policial científico, agente penitenciário, agente da polícia científica e agente de segurança socioeducativo, de modo diverso, exige 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício “em cargo das referidas carreiras”.

9 Art. 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. Publicado no [Diário Oficial nº. 1866](#) de 4 de Dezembro de 2019.

10 § 2º Os servidores de que trata o *caput* poderão se aposentar aos 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 53 (cinquenta e três) anos de idade, se homem, desde que cumprido período adicional de 50% (cinquenta por cento) de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar nº 51, de 1985.

11 Lei Complementar Estadual nº 233/2021:

Art. 52. Resguardado o direito de opção pelas regras de aposentadoria previstas nesta Lei, para os servidores públicos detentores de cargo efetivo que ingressaram no serviço público até a data da entrada em vigor da Emenda à Constituição do Estado nº 45, de 2019, aplicam-se exclusivamente as regras de transição previstas nos arts 4º, 5º, 6º e 7º da referida Emenda, ressalvados os casos de direito adquirido.

12 Súmula: Regulamenta no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná as regras permanentes do art. 35 da Constituição Estadual, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 4 de dezembro de 2019, e dá outras providências.

13 Art. 14. Os servidores públicos estaduais com direito a idade mínima ou tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria, na forma dos §§ 6º, 7º, 8º e 9º do art. 35 da Constituição Estadual, poderão se aposentar, observados os seguintes requisitos:

I - o policial civil, policial científico, agente penitenciário, agente da polícia científica e o agente de segurança socioeducativo aos 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, trinta anos de contribuição e 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício em cargo destas carreiras, para ambos os sexos;

Diante do exposto, quanto ao questionamento formulado pelo consulente a resposta é positiva, em consonância com as manifestações uniformes constantes dos autos, visto que o § 1º do art. 6º da Emenda à Constituição do Estado nº 45/2019 estabelece que o tempo de atividade militar nas Forças Armadas e o tempo de atividade como agente de segurança socioeducativo, assim como o tempo de atividade nas polícias federal, civil, científica e militar, nos corpos de bombeiros militares e como agente penitenciário, serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51/1985.

Por conseguinte, proponho a seguinte resposta para o questionamento formulado:

Em conformidade com o disposto no art. 6º, § 1º, da Emenda à Constituição do Estado nº 45/2019, o policial civil, o policial científico, o agente penitenciário e agente de segurança socioeducativo cujo ingresso na respectiva carreira tenha se dado até 04/12/2019, data de entrada em vigor da referida Emenda, pode computar o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, o tempo de atividade nas polícias federal, civil, científica e militar e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou agente de segurança socioeducativo, como tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 51/1985, com vistas à concessão da aposentadoria especial prevista na Lei Complementar nº 51/85.

Ainda, acolho a sugestão do Ministério Público de Contas e determino a remessa de cópia da presente decisão, para ciência, à Secretaria de Estado de Administração e Previdência, considerando que ampliação do alcance da expressão “atividade estritamente policial” na concessão de aposentadorias especiais de servidores integrantes das carreiras policiais pode impactar as avaliações atuárias do plano de custeio do RPPS do Estado do Paraná.

Em razão do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça da presente consulta, respondendo-a nos seguintes termos:

Servidores que laboraram parte do período junto às Forças Armadas e outra parte na função de agente de segurança socioeducativo podem somar os dois períodos para contagem do interregno necessário para a aposentadoria especial pela atividade policial?

Em conformidade com o disposto no art. 6º, § 1º, da Emenda à Constituição do Estado nº 45/2019, o policial civil, o policial científico, o agente penitenciário e o agente de segurança socioeducativo cujo ingresso na respectiva carreira tenha se dado até 04/12/2019, data de entrada em vigor da referida Emenda, pode computar o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, o tempo de atividade nas polícias federal, civil, científica e militar e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de

atividade como agente penitenciário ou agente de segurança socioeducativo, como tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 51/1985, com vistas à concessão da aposentadoria especial prevista na Lei Complementar nº 51/85.

Após o trânsito em julgado, determino o envio de cópia da presente decisão à Secretaria de Estado de Administração e Previdência para ciência.

Ainda, determino a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais; à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência desta decisão e providências pertinentes, em atendimento solicitado; e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em conhecer a presente consulta, respondendo-a nos seguintes termos:

I - Servidores que laboraram parte do período junto às Forças Armadas e outra parte na função de agente de segurança socioeducativo podem somar os dois períodos para contagem do interregno necessário para a aposentadoria especial pela atividade policial?

Em conformidade com o disposto no art. 6º, § 1º, da Emenda à Constituição do Estado nº 45/2019, o policial civil, o policial científico, o agente penitenciário e o agente de segurança socioeducativo cujo ingresso na respectiva carreira tenha se dado até 04/12/2019, data de entrada em vigor da referida Emenda, pode computar o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, o tempo de atividade nas polícias federal, civil, científica e militar e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou agente de segurança socioeducativo, como tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 51/1985, com vistas à concessão da aposentadoria especial prevista na Lei Complementar nº 51/85;

II - após o trânsito em julgado, determinar o envio de cópia da presente decisão à Secretaria de Estado de Administração e Previdência para ciência;

III - ainda, determinar a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais; à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência desta decisão e providências pertinentes, em atendimento solicitado; e, posteriormente, à Diretoria

de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, §1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros 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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 18 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 24.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO

CONSÓRCIO PÚBLICO - PAGAMENTO - INTERMEDIÇÃO

PROCESSO N° : 20231/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CONSORCIO DE SAUDE DOS MUNICIPIOS DO OESTE DO
PARANA - CONSAMU
INTERESSADO : JOSE APARECIDO DE PAULA E SOUZA, LEONIR ANTUNES
DOS SANTOS, LUIZ ERNESTO DE GIACOMETTI,
THIAGO DARROS STEFANELLO
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO N° 51/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Contratações e fornecimento de auxílio-alimentação a empregados públicos. Aplicabilidade do inciso I do art. 3º da Lei n. 14.442/22 aos Consórcios Públicos formados por empregados públicos. Prejulgado n. 34. Critérios para situação de empate. Art. 60 da Lei n. 14.133/21. Credenciamento. Art. 79, inciso II, da Lei n. 14.133/21. Observância do art. 3º, inciso II, da Lei n. 14.442/22 por órgãos da Administração Pública com empregados regidos pela CLT. Taxa de administração. Art. 62 da Lei n. 4.320/64.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo CONSÓRCIO DE SAÚDE DOS MUNICÍPIOS DO OESTE DO PARANÁ (CONSAMU), na pessoa de seu representante legal, LUIZ ERNESTO DE GIACOMETTI, nos seguintes termos:

1. Considerando os Consórcios Públicos, os quais são fiscalizados pelo TCE-PR, pois prestam serviço público e DEVEM seguir a Lei de Licitações ao firmar contratos administrativos, e, também, a jurisprudência do TCE-PR: Ao ter o regime de trabalho de seus empregados públicos obrigatoriamente regido pela CLT, deve seguir o inciso I, do artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22 ao contratar a intermediação de pagamento de auxílio refeição e vedar o oferecimento de taxas negativas, contrariando princípio basilar da Lei de Licitações?
2. Em caso afirmativo, considerando que a licitação poderá tender a um empate de todos os licitantes com taxa zero, como proceder a escolha seguindo os ditames da Lei Federal nº 8.666/93? É possível a adoção de um critério secundário, de cunho técnico ou vantagem acessória ou o contato pode ser firmado através de uma contratação direta? Sob qual fundamento?
3. Considerando o artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22, inciso III, que obriga o ente a antecipar o pagamento à empresa contratada para que repasse aos empregados: Em caso de Consórcio Público, pode ser mitigada essa regra, já que se estaria fazendo um pagamento anterior à contraprestação devida?

Com a petição inicial (peça 3), foi acostado aos autos um parecer jurídico emitido pelo Assessor Jurídico do CONSAMU (peça 4).

Após a análise preliminar do caso, conforme o Despacho n. 473/23 (peça 7), admiti a consulta, reconhecendo que estavam presentes os requisitos do art. 311 do Regimento Interno. Encaminhei os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para prosseguir conforme o art. 313, § 2º, do Regimento Interno.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça 8) apresentou decisões precedentes que, apesar de não possuírem força normativa, são relevantes para a temática em análise.

Posteriormente, a Instrução n. 2.863/23-CGM (peça 13), da Coordenadoria de Gestão Municipal, sugeriu o sobrestamento do processo, dada a pendência de decisão no Incidente de Prejulgado dos autos n. 89789/23, que abordava a utilização de taxa negativa em contratações similares às discutidas nesta consulta.

Conforme o Despacho n. 1.401/23-GCMRMS (peça 15), sobrestive os autos até a decisão definitiva, então proferida no Acórdão n. 1.053/24 – Pleno, nos autos n. 89789/23.

Pelo Despacho n. 1.006/24-GCMRMS (peça 19), determinei o retorno dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM).

Na Instrução n. 5.499/24 (peça 20), a CGM abordou a questão da fixação de taxas negativas nas contratações, destacando que o Prejulgado n. 34 (89789/23) resultou no Acórdão n. 1.053/24 do Tribunal Pleno e confirmando a aplicabilidade do inciso I do art. 3º da Lei n. 14.442/22 aos Consórcios Públicos com empregados regidos pela CLT.

A unidade técnica também mencionou que a proibição de taxas negativas pode causar empates frequentes em licitações. Contudo, o art. 60 da Lei n. 14.133/2021 oferece critérios claros de desempate e, alternativamente, a utilização do processo de credenciamento baseado no art. 79, II, da mesma lei é viável, incentivando a competitividade e oferecendo melhores opções de serviço através da gestão contínua de empresas credenciadas.

Adicionalmente, apontou que o auxílio-alimentação deve ser pré-pago e qualquer negociação de prazos que retarde seu fornecimento é inapropriada, com a responsabilidade de pagamento permanecendo com o empregador. Concluiu que a taxa de administração, se aplicável, deve estar em conformidade com o art. 62 da Lei n. 4.320/64.

No Parecer n. 350/24 (peça 21) do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador Gabriel Guy Léger, opinou-se para que a presente Consulta seja respondida nos exatos termos da conclusão realizada pela CGM.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da consulta, uma vez que foi 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.

A consulta em questão aborda dúvidas sobre o processo de contratação de empresas para intermediar o pagamento de auxílio-alimentação ou auxílio-refeição a empregados de Consórcios Públicos.

1 Considerando os Consórcios Públicos, os quais são fiscalizados pelo TCE-PR, pois prestam serviço público e DEVEM seguir a Lei de Licitações ao firmar contratos administrativos, e, também, a jurisprudência do TCE-PR: Ao ter o regime de trabalho de seus empregados públicos obrigatoriamente regido pela CLT, deve seguir o inciso I, do artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22 ao contratar a intermediação de pagamento de auxílio refeição e vedar o oferecimento de taxas negativas, contrariando princípio basilar da Lei de Licitações?

Quanto ao primeiro questionamento, que trata da aplicação do inciso I do art. 3º da Lei Federal n. 14.442/22 na contratação de serviços de intermediação de pagamento de auxílio-refeição, esse assunto já foi resolvido por esta Corte de Contas, conforme o Prejulgado n. 34:

- 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.

Assim, entendo que a resposta a esse questionamento deve ser a seguinte:

RESPOSTA: Para os Consórcios Públicos que possuem empregados públicos em seu quadro, aplica-se integralmente o inciso I do art. 3º da Lei n. 14.442/22, conforme definido no Prejulgado n. 34.

2 Em caso afirmativo, considerando que a licitação poderá tender a um empate de todos os licitantes com taxa zero, como proceder a escolha seguindo os ditames da Lei Federal nº 8.666/93? É possível a adoção de um critério secundário, de cunho técnico ou vantagem acessória ou o contato pode ser firmado através de uma contratação direta? Sob qual fundamento?

Em relação ao segundo questionamento, que trata da aplicação de critérios de desempate em licitações, reconhece-se a necessidade de seguir os critérios previstos no art. 60 da Lei n. 14.133/2021, dos quais se destaca a possibilidade dos licitantes empatados poderem apresentar nova proposta de forma imediata após a

classificação; e a possibilidade de se fixar como critério a avaliação do desempenho contratual prévio, preferencialmente usando registros cadastrais para verificar o cumprimento de obrigações, dentre outros.

Caso ainda persista o empate, o art. 60 também estabelece preferências sucessivas para bens e serviços produzidos ou prestados por empresas locais, nacionais e aquelas que investem em pesquisa e tecnologia no país, além de empresas que demonstram práticas de mitigação de impactos ambientais.

Além do mais, o art. 79, inciso II, da mesma lei permite a utilização do credenciamento como alternativa à realização de licitação, ampliando a competitividade e proporcionando mais opções ao serviço público.

Essa abordagem assegura tanto a isonomia e a objetividade no processo de seleção como a eficiência na administração pública, garantindo que os critérios de desempate sejam claros, transparentes e justos, alinhados com princípios de boa governança e compliance.

Assim, entendo que a resposta a esse questionamento deve ser a seguinte:

RESPOSTA: Em situações de empate, os critérios estabelecidos no art. 60 da Lei n. 14.133/2021 devem ser aplicados. Como alternativa ao processo de licitação, é possível optar pelo credenciamento, com base no art. 79, inciso II, da mesma lei.

3 Considerando o artigo 3º da Lei Federal n. 14.442/22, inciso III, que obriga o ente a antecipar o pagamento à empresa contratada para que repasse aos empregados: Em caso de Consórcio Público, pode ser mitigada essa regra, já que se estaria fazendo um pagamento anterior à contraprestação devida?

Em relação à terceira pergunta, a regra estabelecida pelo art. 3º, inciso III, da Lei Federal n. 14.442/22, que obriga a antecipação do pagamento às empresas contratadas para fornecimento de auxílio-alimentação, é fundamental para garantir que os benefícios sejam disponibilizados aos empregados de maneira pré-paga.

Essa medida assegura que os trabalhadores recebam o auxílio independentemente das condições financeiras ou administrativas do empregador no momento subsequente. Essa obrigatoriedade visa a proteger os direitos dos empregados, garantindo a disponibilidade imediata do benefício.

A legislação é explícita ao determinar que o pagamento deve ser antecipado e qualquer desvio dessa norma poderia comprometer o princípio do pré-pagamento – essencial para a finalidade do auxílio.

Contudo, a taxa de administração, caso existente, deve respeitar o art. 62 da Lei n. 4.320/64, que dispõe que o *“pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”*.

Desse modo, entendo que este item deve ser respondido da seguinte forma:

RESPOSTA: Os órgãos da administração pública com empregados públicos regidos

pela CLT devem cumprir o disposto no art. 3º, inciso II, da Lei n. 14.442/22. Contudo, a taxa de administração, caso existente, deve respeitar o art. 62 da Lei n. 4.320/64.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1 Considerando os Consórcios Públicos, os quais são fiscalizados pelo TCE-PR, pois prestam serviço público e DEVEM seguir a Lei de Licitações ao firmar contratos administrativos, e, também, a jurisprudência do TCE-PR: Ao ter o regime de trabalho de seus empregados públicos obrigatoriamente regido pela CLT, deve seguir o inciso I, do artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22 ao contratar a intermediação de pagamento de auxílio refeição e vedar o oferecimento de taxas negativas, contrariando princípio basilar da Lei de Licitações?

RESPOSTA: Para os Consórcios Públicos que possuem empregados públicos em seu quadro, aplica-se integralmente o inciso I do art. 3º da Lei n. 14.442/22, conforme definido no Prejulgado n. 34.

2 Em caso afirmativo, considerando que a licitação poderá tender a um empate de todos os licitantes com taxa zero, como proceder a escolha seguindo os ditames da Lei Federal nº 8.666/93? É possível a adoção de um critério secundário, de cunho técnico ou vantagem acessória ou o contato pode ser firmado através de uma contratação direta? Sob qual fundamento?

RESPOSTA: Em situações de empate, os critérios estabelecidos no art. 60 da Lei n. 14.133/2021 devem ser aplicados. Como alternativa ao processo de licitação, é possível optar pelo credenciamento, com base no art. 79, inciso II, da mesma lei.

3 Considerando o artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22, inciso III, que obriga o ente a antecipar o pagamento à empresa contratada para que repasse aos empregados: Em caso de Consórcio Público, pode ser mitigada essa regra, já que se estaria fazendo um pagamento anterior à contraprestação devida?

RESPOSTA: Os órgãos da administração pública com empregados públicos regidos pela CLT devem cumprir o disposto no art. 3º, inciso II, da Lei n. 14.442/22. Contudo, a taxa de administração, caso existente, deve respeitar o art. 62 da Lei n. 4.320/64.

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 da peça n. 12, e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º, e do 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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Considerando os Consórcios Públicos, os quais são fiscalizados pelo TCE-PR, pois prestam serviço público e DEVEM seguir a Lei de Licitações ao firmar contratos administrativos, e, também, a jurisprudência do TCE-PR: Ao ter o regime de trabalho de seus empregados públicos obrigatoriamente regido pela CLT, deve seguir o inciso I, do artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22 ao contratar a intermediação de pagamento de auxílio refeição e vedar o oferecimento de taxas negativas, contrariando princípio basilar da Lei de Licitações?

RESPOSTA: Para os Consórcios Públicos que possuem empregados públicos em seu quadro, aplica-se integralmente o inciso I do art. 3º da Lei nº 14.442/22, conforme definido no Prejulgado n. 34;

II - Em caso afirmativo, considerando que a licitação poderá tender a um empate de todos os licitantes com taxa zero, como proceder a escolha seguindo os ditames da Lei Federal nº 8.666/93? É possível a adoção de um critério secundário, de cunho técnico ou vantagem acessória ou o contato pode ser firmado através de uma contratação direta? Sob qual fundamento?

RESPOSTA: Em situações de empate, os critérios estabelecidos no art. 60 da Lei n 14.133/2021 devem ser aplicados. Como alternativa ao processo de licitação, é possível optar pelo credenciamento, com base no art. 79, inciso II, da mesma lei;

III - Considerando o artigo 3º da Lei Federal nº 14.442/22, inciso III, que obriga o ente a antecipar o pagamento à empresa contratada para que repasse aos empregados: Em caso de Consórcio Público, pode ser mitigada essa regra, já que se estaria fazendo um pagamento anterior à contraprestação devida?

RESPOSTA: Os órgãos da administração pública com empregados públicos regidos pela CLT devem cumprir o disposto no art. 3º, inciso II, da Lei n 14.442/22. Contudo, a taxa de administração, caso existente, deve respeitar o art. 62 da Lei n 4.320/64;

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 da peça n. 12, e, por fim, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º, e do art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 30 de janeiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

CARGO EM COMISSÃO

CARGA HORÁRIA - TRABALHO REMOTO

FLEXIBILIZAÇÃO DE JORNADA

PROCESSO N° : 39816/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÍRA
INTERESSADO : ADRIANO CEZAR RICHTER, TEREZA CAMILO DOS SANTOS
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO N° 458/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara de Guaíra. Carga horária, utilização de ponto biométrico de forma flexível, liberação do trabalho quando não houver atividade, fixação de trabalho remoto e compensação de horas para os servidores comissionados e efetivos. Respostas conforme fundamentação.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Consulta encaminhada pelo presidente da CÂMARA DE GUAÍRA, Sr. ADRIANO CEZAR RICHTER, por meio da qual pretende que esta Corte de Contas se manifeste, em tese, acerca dos seguintes questionamentos:

- 1 Servidor comissionado com carga horária fixada em lei pode ser liberado do ponto biométrico?
- 2 A fim de evitar excesso de trabalho diário, a depender das atribuições do cargo, o servidor comissionado com carga horária fixada em lei pode cumprir a jornada diária mediante ponto biométrico, mas de forma flexível, sem horário fixo de entrada e saída, mas com obrigação de atendimento sempre que a Autoridade necessitar?
- 3 O servidor comissionado ou ocupante de função gratificada com carga horária fixada em lei pode ser liberado do trabalho em determinado dia por decisão da Autoridade, desde que não haja atividade que demande o assessoramento do servidor?
- 4 Pode ser fixado o trabalho remoto ao servidor comissionado em alguns dias da semana e/ou em algum período do dia?
- 5 O servidor efetivo que ocupa função gratificada pode compensar horas se as horas excedentes ocorrerem no exercício das atribuições do cargo efetivo e não da função gratificada?
- 6 Se a função gratificada não for de chefia, direção ou assessoramento, ainda assim há relação de confiança que extrapola a mera segurança de que as obrigações serão exercidas de forma eficiente pelo servidor efetivo?
- 7 Se a função gratificada não for de chefia, direção ou assessoramento, ainda assim fica vedado o regime de compensação de horas?
- 8 A fim de evitar excesso de trabalho diário, a depender das atribuições da função gratificada, o servidor ocupante pode cumprir a jornada semanal mediante ponto biométrico, mas de forma flexível, sem horário fixo de entrada e saída, mas com obrigação de atendimento sempre que a Autoridade necessitar?

9 O acórdão 3406/2017 é aplicável às gratificações técnicas cujas atribuições não sejam de Direção, Chefia e assessoramento? Qual o regime de dedicação aplicável ao agente de contratação e equipe de apoio previstos na lei 14.133/2021?

O Parecer Jurídico (peça nº 04) incluído no expediente, destaca a diferença entre funções de confiança e funções gratificadas técnicas, influenciando a interpretação acerca do controle de ponto, da flexibilidade e da compensação de horas, trazendo, em síntese, as seguintes conclusões:

- 1 Ponto biométrico – Embora não seja o entendimento do subscritor, há entendimento pacificado de que servidores comissionados não precisam ser submetidos ao controle de frequência.
- 2 Flexibilidade de horário – É juridicamente possível, desde que cumprida a jornada diária de 8 horas e haja controle de ponto.
- 3 Liberação do trabalho – Só é viável se não houver carga horária fixada em lei e fiscalização por ponto eletrônico.
- 4 Home office – Permitido para comissionados, mas deve ser analisado caso a caso, considerando a realidade do servidor.
- 5 Funções gratificadas técnicas x de confiança – Funções técnicas não exigem dedicação exclusiva, permitindo compensação de horas.
- 6 Flexibilidade para funções gratificadas – Aplicam-se os mesmos fundamentos da flexibilidade para servidores comissionados.
- 7 Aplicação do Acórdão 3406/2017 – Não se aplica a funções gratificadas de caráter técnico.

Foi identificada a falha na interposição da consulta, a qual, contudo, não comprometeu sua compreensão nem seu recebimento por minha parte, conforme Despacho n. 261/24 (peça 05). Observa-se que o consulente não encaminhou os questionamentos dirigidos a esta Corte de Contas, limitando-se a anexar, em duplicidade (peças 03 e 04), cópias do Parecer Jurídico nº 52/2023, emitido pela Procuradoria da Câmara de Guaíra, documento no qual apresenta as dúvidas objeto de análise nos autos.

Após a apresentação dos principais julgados identificados pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 52/24 – SJB – peça 08), no Despacho nº 705/24 - GCMRMS (peça 09), entendi não haver, aparentemente, precedentes que abordam de forma completa caso similar.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça 10) apontou impactos dos questionamentos nas fiscalizações e sistemas vinculados, solicitando o retorno dos autos após o julgamento para sua ciência.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 6175/24-CGM (peça 12), manifestou-se conclusivamente sobre os questionamentos apresentados, destacando, em resumo, que:

- 1 Ponto biométrico para servidores comissionados – Não é obrigatório, conforme entendimento pacificado pelo Acórdão nº 3727/18.
- 2 Flexibilidade de horário – É possível para servidores comissionados, desde

que cumpram a carga horária diária exigida.

3 Liberação do trabalho por decisão da autoridade – Não há respaldo normativo para essa prática.

4 Trabalho remoto – Permitido para servidores comissionados, desde que previsto em lei e regulamentado.

5 Compensação de horas para funções gratificadas – Não é aplicável, pois essas funções exigem dedicação e confiança.

6 Natureza das funções gratificadas – Sempre envolvem confiança, independentemente da nomenclatura.

7 Vedação à compensação de horas para funções gratificadas – Mantida, conforme entendimento anterior.

8 Jornada flexível para funções gratificadas – Possível, desde que respeitada a carga horária e as atribuições da função.

9 Aplicação do Acórdão 3406/2017 – Abrange funções gratificadas nos termos da Constituição. Funções para agentes de contratação podem ser criadas, desde que observados os critérios de complexidade e responsabilidade.

No parecer n. 401/24, do Ministério Público de Contas, de lavra do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. GABRIEL GUY LÉGER, foram respondidos aos questionamentos do Presidente da Câmara de Guaíra, em brevidade, com as seguintes conclusões:

1 Ponto biométrico – Servidores comissionados não precisam ser submetidos ao controle de frequência, conforme Acórdão nº 3727/18-STP.

2 Flexibilidade de horário – Permitida, desde que respeitado o regime de dedicação ao serviço inerente ao cargo em comissão.

3 Liberação do trabalho – O Tribunal não autoriza absenteísmo. Caso não haja necessidade de assessoramento, deve-se realocar o servidor ou extinguir o cargo.

4 Trabalho remoto – Pode ser fixado pelo ente federativo, conforme sua regulamentação.

5 Compensação de horas para funções gratificadas – Vedada, nos termos do Acórdão nº 966/23-STP e Prejulgado nº 25.

6 Natureza das funções gratificadas – Devem estar relacionadas à direção, chefia ou assessoramento, sem exceções.

7 Vedação à compensação de horas – Mantida, pois funções gratificadas exigem dedicação integral.

8 Flexibilização da jornada – Pode ser adotada, desde que prevista na legislação local e respeitada a carga horária legal.

9 Aplicação do Acórdão nº 3406/17-STP – Em tese, não se aplica às gratificações técnicas, salvo se configurada função de confiança. Funções gratificadas podem ser criadas para agentes de contratação e equipe de apoio, desde que exercidas por servidores do quadro permanente.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Devidamente instruída a presente consulta, passo a analisar individualmente de cada um dos questionamentos:

1) Servidor comissionado com carga horária fixada em lei pode ser liberado do ponto biométrico?

Cargo em comissão é de livre nomeação e exoneração, atrelado à confiança e limitado a funções de direção, assessoramento e chefia, cuja criação e provimento deve seguir o disposto pelo STF no Tema 110, sujeitando-se a horários diferenciados de trabalho.

Assim, conforme o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas no Acórdão nº 3727/18-STP, em resposta à Consulta, não há obrigatoriedade de submissão dos servidores comissionados ao controle de frequência mediante ponto biométrico.

O Parecer Jurídico (peça nº 04) reforça essa posição, destacando que, apesar de não ser unânime, o entendimento pacificado aponta para a desnecessidade desse controle específico para servidores em comissão. O Ministério Público de Contas ratifica essa conclusão, alinhando-se ao precedente já firmado.

2) A fim de evitar excesso de trabalho diário, a depender das atribuições do cargo, o servidor comissionado com carga horária fixada em lei pode cumprir a jornada diária mediante ponto biométrico, mas de forma flexível, sem horário fixo de entrada e saída, mas com obrigação de atendimento sempre que a Autoridade necessitar?

Sim. A questão referente a jornada dos servidores públicos, sejam eles efetivos, comissionados, ou ainda, ocupantes de função gratificada, deve ser tratada de acordo com a legislação local de cada ente federado. Assim, necessário que sempre se observe o disposto na legislação do Município a respeito do tema.

O Parecer Jurídico (peça nº 04) sustenta essa possibilidade, desde que a jornada de 8 horas diárias seja cumprida. O Ministério Público de Contas reforça que não há óbice à flexibilidade, desde que respeitado o regime de tempo integral e o compromisso com as atribuições do cargo.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas já decidiu que a jornada de trabalho dos servidores comissionados pode ser flexibilizada, desde que observadas a carga horária fixada em lei e a dedicação ao serviço público, conforme Acórdão nº 1261/22-STP, proferido nos autos de Consulta nº 69169/21.

3) O servidor comissionado ou ocupante de função gratificada com carga horária fixada em lei pode ser liberado do trabalho em determinado dia por decisão da Autoridade, desde que não haja atividade que demande o assessoramento do servidor?

O Tribunal de Contas não tem competência para autorizar qualquer espécie de absenteísmo no serviço público. A CGM reforça que a falta de demanda não justifica a ausência do servidor e que, caso a necessidade de assessoramento cesse de forma permanente, a solução adequada seria a extinção do cargo e a exoneração do servidor.

O Ministério Público de Contas entende que, caso a autoridade nomeante momentaneamente não necessite do assessoramento do servidor, a solução adequada não é a liberação do trabalho, mas sim a atribuição de outras atividades

administrativas no âmbito do órgão. E conclui “Em resumo, a flexibilização da jornada atrai para o gestor a responsabilidade de aferição do desempenho, assim como a avaliação da necessidade de existência do respectivo cargo.”

4) Pode ser fixado o trabalho remoto ao servidor comissionado em alguns dias da semana e/ou em algum período do dia?

O Parecer Jurídico (peça nº 04) ressalta que a implementação do teletrabalho deve considerar a natureza das atividades desempenhadas, garantindo que sua execução remota seja viável e compatível com as demandas do serviço público. A CGM também pontua que a regulamentação deve observar normativos internos e a legislação específica do ente.

A regulamentação do teletrabalho é de competência do ente federativo, não havendo impedimentos para sua aplicação a servidores comissionados, desde que respeitada a legislação do Município, e a discricionariedade de cada gestor, conforme reforçado pelo Ministério Público de Contas. Sobre esta questão da regulamentação, vide Decreto nº 11.072/22, norma do Governo Federal, que traz parâmetros sobre o âmbito de aplicação e regras especiais.

5) O servidor efetivo que ocupa função gratificada pode compensar horas se as horas excedentes ocorrerem no exercício das atribuições do cargo efetivo e não da função gratificada?

Não. O Acórdão nº 966/23-STP estabelece que a vedação à compensação de horas extras para ocupantes de cargos em comissão, prevista no Prejulgado nº 25, também se aplica às funções gratificadas.

O Ministério Público de Contas reforça que as funções gratificadas exigem dedicação integral, não sendo compatíveis com a compensação de horas, conforme o Prejulgado nº 1.913 do Tribunal Contas do Estado de Santa Catarina, que dispõe “Não é cabível a sistemática de compensação de horas-extras quando o servidor ocupa cargo comissionado ou exerce função gratificada.”

6) Se a função gratificada não for de chefia, direção ou assessoramento, ainda assim há relação de confiança que extrapola a mera segurança de que as obrigações serão exercidas de forma eficiente pelo servidor efetivo?

Sim. O Prejulgado nº 25 define que tanto as funções gratificadas quanto os cargos em comissão devem estar vinculados a atribuições de chefia, direção ou assessoramento. Assim, mesmo que a nomenclatura utilizada para designar determinada função gratificada sugira um caráter técnico, a confiança na execução das atividades permanece inerente ao cargo. Tal entendimento também se encontra expresso no Parecer Jurídico e é reforçado pelo Ministério Público de Contas.

7) Se a função gratificada não for de chefia, direção ou assessoramento, ainda assim fica vedado o regime de compensação de horas?

Sim. Nos termos do Prejulgado nº 25, as funções gratificadas devem obrigatoriamente envolver atribuições de chefia, direção ou assessoramento. Consequentemente, não há espaço para a criação de funções gratificadas fora dessas hipóteses, tampouco para a compensação de horas para ocupantes desses cargos. Tanto o Parecer Jurídico quanto o Ministério Público de Contas também reforçam essa vedação.

8) A fim de evitar excesso de trabalho diário, a depender das atribuições da função gratificada, o servidor ocupante pode cumprir a jornada semanal mediante ponto biométrico, mas de forma flexível, sem horário fixo de entrada e saída, mas com obrigação de atendimento sempre que a Autoridade necessitar?

A legislação local deve disciplinar a jornada dos servidores públicos, conforme estabelecido pelo Acórdão nº 1.261/22-STP. Caso a legislação do ente federativo permita a flexibilização da jornada para servidores ocupantes de função gratificada, e desde que seja respeitada a carga horária legal, não há impedimentos. O Parecer Jurídico e o Ministério Público de Contas concordam que a flexibilização pode ser adotada, desde que observados esses critérios.

9) O Acórdão nº 3406/2017 é aplicável às gratificações técnicas cujas atribuições não sejam de Direção, Chefia e Assessoramento? Qual o regime de dedicação aplicável ao agente de contratação e equipe de apoio previstos na Lei nº 14.133/2021?

Em princípio, o Acórdão nº 3406/17-STP¹ não se aplica diretamente às gratificações técnicas que não envolvem chefia, direção ou assessoramento. No entanto, conforme apontado pelo Ministério Público de Contas e pela CGM, a mera denominação da gratificação não impede a aplicação do acórdão, caso seja constatado que a função possui natureza de confiança, nos termos do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

Em relação aos agentes de contratação e equipe de apoio previstos na Lei nº 14.133/21, o Acórdão nº 3.561/23-STP veda a percepção de função gratificada por ocupantes de cargos exclusivamente em comissão. No entanto, não há impedimento para a criação de funções gratificadas para agentes de contratação e equipe de apoio, desde que essas funções sejam exercidas por servidores ou empregados públicos pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora da licitação.

2.1 VOTO

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

¹ - A função gratificada, em razão da execução de atribuições além das previstas para o cargo, obriga o servidor efetivo à jornada integral de trabalho, mesmo quando admitido para cargo de jornada de 20 horas semanais, podendo ainda, cumular cargos públicos, desde que correspondam aos constitucionalmente permitidos e desde que haja compatibilidade de horários.

1 Servidor comissionado com carga horária fixada em lei pode ser liberado do ponto biométrico?

RESPOSTA: Sim, conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 3727/18-STP, não há obrigatoriedade de submissão ao controle de frequência mediante ponto biométrico.

2 A fim de evitar excesso de trabalho diário, a depender das atribuições do cargo, o servidor comissionado com carga horária fixada em lei pode cumprir a jornada diária mediante ponto biométrico, mas de forma flexível, sem horário fixo de entrada e saída, mas com obrigação de atendimento sempre que a Autoridade necessitar?

RESPOSTA: Sim, desde que respeitada a jornada diária fixada em lei e mantida a dedicação integral ao cargo, conforme precedentes deste Tribunal.

3 O servidor comissionado ou ocupante de função gratificada com carga horária fixada em lei pode ser liberado do trabalho em determinado dia por decisão da Autoridade, desde que não haja atividade que demande o assessoramento do servidor?

RESPOSTA: Não. A ausência de demanda pontual não justifica a liberação do servidor. Caso não haja necessidade permanente do cargo, a solução adequada é a sua extinção e exoneração do servidor.

4 Pode ser fixado o trabalho remoto ao servidor comissionado em alguns dias da semana e/ou em algum período do dia?

RESPOSTA: Sim, desde que previsto em lei e regulamentado pelo ente federativo, observando a compatibilidade das atividades com o regime remoto.

5 O servidor efetivo que ocupa função gratificada pode compensar horas se as horas excedentes ocorrerem no exercício das atribuições do cargo efetivo e não da função gratificada?

RESPOSTA: Não. A vedação à compensação de horas extras para ocupantes de cargos em comissão, prevista no Prejulgado nº 25, também se aplica às funções gratificadas (Acórdão nº 966/23-STP- autos de consulta nº 340912/22).

6 Se a função gratificada não for de chefia, direção ou assessoramento, ainda assim há relação de confiança que extrapola a mera segurança de que as obrigações serão exercidas de forma eficiente pelo servidor efetivo?

RESPOSTA: Sim. O Prejulgado nº 25 determina que todas as funções gratificadas devem envolver atribuições de chefia, direção ou assessoramento, independentemente da nomenclatura utilizada.

7 Se a função gratificada não for de chefia, direção ou assessoramento, ainda assim fica vedado o regime de compensação de horas?

RESPOSTA: Sim. Não há possibilidade de criação de funções gratificadas fora das hipóteses previstas no Prejulgado nº 25, tampouco a compensação de horas para esses ocupantes.

8 A fim de evitar excesso de trabalho diário, a depender das atribuições da função gratificada, o servidor ocupante pode cumprir a jornada semanal mediante ponto biométrico, mas de forma flexível, sem horário fixo de entrada e saída, mas com obrigação de atendimento sempre que a Autoridade necessitar?

RESPOSTA: Sim, caso permitido pela legislação local e desde que seja respeitada a carga horária fixada em lei, conforme entendimento do Acórdão nº 1.261/22-STP.

9 O acórdão 3406/2017 é aplicável às gratificações técnicas cujas atribuições não sejam de Direção, Chefia e assessoramento? Qual o regime de dedicação aplicável ao agente de contratação e equipe de apoio previstos na lei 14.133/2021?

RESPOSTA: O Acórdão nº 3406/17-STP, em tese, não se aplica às gratificações técnicas, salvo se a função, na prática, envolver confiança e direção. Já o Acórdão nº 3.561/23-STP veda a concessão de função gratificada a cargos exclusivamente comissionados para funções da Lei nº 14.133/21, permitindo a criação de funções gratificadas para agentes de contratação e equipe de apoio quando exercidas por servidores efetivos do quadro permanente do órgão ou entidade promotora da licitação.

Após o trânsito em julgado desta decisão, determino a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, em seguida, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e, após, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, conforme disposto no 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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta e no mérito pela RESPOSTA dos questionamentos nos termos a seguir:

I - Servidor comissionado com carga horária fixada em lei pode ser liberado do ponto biométrico?

RESPOSTA: Sim, conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 3727/18-STP, não há obrigatoriedade de submissão ao controle de frequência mediante ponto biométrico;

II - A fim de evitar excesso de trabalho diário, a depender das atribuições do cargo, o servidor comissionado com carga horária fixada em lei pode cumprir a jornada diária mediante ponto biométrico, mas de forma flexível, sem horário fixo de entrada e saída, mas com obrigação de atendimento sempre que a Autoridade necessitar?

RESPOSTA: Sim, desde que respeitada a jornada diária fixada em lei e mantida a dedicação integral ao cargo, conforme precedentes deste Tribunal;

III - O servidor comissionado ou ocupante de função gratificada com carga horária fixada em lei pode ser liberado do trabalho em determinado dia por decisão da Autoridade, desde que não haja atividade que demande o assessoramento do servidor?

RESPOSTA: Não. A ausência de demanda pontual não justifica a liberação do servidor. Caso não haja necessidade permanente do cargo, a solução adequada é a sua extinção e exoneração do servidor;

IV - Pode ser fixado o trabalho remoto ao servidor comissionado em alguns dias da semana e/ou em algum período do dia?

RESPOSTA: Sim, desde que previsto em lei e regulamentado pelo ente federativo, observando a compatibilidade das atividades com o regime remoto.

V - O servidor efetivo que ocupa função gratificada pode compensar horas se as horas excedentes ocorrerem no exercício das atribuições do cargo efetivo e não da função gratificada?

RESPOSTA: Não. A vedação à compensação de horas extras para ocupantes de cargos em comissão, prevista no Prejulgado nº 25, também se aplica às funções gratificadas (Acórdão nº 966/23-STP- autos de consulta nº 340912/22);

VI - Se a função gratificada não for de chefia, direção ou assessoramento, ainda assim há relação de confiança que extrapola a mera segurança de que as obrigações serão exercidas de forma eficiente pelo servidor efetivo?

RESPOSTA: Sim. O Prejulgado nº 25 determina que todas as funções gratificadas devem envolver atribuições de chefia, direção ou assessoramento, independentemente da nomenclatura utilizada;

VII - Se a função gratificada não for de chefia, direção ou assessoramento, ainda assim fica vedado o regime de compensação de horas?

RESPOSTA: Sim. Não há possibilidade de criação de funções gratificadas fora das hipóteses previstas no Prejulgado nº 25, tampouco a compensação de horas para esses ocupantes;

VIII - A fim de evitar excesso de trabalho diário, a depender das atribuições da função gratificada, o servidor ocupante pode cumprir a jornada semanal mediante ponto biométrico, mas de forma flexível, sem horário fixo de entrada e saída, mas com obrigação de atendimento sempre que a Autoridade necessitar?

RESPOSTA: Sim, caso permitido pela legislação local e desde que seja respeitada a carga horária fixada em lei, conforme entendimento do Acórdão nº 1.261/22-STP;

IX - O acórdão 3406/2017 é aplicável às gratificações técnicas cujas atribuições não sejam de Direção, Chefia e assessoramento? Qual o regime de dedicação aplicável ao agente de contratação e equipe de apoio previstos na lei 14.133/2021?

RESPOSTA: O Acórdão nº 3406/17-STP, em tese, não se aplica às gratificações técnicas, salvo se a função, na prática, envolver confiança e direção. Já o Acórdão nº 3.561/23-STP veda a concessão de função gratificada a cargos exclusivamente comissionados para funções da Lei nº 14.133/21, permitindo a criação de funções gratificadas para agentes de contratação e equipe de apoio quando exercidas por servidores efetivos do quadro permanente do órgão ou entidade promotora da licitação;

XI – determinar, após o trânsito em julgado desta decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, em seguida, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e, após, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, conforme disposto no art. 398, § 1º, e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 27 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

CONSELHO PROFISSIONAL

ANUIDADE - PAGAMENTO - RECURSOS PÚBLICOS

PROCESSO N° : 654302/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PALMEIRA
INTERESSADO : ALTAMIR SANSON, MUNICÍPIO DE PALMEIRA, SERGIO LUIS BELICH
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 238/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: CONSULTA. Município de Palmeira. Indagação sobre a legalidade do pagamento de anuidades de Conselho Profissional com utilização de recursos públicos. Órgãos e entidades da Administração Pública municipal ou estadual não podem utilizar recursos públicos para custear o pagamento de anuidades dos Conselhos Profissionais. Obrigação personalíssima do servidor que exerce profissão legalmente submetida à exigência de prévia inscrição no órgão de fiscalização profissional. Resposta nos termos propostos no parecer ministerial.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE PALMEIRA, na pessoa de seu representante legal, senhor SERGIO LUIS BELICHE, mediante a qual é apresentado o seguinte questionamento acerca do pagamento do conselho de classe pelo ente público em favor de um grupo de servidores:

É legal que o Município de Palmeira utilize recursos do programa de «Incentivo à Organização de Assistência Farmacêutica» para o pagamento de anuidade ao Conselho Federal de Farmácia em favor dos servidores farmacêuticos?

A respeito da Consulta, a Procuradoria Jurídica do Município emitiu parecer jurídico (peça 4), com a seguinte conclusão:

Análise Jurídica: A proposta de utilizar o recurso ISAF para o pagamento da anuidade do CFF não é comumente praticada, e sua admissibilidade depende da interpretação das normas que regem a destinação desses recursos. O uso do IOAF deve estar estritamente vinculado ao objetivo de estruturar e fortalecer a Assistência Farmacêutica no município, conforme estabelecido pela legislação e pelas orientações da SESA/Paraná. Considerando o exposto, a recomendação é que a solicitação para o pagamento da anuidade do CFF para as servidoras farmacêuticas com recursos do IOAF seja submetida à análise e autorização do Tribunal de Contas do Estado, para garantir que tal uso esteja em conformidade com a legislação e os princípios da administração pública. É aconselhável que, caso o pagamento seja autorizado, sejam adotadas medidas que assegurem a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos.

Conforme Despacho nº 1478/24 - GCILB (peça 9), a Consulta foi admitida e determinado seu processamento, com remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para manifestação.

Ato contínuo, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 121/24 - SJB (peça 10), consignou não ter encontrado decisões específicas sobre o tema.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme Despacho nº 998/24 – CGF (peça 15), atestou que o objeto em exame na presente Consulta causa impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas. Por essa razão, após o julgamento, solicitou que os autos retornem para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários às demais unidades técnicas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM emitiu a Instrução nº 6129/24 - CGM (peça 16), respondendo ao questionamento nos seguintes termos:

É legal que o Município de Palmeira utilize recursos do programa de «Incentivo à Organização de Assistência Farmacêutica» para o pagamento de anuidade ao Conselho Federal de Farmácia em favor dos servidores farmacêuticos?
RESPOSTA: Não, visto os recursos oriundos de programas específicos terem destinação predeterminada, e a manutenção da regularidade do exercício profissional ser de responsabilidade pessoal de cada servidor.

Por fim, a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, consoante Parecer nº 98/24 - PGC (peça 17), opinou pelo oferecimento de resposta à indagação formulada pelo Consulente, nos seguintes termos:

É legal que o Município de Palmeira utilize recursos do programa de «Incentivo à Organização de Assistência Farmacêutica» para o pagamento de anuidade ao Conselho Federal de Farmácia em favor dos servidores farmacêuticos?
Resposta: Os órgãos e entidades da Administração Pública municipal ou estadual não podem utilizar recursos públicos para custear o pagamento de anuidades dos Conselhos Profissionais em favor dos servidores, por se tratar de obrigação personalíssima daquele que almeja exercer profissão legalmente submetida à exigência de prévia inscrição no órgão de fiscalização profissional.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais¹, ratifico o recebimento da presente Consulta, para respondê-la em tese, nos termos do art. 41 da Lei Complementar nº 113/2005, *in verbis*:

Art. 41. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada pelo *quorum* qualificado a que se refere o art. 115 desta lei, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

Constata-se que constitui tese da presente demanda a análise acerca do uso de recursos públicos para o pagamento de anuidade aos Conselhos de Profissionais em favor de servidores públicos.

Ainda, sobre a admissibilidade desta Consulta, resta claro que o parecer jurídico emitido pela assessoria jurídica da entidade Consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta, foi conclusivo (peça 4), vejamos:

Análise Jurídica: A proposta de utilizar o recurso IOAF para o pagamento da anuidade do CFF não é comumente praticada, e sua admissibilidade depende da interpretação das normas que regem a destinação desses recursos. **O uso do IOAF deve estar estritamente vinculado ao objetivo de estruturar e fortalecer a Assistência Farmacêutica no município, conforme estabelecido pela legislação e pelas orientações da SESA/Paraná.** (grifos nossos)

Diante da questão proposta, entendo que assiste razão ao Ministério Público de Contas (peça 17), considerado o caráter abstrato da Consulta, ao aduzir que a resposta por parte dessa Corte de Contas não deve se limitar à utilização de recursos do programa de Incentivo à Organização de Assistência Farmacêutica – IOAF, mas sim ao uso de qualquer verba de natureza pública com a finalidade de custear a anuidade de órgãos de fiscalização profissional em favor de servidores públicos.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 16) aduz que os valores dos repasses decorrentes dos programas de incentivo à organização de assistência farmacêutica se destinam exclusivamente para a aquisição, recebimento, armazenamento, distribuição e dispensação de medicamentos, não podendo ser destinados a qualquer outro fim.

¹ Lei Complementar Estadual nº 113/2005:
Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno.
Regimento Interno do TCE/PR:
Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:
I - ser formulada por autoridade legítima;
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.

A unidade técnica esclarece que o pagamento de anuidade dos conselhos de classes é de responsabilidade de cada servidor, devendo estar no regular exercício de sua profissão, e que os recursos oriundos do programa de Incentivo à Organização de Assistência - SESA Farmacêutica da Secretaria da Saúde do Estado do Paraná têm destinação específica e não podem ser usados em desacordo com as regras do convênio.

Compulsando os autos, observo que a motivação da presente Consulta decorre de requerimento interno (peça 5) ao município pelo Setor de Assistência Farmacêutica para o pagamento da anuidade 2025 do Conselho Federal de Farmácia, em favor das servidoras no cargo de farmacêutico, de natureza efetiva (estatutário), no Município de Palmeira.

O programa mencionado na Consulta em epígrafe é regulamentado pela Secretaria da Saúde do Estado do Paraná, mediante a Resolução SESA nº 788/2022², dispõe sobre a manutenção do repasse financeiro do Incentivo à Organização da Assistência Farmacêutica - IOAF destinado aos municípios do Estado do Paraná para o exercício 2022 na modalidade fundo a fundo.

Nesse sentido, o art. 9º da referida resolução dispõe que:

Art. 9º Que os recursos que forem utilizados de forma diversa ao disposto nesta Resolução deverão ser restituídos, devidamente corrigidos ao Tesouro do Estado, sem prejuízo de eventuais responsabilidades administrativas, civis e criminais quanto à má verbação do recurso público.

Conforme mencionado pelo Ministério Público de Contas (peça 17), reparo que este Tribunal já se manifestou em casos concretos acerca do pagamento da anuidade de servidores ao respectivo Conselho Profissional de Contabilidade, conforme excerto colacionado abaixo:

Processo nº 208942/13 - ACÓRDÃO N° 1573/15 - Primeira Câmara - ACORDAM Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em:

I - Julgar pela regularidade das contas da CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JORGE D'OESTE, relativas ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade de ALFEU CARANHATO, CPF nº 580.962.649-15, no cargo de presidente da Câmara, ressalvando **o pagamento do registro/anuidade de servidora no respectivo conselho profissional (CRC/PR) ante o teor da Súmula 08 do TCE/PR** e a terceirização imprópria nas áreas de licitação e contratos;

[...]

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. (grifo nosso)

² <https://www.documentador.pr.gov.br/documentador/pub.do?action=d&uid=@gtf-escriba-sesa@0e2ed884-9693-4db2-b5fb-a8fb52bc3c29>

Na Consulta nº 525200/09 - Acórdão 1371/10 – questionou-se acerca da possibilidade de se efetuar o pagamento de anuidade ao Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça, entidade privada sem fins lucrativos, que defende interesses institucionais de relevância pública.

Constou-se na referida Consulta que se tratava de despesa institucional e não pessoal, exarando o Acórdão nº 1371/10 - Tribunal Pleno, da seguinte forma:

ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por maioria absoluta em: Responder a presente Consulta, em tese, no sentido de que é possível o pagamento de anuidade ao Colégio Permanente de Presidentes de Tribunais de Justiça, entidade privada sem fins lucrativos, que defende interesses institucionais de relevância pública, condicionado à existência de previsão orçamentária e celebração do competente instrumento que o autorize. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e HEINZ GEORG HERWIG e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor). O Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO votou pelo não conhecimento da presente Consulta (voto vencido). Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, LAERZIO CHIESORIN JUNIOR. Sala das Sessões, 29 de abril de 2010 – Sessão nº 14.

Nesse sentido, reforça-se o caráter pessoal da anuidade devida pelos servidores aos Conselhos Profissionais, afastando a total responsabilidade da Administração Pública pelo pagamento.

Feitas essas considerações, conforme termos propostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Ministério Público, a pergunta deve ser respondida da seguinte forma: Os órgãos e entidades da Administração Pública municipal ou estadual não podem utilizar recursos públicos para custear o pagamento de anuidades dos Conselhos Profissionais em favor dos servidores, por se tratar de obrigação personalíssima daquele que almeja exercer profissão legalmente submetida à exigência de prévia inscrição no órgão de fiscalização profissional.

2.1 VOTO

Diante do exposto, com base na fundamentação supra e nas manifestações técnicas e do órgão ministerial, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos termos propostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

É legal que o Município de Palmeira utilize recursos do programa de «Incentivo à Organização de Assistência Farmacêutica» para o pagamento de anuidade ao Conselho Federal de Farmácia em favor dos servidores farmacêuticos?

Resposta: Os órgãos e entidades da Administração Pública municipal ou estadual não podem utilizar recursos públicos para custear o pagamento de

anuidades dos Conselhos Profissionais em favor de servidores públicos, por se tratar de obrigação personalíssima daquele que almeja exercer profissão legalmente submetida à exigência de prévia inscrição no órgão de fiscalização profissional.

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

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos termos propostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

I - É legal que o Município de Palmeira utilize recursos do programa de “Incentivo à Organização de Assistência Farmacêutica” para o pagamento de anuidade ao Conselho Federal de Farmácia em favor dos servidores farmacêuticos?

Resposta: Os órgãos e entidades da Administração Pública municipal ou estadual não podem utilizar recursos públicos para custear o pagamento de anuidades dos Conselhos Profissionais em favor de servidores públicos, por se tratar de obrigação personalíssima daquele que almeja exercer profissão legalmente submetida à exigência de prévia inscrição no órgão de fiscalização profissional;

II - após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização e à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações;

III - encerrar o feito e arquivá-lo junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Tribunal Pleno, 12 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 4.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL IMPOSTO DE RENDA - RETENÇÃO NA FONTE - PESSOA JURÍDICA

PROCESSO N° : 154504/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA APA FEDERAL DO
NOROESTE DO PARANA
INTERESSADO : JOSE APARECIDO DA SILVA, JOSE MARIA PEREIRA FERNANDES
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 489/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Consórcio Intermunicipal. Autarquia Pública. Retenção do IRRF pelo COMAFEN. Repartição de Recursos entre Municípios Consorciados. Resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata o feito de consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal da APA Federal do Noroeste do Paraná – COMAFEN, por intermédio de seu Presidente, em que relata recente alteração da Instrução Normativa da Receita Federal nº 2145/23, a qual passou a exigir dos órgãos da administração pública a retenção na fonte do imposto de renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas para o fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral.

O Consórcio está em dúvida sobre a destinação dos valores retidos, uma vez que a Constituição Federal estabelece que esses recursos pertencem aos Municípios. Tendo em vista que o Consórcio é formado por 12 Municípios, surgem questões sobre a distribuição dos recursos, já que as contribuições não são iguais. Em razão disso indagou o consulente:

- a) Deve o COMAFEN como Autarquia Pública Municipal, reter os valores do IRRF (imposto de renda) na fonte sobre os pagamentos que efetuar as pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral?
- b) Em caso positivo do item “a”, os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados ou a este Consórcio?
- c) Sendo positivo a afirmação que os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados, como realizar a distribuição dos recursos obtidos da retenção do referido imposto, se este Consórcio, pertence a 12 (doze) Municípios; e considerando ainda, que a participação dos mesmos no rateio anual não se dá de forma igualitária entre os mesmos?
- d) É possível que os recursos obtidos via retenção do imposto de renda, sejam fonte de recursos deste Consórcio?
- e) Em caso da resposta de item “d”, ser positiva, tal previsão pode ser feita via Contrato de Rateio, gerando assim, legalidade?

O parecer jurídico da assessoria do COMAFEN (peça 04) apresenta seguintes conclusões:

- a) Realização da retenção do IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte pelo COMAFEN sobre os seus pagamentos realizados as pessoas jurídicas.
- b) Como o referido imposto pertence aos Municípios Consorciados e não a este Consórcio, deve o COMAFEN realizar o repasse dos respectivos valores objetos da retenção aos Municípios Consorciados de forma proporcional a participação de cada um dentro do Consórcio.
- c) Para que os recursos do IRRF seja fonte de recursos desta Autarquia se faz necessária a legislação do referido tema em todos os Municípios Consorciados, com base na autonomia dos entes federativos.

Recebida a consulta, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 51/24 – peça 08) que destacou 03 decisões tratando de temas semelhantes às questões indagadas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 222/25 – peça 12) abordou, inicialmente, a natureza jurídica dos consórcios públicos, conforme a Lei nº 11.107/2005, que estabelece que podem ter personalidade jurídica de direito público ou privado. Os consórcios públicos com personalidade de direito público são considerados autarquias e, portanto, devem seguir normas de direito público, incluindo a retenção do Imposto de Renda na fonte (IRRF) sobre pagamentos a pessoas jurídicas.

Asseverou que a retenção do IRRF realizada por esses consórcios pertence aos Municípios consorciados, de acordo com o artigo 158 da Constituição Federal, e deve ser contabilizada como receita própria dos Municípios. Para consórcios com personalidade jurídica de direito privado, o imposto deve ser recolhido aos cofres da União.

Mencionou, ainda, que a distribuição dos recursos retidos entre os Municípios consorciados deve ser prevista no protocolo de intenções do consórcio. Além disso, destacou a importância de que parte da receita do IRRF seja utilizada para atender às exigências mínimas constitucionais nas áreas de saúde e educação. Portanto, o IRRF retido pelos consórcios públicos deve ser repassado aos Municípios e contabilizado como receita própria, garantindo sua aplicação adequada.

Concluiu respondendo a consulta nos seguintes termos:

- 1 – Os consórcios públicos intermunicipais de direito público, constituídos sob a forma de associações públicas, devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1234/12 e alterações.
- 2 – Os consórcios públicos intermunicipais de direito privado devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, de acordo com as disposições do Decreto nº 9.580/2018, devendo o imposto retido ser recolhido aos cofres da União.
- 3 – O imposto sobre a renda retido na fonte pelos consórcios públicos intermunicipais de direito público pertence aos municípios consorciados, conforme disposto no art. 158, inciso I, da Constituição Federal, e devem ser

contabilizados como receita própria dos municípios.

4 – O protocolo de intenções do consórcio público de direito público deve regulamentar a forma de rateio do IRRF entre os entes consorciados.

5 – Não é possível que os recursos do imposto sobre a renda retidos na fonte pelos consórcios públicos sejam a eles destinados, visto que pertencem aos municípios e constituem base para a aplicação mínima exigida constitucionalmente em saúde e educação.

O Ministério Público de Contas (Parecer 22/25-PGC – peça 13) destacou a natureza jurídica dos consórcios públicos assegurando que podem ser de direito público (associações públicas, equiparadas a autarquias) ou de direito privado. Consórcios públicos de direito público estão sujeitos ao regime de retenção do IRRF, que deve ser repassado aos municípios consorciados, conforme o artigo 158 da Constituição Federal.

Da legislação e da jurisprudência, destacou que a Receita Federal e Tribunais de Contas de diferentes estados confirmam que o IRRF retido deve ser destinado aos municípios consorciados e não pode ser apropriado pelo consórcio. O Supremo Tribunal Federal também reafirmou que o produto da arrecadação do IRRF pertence aos municípios e deve ser contabilizado como receita própria.

Aduziu que como a contribuição dos municípios no consórcio pode variar, o recolhimento do IRRF deve ser proporcional à participação de cada um, garantindo que cada município receba sua parte justa.

Com relação aos consórcios de direito privado ressaltou que o IRRF deve ser repassado à União, sem possibilidade de redistribuição entre os municípios.

Por fim, destacou que a apropriação do IRRF pelos consórcios é incompatível com a legislação, que determina que os valores retidos sejam contabilizados como receita tributária e repartidos de forma equitativa entre os municípios consorciados, de acordo com sua participação.

Assim sendo, respondeu a consulta da seguinte forma:

a) Deve o COMAFEN, como Autarquia Pública Municipal, reter os valores do IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte) sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral?

Resposta: Sim. Nos termos do artigo 6º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública integram a administração direta dos entes consorciados e, por conseguinte, estão sujeitos ao regime de retenção do IRRF na forma prevista para os entes federados. Dessa forma, o COMAFEN, por sua natureza jurídica de autarquia pública municipal, deve proceder à retenção do IRRF incidente sobre os pagamentos que efetuar a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços.

b) Em caso positivo do item “a”, os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados ou a este Consórcio?

Resposta: Os recursos do IRRF pertencem exclusivamente aos Municípios Consorciados. Nos termos do artigo 158, inciso I, da Constituição Federal,

o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre rendimentos pagos pelos Municípios, suas autarquias e fundações deve ser destinado aos próprios Municípios.

A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1130 da Repercussão Geral reforça esse entendimento ao dispor que o produto da arrecadação do IRRF incidente sobre valores pagos pelos consórcios públicos de direito público pertence aos entes consorciados, observada a proporção de participação no consórcio.

c) Sendo positivo o entendimento de que os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados, como realizar a distribuição dos recursos obtidos da retenção do referido imposto, considerando que o Consórcio pertence a 12 (doze) Municípios e que a participação dos mesmos no rateio anual não se dá de forma igualitária?

Resposta: A distribuição dos valores retidos a título de IRRF deve observar a participação de cada Município no consórcio, de forma proporcional ao percentual de contribuição de cada ente no rateio anual. Tal critério se mostra mais adequado na medida em que reflete a efetiva participação de cada Município no consórcio, assegurando a repartição equitativa dos valores arrecadados.

d) É possível que os recursos obtidos via retenção do imposto de renda sejam fonte de recursos deste Consórcio?

Resposta: Não. A apropriação dos valores do IRRF pelo próprio consórcio público é manifestamente incompatível com o ordenamento jurídico vigente. Os consórcios não possuem capacidade tributária ativa e atuam apenas como responsáveis pela retenção e repasse do tributo ao ente competente. Assim, os valores retidos não podem ser considerados receita própria do COMAFEN, devendo ser repassados aos Municípios consorciados conforme os critérios de repartição mencionados anteriormente.

e) Em caso de a resposta do item “d” ser positiva, tal previsão pode ser feita via Contrato de Rateio, gerando assim legalidade?

Resposta: Dado que a resposta ao item “d” é negativa, não há possibilidade de previsão contratual para que os valores retidos a título de IRRF sejam considerados como receita do Consórcio. Qualquer disposição contratual nesse sentido seria inconstitucional e ilegal, por contrariar expressamente o disposto no artigo 158, inciso I, da Constituição Federal e a jurisprudência consolidada pelo STF no Tema 1130 da Repercussão Geral.

Ainda, tendo em vista o caráter normativo que a resposta pode ensejar, sugeri a fixação do seguinte entendimento:

1 – Os consórcios públicos intermunicipais de direito público, constituídos sob a forma de associações públicas, devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1234/12 e alterações.

2 - Os consórcios públicos intermunicipais de direito privado devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, de acordo com as disposições do Decreto nº 9.580/2018, devendo o imposto retido ser recolhido aos cofres da União.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

2.1 ADMISSIBILIDADE

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 311 e 312 do Regimento Interno, reafirmo o recebimento da consulta.

2.2 MÉRITO

Os consórcios públicos intermunicipais surgem como uma alternativa eficaz para a gestão compartilhada de serviços e a implementação de políticas públicas. Esses consórcios permitem que municípios se unam para otimizar recursos, compartilhar responsabilidades e promover um desenvolvimento regional mais equilibrado. No entanto, a complexidade da legislação que rege esses consórcios, especialmente no que tange à retenção de tributos, como o IRRF, gerou as dúvidas ora analisadas.

2.3 NATUREZA JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS¹

Os consórcios públicos podem ser classificados como entidades de direito público ou privado, conforme a sua constituição. Os consórcios de direito público são considerados extensões da administração pública e, portanto, estão sujeitos a regras específicas que regem a administração direta dos entes federativos. Isso implica que devem seguir normas de transparência, responsabilidade fiscal e, principalmente, a legislação tributária pertinente.

Por outro lado, os consórcios de direito privado podem ter uma flexibilidade maior em suas operações, mas ainda assim precisam atender às exigências legais pertinentes ao regime tributário que lhes é aplicado. Essa distinção entre os tipos de consórcios é fundamental, pois impacta diretamente na forma como a retenção de tributos, como o IRRF, deve ser realizada.

Importante destacar que o CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA APA FEDERAL DO NOROESTE DO PARANÁ – COMAFEN é definido em seu estatuto como sendo de personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica².

2.4 RETENÇÃO DO IRRF

Concernente à retenção do IRRF tem-se que se trata de uma obrigação tributária que recai sobre os pagamentos realizados a pessoas jurídicas. No contexto dos consórcios públicos, a legislação específica que a responsabilidade pela retenção do imposto é dos próprios consórcios. Assim, tanto consórcios públicos de direito público quanto de direito privado devem efetuar essa retenção, mas a forma como isso é regulamentado pode variar.

1 Regulados pela Lei nº 11.107/2005

2 Fonte: <https://comafen.pr.gov.br/departamentos/60>

A obrigatoriedade de retenção do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) está prevista na Instrução Normativa RFB nº 2145/2023, que alterou a Instrução Normativa RFB nº 1234/2012. Essas normas estabelecem que todos os órgãos da administração pública, incluindo autarquias, devem efetuar a retenção do IRRF sobre os pagamentos feitos a pessoas jurídicas.

No caso dos consórcios de direito público, a legislação estabelece que os recursos retidos pertencem aos municípios consorciados, conforme o artigo 158, inciso I³, da Constituição Federal.

Adicionalmente, o mesmo artigo da Carta Federal reafirma que o produto da arrecadação do imposto sobre a renda, incidente na fonte, pertence aos Municípios e suas autarquias. O COMAFEN, como autarquia, é considerado substituto tributário, conforme disposto no Código Tributário Nacional (CTN) e nas normas da Receita Federal, o que implica a responsabilidade de realizar a retenção e repasse do imposto ao ente competente, que neste caso são os Municípios consorciados.

Esse ponto é crucial, pois os valores arrecadados a título de IRRF não podem ser apropriados pelo consórcio, que atua apenas como um agente de arrecadação. A jurisprudência, especialmente a do Supremo Tribunal Federal (STF), reforça essa interpretação, afirmando que os recursos devem ser repassados aos municípios conforme a participação de cada um no consórcio.

Trata-se do [Recurso Extraordinário nº 1.293.453](#), com repercussão geral reconhecida, que decidiu que “pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de Imposto de Renda retido na fonte”⁴. Essa decisão ratifica a ideia de que os recursos do IRRF são de titularidade dos Municípios⁵, não do Consórcio.

Partindo dessa premissa, entendo que o critério de rateio deve refletir a contribuição de cada município ao consórcio, garantindo uma repartição equitativa e justa dos valores arrecadados e deve ser feita conforme as regras estabelecidas em um protocolo de intenções ou contrato de rateio, em consonância com o que dispõe o Decreto nº 6.017/2007, que regulamenta a Lei nº 11.107/2005.

3 Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
(...)

4 Tese

Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I, e 157, I, da Constituição Federal.

5 No mesmo sentido: TCE/RS – Decisão TP-0561/2012 – Processo 00011402.00/12-4 (Consulta) – Origem: Executivo Municipal de Cruz Alta – Rel. Cons. Estilac Martins Rodrigues Xavier – Órgão Julg. Tribunal Pleno – Publicação: 22/06/2012 (Boletim 692/2012).

Essa abordagem assegura que todos os municípios consorciados sejam beneficiados proporcionalmente, respeitando a dinâmica de participação e colaboração entre os entes federativos.

Assim, o rateio deve ser proporcional, respeitando a equidade e a justiça distributiva, evitando conflitos entre os Municípios.

Tendo em vista esta ideia, adoto posicionamento composto trazido pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas de que o recolhimento do imposto deve ser proporcional à participação de cada um dos Municípios no Consórcio, determinado pela cota participação de cada deles e contabilizado como receita própria dos municípios, a fim de que seja realizada a devida aplicação em saúde e educação.

Por outro lado, a apropriação dos valores do IRRF pelo consórcio público é considerada incompatível com o ordenamento jurídico vigente.

A legislação deixa claro que os consórcios não possuem capacidade tributária ativa, restrita aos entes federativos (Estados, Municípios e União), ou seja, não podem instituir ou arrecadar tributos.

Assim, qualquer disposição contratual que vise considerar os valores retidos como receita do consórcio seria considerada inconstitucional e ilegal. Essa rigidez no tratamento legal dos recursos é fundamental para garantir a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos.

Expostos os motivos, passo a responder aos quesitos formulados.

2.5 RESPOSTA AOS QUESTIONAMENTOS

Como resposta aos questionamentos, adoto a manifestação do Ministério Público de Contas complementada com pontuais inserções em conformidade com proposta feita pela Coordenadoria de Gestão Municipal:

Em face de todo o exposto, voto:

a) Deve o COMAFEN, como Autarquia Pública Municipal, reter os valores do IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte) sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral?

Resposta: Sim. Nos termos do artigo 6º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública integram a administração direta dos entes consorciados e, por conseguinte, estão sujeitos ao regime de retenção do IRRF na forma prevista para os entes federados. Dessa forma, o COMAFEN, por sua natureza jurídica de autarquia pública municipal, deve proceder à retenção do IRRF incidente sobre os pagamentos que efetuar a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços.

b) Em caso positivo do item “a”, os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados ou a este Consórcio?

Resposta: Os recursos do IRRF pertencem exclusivamente aos Municípios Consorciados e devem ser contabilizados como receita própria dos municípios. Nos termos do artigo 158, inciso I, da Constituição Federal, o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre rendimentos pagos pelos Municípios, suas autarquias e fundações deve ser destinado aos próprios Municípios.

A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1130 da Repercussão Geral reforça esse entendimento ao dispor que o produto da arrecadação do IRRF incidente sobre valores pagos pelos consórcios públicos de direito público pertence aos entes consorciados, observada a proporção de participação no consórcio.

c) Sendo positivo o entendimento de que os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados, como realizar a distribuição dos recursos obtidos da retenção do referido imposto, considerando que o Consórcio pertence a 12 (doze) Municípios e que a participação dos mesmos no rateio anual não se dá de forma igualitária?

Resposta: A distribuição dos valores retidos a título de IRRF deve observar a participação de cada Município no consórcio, de forma proporcional ao percentual de contribuição de cada ente no rateio anual, que deverá estar estabelecido no protocolo de intenções ou contrato de rateio. Tal critério se mostra mais adequado na medida em que reflete a efetiva participação de cada Município no consórcio, assegurando a repartição equitativa dos valores arrecadados.

d) É possível que os recursos obtidos via retenção do imposto de renda sejam fonte de recursos deste Consórcio?

Resposta: Não. A apropriação dos valores do IRRF pelo próprio consórcio público é manifestamente incompatível com o ordenamento jurídico vigente. Os consórcios não possuem capacidade tributária ativa e atuam apenas como responsáveis pela retenção e repasse do tributo ao ente competente. Assim, os valores retidos não podem ser considerados receita própria do COMAFEN, devendo ser repassados aos Municípios consorciados conforme os critérios de repartição mencionados anteriormente.

e) Em caso de a resposta do item “d” ser positiva, tal previsão pode ser feita via Contrato de Rateio, gerando assim legalidade?

Resposta: Dado que a resposta ao item “d” é negativa, não há possibilidade de previsão contratual para que os valores retidos a título de IRRF sejam considerados como receita do Consórcio. Qualquer disposição contratual nesse sentido seria

inconstitucional e ilegal, por contrariar expressamente o disposto no artigo 158, inciso I, da Constituição Federal e a jurisprudência consolidada pelo STF no Tema 1130 da Repercussão Geral.

Por oportuno, em caso de essa decisão ser tomada pelo quórum qualificado a que se refere o art. 115⁶ da Lei Orgânica deste Tribunal, nos termos do art. 41⁷ do mesmo diploma legal, adoto a fixação da tese sugerida pelo Ministério Público de Contas:

1 – Os consórcios públicos intermunicipais de direito público, constituídos sob a forma de associações públicas, devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1234/12 e alterações.

2 - Os consórcios públicos intermunicipais de direito privado devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, de acordo com as disposições do Decreto nº 9.580/2018, devendo o imposto retido ser recolhido aos cofres da União.

- Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando, desde já, autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos 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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em CONHECER a Consulta proposta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para respondê-la nos termos a seguir:

I - Deve o COMAFEN, como Autarquia Pública Municipal, reter os valores do IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte) sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral?

Resposta: Sim. Nos termos do artigo 6º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública integram a administração direta dos entes consorciados e, por conseguinte, estão sujeitos ao regime de

6 Art. 115. Quando exigido o quorum qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de, pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.

7 Art. 41. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada pelo quorum qualificado a que se refere o art. 115 desta lei, tem força normativa, constitui prejudgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

retenção do IRRF na forma prevista para os entes federados. Dessa forma, o COMAFEN, por sua natureza jurídica de autarquia pública municipal, deve proceder à retenção do IRRF incidente sobre os pagamentos que efetuar a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços;

II - Em caso positivo do item “a”, os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados ou a este Consórcio?

Resposta: Os recursos do IRRF pertencem exclusivamente aos Municípios Consorciados e devem ser contabilizados como receita própria dos municípios. Nos termos do artigo 158, inciso I, da Constituição Federal, o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre rendimentos pagos pelos Municípios, suas autarquias e fundações deve ser destinado aos próprios Municípios;

A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1130 da Repercussão Geral reforça esse entendimento ao dispor que o produto da arrecadação do IRRF incidente sobre valores pagos pelos consórcios públicos de direito público pertence aos entes consorciados, observada a proporção de participação no consórcio;

III - Sendo positivo o entendimento de que os recursos do imposto de renda pertencem aos Municípios Consorciados, como realizar a distribuição dos recursos obtidos da retenção do referido imposto, considerando que o Consórcio pertence a 12 (doze) Municípios e que a participação dos mesmos no rateio anual não se dá de forma igualitária?

Resposta: A distribuição dos valores retidos a título de IRRF deve observar a participação de cada Município no consórcio, de forma proporcional ao percentual de contribuição de cada ente no rateio anual, que deverá estar estabelecido no protocolo de intenções ou contrato de rateio. Tal critério se mostra mais adequado na medida em que reflete a efetiva participação de cada Município no consórcio, assegurando a repartição equitativa dos valores arrecadados;

IV - É possível que os recursos obtidos via retenção do imposto de renda sejam fonte de recursos deste Consórcio?

Resposta: Não. A apropriação dos valores do IRRF pelo próprio consórcio público é manifestamente incompatível com o ordenamento jurídico vigente. Os consórcios não possuem capacidade tributária ativa e atuam apenas como responsáveis pela retenção e repasse do tributo ao ente competente. Assim, os valores retidos não podem ser considerados receita própria do COMAFEN, devendo ser repassados aos Municípios consorciados conforme os critérios de repartição mencionados anteriormente;

V - Em caso de a resposta do item “d” ser positiva, tal previsão pode ser feita via Contrato de Rateio, gerando assim legalidade?

Resposta: Dado que a resposta ao item “d” é negativa, não há possibilidade de previsão contratual para que os valores retidos a título de IRRF sejam considerados como receita do Consórcio. Qualquer disposição contratual nesse sentido seria inconstitucional e ilegal, por contrariar expressamente o disposto no artigo 158, inciso I, da Constituição Federal e a jurisprudência consolidada pelo STF no Tema 1130 da Repercussão Geral;

VI – fixar a tese a seguir, sugerida pelo Ministério Público de Contas, considerando que se trata de decisão com o quórum qualificado a que se refere o art. 115⁸ da Lei Orgânica deste Tribunal, nos termos do art. 41⁹ do mesmo diploma legal:

1 – Os consórcios públicos intermunicipais de direito público, constituídos sob a forma de associações públicas, devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1234/12 e alterações;

2 - Os consórcios públicos intermunicipais de direito privado devem efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, de acordo com as disposições do Decreto nº 9.580/2018, devendo o imposto retido ser recolhido aos cofres da União;

VI – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 13 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

8 Art. 115. Quando exigido o quorum qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de, pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.

9 Art. 41. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada pelo quorum qualificado a que se refere o art. 115 desta lei, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação.

CONTROLE INTERNO COMPOSIÇÃO - STF - ENTENDIMENTO

PROCESSO N° : 408880/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SANTA MARIANA
INTERESSADO : JOSÉ MARCELO PIOVAN GUIMARÃES
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO N° 295/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Preenchimento de cargo de Controle Interno. Recente posicionamento do STF no Tema 1010. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO DO VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Tratam os presentes autos de Consulta do Município de Santa Mariana, que por meio do Sr. José Marcelo Piovan Guimarães, Prefeito Municipal, formulou as seguintes indagações a este Tribunal:

- 1) Considerando Tema 1010 de Repercussão Geral e no Recurso Extraordinário 1.264.676 do STF, sobre a estrutura da Unidade de Controle Interno do Município de Santa Mariana, deve ser composta de servidores efetivos concursados nos cargos de Controlador Geral e Agentes de Controles?
- 2) O Município de Santa Mariana, editou a Lei Municipal sob o número 1340/2029, anexo, que trata-se da Estrutura da Unidade de Controle Interno, onde o Controlador deve ser Efetivo com formação de nível superior em Ciências Contábeis, Administração, Direito e Afins, e, com capacidade técnica na área de controle interno e administração pública, com mandato de 4 (quatro) anos, assim deve o Município de Santa Mariana, revogar a lei e criar cargos de Controlador e Agentes de Controle para compor a estrutura administrativa do Município, bem como a Lei de Cargos e Salários?
- 3) Sendo sim a resposta anterior o tempo para realização da reformulação da Lei, bem como a realização de concurso público e nomeação poderemos dar início a partir de janeiro de 2025, pois o mandato do Controlador encerra-se em Dezembro de 2024.

Manifestaram-se nos autos a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por meio da Informação 86/23 (peças 9), a Coordenadoria de Gestão Municipal por meio da Instrução 4916/23 (peças 27) e o Ministério Público de Contas por meio do Parecer 134/24 (peças 28).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO EM PARTE (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) na Instrução 4916/23 acostou decisões deste Tribunal consubstanciadas nos Acórdãos 921/07-STP, 97/08-STP, 265/08-STP e 867/10-STP, pela possibilidade de criação de cargo em comissão para a figura do controlador geral a ser desempenhada, preferencialmente, por servidor público efetivo, com o propósito de chefiar equipe composta por servidores com a função de controladores internos.

Em síntese, o entendimento deste Tribunal era pela desnecessidade de que os servidores do controle interno fossem integrantes de cargos efetivos especificamente criados para a área.

Contudo, esse entendimento foi superado por recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), diante da decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes no Recurso Extraordinário 1.264.676/SC (peça 04), transitada em julgado em 17/09/2020, a qual trouxe o seguinte entendimento:

No caso, o Colegiado de origem decidiu que o exercício dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno do Município de Belmonte/SC por meio de provimento em comissão viola o disposto no art. 37, V, da CF/1988, tendo em vista o “nítido desvio dos critérios de direção, chefia e assessoramento, que deve pautar a eleição das fileiras da Administração suscetíveis de provimento da modalidade comissionada” (fl. 12, Vol. 4). (...) Da interpretação da norma constitucional, está claro que tanto os cargos em comissão, como as funções de confiança, se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não se podendo incluir, nesse contexto, atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas. Pressupõem, ainda, uma relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado. (...) Ora, da leitura acima, verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento. Além disso, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento do RE 1.041.210/SP-RG (Tem 1010, Rel. Min. DIAS TOFFOLI), tratando de caso bem semelhante ao destes autos, em que se discutia os requisitos constitucionais do art. 37, II e V, da CF/1988, para a criação de cargos em comissão, fixou a seguinte tese:

“a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas técnicas ou operacionais;
b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.” (...) Desse modo, ainda que o acórdão recorrido defenda que o entendimento firmado por esta CORTE

no Tema 1010 deva ser aplicado apenas na hipótese de cargo em comissão, o fato é que o artigo 37 da Constituição Federal não faz qualquer distinção ao limitar o exercício tanto dos cargos em comissão, quanto das funções de confiança/gratificadas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Assim, considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte – SC, **mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República, segundo a qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”. (...)**

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º da LC 22/2017, do Município de Belmonte/SC, na parte em que estabeleceu o provimento dos cargos de Diretor de Controle Interno e de Controlador Interno por meio de cargo em comissão ou função gratificada. (grifamos)

Desta forma, entende a CGM, a decisão declarou inconstitucional o exercício do cargo de controlador interno por servidor nomeado em cargo em comissão ou em função de confiança, por ser um cargo que desempenha funções de natureza técnica e que não exige prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado.

Por conseguinte, a orientação anterior deste Tribunal não se encontra em sintonia com o decidido pelo STF, restando superado o entendimento pela possibilidade de que as atribuições próprias do controle interno sejam conferidas a cargo de provimento em comissão ou função de confiança.

Cabe ressaltar, contudo, a situação na qual o controle interno seja composto por vários servidores, caso em que o chefe da unidade pode possuir função gratificada ou cargo comissionado, desde que seja servidor ocupante de cargo efetivo da respectiva área.

Nesse caso, prossegue a CGM, deve permanecer a orientação anterior pelo estabelecimento de sistema de mandato. Ainda, as atividades do cargo comissionado ou função gratificada previstas em lei devem incluir atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Quanto aos questionamentos 2 e 3, entende-se que os municípios devem adequar a sua legislação, em linha com o entendimento do STF, para que esteja em conformidade com o art. 37, inc. V, da CF, realizando concurso público e provendo cargos efetivos na área de controle interno, respeitados os limites orçamentários e fiscais. Entendeu a CGM que até o provimento de cargo efetivo, poderão os atuais ocupantes de função gratificada ou cargo comissionado exercer as atribuições atinentes ao controle interno.

O Ministério Público de Contas (MPC) por meio do Parecer 134/04-PGC divergiu do entendimento da CGM e respondeu em quesito único as três indagações do consulente no sentido de que:

em virtude das atribuições inerentes ao controle interno, nos termos da jurisprudência deste Tribunal de Contas e do posicionamento mais recente do Supremo Tribunal Federal, orienta-se que as funções de controladoria sejam exercidas por servidores efetivos, organizados em carreiras específicas. A designação de função de confiança ou nomeação de cargo em comissão deve se restringir a integrantes dessas carreiras, para atribuições de direção, chefia ou assessoramento, preferencialmente por prazo certo ou segundo o sistema de mandato.

Respeitosamente, dirijo da locução “*carreiras específicas*” e, os três quesitos, por força regimental, devem ser enfrentados.

Junto ao Supremo Tribunal Federal prevê o Tema 1010 - Controvérsia relativa aos requisitos constitucionais (art. 37, incs. II e V, da Constituição da República) para a criação de cargos em comissão. Descrição: Recurso extraordinário em que se discute à luz do art. 37, incs. I, II e V, da Constituição da República os requisitos constitucionais exigíveis para a criação de cargos em comissão.

A tese estabelecida é a seguinte:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
- d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Com efeito, passamos à análise das respostas da CGM pois exauriram às indagações do consulente:

1) Considerando Tema 1010 de Repercussão Geral e no Recurso Extraordinário 1.264.676 do STF, sobre a estrutura da Unidade de Controle Interno do Município de Santa Mariana, deve ser composta de servidores efetivos concursados nos cargos de Controlador Geral e Agentes de Controles?

Resposta da CGM: o controle interno deve ser integrado por servidores ocupantes de cargos efetivos especificamente criados para a respectiva área. Caso a equipe seja composta por vários servidores, é possível que o chefe da unidade possua função gratificada ou cargo comissionado, desde que seja servidor efetivo da área de controle interno, e que as atividades previstas em lei incluam atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Além disso, deve se dar preferência ao estabelecimento do sistema de mandato.

Acrescento que a preferência ao sistema de mandato está estabelecida em precedentes deste Tribunal e apesar de não constar no Tema 1010 do STF está dentro das competências deste Tribunal proceder esta diretiva administrativa. Não

vislumbro a necessidade de carreira específica para controle interno como veremos adiante, isso não fez parte da decisão do STF.

2) O Município de Santa Mariana, editou a Lei Municipal sob o número 1340/2029, anexo, que trata-se da Estrutura da Unidade de Controle Interno, onde o Controlador deve ser Efetivo com formação de nível superior em Ciências Contábeis, Administração, Direito e Afins, e, com capacidade técnica na área de controle interno e administração pública, com mandato de 4 (quatro) anos, assim deve o Município de Santa Mariana, revogar a lei e criar cargos de Controlador e Agentes de Controle para compor a estrutura administrativa do Município, bem como a Lei de Cargos e Salários?

Resposta da CGM: os municípios devem adequar a sua legislação, em linha com o entendimento do STF, para que esteja em conformidade com o art. 37, inc. V, da CF, realizando concurso público e provendo cargos efetivos na área de controle interno, respeitados os limites orçamentários e fiscais.

Nesse passo, não se pode alargar a interpretação da decisão do Supremo Tribunal Federal, afirmando-se que há a necessidade de cargos criados especificamente para essa área.

Não é possível tal entendimento extensivo, pois havendo a formação técnico-acadêmica para o desempenho não é necessário concurso específico para tal desempenho. Tal orientação, além de onerar desnecessariamente as finanças municipais, mostra-se ineficaz sob o ponto de vista do mandato na função.

Outrossim, o cargo pode ser composto por servidores que preencham os requisitos técnicos da função, e sejam servidores efetivos. A decisão do STF não açambarca a tese de carreira única para esta função, nenhuma linha foi escrita neste sentido.

3) Sendo sim a resposta anterior o tempo para realização da reformulação da Lei, bem como a realização de concurso público e nomeação poderemos dar início a partir de janeiro de 2025, pois o mandato do Controlador encerra-se em Dezembro de 2024?

Resposta da CGM: até o provimento de cargo efetivo, poderão os atuais ocupantes de função gratificada ou cargo comissionado exercer as atribuições atinentes ao controle interno.

Tal resposta não se coaduna com a decisão do Supremo Tribunal Federal nem muito menos com o Tema 1010, que possui força vinculante.

Se há servidor apenas e tão somente comissionado, não ocupante de cargo efetivo, isto é não concursado, este deve ser desligado e o cargo deve ser preenchido com servidor de carreira, com formação técnica adequada.

Os critérios de mandato, devem ser ajustados à esta diretiva, se houver lei municipal a respeito, para o novo ocupante.

Frise-se que a criação de cargo específico para este fim não está prevista ou determinada no Tema 1010 do STF, sendo recomendável a possibilidade de mandato e da alternância de profissionais neste mister.

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

Questão 1 – Considerando Tema 1010 de Repercussão Geral e no Recurso Extraordinário 1.264.676 do STF, sobre a estrutura da Unidade de Controle Interno do Município de Santa Mariana, deve ser composta de servidores efetivos concursados nos cargos de Controlador Geral e Agentes de Controles?

Resposta: o controle interno deve ser integrado por servidores ocupantes de cargos efetivos. Caso a equipe seja composta por vários servidores, é possível que o chefe da unidade possua função gratificada ou cargo comissionado, desde que seja servidor efetivo da área de controle interno, e que as atividades previstas em lei incluam atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Além disso, deve se dar preferência ao estabelecimento do sistema de mandato.

Questão 2 – O Município de Santa Mariana, editou a Lei Municipal sob o número 1340/2029, anexo, que trata-se da Estrutura da Unidade de Controle Interno, onde o Controlador deve ser Efetivo com formação de nível superior em Ciências Contábeis, Administração, Direito e Afins, e, com capacidade técnica na área de controle interno e administração pública, com mandato de 4 (quatro) anos, assim deve o Município de Santa Mariana, revogar a lei e criar cargos de Controlador e Agentes de Controle para compor a estrutura administrativa do Município, bem como a Lei de Cargos e Salários?

Resposta: os municípios devem adequar a sua legislação, em linha com o entendimento do STF, para que esteja em conformidade com o art. 37, inc. V, da CF. Não há a necessidade de cargos criados especificamente para essa área. Não é possível tal entendimento extensivo da decisão do Supremo Tribunal Federal, pois havendo a formação técnica para o desempenho do cargo ou função gratificada não é necessário concurso específico para tal desempenho. Tal orientação, além de onerar as finanças municipais, mostra-se ineficaz sob o ponto de vista do mandato na função. Outrossim, o cargo pode ser composto por servidores que preencham os requisitos técnicos da função, e devem ser preenchidos por servidores efetivos. A decisão do STF não açambarca a tese de carreira única para esta função ou a necessidade de novo concurso para tal.

Questão 3 – Sendo sim a resposta anterior o tempo para realização da reformulação da Lei, bem como a realização de concurso público e nomeação poderemos dar início a partir de janeiro de 2025, pois o mandato do Controlador encerra-se em dezembro de 2024?

Resposta: Poderão os atuais ocupantes de função gratificada ou cargo comissionado exercer as atribuições atinentes ao controle interno, desde que façam parte do quadro de servidores do município. Se há servidor apenas e tão somente comissionado, não ocupante de cargo efetivo, isto é, não concursado, este deve ser desligado e o cargo deve ser preenchido com servidor de carreira, com formação técnica adequada. Os critérios de mandato, devem ser ajustados à esta diretiva, se houver lei municipal a respeito, para o novo ocupante. Frise-se que a criação de cargo específico para este fim não está prevista ou determinada no Tema 1010 do STF.

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 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Consulta do MUNICÍPIO DE SANTA MARIANA, formulada pelo Prefeito Municipal, Sr. José Marcelo Piovan Guimarães, que tem como objetivo esclarecer questões relacionadas à conformidade legal e constitucional da estrutura da Unidade de Controle Interno do município, à luz do Tema 1010 de Repercussão Geral e do Recurso Extraordinário 1.264.676, do Supremo Tribunal Federal.

Conselheiro Relator Augustinho Zucchi, conhece da consulta e responde as questões em tela.

Contudo, em que pese a proposta de voto apresentada pelo Sr. Relator, divirjo apenas da resposta formulada em relação a “Questão 1”.

“Questão 1 – Considerando Tema 1010 de Repercussão Geral e no Recurso Extraordinário 1.264.676 do STF, sobre a estrutura da Unidade de Controle Interno do Município de Santa Mariana, deve ser composta de servidores efetivos concursados nos cargos de Controlador Geral e Agentes de Controles?”

Resposta: o controle interno deve ser integrado por servidores ocupantes de cargos efetivos. Caso a equipe seja composta por vários servidores, é possível que o chefe da unidade possua função gratificada ou cargo comissionado, desde que seja servidor efetivo da área de controle interno, e que as atividades previstas em lei incluam atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Além disso, deve se dar preferência ao estabelecimento do sistema de mandato.

E isso porque sobre o assunto o TCE/PR já se manifestou anteriormente, cuja orientação, à época, mantém-se em linha com o entendimento atual do STF:

Controle Interno. Lapsos temporais para o desempenho das Funções de Controlador. Exercício por servidor efetivo. Possibilidade de criação de cargo em comissão para a figura do controlador geral a ser desempenhada,

preferencialmente, por servidor público efetivo, com o propósito de chefiar equipe composta por servidores com a função de controladores internos.

O Acórdão nº 97, de 31 de janeiro de 2008 do Tribunal Pleno, fixou que as funções de controlador devem ser desempenhadas por servidor efetivo, acrescidas às suas funções, com a fixação de lapso temporal para o seu desempenho, visando continuidade e alternância salutares a esta missão.

E mais, ser possível a criação de cargo em comissão de Controlador Geral a ser ocupado, preferencialmente, por servidor público efetivo, com o propósito de comandar equipe composta por servidores efetivos.

Destarte, e considerando os questionamentos formulados pelo consulente pode-se afirmar que a legislação municipal que vier a tratar da matéria pode fixar estas questões procedimentais, mormente a prazo para o desempenho das funções de controlador, nada obstando vincular ao Plano Plurianual, como também a sua recondução para um novo período, sempre lembrando a importância da oxigenação da função com a mudança de servidores, servidores esses aptos e qualificados para o desempenho desta nobre missão. Consulta com Força Normativa - Processo nº 402949/09 - Acórdão nº 867/10 - Tribunal Pleno - Rel. Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

Veja-se que tanto o Tema 1010 de Repercussão Geral quanto o Recurso Extraordinário 1.264.676 não contrariam o entendimento acima transcrito, o qual deve ser sustentado por este Tribunal de Contas.

Da análise do teor do acórdão proferido no Recurso Extraordinário 1.264.676 vislumbra-se que a decisão se restringiu a dispor o seguinte:

a) Sobre o cargo de Controlador Interno:

(...) verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento. (...)

Assim, considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte – SC, mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República, segundo a qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”.

b) Sobre o cargo de Diretor de Controle Interno

“(...) Por outro lado, quanto ao cargo de Diretor de Controle Interno, o art. 3º da LC 22/2017 não descreve, de forma clara e objetiva, as atribuições a serem exercidas pelo seu titular.

(...)

No ponto, a jurisprudência desta CORTE se consolidou no sentido de que a criação de cargos em comissão e/ou de confiança exige a descrição de suas respectivas atribuições na própria lei.

Portanto, sobre o cargo de Diretor de Controle Interno nada foi discutido a respeito de ser ou não possível sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada.

Desta forma, o entendimento que está sendo exarado na resposta na “Questão 1” extrapola o teor do conteúdo das decisões proferidas pelo STF e contraria o entendimento já firmado, com força normativa, por esta Corte de Contas.

Entendo que as demais respostas devem ser mantidas em sua íntegra, da forma como propostas pelo Conselheiro Relator.

Assim, ante o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela proposta de RESPOSTA à Questão 1, da seguinte forma:

Questão 1 – Considerando Tema 1010 de Repercussão Geral e no Recurso Extraordinário 1.264.676 do STF, sobre a estrutura da Unidade de Controle Interno do Município de Santa Mariana, deve ser composta de servidores efetivos concursados nos cargos de Controlador Geral e Agentes de Controles?

Resposta: O controle interno deve ser integrado por servidores ocupantes de cargos efetivos. Caso a equipe seja composta por vários servidores, é possível que o chefe da unidade (i) possua função gratificada, caso seja servidor efetivo da área de controle interno, ou (ii) seja ocupado por cargo comissionado, cujas atribuições a serem exercidas por seu titular estejam descritas em lei de forma clara e objetiva; e incluam atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Além disso, deve se dar preferência ao estabelecimento do sistema de mandato.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por voto de desempate do presidente, em conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade para, no mérito, respondê-la nos termos a seguir:

I - Questão 1 – Considerando Tema 1010 de Repercussão Geral e no Recurso Extraordinário 1.264.676 do STF, sobre a estrutura da Unidade de Controle Interno do Município de Santa Mariana, deve ser composta de servidores efetivos concursados nos cargos de Controlador Geral e Agentes de Controles?

Resposta: O controle interno deve ser integrado por servidores ocupantes de cargos efetivos. Caso a equipe seja composta por vários servidores, é possível que o chefe da unidade (i) possua função gratificada, caso seja servidor efetivo da área de controle interno, ou (ii) seja ocupado por cargo comissionado, cujas atribuições a serem exercidas por seu titular estejam descritas em lei de forma clara e objetiva; e incluam atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Além disso, deve se dar preferência ao estabelecimento do sistema de mandato;

II - Questão 2 – O Município de Santa Mariana, editou a Lei Municipal sob o número 1340/2029, anexo, que trata-se da Estrutura da Unidade de Controle Interno,

onde o Controlador deve ser Efetivo com formação de nível superior em Ciências Contábeis, Administração, Direito e Afins, e, com capacidade técnica na área de controle interno e administração pública, com mandato de 4 (quatro) anos, assim deve o Município de Santa Mariana, revogar a lei e criar cargos de Controlador e Agentes de Controle para compor a estrutura administrativa do Município, bem como a Lei de Cargos e Salários?

Resposta: os municípios devem adequar a sua legislação, em linha com o entendimento do STF, para que esteja em conformidade com o art. 37, inc. V, da CF. Não há a necessidade de cargos criados especificamente para essa área. Não é possível tal entendimento extensivo da decisão do Supremo Tribunal Federal, pois havendo a formação técnica para o desempenho do cargo ou função gratificada não é necessário concurso específico para tal desempenho. Tal orientação, além de onerar as finanças municipais, mostra-se ineficaz sob o ponto de vista do mandato na função. Outrossim, o cargo pode ser composto por servidores que preenchem os requisitos técnicos da função, e devem ser preenchidos por servidores efetivos. A decisão do STF não açambarca a tese de carreira única para esta função ou a necessidade de novo concurso para tal;

III - Questão 3 – Sendo sim a resposta anterior o tempo para realização da reformulação da Lei, bem como a realização de concurso público e nomeação poderemos dar início a partir de janeiro de 2025, pois o mandato do Controlador encerra-se em dezembro de 2024?

Resposta: Poderão os atuais ocupantes de função gratificada ou cargo comissionado exercer as atribuições atinentes ao controle interno, desde que façam parte do quadro de servidores do município. Se há servidor apenas e tão somente comissionado, não ocupante de cargo efetivo, isto é, não concursado, este deve ser desligado e o cargo deve ser preenchido com servidor de carreira, com formação técnica adequada. Os critérios de mandato, devem ser ajustados à esta diretiva, se houver lei municipal a respeito, para o novo ocupante. Frise-se que a criação de cargo específico para este fim não está prevista ou determinada no Tema 1010 do STF;

IV - determinar, após o trânsito em julgado, 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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (desempate), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencedor).

Os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, AUGUSTINHO ZUCCHI (vencido em parte) e o Conselheiro Substituto JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO, apresentaram voto com alterações na resposta à Questão 1.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas,
GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 13 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro no exercício da Presidência

COOPERATIVAS DE CRÉDITO MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - ACÓRDÃO PRECEDENTE

PROCESSO Nº : 827300/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE JANDAIA DO SUL
INTERESSADO : LAURO DE SOUZA SILVA JUNIOR
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 4283/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Depósitos de disponibilidades financeiras do Município em cooperativas de crédito. Possibilidade conforme Lei Complementar 161/2018 e Lei Complementar 196/22.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (RELATOR)

Os presentes autos tratam de “consulta” formulada pelo Senhor Prefeito de Jandaia do Sul, na qual apresenta os seguintes questionamentos:

I - A partir da alteração legislativa introduzida pela Lei Complementar nº 196, de 24 de agosto de 2022, o Município pode depositar suas disponibilidades de caixa e realizar outras movimentações financeiras por meio de cooperativas de crédito?

II - Se sim, é possível realizar tais movimentações por meio do sistema cooperativo, ainda que haja instituição financeira oficial no Município?

III - Em caso de verificada a possibilidade de movimentação por meio das cooperativas, e em havendo mais de uma instituição similar com abrangência no território municipal, verificando-se, portanto, a ocorrência de viabilidade de competição, é necessária a realização de procedimento licitatório para a contratação?

Após a verificação dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 311, do Regimento Interno, determinei, no Despacho nº 10/24 (peça 06), o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, na Informação nº 6/24 (peça 08), indicou as decisões do Egrégio Tribunal Pleno sobre o tema.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, em sua Instrução nº 3414/24 (peça 12), concluiu pela possibilidade de resposta aos questionamentos do consulente, nos seguintes termos:

I - O Município pode depositar suas disponibilidades de caixa e realizar outras movimentações financeiras por meio de cooperativas de crédito, nos termos permitidos por Lei Complementar da União, especificamente a LC 161/2018 e LC 196/2022;

II - Se houver instituição financeira oficial no Município, as disponibilidades financeiras devem ser depositadas nas instituições oficiais, uma vez que, nos termos do Acórdão 2053/19, “a previsão do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 164/18 (sic), quanto à captação de recursos municipais por cooperativas de crédito, não configura exceção à preferência dada aos bancos oficiais pelo art. 164, §3º, da Constituição Federal para a movimentação de disponibilidades, mas, equipara as referidas cooperativas às instituições financeiras não oficiais, para efeito de permitir sua participação nesse mercado, dentro das mesmas condições de atuação”;

III - Nos termos do Acórdão nº 2187/19, do Pleno, “se houver pluralidade de cooperativas abrangidas pela região do Município e, ainda, instituições financeiras privadas”, há necessidade de se adotar o processo licitatório, “concorrendo as instituições financeiras não oficiais em igualdade de condições”.

O Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 222/24-PGC (peça 13), manifestou-se da seguinte forma:

Do exposto, este Ministério Público de Contas, com fundamento no art. 313, § 4º do Regimento Interno, opina pela extinção dos autos, sem julgamento mérito, cientificando o consulente que este Tribunal já se pronunciou sobre o tema objeto da presente consulta nos termos dos Acórdãos nº 2053/19-STP e nº 2187/19-STP, ambos dotados de efeito normativo.”
Alternativamente, opina-se pela resposta das indagações formuladas pelo consulente nos termos propostos pela Instrução nº 3414/24-CGM (peça 12).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Em caráter preliminar, registra-se que os pronunciamentos deste Tribunal de Contas, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.

Afasto a preliminar suscitada pelo Ministério Público de Contas sobre a existência de “Consulta” idêntica já respondida por este Tribunal, posto que os questionamentos do consulente estão amparados na redação da Lei Complementar 196/2022, posterior ao julgado de 2019, fato que evidencia a novidade em suas indagações.

Além disso, desde o último debate sobre o tema, houve alteração de 1/3 dos membros do Plenário deste Tribunal de Contas, o que, diante da nova lei, pode alterar o entendimento vigente.

Antes de adentrar no mérito, consigno, em caráter didático, que o termo “instituições financeiras oficiais” é atribuído aos bancos puramente públicos (exemplo: Caixa Econômica Federal) ou onde o maior acionista seja o Estado (exemplo: Banco do Brasil). O Estado do Paraná não possui banco estatal.

Quanto ao mérito, entendo que é necessária a análise sistêmica, com base na Constituição Federal, da legislação existente (Lei Complementar nº 130/2009, nº 161/2018 e nº 196/2022) e decisões correlatas deste Tribunal de Contas.

O pedido do consulente pretende obter resposta sobre a possibilidade de depósito das disponibilidades de caixa em cooperativas de crédito, mais especificamente, e principalmente, se a atuação dessas ainda se encontra restrita a excepcionalidade e a subsidiariedade, mesmo após as alterações legislativas que trariam segurança aos recursos públicos depositados.

O art. 192 da Constituição Federal, abaixo reproduzido, assegurou às cooperativas de crédito o posicionamento dentro do sistema financeiro nacional, nos termos do regulamentado na legislação complementar.

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\) \(Vide Lei nº 8.392, de 1991\)](#)

Atendendo ao texto constitucional, foram editadas a Lei Complementar nº 130/2009, 161/2018 e 196/2022.

Não é dúvida do consulente a possibilidade de captação de recursos financeiros municipais pelas cooperativas, posto que não é novidade da Lei Complementar nº 196/2022. Tal possibilidade foi trazida, em realidade, na Lei Complementar nº 161/2018, já tendo sido, aliás, objeto de deliberação deste Tribunal de Contas (Acórdãos 2053/19¹ e 2187/19² – do Tribunal Pleno).

A dúvida do consulente reside na possibilidade de depósito de suas disponibilidades financeiras, no caso de também existir instituição financeira oficial no município, questão que não era aceita por este Tribunal, conforme entendimento fixado nas citadas decisões.

Sobre esse aspecto, entendo que a Lei Complementar nº 161/2018 e a Lei Complementar nº 196/22, garantiram que, como instituição financeira, é possível que as cooperativas de crédito gerenciem tais disponibilidades de caixa, sendo hipótese de ressalva do art. 164, §3º da Constituição Federal, abaixo reproduzido.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 164, § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Apesar do entendimento deste Relator, a leitura do Acórdão nº 2053/19, de relatoria, do Excelentíssimo Conselheiro Ivens Linhares (voto vencedor), e do Acórdão nº 2187/19-STP, de relatoria do Excelentíssimo Conselheiro José Durval

1 De Relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

2 De Relatoria do Excelentíssimo Conselheiro José Durval do Mattos Amaral.

Mattos do Amaral, na minha concepção, frente as inovações legislativas das citadas Leis Complementares, indicam a necessidade de rediscussão da matéria sobre uma nova interpretação, a qual pode ser acolhida pelo Douto Plenário.

Conforme indicado no Acórdão nº 2187/19-STP, o Tribunal de Contas aceita que as disponibilidades de caixa sejam aplicadas em cooperativas, desde que não existam instituições financeiras oficiais no município.

Ora, se a interpretação da Lei Complementar nº 161/2018, por esse Egrégio Tribunal, permitiu a conclusão de que tais disponibilidades possam ser aplicadas em cooperativas, mesmo sem que o texto legal traga tal disposição de forma expressa, por uma questão de lógica e coerência, também deveria permitir tal conclusão nos casos em que existam as chamadas instituições financeiras oficiais.

É importante destacar que o Acórdão nº 2053/19, já trouxera no voto vencido, de autoria do Excelentíssimo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, o entendimento pela possibilidade de que tais disponibilidades de caixa poderiam ser depositadas em cooperativas, mesmo havendo instituições financeiras oficiais no município.

Tal entendimento foi fundamentado na existência de mecanismos legais que, se obedecidos, garantem a segurança do numerário depositado nas cooperativas municipais. Ademais, o objetivo precípuo de tais instituições é fomentar, sem fins lucrativos, a economia local de forma sustentável, tornando a possibilidade de participação ainda mais coerente com a própria Constituição Federal, a qual em seu art. 174, §2º, determina que “A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.”.

Indispensável, também, trazer à baila que o art. 192 da Carta Magna aponta a relevância das cooperativas no desenvolvimento equilibrado do país e no atendimento dos interesses da coletividade.

Se a própria Constituição, nos citados dispositivos, estabelece o papel das cooperativas, a interpretação que deve ser extraída, diante, principalmente, das disposições das leis complementares referidas, não pode ser restritiva, conforme feito por este Tribunal de Contas.

Devem, as cooperativas, ter a oportunidade de custodiar as disponibilidades de caixa, da mesma forma que as instituições financeiras oficiais.

Nesse aspecto, existindo mais de uma instituição financeira no município, seja ela oficial ou cooperativa, deve haver a oportunidade de disputa, por intermédio de procedimento licitatório, da custódia desses valores, nos termos do que preconiza o art. 37, XXI, da Constituição Federal. Aliás, o procedimento licitatório é salutar e benéfico à coletividade, haja vista que garante a disputa pelo oferecimento de condições mais favoráveis ao erário público. A título de exemplo, pode ser ofertado

pelas licitantes a isenção de tarifas, pagamento antecipado pela custódia desses valores, dentre outras possibilidades.

Negar a possibilidade de que as cooperativas possam concorrer com as instituições financeiras oficiais, torna incondicional à conclusão de que a Caixa Econômica Federal ou o Banco do Brasil sempre custodiarão esses valores, o que não nos parece razoável frente às disposições da Lei Complementar nº 161/18 e 196/22.

Portanto, o impedimento de depósito das disponibilidades financeiras em cooperativas, deixa de encontrar fundamento de legalidade, diante da Lei Complementar nº 161/18 e 196/22, alterando, em parte, as conclusões já exaradas por este Tribunal.

Pelo exposto, passo ao voto.

3 VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (VENCEDOR)

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

Questionamento I. A partir da alteração legislativa introduzida pela Lei Complementar nº 196, de 24 de agosto de 2022, o Município pode depositar suas disponibilidades de caixa e realizar outras movimentações financeiras por meio de cooperativas de crédito?

Resposta: Sim, tal possibilidade já fora prevista no Acórdão nº 2187/19-STP, nos seguintes termos: Sim, com o advento das inovações trazidas pela Lei Complementar nº 161/2018, que, em seu artigo 2º, §1º, abriu a possibilidade de captação de recursos dos Municípios³ pelas cooperativas de crédito – os quais não integrarão o respectivo quadro social –, ressaltando-se a restrição geográfica contida no §9º, uma vez que “somente poderão ser realizadas em Município que esteja na área de atuação da referida cooperativa de crédito”.

Outrossim, de acordo com o artigo 2º da Resolução nº 4.659/2018, somente se admite “a captação de recursos dos Municípios exclusivamente por cooperativas de crédito classificadas nas categorias plena ou clássica”.

Questionamento II. Se sim, é possível realizar tais movimentações por meio do sistema cooperativo, ainda que haja instituição financeira oficial no Município?

Resposta: Sim, é possível em razão da excepcionalidade trazida à norma constitucional do art. 164, §3º, trazida na Lei Complementar 161/18 e Lei Complementar nº 196/22, desde que a cooperativa atenda aos requisitos previstos nas normas pertinentes, garantindo a segurança dos recursos públicos lá depositados.

3 Até o limite garantido pelo Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop).

Questionamento III. Em caso de verificada a possibilidade de movimentação por meio das cooperativas, e em havendo mais de uma instituição similar com abrangência no território municipal, verificando-se, portanto, a ocorrência de viabilidade de competição, é necessária a realização de procedimento licitatório para a contratação?

Resposta: Nos termos do Acórdão nº 2187/19, do Pleno, “se houver pluralidade de cooperativas abrangidas pela região do Município e, ainda, instituições financeiras privadas”, há necessidade de se adotar o processo licitatório, “concorrendo as instituições financeiras não oficiais em igualdade de condições”.

Com o trânsito em julgado da decisão, determino o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno.

Após o envio dos autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

4 VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA (VENCIDO)

Cuidam os autos de Consulta formulada por Lauro de Souza Silva Junior, Prefeito do Município de Jandaia do Sul. O assunto central consiste na possibilidade de que Municípios depositem disponibilidades de caixa e realizem movimentações financeiras por meio de cooperativas de crédito, ainda que exista banco oficial em seu território.

A discussão já foi travada por este Tribunal em outras oportunidades, com destaque para os Acórdãos 2053/19 2187/19, ambos do Pleno.

A pretexto das modificações promovidas pela Lei Complementar 196/2022 na Lei Complementar 130/2009, o Consulente, essencialmente, avalia hipóteses de reformulação ou de manutenção do entendimento deste Tribunal de Contas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, observando que a substância da Lei Complementar 130/2009 (ao menos, quanto à matéria abordada na Consulta) permanece inalterada, propõe que os quesitos sejam respondidos à maneira dos Acórdãos 2053/19 e 2187/19, ambos do Pleno.

Porque constante o cenário jurídico-normativo, o Ministério Público de Contas sugere a extinção do processo sem julgamento de mérito. Alternativamente, consente com as respostas emitidas pela Unidade Técnica.

A seu turno, o i. Relator divisa duas distinções em relação à situação existente no momento das Consultas já enfrentadas por esta Casa. A primeira delas seria a publicação da Lei Complementar 196/2022. A segunda, a renovação de 1/3 dos membros deste Tribunal. Essas condições, defende, franqueariam novo debate, para que a matéria seja compreendida sob outro prisma.

Com a devida vênia, assim como entendem a Coordenadoria de Gestão Municipal e o Ministério Público de Contas, não identifiquei modificações na Lei Complementar 130/2009 que justifiquem a revisão do posicionamento firmado pelo Tribunal Pleno.

A Lei Complementar 130/2009 dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Já com a alteração de 2018, provocada pela Lei Complementar 161/2018, foi permitida a captação de recursos dos Municípios pelas Cooperativas. E foi o que impulsionou as Consultas anteriores: discutir se a nova previsão do § 1º do art. 2º da Lei Complementar 130/2009 constituía a exceção a que se reporta o § 3º do art. 164 da Constituição Federal⁴, ou seja, se o dispositivo legal permitiu a Municípios depositarem suas disponibilidades de caixa nas Cooperativas, em vez de em bancos oficiais. O Acórdão 2053/19 – Pleno condensa a interpretação dada por este Tribunal de Contas:

A previsão do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 164/18, quanto à captação de recursos municipais por cooperativas de crédito, não configura exceção à preferência dada aos bancos oficiais pelo art. 164, §3º, da Constituição Federal para a movimentação de disponibilidades, mas, equipara as referidas cooperativas às instituições financeiras não oficiais, para efeito de permitir sua participação nesse mercado, dentro das mesmas condições de atuação.

A Lei Complementar 196/2022 não modificou o teor do § 1º do art. 2º da Lei Complementar 130/2009. Com seu cerne inalterado, o dispositivo foi somente destrinchado em incisos. Esta redação dada pela Lei Complementar 161/2018:

Art. 2º - As cooperativas de crédito destinam-se, precipuamente, a prover, por meio da mutualidade, a prestação de serviços financeiros a seus associados, sendo-lhes assegurado o acesso aos instrumentos do mercado financeiro.

§ 1º - A captação de recursos e a concessão de créditos e garantias devem ser restritas aos associados, **ressalvados a captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas**, as operações realizadas com outras instituições financeiras e os recursos obtidos de pessoas jurídicas, em caráter eventual, a taxas favorecidas ou isentos de remuneração. (Redação dada pela Lei Complementar nº 161, de 2018) [destacamos]

Com a Lei Complementar 196/2022, esse mesmo conteúdo foi disposto de outra forma, deslocado para o inciso I:

§ 1º - A captação de recursos e a concessão de créditos e de garantias devem ser restritas aos associados, ressalvados: (Redação dada pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

I - a captação, por cooperativa singular de crédito, de recursos de Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas; (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022) [destacamos]

4 Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central. [...]

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

II - as operações realizadas com outras instituições financeiras; (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

III - os recursos obtidos de pessoas jurídicas, em caráter eventual, a taxas favorecidas ou isentos de remuneração; (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

IV - as operações de assistência e de suporte financeiro realizadas com os fundos garantidores de que trata o inciso IV do caput do art. 12 desta Lei Complementar; (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

V - as operações realizadas com as cooperativas centrais de crédito ou com as confederações de crédito às quais estejam filiadas, ou com outros fundos garantidores por elas constituídos; e (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

VI - os repasses de instituições oficiais ou de fundos públicos. (Incluído pela Lei Complementar nº 196, de 2022)

Diante da constância da disposição que autorizou as cooperativas a captarem recursos dos Municípios, não há razões jurídicas para conceder direcionamento diverso aos já apontados por este Tribunal. A mesma dúvida foi objeto das Consultas anteriores. Trata-se, portanto, de questão já esclarecida pelo Tribunal Pleno cujas decisões, independentemente de sua composição, são soberanas e devem ser respeitadas, por acato à segurança jurídica.

Ao deliberar o processo nº 184677/18, que resultou na prolação do Acórdão 2053/19 – Pleno, com força normativa, foram conciliadas as disposições da Lei Complementar 161/2018 ao entendimento sedimentado neste Tribunal (no sentido de que, em regra, as disponibilidades de caixa devem ser depositadas em bancos oficiais, excepcionando-se a possibilidade de depositá-las em instituições financeiras privadas na ausência das públicas no território do Município), para se concluir que, a partir daquele diploma legal, foi criada outra alternativa para os Municípios que não contem com bancos oficiais em seus âmbitos.

Foi expressamente refutada a hipótese de que o § 1º do art. 2º da Lei Complementar 130/2009 (com a redação da Lei Complementar 161/2018) consistiria na exceção aos bancos oficiais a que se reporta o § 3º do art. 164 da Constituição: o texto legal seria muito vago para tanto. Para caracterizar a exceção, exigir-se-ia regra inequívoca.

Acima de fundamentação legal, a prevalência dos chamados bancos oficiais frente às demais instituições financeiras possui base constitucional. Menos relativização de norma que negativa de sua vigência, considerar que a Lei Complementar 130/2009, após alterações promovidas pela Lei Complementar 196/2022, passou a representar a exceção ventilada no § 3º do art. 164 da Constituição Federal, sem que haja expressa menção, equivaleria a fazer letra morta do dispositivo constitucional.

Mesmo as diretrizes firmadas pelo Conselho Monetário Nacional não sinalizam equiparação ou primazia de cooperativas de crédito em relação a bancos oficiais.

Ainda que a Resolução CMN nº 5.051 de 25/11/2022⁵ estabeleça diversas medidas para garantir segurança dos valores movimentados pelas cooperativas, a leitura que melhor se concilia aos preceitos constitucionais é a de que se buscou nivelá-las aos bancos comerciais, exatamente como consta do Acórdão 2053/19 – Pleno.

Considerando que os fundamentos jurídicos não se alteraram, o que se sustenta pela constatação de que a Lei Complementar 196/2022 não trouxe inovações ao quadro normativo, as respostas às dúvidas levantadas pelo Consulente devem seguir as orientações dos Acórdãos 2053/19 e 2187/19 do Tribunal Pleno. Nesse sentido, adotando as proposições sugeridas pela Coordenadoria de Gestão Municipal:

1) A partir da alteração legislativa introduzida pela Lei Complementar nº 196, de 24 de agosto de 2022, o Município pode depositar suas disponibilidades de caixa e realizar outras movimentações financeiras por meio de cooperativas de crédito?

Resposta: O Município pode depositar suas disponibilidades de caixa e realizar outras movimentações financeiras por meio de cooperativas de crédito, nos termos permitidos por Lei Complementar da União, especificamente a LC 161/2018 e LC 196/2022.

2) Se sim, é possível realizar tais movimentações por meio do sistema cooperativo, ainda que haja instituição financeira oficial no Município?

Resposta: Se houver instituição financeira oficial no Município, as disponibilidades financeiras devem ser depositadas nas instituições oficiais, uma vez que, nos termos do Acórdão 2053/19, “a previsão do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 164/18 (sic), quanto à captação de recursos municipais por cooperativas de crédito, não configura exceção à preferência dada aos bancos oficiais pelo art. 164, §3º, da Constituição Federal para a movimentação de disponibilidades, mas, equipara as referidas cooperativas às instituições financeiras não oficiais, para efeito de permitir sua participação nesse mercado, dentro das mesmas condições de atuação”.

3) Em caso de verificada a possibilidade de movimentação por meio das cooperativas, e em havendo mais de uma instituição similar com abrangência no território municipal, verificando-se, portanto, a ocorrência de viabilidade de competição, é necessária a realização de procedimento licitatório para a contratação?

Resposta: Nos termos do Acórdão nº 2187/19, do Pleno, “se houver pluralidade de cooperativas abrangidas pela região do Município e, ainda, instituições financeiras privadas”, há necessidade de se adotar o processo licitatório, “concorrendo as instituições financeiras não oficiais em igualdade de condições”.

5 Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&número=5051>

5 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 voto de desempate do presidente, em CONHECER a presente Consulta e no mérito RESPONDER os questionamentos no sentido de que:

I - Questionamento I. - A partir da alteração legislativa introduzida pela Lei Complementar nº 196, de 24 de agosto de 2022, o Município pode depositar suas disponibilidades de caixa e realizar outras movimentações financeiras por meio de cooperativas de crédito?

Resposta: Sim, tal possibilidade já fora prevista no Acórdão nº 2187/19-STP, nos seguintes termos: Sim, com o advento das inovações trazidas pela Lei Complementar nº 161/2018, que, em seu artigo 2º, §1º, abriu a possibilidade de captação de recursos dos Municípios⁶ pelas cooperativas de crédito – os quais não integrarão o respectivo quadro social –, ressaltando-se a restrição geográfica contida no §9º, uma vez que “somente poderão ser realizadas em Município que esteja na área de atuação da referida cooperativa de crédito”;

Outrossim, de acordo com o artigo 2º da Resolução nº 4.659/2018, somente se admite “a captação de recursos dos Municípios exclusivamente por cooperativas de crédito classificadas nas categorias plena ou clássica”;

II - Questionamento II. Se sim, é possível realizar tais movimentações por meio do sistema cooperativo, ainda que haja instituição financeira oficial no Município?

Resposta: Sim, é possível em razão da excepcionalidade trazida à norma constitucional do art. 164, §3º, trazida na Lei Complementar 161/18 e Lei Complementar nº 196/22, desde que a cooperativa atenda aos requisitos previstos nas normas pertinentes, garantindo a segurança dos recursos públicos lá depositados;

Questionamento III - Em caso de verificada a possibilidade de movimentação por meio das cooperativas, e em havendo mais de uma instituição similar com abrangência no território municipal, verificando-se, portanto, a ocorrência de viabilidade de competição, é necessária a realização de procedimento licitatório para a contratação?

Resposta: Nos termos do Acórdão nº 2187/19, do Pleno, “se houver pluralidade de cooperativas abrangidas pela região do Município e, ainda, instituições financeiras privadas”, há necessidade de se adotar o processo licitatório, “concorrendo as instituições financeiras não oficiais em igualdade de condições”;

III - com o trânsito em julgado da decisão, determinar o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

⁶ Até o limite garantido pelo Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito (FGCoop).

IV - após enviar os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

O Senhor Presidente, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES desempatou o julgamento acompanhando o voto do Relator.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 5 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 23.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente

EDITAL DE LICITAÇÃO

PUBLICAÇÃO - OBRIGAÇÃO - PARÂMETROS

PROCESSO N° : 698814/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ALTAMIRA DO PARANÁ
INTERESSADO : ELZA APARECIDA DA SILVA, JOSE ETEVALDO DE OLIVEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 669/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. É inafastável a obrigação dos municípios de publicar o extrato de edital de licitação em jornal diário de grande circulação – Pode ser utilizado tanto meios impressos quanto meios digitais de publicação. Caso determinado município não disponha de jornal diário de grande circulação local ou regional, impresso ou digital, deve realizar a publicação em periódicos da região mais próxima. O conceito de jornal de grande circulação não possui definição precisa, não sendo possível definir as características essenciais que determinado veículo de comunicação deve possuir. Verificação somente pode ser realizada no caso concreto, de acordo com as circunstâncias e características tanto do veículo de comunicação quanto do ente ou órgão licitante, para fins de averiguar se o princípio da publicidade foi devidamente atingido, possibilitando o controle social, a fiscalização e transparência da licitação.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta (peça 03) formulada pelo Município de Altamira do Paraná, indagando a este Tribunal de Contas a respeito da obrigatoriedade de publicação de extratos de edital licitação em jornal diário de grande circulação quando não houver tais periódicos na região do município, nos seguintes termos:

Recentemente, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) publicou o Acórdão n° 1516/24 que determina a obrigatoriedade da publicação dos extratos em jornal diário de grande circulação enquanto não houver modificação no artigo supracitado. Contudo, o Município de Altamira do Paraná e a região não possuem jornal diário de grande circulação, tornando-se inviável o cumprimento das determinações do referido Acórdão. Entretanto, o Município editou a Lei Municipal n° 748/2024, aprovada pela Câmara Municipal, estabelecendo que os extratos dos editais serão publicados no Diário Oficial dos Municípios, ademais, a Administração Municipal também procede a publicação junto ao Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP e no Portal da Transparência. Diante disso, busca-se saber: se as medidas adotadas pelo Município em substituição à publicação em jornal diário de grande circulação são legais e se, o jornal citado na normativa deve ser necessariamente impresso e qual a extensão necessária para atender o disposto na legislação.

Foi apresentado Parecer Jurídico (peça 04) que concluiu pela relativização da publicação dos extratos dos editais de licitação em jornal diário de grande circulação, tendo em vista a sua inexistência na região do municipal e a ineficácia de uma publicação fora da área de alcance dos potenciais interessados; que as práticas adotadas pelo Município suprem a necessidade de divulgação em jornais diários de grande circulação; que a publicidade em jornal diário eletrônico é suficiente para atender a Lei de Licitações, desde que seja amplamente acessível e utilizado pelos cidadãos e interessados em processos licitatórios.

Nos termos do Despacho nº 1552/24 (peça 06), a Consulta foi devidamente recebida.

A SJB - Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 131/24 (peça 08), apresentou jurisprudência referente à presente questão.

A CGM, através da Instrução nº 237/25 (peça 14), apresentou resposta nos seguintes termos:

Conforme já decidido por esta Corte (Acórdão nº 1516/24 – STP), 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. Portanto, a legislação local não pode dispor de forma contrária a lei.

Sobre a exigência do jornal de grande circulação ser impresso, entendemos que nas licitações realizadas sob a Lei 14.133/2021, é obrigatória a publicação de extrato do edital em jornal diário de grande circulação impresso ou digital, isto em atenção à finalidade da norma, e eficácia pertinente. Sendo que, o jornal diário de grande circulação a que alude o art. 54, §1º, da referida lei, não se restringe apenas aos periódicos físicos, abrangendo, também, aqueles exclusivamente eletrônicos, desde que de amplo acesso, disponibilizados ao público em geral.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 28/25 – PGC (peça 15), apresentou a seguinte resposta:

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, que pode ser impresso ou digital, desde que de amplo acesso e disponibilizados ao público em geral.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, verifico que o Município apresentou questão de fato, indagando

Se as medidas adotadas pelo Município em substituição à publicação em jornal diário de grande circulação são legais e se, o jornal citado na normativa deve ser necessariamente impresso e qual a extensão necessária para atender o disposto na legislação¹.

¹ Pg. 01 da peça 03 destes autos.

No entanto, nos termos do art. 311, V, e Parágrafo Único do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, as Consultas devem ser formuladas em tese e, havendo relevante interesse público, eventuais dúvidas apresentadas em relação a casos concretos devem ser respondidas sempre em tese.

Desse modo, a Consulta não se presta a validar ou homologar os atos praticados no Município de Altamira do Paraná, não se adentrando nos detalhes ou especificidades do caso concreto apresentado na peça inicial. Em vez disso, nos termos dos dispositivos normativos acima citados, a presente resposta será realizada em tese, adotando-se o questionamento realizado também em tese, para que possa ser aplicado aos jurisdicionados deste Tribunal de Conta que se encontrem na mesma situação jurídica.

Assim, deve ser delimitado o questionamento realizado, nos seguintes termos:

Caso o município não possua na região jornal diário de grande circulação, pode dispensar a publicação de extratos de licitações em tais periódicos e manter a publicação em outros meios, como Diário Oficial, PNCP – Portal Nacional de Compras Públicas e Portal da Transparência? Os jornais diários de grande circulação devem ser necessariamente impressos e qual a extensão necessária para atender o disposto na legislação?

Ultrapassada tal questão, passamos à análise de mérito.

Este Tribunal de Contas, através do Acórdão nº 1516/24, apresentou resposta à Consulta concluindo que

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.

Desse modo, resta inconteste a necessidade de publicação de extrato de edital em jornal diário de grande circulação. Resta saber, no entanto, se tal exigência ainda persiste caso o Município não possua tal periódico em sua região.

No entender da Procuradoria Jurídica Municipal

o fato de não haver jornal diário de grande circulação no município e na região próxima implica na inviabilidade prática de atender estritamente ao artigo 54, §1º da Lei nº 14.133/21 e também ao Acórdão do TCE-PR supracitado², pois a “publicação em um jornal que não alcança a região da municipalidade não atenderia ao princípio da eficiência, pois não atingiria o público-alvo daquela localidade, comprometendo a competitividade do processo licitatório³.”

É notório o fato de que grande parte dos municípios não conta com circulação relevante e diária de periódicos impressos em seu território ou região, prejudicando a eficácia deste meio de publicidade e a eficiência da aplicação da norma legal ao caso concreto.

2 Pg. 02 da peça 04 destes autos.
3 Idem.

Conforme críticas de grande parte da doutrina, a Nova Lei de Licitações acabou por realizar um retrocesso ao exigir a publicação de extratos de editais em jornais diários de grande circulação, tendo em vista a evolução tecnológica existente atualmente, que permite a publicação e publicidade de editais em sua forma integral em sites especializados ou no próprio site do ente ou órgão licitante, de modo muito mais barato e eficiente, conforme o seguinte exemplo:

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. Além disso, tem-se que o princípio da publicidade, disposto no art. 37, caput da Constituição da República, já seria devidamente observado com a previsão contida no caput do art. 54, que prevê a divulgação dos instrumentos de contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o qual passará a centralizar a publicidade dos atos relativos às contratações públicas.⁴

Apesar disso, a Lei nº 14.133/21 estabeleceu expressamente a necessidade de publicação do extrato do edital em jornal diário de grande circulação, comando legal seguido por este Tribunal de Contas, conforme Acórdão nº 1516/24, acima citado.

No entanto, frente às evoluções tecnológicas, o conceito de jornal diário de grande circulação não se restringe tão somente à sua forma impressa, mas também à forma digital.

Muitos jornais diários de grande circulação diminuíram sobremaneira a sua circulação por meio impresso e ampliaram a sua circulação por meios digitais, se adaptando aos novos tempos, em que os leitores migraram para a forma digital, muito mais dinâmica e prática.

Os próprios diários oficiais dos entes federativos se adaptaram à evolução tecnológica, deixando muitos de utilizar a forma impressa, para utilizar, exclusivamente, o meio digital, a exemplo do Diário Oficial da União, que deixou de circular em meio impresso em 30 de novembro de 2017⁵.

Assim, no conceito de jornal diário de grande circulação deve ser admitida não somente a forma impressa de circulação, mas também seu formato digital, de modo concomitante ou exclusivo, para fins de atendimento do 54, §1º da Lei nº 14.133/21 e ao Acórdão nº 1516/24.

Conforme bem destacou a CGM, a possibilidade de aceitação do formato digital como jornal de grande circulação é ampla na doutrina e jurisprudência, nos seguintes termos:

Portanto, por força da Lei nº 14.133/2021, um dos locais em que deve ocorrer a publicidade do extrato do edital de licitação é o jornal diário de grande circulação

4 Disponível em < <https://zenite.blog.br/lei-no-14-133-21-e-jornal-diario-de-grande-circulacao-pode-ser-eletronico/> >

5 Disponível em < <https://www.in.gov.br/en/web/dicionario-eletronico/-/diario-oficial-da-uniao> >

(art. 54, § 1º), seja físico ou eletrônico. Não se vê exceção à referida publicidade.
[...]

O reconhecimento de que na atualidade boa parte dos jornais possuem versões eletrônicas que podem ser acessadas por assinantes como se “físicas” fossem, somado ao próprio espírito que conduziu o legislador na definição dos meios de divulgação da realização dos certames licitatórios (PNCP, por ex.), tornam irremediável afirmar que o jornal diário de grande circulação a que alude a disposição em exame não se restringe apenas aos periódicos físicos, abrangendo, também, aqueles exclusivamente eletrônicos.⁶

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia também apresenta este entendimento em parecer de sua Assessoria Jurídica, nos seguintes termos:

É possível que a lei municipal regulamente a publicidade do edital da licitação para que jornais de grande circulação digital (veiculados na internet) possam dar publicidade aos editais de licitação já que a grande maioria dos municípios sequer conta com a circulação relevante e diária de periódicos impressos visto que não há vedação legal nem doutrinária para a publicação também em jornal digital.⁷

O Tribunal de Contas do Espírito Santo apresentou o mesmo entendimento:

A nova Lei de Licitações e Contratos, ao contrário, foi elaborada considerando as novas tecnologias, bem como o papel atual da imprensa na sociedade. Ciente desse cenário, o legislador, ao derrubar o veto presidencial, expressamente optou por prescrever a obrigatoriedade da publicação em jornal diário de grande circulação. Essa opção foi criticada por parte da doutrina⁷ embora alguns autores entendessem a regra justificável. De qualquer modo, tratando-se de inequívoca opção do legislador, não há como dar interpretação diversa ao art. 54, § 1º, Lei 14.1333/2021, senão no sentido de que é obrigatória a publicação de extrato do edital em jornal diário de grande circulação.

Em relação a ausência de jornal diário de grande circulação, tem-se que não é necessário que se trate de veículo impresso, podendo a obrigação ser cumprida pela veiculação em jornal digital.”⁸

Conforme destacado pelo Ministério Público de Contas, a Lei de Licitações se insere no cenário de evolução tecnológica, não podendo ser ignorada a intenção do legislador em privilegiar os recursos de tecnologia da informação como instrumentos de publicidade dos editais, conforme consta no Blog da Zênite:

A questão é que, para a Zênite, embora haja a obrigatoriedade de divulgar o aviso de licitação em jornal de grande circulação, por força do disposto no art. 54, § 1º da Lei nº 14.1333, o conceito de jornal de grande circulação não está atrelado unicamente ao formato físico da mídia, vale dizer, impresso, sendo plenamente aceitável para o atendimento da norma a publicação em jornal eletrônico, desde que a divulgação seja de grande alcance e possibilite o amplo acesso pelos interessados, de modo a não violar o caráter competitivo da licitação.

6 Disponível em < <https://zenite.blog.br/ha-alguma-excecao-em-relacao-a-necessidade-de-publicar-os-editais-em-jornal-de-grande-circulacao/> >

7 Processo nº 18345e23 – Parecer nº 01483-23

8 Consulta TC-0026/2023-5

Aliás, esse já era o entendimento da Zênite em análise do tema no regime da Lei nº 8.666/93 (ILC 600/268/JUN/2016).

Dentro desse propósito, não pode ser ignorada a opção do legislador da Lei nº 14.133/21 em privilegiar, de maneira muito clara, o uso de recursos da tecnologia como instrumentos de divulgação oficial acerca da realização de licitações públicas. Tanto é assim que um dos veículos de publicação obrigatória é justamente o PNCP, concebido como um sítio eletrônico dirigido a promover a divulgação dos atos praticados na aplicação da Lei nº 14.133/2021 (art. 174 e seguintes). Some-se a isso que boa parte dos Diários Oficiais mencionados no art. 54, § 1º, nos quais também é obrigatória a divulgação do aviso de licitação, igualmente não possuem versões físicas, mas apenas digitais.⁹

A ausência de jornal de grande circulação no município ou na região do município se verifica somente quanto à mídia impressa, não sendo possível inferir que meios eletrônicos de informação não estejam disponíveis aos munícipes paranaenses.

Assim, havendo a possibilidade de publicação dos extratos de editais em jornal diário de grande circulação em formato digital, não é razoável supor que exista município paranaense que não seja alcançado por este tipo de mídia de forma local ou regionalmente.

Isso não significa que tal presunção seja absoluta, podendo haver casos em que determinados municípios não possuam, local ou regionalmente, jornal de grande circulação também em meio digital.

Nesse caso, deve o município comprovar tal fato e utilizar jornal de grande circulação de alguma grande região ou região metropolitana mais próxima, impressa ou digital, para fins de atingir o meio de publicidade exigido pela Lei nº 14.133/21.

Conforme destacado nos opinativos técnicos, o veto realizado no art. 54, §1º, da Lei nº 14.133/21 foi derrubado pelo Congresso Nacional sob o argumento de que a manutenção do dispositivo implica maior controle social, mais fiscalização e transparência.

Na impossibilidade de publicação em jornal de grande circulação local ou regional, impresso ou eletrônico, tais controles sociais, de fiscalização e transparência não devem ser subjugados, tendo em vista a expressa vontade emitida pelo Poder Legislativo, devendo ser realizados mesmo que em outra grande região ou região metropolitana mais próxima.

Frente ao exposto, é inafastável a obrigação dos municípios em publicar o extrato do edital em jornal diário de grande circulação, em observância ao art. 54, §1º, da Nova Lei de Licitações, podendo ser utilizado tanto meios impressos quanto meios digitais de publicação, tendo em vista a evolução tecnológica que atinge os periódicos em questão, não sendo razoável supor que existam municípios paranaenses que não sejam alcançados por mídia digital, de forma local ou regionalmente.

9 Disponível em < <https://zenite.blog.br/lei-no-14-133-21-e-jornal-diario-de-grande-circulacao-pode-ser-eletronico/#:~:text=54%2C%20C%2%A7%201%C%2BA%20da%20Lei,possibilite%20o%20amplo%20acesso%20pelos> >

Caso determinado município não disponha, efetivamente, de jornal diário de grande circulação local ou regional, impresso ou digital, deve realizar tal publicação em tais periódicos em grande região ou região metropolitana mais próxima, para fins de atender os controles sociais, fiscalização e transparência almejados pelo legislador.

O Consultante também indaga quanto à extensão necessária para atender o disposto na legislação, ou seja, solicita uma delimitação do conceito de jornal de grande circulação.

Tal delimitação não pode ser realizada em tese e de modo amplo, frente às inúmeras características dos locais e regiões municipais, além das características inerentes aos próprios meios de comunicação.

Assim, qualquer conceito absoluto de jornal de grande circulação seria falho em sua origem, frente à impossibilidade de imaginar e prever todas as hipóteses que podem ocorrer de fato, devendo ser definidos somente seus contornos, de modo não exauriente e aberto para novas definições.

Sobre este tema, o Tribunal de Contas de Santa Catarina definiu, nos autos nº 239/37MAR/1997, que diário de grande circulação seria aquele de circulação em todo o território do estado ou do município e que atinja quase todas as classes ou faixas da população, podendo ser consultado o Instituto Aferidor de Circulação, nos seguintes termos:

diário de grande circulação', empregada no texto da lei ora em comento, como aquele periódico que tem ampla circulação no território do estado, ou seja, um periódico bastante aceito e consumido pela população, em se tratando do estado, que atinja quase todos os municípios, senão todos. O mesmo sentido deve ser dado com relação ao município, o jornal local deverá atingir a quase todas as classes e faixas da população. A Administração não poderá aceitar contratar com jornais que atinjam apenas uma categoria de profissionais, ou apenas uma facção da sociedade.

[...]

Para identificar o 'jornal de grande circulação', a Administração poderá, também, recorrer ao Instituto Aferidor da Circulação.

Para o STJ – Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 41.969, a questão se reveste de grande controvérsia, sendo difícil caracterizar grande ou pequena circulação, pois são vários os fatores que devem ser considerados, nos seguintes termos:

A questão da grande circulação é uma matéria muito controvertida. Já a enfrentei e o Senhor Ministro Waldemar Zveiter há de ter tido os mesmos problemas no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. É muito difícil fazer essa consideração de jornal de grande ou de pequena circulação, porque são vários os fatores que devem ser considerados. Não é a frequência da circulação, não é a quantidade da circulação. Há jornais que têm uma destinação específica de publicação de editais, que têm uma pequena circulação, mas, uma circulação dirigida, e essa circulação dirigida, muitas

vezes, e, frequentemente isso ocorre, a meu juízo, substitui o conceito de grande circulação para aquele caso concreto.

A definição de jornal de grande circulação não pode ser delimitada de modo absoluto *a priori*, tendo em vista as diversidades fáticas que envolvem a questão, inclusive por doutrinadores e julgadores. Para alguns, jornal de grande circulação está vinculada à quantidade de exemplares, para outros deve ser verificada a sua abrangência e distribuição, inclusive havendo distinção quanto ao público destinado.

Com isso, não é razoável definir precisamente este conceito, devendo-se analisar, caso a caso, a observância do princípio da publicidade, para fins de se buscar o maior alcance do público, não somente daquele a que se destina a licitação, mas também da sociedade civil, para fins de controle social, fiscalização e transparência, conforme almejou o legislador no presente caso.

Ressalta-se que a nova Lei de Licitações previu outras formas de publicidade dos atos licitatórios, sendo a publicação em jornal de grande circulação a menos efetiva, podendo ser considerada complementar em relação às demais, não sendo razoável exigir que seja destinada exclusivamente ao público a que se destina a licitação.

Desse modo, o conceito de jornal de grande circulação não possui uma definição precisa, não sendo possível precisar as características essenciais que determinado veículo de comunicação deve possuir. Tal verificação somente pode ser realizada em face do caso concreto, analisando-se as circunstâncias e características tanto do veículo de comunicação quanto do ente ou órgão licitante, para fins de averiguar se o princípio da publicidade foi devidamente atingido, conforme exigido pelo legislador, possibilitando o controle social, a fiscalização e transparência da licitação.

Em face de todo o exposto, voto que a Consulta seja respondida nos seguintes termos:

É inafastável a obrigação dos municípios de publicar o extrato do edital em jornal diário de grande circulação, em observância ao art. 54, §1º, da Nova Lei de Licitações, podendo ser utilizado tanto meios impressos quanto meios digitais de publicação, tendo em vista a evolução tecnológica que atinge os periódicos em questão, não sendo razoável supor que existam municípios paranaenses que não sejam alcançados por mídia digital, de forma local ou regionalmente.

Caso determinado município não disponha, efetivamente, de jornal diário de grande circulação local ou regional, impresso ou digital, deve realizar tal publicação em tais periódicos em grande região ou região metropolitana mais próxima, para fins de atender os controles sociais, fiscalização e transparência almejados pelo legislador.

O conceito de jornal de grande circulação não possui uma definição precisa, não sendo possível precisar as características essenciais que determinado veículo de comunicação deve possuir. Tal verificação somente pode ser realizada em face

do caso concreto, analisando-se as circunstâncias e características tanto do veículo de comunicação quanto do ente ou órgão licitante, para fins de averiguar se o princípio da publicidade foi devidamente atingido, conforme exigido pelo legislador, possibilitando o controle social, a fiscalização e transparência da licitação.

Após o trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade para, no mérito, RESPONDÊ-LA nos seguintes termos:

I - É inafastável a obrigação dos municípios de publicar o extrato do edital em jornal diário de grande circulação, em observância ao art. 54, §1º, da Nova Lei de Licitações, podendo ser utilizado tanto meios impressos quanto meios digitais de publicação, tendo em vista a evolução tecnológica que atinge os periódicos em questão, não sendo razoável supor que existam municípios paranaenses que não sejam alcançados por mídia digital, de forma local ou regionalmente;

Caso determinado município não disponha, efetivamente, de jornal diário de grande circulação local ou regional, impresso ou digital, deve realizar tal publicação em tais periódicos em grande região ou região metropolitana mais próxima, para fins de atender os controles sociais, fiscalização e transparência almejados pelo legislador;

O conceito de jornal de grande circulação não possui uma definição precisa, não sendo possível precisar as características essenciais que determinado veículo de comunicação deve possuir. Tal verificação somente pode ser realizada em face do caso concreto, analisando-se as circunstâncias e características tanto do veículo de comunicação quanto do ente ou órgão licitante, para fins de averiguar se o princípio da publicidade foi devidamente atingido, conforme exigido pelo legislador, possibilitando o controle social, a fiscalização e transparência da licitação;

II – determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas,
GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 27 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

GESTANTE

CONTRATO TEMPORÁRIO - LICENÇA MATERNIDADE ESTABILIDADE PROVISÓRIA

PROCESSO N° : 694568/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CONSORCIO INTERMUNICIPAL PARA CONSERVAÇÃO
REMANESCENTE RIO PARANÁ E AREAS DE INFLUÊNCIA
INTERESSADO : EVERTON BARBIERI, JOSE CARLOS BARALDI
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 684/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Estabilidade provisória do vínculo empregatício da gestante. TEMA 542 do STF que garante o emprego independentemente da natureza do vínculo contratual e sua temporalidade. Pagamentos devidos na hipótese de desrespeito à garantia do emprego.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA CONSERVAÇÃO DO REMANESCENTE DO RIO PARANÁ E ÁREAS DE INFLUÊNCIA – CORIPA, devidamente representado por seu Presidente, José Carlos Baraldi, em que, após expor a situação fática que ensejou a propositura do presente expediente, apresenta a este Tribunal os seguintes questionamentos:

- 1º) Por se tratar de contrato por prazo determinável, onde a servidora detinha ciência do término do contrato, mesmo assim ela tem direito a estabilidade provisória? Deverá ser mantida até o fim da estabilidade provisória? Ou poderá ser encerrado o contrato?
- 2º) Caso seja mantido o contrato até o fim da estabilidade provisória, qual o ato a ser praticado para regulamentar a prorrogação do contrato, ao término da vigência contratual da servidora? Este documento deverá conter o prazo provável do término da estabilidade provisória?

A Consulta foi admitida (Despacho 1327/24, peça 06) e após manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a qual informou não ter encontrado decisão específica sobre os quesitos, apresentou as decisões com efeito normativo que abordam o tema da estabilidade da gestante detentora de cargo em comissão (Informação n° 126/24, peça n° 08). A Coordenadoria-Geral de Fiscalização identificou que a resposta à Consulta afetará a atividade fiscalizatória, sugerindo o retorno dos autos à unidade tendo em vista a eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização (Despacho 1078/24 – peça 11).

Por sua vez, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Informação nº 1553/20 (peça nº 15), manifestou-se no seguinte sentido:

1º) Por se tratar de contrato por prazo determinável, onde a servidora detinha ciência do término do contrato, mesmo assim ela tem direito a estabilidade provisória? Deverá ser mantida até o fim da estabilidade provisória? Ou poderá ser encerrado o contrato?

RESPOSTA: de acordo com a TESE 542 do STF as empregadas gestantes, ainda que em regime temporário, tem a proteção à maternidade conferida pela Constituição Federal e, principalmente, o direito à estabilidade provisória desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

2º) Caso seja mantido o contrato até o fim da estabilidade provisória, qual o ato a ser praticado para regulamentar a prorrogação do contrato, ao término da vigência contratual da servidora? Este documento deverá conter o prazo provável do término da estabilidade provisória?

RESPOSTA: O embasamento legal para a prorrogação do contrato é o art. 10, inciso II, alínea "b", da Constituição Federal de 1988 – CF/88. TESE 542 – STF. (Instrução nº 6072/24 – CGM, peça 13).

O Ministério Público de Contas por meio do Parecer nº 407/24-PGC (peça nº 14), ressaltou que o ponto central da consulta visa esclarecer, em suma, se deve ser assegurada a estabilidade provisória da gestante à servidora temporária e com isto o tempo da contratação previamente estabelecido pode ser majorado pelas regras da estabilidade [...]

Ademais, ressaltou que os Tribunais Superiores firmaram entendimento pela garantia do direito à estabilidade provisória e à licença-maternidade às servidoras gestantes, independentemente do vínculo que elas possuem com o Poder Público e da natureza do contrato, se por tempo indeterminado ou não. Asseverou que na decisão sobre o Tema 542, o STF fixou a tese de que

A trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença maternidade e à estabilidade provisória, independentemente do regime jurídico aplicável, se contratual ou administrativo, ainda que ocupe cargo em comissão ou seja contratada por tempo determinado.

Ponderou que a Constituição Federal elegeu como valores fundamentais, entre outros, a proteção à maternidade e à infância (art. 6º) e, com base nesses valores, foram previstos diversos direitos sociais instrumentais, entre eles a “licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias” (art. 7º, XVIII).

Distinguiu os institutos da licença maternidade e estabilidade provisória à gestante e aduziu:

Vale ressaltar que a licença maternidade possui esteio no art. 7º, XVIII da Carta Magna, que garante o afastamento de 120 dias, sem prejuízo do emprego e do salário, que deve ocorrer entre o 28º dia antes do parto e a ocorrência deste. Difere, portanto, da estabilidade provisória à gestante, direito prescrito na alínea b, inciso II do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que consiste na garantia do emprego desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

Portanto, embora a licença-maternidade e a estabilidade gestante sejam institutos independentes, eles têm por objetivo principal a proteção da primeira infância e dos direitos fundamentais das mulheres. Assim, sob a perspectiva do princípio da isonomia, na medida em que a Carta Magna prevê essas proteções às trabalhadoras em geral, não há que se falar em diferenciação entre modalidades contratuais de servidoras públicas gestantes. Essa é a razão, pautada no direito à igualdade, de se estender os referidos direitos sociais também às servidoras ocupantes de cargos em comissão e às trabalhadoras contratadas temporariamente.

Salientou que ainda que a jurisprudência do STF se refira ao pagamento da remuneração durante cinco meses após o parto, prazo este previsto no art. 10, inciso II, b, ADCT, nos entes administrativos cuja legislação preveja período de licença-maternidade estendido, deve ser o período maior utilizado para os fins aqui propostos, como forma de materializar o princípio da isonomia.

Citou a Súmula nº 244 do TST que assim dispõe:

A empregada gestante tem direito à estabilidade provisória prevista no art. 10, inciso II, alínea “b”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mesmo na hipótese de admissão mediante contrato por tempo determinado.

Assim, aduziu que a jurisprudência não deixa margem de dúvida no sentido do reconhecimento da estabilidade provisória, ainda que o contrato seja por prazo determinado, cuja prorrogação, como regra, deve ocorrer até o fim da estabilidade provisória e, nas hipóteses de dispensa da servidora gestante, caberá a indenização correspondente às vantagens financeiras que receberia no período da estabilidade.

Ao final, opinou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, seja a resposta ofertada nos seguintes termos:

1) De acordo com o entendimento fixado pelo STF na tese objeto do Tema nº 542, a trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença maternidade e à estabilidade provisória, independentemente do regime jurídico aplicável, se contratual ou administrativo, ainda que ocupe cargo em comissão ou seja contratada por tempo determinado, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto, nos termos do art. 7º, inciso XVIII, da CF/88 e art. 10, inciso II, alínea b, do ADCT.

Como regra, deve ser preservado o vínculo jurídico com a Administração Pública da servidora temporária gestante durante o período da estabilidade provisória, prorrogando-se o contrato até 05 (cinco) meses após o parto. Contudo, havendo dispensa da servidora gestante neste período, é devida a indenização correspondente às vantagens financeiras que a servidora receberia pelo período constitucional da estabilidade.

2) Na hipótese de reconhecimento de estabilidade provisória à gestante em regime temporário ocorre a prorrogação do período contratual por força da norma constitucional, desde a confirmação do estado fisiológico de gravidez até cinco (5) meses após o parto, nos termos do disposto no art. 10, inciso II, alínea “b”, do ADCT, cabendo ao gestor, no exercício da capacidade de autoadministração, a devida formalização.

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, pontuo que as questões formuladas são objetivas e, ainda que tenha havido exposição fática para introduzir aos quesitos, versam sobre matéria de competência desta Corte, possuindo nítido efeito multiplicador, o qual pode abranger a situação funcional de diversas empregadas, restando demonstrado o relevante interesse público de forma a possibilitar a sua admissibilidade, consoante autorizado pelo § 1º do art. 311 do RITCE/PR.

Destarte, satisfeitas as exigências arroladas no art. 311 do Regimento Interno, conheço da presente consulta e passo à análise do seu mérito.

O Consórcio Intermunicipal formulou a consulta tendo em vista a possibilidade de que o final das contratações com prazo determinado ocorra em período de estabilidade provisória de empregada gestante.

Conforme relatado, em repercussão geral, a matéria foi recentemente decidida pelo STF no Tema 542, assim redigido:

Tema 542 - Direito de gestante, contratada pela Administração Pública por prazo determinado ou ocupante de cargo em comissão demissível *ad nutum*, ao gozo de licença-maternidade e à estabilidade provisória.

Restou assentado o direito à estabilidade provisória e licença-maternidade à trabalhadora gestante, independentemente do regime jurídico, se o cargo ocupado é em comissão ou se o vínculo encontra amparo em contrato por prazo determinado ou não.

Veja-se que a decisão partiu da premissa de que o instituto da estabilidade provisória se fundamenta na dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CF/88), na medida em que protege a subsistência da empregada gestante, a vida do nascituro e o desenvolvimento sadio do bebê em seus primeiros meses de vida. Nesta medida, a Corte Superior autorizou que na atividade hermenêutica se busque a máxima efetividade às finalidades perseguidas, ainda que isso se sobreponha à precariedade dos vínculos com a Administração.

Veja-se o que constou na decisão:

1. As medidas adotadas pelo Estado, como a proteção à maternidade, são de discriminação positiva, não constituindo prerrogativa injustificada ou abusiva, pois o Estado favorece as mães como forma de tratar as diferenças naturais e amplamente justas entre os sexos, além de proteger o nascituro e o infante.
2. O direito à licença maternidade tem por razão o reconhecimento das dificuldades fisiológicas e sociais das mulheres, dadas as circunstâncias pós-parto, como a recuperação físico- psíquica da mãe e amamentação e cuidado do recém-nascido, além da possibilidade do convívio familiar nos primeiros meses de vida da criança.
3. A Constituição Federal de 1988 se comprometeu com valores como a igualdade de gênero e a liberdade reprodutiva, sendo certo que a condição da trabalhadora gestante goza de proteção reforçada, com respeito à

maternidade, à família e ao planejamento familiar.

4. O Texto Constitucional foi expresso em ampliar a proteção jurídica à trabalhadora gestante, a fim de garantir como direito fundamental a licença maternidade (art. 7º XVIII, CF/1988), além de assegurar a estabilidade provisória no emprego.

5. A licença-maternidade, prevista como direito indisponível, relativo ao repouso remunerado, pela Carta Magna de 1988, impõe importantíssimo meio de proteção não só à mãe trabalhadora, mas, sobretudo, ao nascituro, salvaguardando a unidade familiar (art. 226 da CF/1988), como também a assistência das necessidades essenciais da criança pela família, pelo Estado e pela sociedade (art. 227 da CF/1988).

6. O tempo de convívio familiar é uma das necessidades descritas no Texto Constitucional, na medida em que, por ocasião do recente nascimento, representa vantagens sensíveis ao desenvolvimento da criança, pois que a genitora poderá atender-lhe as necessidades básicas.

7. A licença maternidade ostenta uma dimensão plural, recaindo sobre a mãe, o nascituro e o infante, além de proteger a própria sociedade, considerada a defesa da família e a segurança à maternidade, de modo que o alcance do benefício não mais comporta uma exegese individualista, fundada exclusivamente na recuperação da mulher após o parto.

8. A Constituição alça a proteção da maternidade a direito social (CF, art. 6º c/c art. 201), estabelecendo como objetivos da assistência social a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (CF, art. 203, inc. I). Assim, revelou-se ser dever do Estado assegurar especial proteção ao vínculo maternal

9. A estabilidade provisória relaciona-se à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988), em vista que tal amparo abrange não apenas a subsistência da empregada gestante, como também a vida do nascituro e o desenvolvimento sadio do bebê em seus primeiros meses de vida.

10. A relevância da proteção à maternidade na ordem jurídica vigente impõe ao intérprete, dentre as diversas alternativas hermenêuticas possíveis, optar por aquela que confira máxima efetividade às finalidades perseguidas pelo Texto Constitucional, sendo que a tolerância à exclusão da proteção à maternidade ao argumento da precariedade dos vínculos com a Administração Pública vai de encontro aos objetivos constitucionais.

11. A garantia de emprego contra despedida arbitrária ou sem justa causa tem por objeto primordial a proteção do nascituro, o que também acaba por salvaguardar a trabalhadora gestante beneficiária da condição material protetora da natalidade

12. O princípio da isonomia impede que haja diferenciação entre as modalidades contratuais de servidoras públicas gestantes, reconhecendo àquelas ocupantes de cargo em comissão ou em trabalho temporário os direitos de concessão da licença maternidade e da estabilidade provisória.

13. O direito conferido pela Constituição Federal de 1988 à universalidade das servidoras é a proteção constitucional uniformizadora à maternidade. O estado gravídico é o bastante a se acionar o direito, pouco importando a essa consecução a modalidade do trabalho.

14. A proteção ao trabalho da mulher gestante é medida justa e necessária, independente da natureza jurídica do vínculo empregatício (celetista, temporário, estatutário) e da modalidade do prazo do contrato de trabalho e da forma de provimento (em caráter efetivo ou em comissão, demissível ad nutum).

15. O cenário jurídico-normativo exposto impõe ao Supremo Tribunal Federal um esforço de integração dos valores contrapostos. O direito à vida e à dignidade humana, como direitos fundamentais de salutar importância, sobrepujam outros interesses ou direitos, que, balizados pela técnica da ponderação, orientada pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, cedem lugar à proteção do nascituro.

16. Ainda que possa de certa forma causar restrição à liberdade decisória de agentes públicos, a proteção constitucional observa finalidade mais elevada: a de proteger a mãe e a criança. O custo social do não reconhecimento de tais direitos, uma vez em jogo valores os quais a Constituição confere especial proteção, é consideravelmente maior que a restrição à prerrogativa de nomear e exonerar dos gestores públicos.

17. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assegura os direitos às trabalhadoras gestantes ocupantes de cargos comissionados ou contratadas temporariamente, conforme demonstram os precedentes, impondo-se a sua observância para a inferência de que as garantias constitucionais de proteção à gestante e à criança devem prevalecer sob os efeitos da natureza de quaisquer vínculos com a Administração Pública.

18. *Expositis*, CONHEÇO do recurso extraordinário e a ele NEGOPROVIMENTO.

19. Em sede de repercussão geral, a tese jurídica fica assim assentada: A trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença-maternidade e à estabilidade provisória, independentemente do regime jurídico aplicável, se contratual ou administrativo, ainda que ocupe cargo em comissão ou seja contratada por tempo determinado, nos termos dos arts. 7º, XVIII; 37, II; e 39, § 3º; da Constituição Federal, e 10, II, b, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (realcei).

Como visto, a jurisprudência do STF não deixa margem para dúvidas quanto à necessidade de se assegurar o vínculo empregatício durante o período de estabilidade provisória e, na hipótese de que isso não seja possível, caberá o pagamento à servidora dos valores correspondentes ao período da garantia de emprego não respeitado.

Esse também é o entendimento do STF, conforme mencionado pelo Ministério Público de Contas, cuja excerto da ementa do RE 634093 AgR/DF, de relatoria do Min. Celso de Mello, de 22/11/2011, Segunda Turma, reproduz-se:

- As gestantes – quer se trate de servidoras públicas, quer se cuide de trabalhadoras, qualquer que seja o regime jurídico a elas aplicável, não importando se de caráter administrativo ou de natureza contratual (CLT), mesmo aquelas ocupantes de cargo em comissão ou exercentes de função de confiança ou, ainda, as contratadas por prazo determinado, inclusive na hipótese prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição, ou admitidas a título precário – têm direito público subjetivo à estabilidade provisória, desde a confirmação do estado fisiológico de gravidez até cinco (5) meses após o parto (ADCT, art. 10, II, “b”), e, também, à licença-maternidade de 120 dias (CF, art. 7º, XVIII, c/c o art. 39, § 3º), sendo-lhes preservada, em consequência, nesse período, a integridade do vínculo jurídico que as une à Administração Pública ou ao empregador, sem prejuízo da integral percepção do estipêndio funcional ou da remuneração laboral. Doutrina. Precedentes. Convenção OIT nº 103/1952.
- Se sobrevier, no entanto, em referido período, dispensa arbitrária ou sem justa causa de que resulte a extinção do vínculo jurídico- -administrativo ou da relação contratual da gestante (servidora pública ou trabalhadora), assiste-lhe-á o direito a uma indenização correspondente aos valores que receberia até cinco (5) meses após o parto, caso inoconresse tal dispensa. Precedentes.”

Cita-se também o seguinte precedente:

EMENTA AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CARGO TEMPORÁRIO DE PROFESSORA. GESTANTE. ESTABILIDADE PROVISÓRIA. INDENIZAÇÃO SUBSTITUTIVA. POSSIBILIDADE. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que as servidoras públicas gestantes, independentemente do regime jurídico a que estejam vinculadas, têm direito à estabilidade provisória, fazendo jus a uma indenização substitutiva em valor equivalente ao da remuneração percebida, como se em exercício estivessem, até cinco meses após o parto. Precedentes. (RE 1299005 AgR, Relator(a): NUNES MARQUES, Segunda Turma, julgado em 23-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-248 DIVULG 16-12-2021 PUBLIC 17-12-2021).

Estabelecidas essas premissas, passo a responder aos questionamentos:

1º) Por se tratar de contrato por prazo determinável, onde a servidora detinha ciência do término do contrato, mesmo assim ela tem direito a estabilidade provisória? Deverá ser mantida até o fim da estabilidade provisória? Ou poderá ser encerrado o contrato?

Seguindo a decisão proferida no Tema 545 do STF, a estabilidade provisória da gestante é garantida independentemente da natureza do vínculo e da sua temporariedade, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto, se a legislação local não dispuser de prazo superior.

Impõe-se o dever de indenizar à gestante na hipótese de ruptura do vínculo no período da garantia do emprego, em valor correspondente à data do fim do vínculo até a data final da estabilidade provisória.

2º) Caso seja mantido o contrato até o fim da estabilidade provisória, qual o ato a ser praticado para regulamentar a prorrogação do contrato, ao término da vigência contratual da servidora? Este documento deverá conter o prazo provável do término da estabilidade provisória?

Caberá ao gestor a formalização da prorrogação do contrato com fulcro no art. 10, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988 – CF/88.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

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 responder aos questionamentos da presente consulta nos seguintes termos:

I - Por se tratar de contrato por prazo determinável, onde a servidora detinha ciência do término do contrato, mesmo assim ela tem direito a estabilidade provisória? Deverá ser mantida até o fim da estabilidade provisória? Ou poderá ser encerrado o contrato?

Seguindo a decisão proferida no Tema 545 do STF, a estabilidade provisória da gestante é garantida independentemente da natureza do vínculo e da sua temporariedade, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto, se a legislação local não dispuser de prazo superior;

Impõe-se o dever de indenizar à gestante na hipótese de ruptura do vínculo no período da garantia do emprego, em valor correspondente à data do fim do vínculo até a data final da estabilidade provisória;

II - Caso seja mantido o contrato até o fim da estabilidade provisória, qual o ato a ser praticado para regulamentar a prorrogação do contrato, ao término da vigência contratual da servidora? Este documento deverá conter o prazo provável do término da estabilidade provisória?

Caberá ao gestor a formalização da prorrogação do contrato com fulcro no art. 10, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988 – CF/88;

III - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) encaminhar o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência;

b) em seguida, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

c) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 27 de março de 2025 – Sessão Virtual nº 5.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

IMÓVEIS POPULARES

FINANCIAMENTO - INADIMPLEMENTO - ASSUNÇÃO DA DÍVIDA

PROCESSO N° : 529354/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SANTA MARIANA
INTERESSADO : JOSÉ MARCELO PIOVAN GUIMARÃES
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 402/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Santa Mariana. Inadimplemento de financiamento de imóveis populares. Dúvidas acerca de medidas tendentes a evitar majoração do déficit habitacional. Programa Minha Casa, Minha Vida: faculdade do poder público na assunção das dívidas. Demais espécies de financiamento: impossibilidade dada inexistência de normativa a autorizar a assunção da dívida. Possibilidade de aquisição de imóveis com posterior entrega dos títulos de propriedade. Necessidade de observância de criteriosos procedimentos prévios, edição de lei específica e previsão orçamentária. Vedação de aquisição dos imóveis e entrega dos títulos durante ano eleitoral.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo senhor José Marcelo Piovan Guimarães, Prefeito do Município de Santa Mariana, por meio da qual pretende dirimir as seguintes dúvidas:

- 1) No caso de haver no Município um conjunto habitacional integralmente financiado por Companhia de Habitação, em que a maioria dos mutuários estão em atraso nos financiamentos e na iminência de serem alvos de ações de reintegração de posse, causando elevado e repentino número de déficit habitacional, poderá o Município assumir as dívidas dos mutuários enquanto questão de ordem pública?
- 2) Em caso negativo, poderá o Município, depois de rescindidos os contratos entre a Companhia de Habitação e os mutuários, promover a aquisição de todos os imóveis com o objetivo de, posteriormente, com fundamento na Lei n° 13.465/17, promover à entrega dos títulos de propriedade, de maneira a evitar o déficit habitacional repentino?
- 3) Em havendo alguma das possibilidades anteriores, há vedações de se iniciar algumas dessas etapas (compra pelo Município e entrega dos títulos de propriedade) em ano eleitoral ante os comandos do art. 73, § 10, da Lei n° 9.504/97?

Atendendo ao disposto no inciso IV do art. 311 do Regimento Interno¹, foi apresentado Parecer emitido pela Procuradoria Jurídica do Município (peça 4).

¹ 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:
[...]
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;

Em suas conclusões, para as quais formula várias considerações, a Procuradoria Municipal consigna que não é recomendável, ao Município, assumir dívidas dos mutuários inadimplentes no financiamento habitacional.

Adverte que, embora viável, a aquisição dos imóveis pelo Município e subsequente transferência de títulos de propriedade consiste em procedimento complexo, envolto em diversos pormenores, que demandam desafios no planejamento e na execução.

Quanto à eventual restrição para aquisição e entrega dos imóveis pelo Município durante ano eleitoral, a Procuradoria do Município recomenda evitá-los: além de o art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97² proibir a distribuição de bens, serviços e valores que configurem captação de votos em ano eleitoral, a entrega de títulos de propriedade exigiria análise de legislação municipal sobre o assunto (que, em muitos casos, inexistente).

Pelo Despacho 1165/24 – GCILB, admiti o processamento do feito (peça 6).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que não foram localizadas decisões abordando especificamente a matéria (peça 8). Porém, apresentou julgados que podem auxiliar na resposta aos quesitos: os Acórdãos 2315/2023; 1554/2006 e 34/2006, todos do Tribunal Pleno, emitidos em sede de Consulta, tendo força normativa.

A Coordenadoria de Gestão Municipal sugere que a Consulta seja respondida nos seguintes termos:

a) No caso de haver no Município um conjunto habitacional integralmente financiado por Companhia de Habitação, em que a maioria dos mutuários estão em atraso nos financiamentos e na iminência de serem alvos de ações de reintegração de posse, causando elevado e repentino número de déficit habitacional, poderá o Município assumir as dívidas dos mutuários enquanto questão de ordem pública?

O município não pode assumir as dívidas dos mutuários em razão da inadimplência, posto que tal conduta, além de ensejar reflexos na destinação dos recursos públicos e possíveis prejuízos ao erário municipal, vai de encontro ao princípio da supremacia do interesse público, ante os impactos possivelmente gerados a outros serviços públicos essenciais.

b) Em caso negativo, poderá o Município, depois de rescindidos os contratos entre a Companhia de Habitação e os mutuários, promover a aquisição de todos os imóveis com o objetivo de, posteriormente, com fundamento na Lei nº 13.465/17, promover à entrega dos títulos de propriedade, de maneira a evitar o déficit habitacional repentino?

Não se observam óbices para a aquisição, pelo município, dos imóveis e posterior entrega dos títulos de propriedade com fundamento na Lei nº 13.465/17, desde que: i) realizado estudo aprofundado com relação à realidade vivenciada pelo município, da legislação aplicável e dos próprios contratos de financiamento celebrados e não cumpridos, a fim de se

2 Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
[...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

averiguar de forma devidamente justificada a imprescindibilidade da aquisição, assim como o interesse público; ii) definida a modalidade de aquisição; iii) realizada a avaliação dos imóveis a fim de se determinar o valor justo de mercado, bem como a análise/estudo orçamentário quanto aos recursos que serão empregados para a aquisição dos bens e demais processos que se fizerem pertinentes; iv) observada a legislação específica quanto à entrega dos bens; v) criadas legislações municipais específicas estabelecendo e regulamentando critérios de seleção, entrega de títulos e formas de financiamento para as famílias beneficiadas, principalmente as que estiverem em situação de vulnerabilidade; e vi) observada demais questões que se fizerem imprescindíveis.

c) Em havendo algumas das possibilidades anteriores, há vedações de se iniciar algumas dessas etapas (compra pelo Município e entrega dos títulos de propriedade) em ano eleitoral ante os comandos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97?

Não se observando quaisquer das exceções elencadas pelo artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, entende-se não ser possível a realização das etapas de compra dos imóveis pelo município e entrega dos títulos de propriedade no ano eleitoral.

Em acurada análise, o Ministério Público de Contas, propõe que as questões sejam dirimidas desta maneira (peça 14):

a) Tratando-se de faculdade do ente público local a possibilidade de quitar os contratos em nome dos beneficiários do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, nos moldes da Portaria MCID nº 1.248/2023, deverá a Administração Pública (i) realizar todas as etapas pertinentes às boas práticas na implementação de políticas públicas, por exemplo, estudos técnicos, análise de alternativas e outras disposições para obter critérios objetivos de concessão das subvenções, além de (ii) editar lei específica com critérios de elegibilidade e restrição à imediata alienação à terceiros e (iii) ter previsão orçamentária correspondente, observando-se o PPA, LDO e LOA, requisitos que também se impõem à escolha do ente público em realizar subvenções para os demais casos de financiamento habitacional;

b) Considerando que se trata também de uma subvenção social, as mesmas diretrizes mencionadas na resposta anterior são aplicáveis a este questionamento;

c) Sim, a etapa de compra e entrega das propriedades ou a quitação das dívidas dos mutuários pelo ente público são condutas caracterizadas como distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados pelo Poder Público e, portanto, vedadas em ano eleitoral, nos termos do art. 73, IV da Lei 9.504/97, salvo a existência de alguma das exceções do § 10 do mesmo artigo.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais, ratifico o recebimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.

Com enfoque em questões habitacionais, o processo trata de mitigações de consequências do inadimplemento de mutuários de financiamento de imóveis populares, levantando possibilidades de atuação do Poder Público para evitar majoração abrupta do déficit habitacional.

A consulta deva ser respondida em tese. No entanto, é importante mencionar que, no Município de Santa Mariana, beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em condição de vulnerabilidade, foram contemplados com 183 casas populares, construídas em terreno doado pelo Município. O investimento federal para a realização do empreendimento proveio do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)³. Provavelmente, as dúvidas levantadas pelo Prefeito decorrem desse cenário.

A [Lei 14.620/2023](#) disciplina o PMCMV, juntamente a atos infralegais que o regulamentam.

Dentro desse contexto, previamente, é necessário destacar que, envolvendo beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida, na atual conjuntura, a resposta aos quesitos ganha contornos específicos, diante das diretrizes traçadas pela [Portaria MCDI nº 1.248, de 26 de setembro de 2023](#), conforme bem indicado pelo douto Procurador-Geral.

Passa-se à análise dos quesitos levantados na inicial, salientando, antecipadamente, que meu entendimento converge, essencialmente, com o minudente Parecer apresentado pelo Ministério Público de Contas.

1) No caso de haver no Município um conjunto habitacional integralmente financiado por Companhia de Habitação, em que a maioria dos mutuários estão em atraso nos financiamentos e na iminência de serem alvos de ações de reintegração de posse, causando elevado e repentino número de déficit habitacional, poderá o Município assumir as dívidas dos mutuários enquanto questão de ordem pública?

Na hipótese de o financiamento dar-se por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, a Portaria MCID 1.248/2023 apresenta hipóteses de dispensa ao pagamento do financiamento habitacional:

Art. 8º Será dispensada a participação financeira dos beneficiários de que trata o art. 1º, quando a família:

I - no momento da pesquisa de enquadramento, tenha membro beneficiário do BPC;

II - no momento da pesquisa de enquadramento, for participante do Programa Bolsa Família;

III - se enquadrar nos critérios do §3º do art. 6ºA da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

O benefício em questão alcança contratos celebrados antes da publicação da Portaria MCID 1.248/2023 (18/9/2023) cuja fonte de financiamento tenha sido o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ou o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS):

Art. 10 Os contratos celebrados com recursos do FAR e do FDS, em data anterior à publicação desta portaria, serão quitados:

[...]

II - nas situações previstas no art. 8º.

³ A notícia pode ser consultada no seguinte endereço:
<https://www.cohapar.pr.gov.br/Noticia/Parceria-entre-governo-federal-Estado-e-municipio-viabiliza-183-casas-familias-de-Santa>

Especificamente quanto à indagação, o § 6º do citado art. 10, c/c art. 7ª, § 5º, traz importante diretriz:

Art. 10 [...]

§ 6º Nas operações de que trata o caput, fica facultado ao Ente Público Local efetuar contrapartida financeira relativa à prestação das famílias beneficiárias, mantida a subvenção econômica, nos termos previstos no § 5º do art. 7º.

Art. 7º As famílias beneficiárias das operações contratadas de que trata o art. 1º passarão a adotar, a partir da data de publicação desta portaria, os valores de prestação com base na renda aferida no ato de enquadramento da família, na forma abaixo:

[...]

§ 5º É facultado ao Ente Público Local manifestar interesse, a qualquer tempo, de efetuar contrapartida financeira relativa à prestação das famílias beneficiárias, mantida a subvenção econômica, por meio da celebração de convênio com o Agente Operador, representado pelo Agente Financeiro, que contemple no mínimo uma das seguintes hipóteses:

I - pagamento, em cota única e à vista, da integralidade do valor contratual financiado à família beneficiária;

II - pagamento, em cota única e à vista, do valor contratual financiado à família beneficiária remanescente; ou

III - o pagamento da dívida contratual vencida da família beneficiária, conforme identificada a inadimplência.

Nesse sentido, faculta-se ao Poder Público, mediante celebração de convênio com o Agente Operador, arcar com as prestações originariamente atribuídas aos beneficiários, a título de contrapartida.

Obviamente, no exercício de tal prerrogativa, não poderá o Município afastar-se de princípios essenciais, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. De igual importância, a previsão das despesas nas leis orçamentárias que, conforme tratado pelo Ministério Público de Contas, podem ser revista para alterações que se mostrem necessárias.

Complementarmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê relevante diretriz acerca de recursos públicos utilizados para cobrir necessidade de pessoas físicas, exigindo a autorização em lei específica:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Tratando-se de procedimento complexo, que demanda cuidadoso planejamento, a Procuradoria de Contas traz à tona ferramenta para auxílio na elaboração de políticas públicas, com ênfase naquelas dedicadas à redução de desigualdade social: o manual “Política Pública em Dez Passos”⁴, desenvolvido pelo

⁴ Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf

Tribunal de Contas da União. A partir de tal documento, são delimitadas estratégias hábeis a balizar o necessário estudo técnico precedente à construção de medidas de política pública.

Como preceitos indispensáveis a constar na lei específica exigida para normatizar o tema no âmbito local, valho-me das considerações levantadas pelo douto Procurador-Geral (peça 14, pp. 17 e 18):

- 1 Condições de elegibilidade para a subvenção social: Definição clara dos critérios que os beneficiários devem preencher para serem elegíveis à subvenção, como renda familiar, tempo de residência no município e situação socioeconômica;
- 2 Forma de quitação do financiamento: Estabelecimento de que a quitação das dívidas dos mutuários pelo município será realizada em parcela única, diretamente ao credor, quitando-se o saldo devedor; OU
- 3 Forma de compra dos imóveis: Estabelecimento das condições de aquisição dos imóveis pelo município para posterior distribuição dos títulos de propriedade;
- 4 Impedimento de alienação do imóvel: Proibição da venda ou transferência do imóvel por parte do beneficiário durante o prazo original do financiamento, ou no mínimo, por 60 meses, sob pena de ressarcimento ao município dos valores recebidos a título de subvenção;
- 5 Monitoramento e fiscalização: Criação de mecanismos de acompanhamento da execução da política habitacional, assegurando que todas as condições estabelecidas na lei sejam cumpridas.

De outra sorte, nos casos de financiamentos habitacionais alheios ao PMCMV, perflho do entendimento externado pela Coordenadoria de Gestão Municipal. É que, ausente autorizativo legal, a assunção das dívidas pelo Município poderia constituir ofensa à supremacia do interesse público.

2) Em caso negativo, poderá o Município, depois de rescindidos os contratos entre a Companhia de Habitação e os mutuários, promover a aquisição de todos os imóveis com o objetivo de, posteriormente, com fundamento na Lei nº 13.465/17, promover à entrega dos títulos de propriedade, de maneira a evitar o déficit habitacional repentino?

Não há óbice para que o Município proceda à tal conduta, desde que esteja receptivo a compreender a complexidade do tema, que exige minuciosa análise da situação, da legislação local e dos contratos rescindidos.

A Lei nº 13.465/17 trata, dentre outros temas, sobre a regularização fundiária urbana (Reurb), em relação à qual prevê relevantes procedimentos, que incluem aspectos necessários à formação do projeto de regularização fundiária (art. 35) e das fases da Reurb (art. 28).

Também nessa hipótese (de aquisição do imóvel pelo Município – após rescisão de contrato entre a Companhia de Habitação e mutuário –, para posterior repasse dos títulos de propriedade), seguem presentes os cuidados relacionados

à elaboração de prévio e profundo estudo da adequada política habitacional e a necessária previsão orçamentária.

Oportuna a advertência do Ministério Público de Contas quanto à proibição de alienação do imóvel adquirido por meio de subvenção, o que, reforce-se, deve constar na lei específica.

3) Em havendo alguma das possibilidades anteriores, há vedações de se iniciar algumas dessas etapas (compra pelo Município e entrega dos títulos de propriedade) em ano eleitoral ante os comandos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97?

Aos dispor sobre condutas vedadas a agentes públicos durante a campanha eleitoral, o inciso IV do art. 73 da Lei nº 9.504/97 determina:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

Conjugada a leitura com a do § 10, infere-se que atos relacionados à entrega dos títulos de propriedade durante o ano eleitoral só são permitidos nas hipóteses de calamidade pública, estado de emergência ou em se tratando de programas sociais autorizados em lei cuja execução orçamentária tenha se iniciado em exercício anterior:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Como bem caracterizado pelos quesitos levantados pelo Consultante, a etapa de compra dos imóveis está estritamente voltada à transferência da propriedade. Por essa razão, também é ato vedado no ano eleitoral.

Desse modo, acompanhando de forma quase completa a posição do Ministério Público de Contas e, conforme exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1) No caso de haver no Município um conjunto habitacional integralmente financiado por Companhia de Habitação, em que a maioria dos mutuários estão em atraso nos financiamentos e na iminência de serem alvos de ações de reintegração de posse, causando elevado e repentino número de déficit habitacional, poderá o Município assumir as dívidas dos mutuários enquanto questão de ordem pública?

Resposta: No que se refere ao programa Minha Casa, Minha Vida, faculta-se ao ente público local a possibilidade de quitar os contratos em nome dos beneficiários do programa habitacional, conforme Portaria MCID nº 1.248/2023. Para tanto, deverá a Administração Pública (i) realizar todas as etapas pertinentes às boas práticas na implementação de políticas públicas, por exemplo, estudos técnicos, análise de alternativas e outras disposições para obter critérios objetivos de concessão das subvenções, além de (ii) editar lei específica com critérios de elegibilidade e restrição à imediata alienação à terceiros e (iii) ter previsão orçamentária correspondente, observando-se o PPA, LDO e LOA. Para os financiamentos habitacionais não contemplados no Programa Minha Casa, Minha Vida, silentes previsões normativas autorizadoras da assunção do débito, não poderá o Município assumir a dívida dos mutuários, sob ofensa ao princípio da supremacia do interesse público.

2) Em caso negativo, poderá o Município, depois de rescindidos os contratos entre a Companhia de Habitação e os mutuários, promover a aquisição de todos os imóveis com o objetivo de, posteriormente, com fundamento na Lei nº 13.465/17, promover à entrega dos títulos de propriedade, de maneira a evitar o déficit habitacional repentino?

Resposta: Sim, desde que observada as diretrizes dispostas no item anterior.

3) Em havendo alguma das possibilidades anteriores, há vedações de se iniciar algumas dessas etapas (compra pelo Município e entrega dos títulos de propriedade) em ano eleitoral ante os comandos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97?

Resposta: Excetuando os casos indicados no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, é vedada a realização de compra de imóveis e entrega de títulos de propriedade em ano eleitoral.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - No caso de haver no Município um conjunto habitacional integralmente financiado por Companhia de Habitação, em que a maioria dos mutuários estão em atraso nos financiamentos e na iminência de serem alvos de ações de reintegração de posse, causando elevado e repentino número de déficit habitacional, poderá o Município assumir as dívidas dos mutuários enquanto questão de ordem pública?

Resposta: No que se refere ao programa Minha Casa, Minha Vida, faculta-se ao ente público local a possibilidade de quitar os contratos em nome dos beneficiários do programa habitacional, conforme Portaria MCID nº 1.248/2023. Para tanto, deverá

a Administração Pública (i) realizar todas as etapas pertinentes às boas práticas na implementação de políticas públicas, por exemplo, estudos técnicos, análise de alternativas e outras disposições para obter critérios objetivos de concessão das subvenções, além de (ii) editar lei específica com critérios de elegibilidade e restrição à imediata alienação à terceiros e (iii) ter previsão orçamentária correspondente, observando-se o PPA, LDO e LOA. Para os financiamentos habitacionais não contemplados no Programa Minha Casa, Minha Vida, silentes previsões normativas autorizadoras da assunção do débito, não poderá o Município assumir a dívida dos mutuários, sob ofensa ao princípio da supremacia do interesse público;

II - Em caso negativo, poderá o Município, depois de rescindidos os contratos entre a Companhia de Habitação e os mutuários, promover a aquisição de todos os imóveis com o objetivo de, posteriormente, com fundamento na Lei nº 13.465/17, promover à entrega dos títulos de propriedade, de maneira a evitar o déficit habitacional repentino?

Resposta: Sim, desde que observada as diretrizes dispostas no item anterior;

III - Em havendo alguma das possibilidades anteriores, há vedações de se iniciar algumas dessas etapas (compra pelo Município e entrega dos títulos de propriedade) em ano eleitoral ante os comandos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97?

Resposta: Excetuando os casos indicados no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, é vedada a realização de compra de imóveis e entrega de títulos de propriedade em ano eleitoral.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Tribunal Pleno, 26 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 6.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

ÍNDICE DE DESPESA COM PESSOAL

CONCURSO PÚBLICO - NOMEAÇÃO - LIMITE LEGAL

PROCESSO N° : 395684/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE IMBAÚ
INTERESSADO : DAYANE SOVINSKI RODRIGUES
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO N° 62/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Contratação de pessoal. Índice de Despesa de Pessoal dentro do limite legal. Resposta pela possibilidade desde que atendidas as normas orçamentárias.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta, do município de Embaú, quanto a possibilidade de realizar as nomeações dos aprovados no Concurso Público 001/2023, para provimento dos cargos de Contador e Fiscal de Tributos, após o ente ter reduzido o índice de despesa de pessoal para dentro do limite legal.

Manifestaram-se a Escola de Gestão Municipal por meio da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca por meio da Informação 129/24 (peça 16), a Coordenadoria de Gestão Municipal por meio da Instrução 5773/24 (peça 18) e o Ministério Público de Contas por meio do parecer 364/24 (peça 19).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Acolhi a Consulta por meio do Despacho 829/24 (peça 12), em tese, não obstante, informar o Município que conseguiu reduzir o índice de despesas com pessoal, conforme havia sido determinado pelo Tribunal, para possibilitar as nomeações dos aprovados. E que, o índice atual de despesas total com o pessoal é valor de R\$ 25.862.359,49, porcentagem RCL ajustada em 45,64%, isto é, dentro do limite legal, conforme documento que anexou.

Abstraindo-se dos fatos apresentados pelo consulente, a questão restringe-se a saber se o ente municipal estando dentro dos limites legais do índice de despesa de pessoal, após ter aplicado ações de diminuição dos valores gastos com pessoal, pode nomear servidores aprovados em concurso público.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (GCM), após minuciosa análise da Consulta opinou pela possibilidade de nomeação de servidores aprovados em concurso público estando o índice de pessoal abaixo do limite prudencial estipulado pela LRF,

e ainda, obedecendo todas as normas orçamentárias que regem o planejamento da gestão fiscal do ente público (leis locais sobre a matéria, incluindo LDO, PPA e LOA e quadro de servidores públicos do município).

O Ministério Público de Contas por meio do parecer 364/24 (peça 19), acompanhou o opinativo da CGM, asseverando que a legalidade das admissões de servidores aprovados em concurso público depende do adequado enquadramento do ente público aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além da observância à vedação prevista no art. 21 da LRF, com a redação dada pela Lei Complementar nº 173/2020, que impede o aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato.

2.1 VOTO

Em razão do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta, respondendo-a pela possibilidade de nomeação de servidores aprovados em concurso público estando o índice de pessoal abaixo do limite prudencial estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, e ainda, obedecendo todas as normas orçamentárias que regem o planejamento da gestão fiscal do ente público (leis locais sobre a matéria, incluindo LDO, PPA e LOA e quadro de servidores públicos do município) e da observância à vedação prevista no art. 21 da LRF, com a redação dada pela Lei Complementar nº 173/2020, que impede o aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato.

Após o trânsito em julgado, determino a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais e, posteriormente, 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, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, respondendo:

I - a pela possibilidade de nomeação de servidores aprovados em concurso público estando o índice de pessoal abaixo do limite prudencial estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, e ainda, obedecendo todas as normas orçamentárias que regem o planejamento da gestão fiscal do ente público (leis locais sobre a matéria, incluindo LDO, PPA e LOA e quadro de servidores públicos do município) e da observância à vedação prevista no art. 21 da LRF, com a redação dada pela Lei Complementar nº 173/2020, que impede o aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais;

III - encaminhar 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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 30 de janeiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

LEI Nº 13.303/16

APLICAÇÃO - OPORTUNIDADE DE NEGÓCIOS - BENS E SERVIÇOS

PROCESSO Nº : 412054/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E
COMUNICAÇÃO DO PARANÁ-CELEPAR
INTERESSADO : ANDRE GUSTAVO SOUZA GARBOSA, PROCURADORIA GERAL
DO ESTADO
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 408/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamentos a respeito da aplicação do art. 28, § 3º, inc. II e § 4º, da Lei nº 13.303/2016. Parcerias por oportunidades de negócio. Conhecimento e resposta nos termos indicados.

1 DO RELATÓRIO

Versam os autos sobre Consulta formulada pelo Sr. André Gustavo Souza Garbosa, Diretor-Presidente da COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO PARANÁ – CELEPAR, que apresenta a este Tribunal de Contas os seguintes questionamentos:

1 As oportunidades de negócio de que trata o artigo 28, §3º, II e §4º da lei federal nº 13.303/2016 podem abranger a contratação de bens e de serviços? Se sim, quais elementos diferenciam as hipóteses de contratação de bens e serviços por oportunidade de negócio das hipóteses em que a contratação de bens e serviços deve ser licitada?

2 É possível a contratação, por empresa estatal, de sociedade de propósito específico (SPE), criada por esta estatal em parceria de oportunidade de negócio com particular, com a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal, com lastro em oportunidade de negócio do artigo 28, §3º da Lei federal nº 13.303/2016, afastando-se a incidência dos artigos 28, 29 e 30 do mesmo diploma legal, quando esta contratação dos serviços prestados pela SPE também fizerem parte da oportunidade de negócio identificada?

3 Realizada parceria entre empresa estatal e particular, fundamentada em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal, é possível a contratação direta, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial, criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre empresa estatal criada para prestar serviços específicos à administração pública e por particular, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada?

4 É possível a contratação em inexigibilidade, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre particular e empresa estatal criada para prestar serviços à administração pública, com lastro

em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada, quando, por disposição legal, a estatal é a responsável pela prestação de serviços específicos aos Entes da Administração Pública Estadual e o consórcio for necessário para o apoio, de forma acessória, da empresa estatal na prestação dos referidos serviços específicos, quando estes serviços prestados em conjunto forem de natureza singular?

Ao expediente foi anexado parecer jurídico pela CELEPAR (peça 4) que, após expor haver divergências doutrinárias na interpretação do art. 28, § 3º, inc. II e § 4º da Lei nº 13.303/2016, quanto à possibilidade de as oportunidades de negócio previstas no dispositivo também abrangerem hipóteses de contratação de bens e de serviços, uma vez que o referido dispositivo nem veda nem autoriza expressamente tal possibilidade, assim concluiu quanto aos questionamentos apresentados:

- quanto à questão nº 1, “parece-nos assistir razão à corrente que traz a interpretação de que o artigo 28, §3º, II e §4º da Lei Federal nº 13.303/2016 permite que as oportunidades de negócio também abranjam as hipóteses de contratação de bens e de serviços em situações específicas em que seja devidamente comprovada a singularidade do objeto pretendido e que se demonstre maior vantajosidade, melhores condições e benefícios com a parceria para a atuação da empresa estatal, o que se distinguiria da condição de subcontratação de serviços, que deve ser precedida de licitação”;
- no tocante à questão nº 2, “perfilamo-nos ao entendimento do Tribunal de Contas da União, pela possibilidade, em situações específicas e analisado o caso concreto, de contratação, por empresa estatal, de sociedade de propósito específico (SPE) criada por empresa estatal em parceria de oportunidade de negócio com particular, com a finalidade de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal, com lastro em oportunidade de negócio do artigo 28, §3º da Lei federal nº 13.303/2016, quando esta contratação dos serviços prestados pela SPE também fizerem parte da oportunidade de negócio identificada, tudo com lastro no interesse público subjacente e respeitados os princípios constitucionais que balizam a atuação no âmbito público”;
- no que se refere à indagação nº 3, pontuou que somente se os serviços prestados pelo consórcio de empresas se enquadrar em alguma das situações previstas no art. 75 da Lei nº 14.133/2021, que prevê as hipóteses de dispensa de licitação, será possível a contratação direta por dispensa, uma vez que é necessária a expressa disposição legal afastando o dever de licitar, de modo que “depende da análise do caso concreto para a verificação de se mesmo que os serviços sejam prestados por um consórcio empresarial, se esta contratação enquadrar-se-ia em alguma das hipóteses do artigo 75 da lei nº 14.133/2021”;
- com relação ao questionamento nº 4, “em tese, é possível a contratação por inexigibilidade de consórcio empresarial criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre particular e empresa estatal criada para prestar serviços à administração pública, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada, quando, por disposição legal, a estatal é a responsável pela prestação de serviços específicos aos Entes da Administração Pública Estadual e o consórcio for necessário para o apoio, de forma acessória, da empresa estatal na prestação dos referidos serviços específicos, quando estes serviços prestados em conjunto forem de natureza singular e for demonstrado no caso concreto a inviabilidade de competição.

Em juízo de admissibilidade, a consulta foi recebida, porquanto foram considerados preenchidos os requisitos previstos nos arts. 311 e 312 do Regimento Interno, nos termos do Despacho nº 794/23-GCIZL (peça 10).

Em conformidade com o trâmite regimental estabelecido, seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB, que, mediante a Informação nº 94/23-SJB, consignou haver algumas decisões “que, apesar de não se amoldarem especificamente ao caso ora consultado, poderão auxiliar no deslinde das questões centrais propostas”, citando os Acórdãos 1961/19 - Tribunal Pleno, 4791/17 - Tribunal Pleno, 2697/17 - Tribunal Pleno.

Instada a se manifestar acerca de eventuais impactos na área de fiscalização decorrentes da decisão, haja vista a previsão contida no art. 252-C do Regimento Interno desta Corte, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF, por intermédio do Despacho nº 756/23 (peça 16), consignou que “há impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização e por essa razão, após o julgamento, solicita-se que os autos retornem para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários”.

A 4ª Inspeção de Controle Externo – 4ª ICE, por meio da Instrução nº 33/23 (peça 13), inicialmente se manifestou quanto ao mérito apenas no tocante à questão nº 1 da consulta, o que fez nos seguintes termos:

Dúvida nº 1 – As oportunidades de negócio de que trata o artigo 28, §3º, II e §4º da lei federal nº 13.303/2016 podem abranger a contratação de bens e de serviços? Se sim, quais elementos diferenciam as hipóteses de contratação de bens e serviços por oportunidade de negócio das hipóteses em que a contratação de bens e serviços deve ser licitada?

(...)

Neste sentido a proposta de resposta ao questionamento 1 é a seguinte:

Os bens e serviços que estejam necessariamente atrelados à persecução de uma oportunidade de negócio definida e específica (que beneficie ambos os parceiros), às particularidades do parceiro e à inviabilidade do procedimento competitivo para exploração de atividade econômica, consoante objeto social da entidade e do parceiro, podem ser abrangidos pela oportunidade de negócio, desde que exaustivamente justificados pela autoridade administrativa visando sempre demonstrar os pressupostos para utilização do instituto em questão e o interesse público a ser atingido o qual necessita ser também demonstrado.

O que diferencia a contratação de bens e serviços por licitação são justamente os requisitos trazidos pelo art. 28, §3º da Lei federal nº 13.303/2016. Em procedimentos licitatórios, os bens e serviços não precisam estar atrelados à oportunidade de negócio definida e específica, tampouco às particularidades do parceiro ou à inviabilidade do procedimento competitivo. Em resumo, é possível a contratação de bens e serviços pelo parceiro selecionado com amparo no art. 28, §3º, II da Lei 13.303/16 desde que: (i) os bens e serviços estejam necessariamente atrelados à persecução de uma oportunidade de negócio definida e específica para exploração de atividade econômica consoante objeto social da entidade, (ii) não sirvam unicamente à fruição pela própria estatal, de forma que a associação com o parceiro vise à prestação conjunta de atividade econômica (iii) que seja demonstrada a

compatibilidade dos preços praticadas pelo parceiro com os de mercado e (iv) sejam atendidos os demais requisitos elencados no § 3º inciso II do dispositivo legal em comento.

Contudo, com relação às questões nº 2, nº 3 e nº 4, a 4ª ICE concluiu que a análise de mérito restava parcialmente prejudicada:

Dúvida nº 02 – É possível a contratação, por empresa estatal, de sociedade de propósito específico (SPE), criada por esta estatal em parceria de oportunidade de negócio com particular, com a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal, com lastro em oportunidade de negócio do artigo 28, §3º da Lei federal nº 13.303/2016, afastando-se a incidência dos artigos 28, 29 e 30 do mesmo diploma legal, quando esta contratação dos serviços prestados pela SPE também fizerem parte da oportunidade de negócio identificada?

(...)

Neste sentido a proposta de resposta ao questionamento 2 é a seguinte:

Resta prejudicada análise do mérito quanto ao questionamento efetuado ante a constatação de potencial benefício à empresa privada constituída na forma do art. 28, §3º, II da Lei 13.303/2016 e posterior afastamento dos artigos 28, 29 e 30 do mesmo diploma legal, inteligência do art. 311, §2º do RI¹, TCE-PR. Sem prejuízo da constatação de que a situação trazida extrapola resposta em tese ao invadir hipóteses de exceção, as quais demandariam análise casuística individualizada das necessidades da Administração.

Dúvida nº 03 – Realizada parceria entre empresa estatal e particular, fundamentada em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal, é possível a contratação direta, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial, criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre empresa estatal criada para prestar serviços específicos à administração pública e por particular, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada?

(...)

Neste sentido a proposta de resposta ao questionamento 3 é a seguinte:

Pelas regras atinentes ao instituto da Consulta (RI, TCE-PR, arts. 311 a 316), a análise desta dúvida restou prejudicada.

A uma, porque a pergunta formulada aparenta antecipar instrumento legal para futura contratação por parte da Administração. A regra da Lei 14.133/21 é que as contratações precedam de licitações, inclusive quanto aos consórcios, inteligência do art. 15 da 14.133/21

Já o amoldamento jurídico das contratações diretas, exceções à regra geral, dependem da análise material do caso concreto (e.g. objeto do contrato de constituição do consórcio, estudo técnico-preliminar do órgão contratante, entre outros).

A duas, porque houve extrapolação da legitimidade da Celepar. Ainda que presente a legitimidade formal da entidade postulante, nos termos do art. 312, I do Regulamento Interno do TCE-PR, os órgãos que efetivamente poderão fazer uso da contratação direta do consórcio formado com fulcro no art. 28, §3º, II da Lei das Estatais sofrerão as consequências da resposta desta Consulta, sem que lhes tivesse sido oferecida a oportunidade de influenciar a decisão.

A três, ante a constatação de que haveria benefício à empresa privada consorciada na forma do art. 28, §3º, II da Lei 13.303/2016, o que vedaria

¹ RI, TCE-PR, art. 311, § 2º Quando, na hipótese do parágrafo anterior, empresa privada for, direta ou indiretamente, beneficiada, é vedada a resposta à consulta.

resposta à consulta, por inteligência do art. 311, §2º do RII2, TCE-PR.
Dúvida nº 04 – É possível a contratação em inexigibilidade, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre particular e empresa estatal criada para prestar serviços à administração pública, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada, quando, por disposição legal, a estatal é a responsável pela prestação de serviços específicos aos Entes da Administração Pública Estadual e o consórcio for necessário para o apoio, de forma acessória, da empresa estatal na prestação dos referidos serviços específicos, quando estes serviços prestados em conjunto forem de natureza singular?

(...)

Neste sentido a proposta de resposta ao questionamento 4 é a seguinte:
Pelas regras atinentes ao instituto da Consulta (RI, TCE-PR, arts. 311 a 316), a análise desta dúvida restou prejudicada.

A uma porque a pergunta formulada aparenta antecipar instrumento legal para futura contratação por parte da Administração. É que a regra da Lei 14.133/21 é que as contratações procedam de licitações, inclusive quanto aos consórcios, inteligência do art. 15 da 14.133/21

Já o amoldamento jurídico das contratações por inexigibilidade, exceções à regra geral, dependem da análise material do caso concreto (e.g. objeto do contrato de constituição do consórcio, estudo técnico-preliminar do órgão contratante, enquadramento em algum dos suportes elencados no art. 74 da Lei 14.133/21, entre outros).

A duas porque houve extrapolação da legitimidade da Celepar. Ainda que presente a legitimidade formal da entidade postulante nos termos do art. 312, I do Regulamento Interno do TCE-PR, os órgãos que efetivamente poderiam fazer uso da contratação direta do consórcio formado com fulcro no art. 28, §3º, II da Lei das Estatais sofrerão as consequências da resposta desta Consulta sem que lhes tivesse sido oferecida a oportunidade de influenciar a decisão.

A três ante a constatação de que haveria benefício à empresa privada consorciada na forma do art. 28, §3º, II da Lei 13.303/206 o que vedaria resposta à consulta, por inteligência do art. 311, §2º do RII2, TCE-PR.

O Ministério Público de Contas – MPC, mediante o Parecer nº 262/23-PGC (peça 17), assim concluiu sobre o questionamento nº 1 da consulta:

Desta feita, esta Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas entende que o primeiro quesito pode ser respondido nos seguintes termos: a estatal que contratar com base em no inciso III, do art. 28, deverá demonstrar cabalmente que o negócio lhe é favorável, assim como deve aclarar sobre a vantajosidade em contratar o parceiro escolhido para fornecer bens ou serviços, além dos motivos pelos quais só poderia ocorrer com base na efetivação de oportunidade de negócio (associação entre empresas, nas mais variadas formas), em detrimento do disposto no art. 29 e 30, que cuidam de dispensa e contratação direta, respectivamente.

No que se refere aos demais questionamentos, o MPC consignou corroborar integralmente a manifestação da 4ª ICE.

Diante da matéria objeto da consulta, e considerando também a supracitada manifestação da 4ª ICE no sentido de que, embora formalmente legitimada, a entidade consulente careceria de legitimação quanto aos questionamentos nº 3 e nº 4, pois

haveria a necessidade de possibilitar às pessoas jurídicas de direito público interno, relacionadas com tais questionamentos, a oportunidade de influenciar a decisão a ser tomada, determinei a intimação da Procuradoria-Geral do Estado para manifestação acerca do objeto da presente consulta, em conformidade com o previsto no § 5^o do art. 313 do Regimento Interno (Despacho n° 266/24-GCIZL, peça 18).

Mediante o Ofício n° 94/2024-PGE a Procuradoria-Geral do Estado encaminhou a Informação n° 191/2024-AT/GAB/PGE, exarada pelo Procurador do Estado Dr. Vinícius Klein (peça 23, fls. 11 a 32), aprovada pelo Procurador-Geral do Estado, Dr. Luciano Borges dos Santos (cf. peça 23, fl. 34), contendo a manifestação elaborada em atendimento à intimação realizada.

Após expor visão geral acerca do conceito de oportunidades de negócio disciplinado na Lei das Estatais, a PGE apontou as seguintes premissas adotadas para a resposta aos questionamentos formulados, as quais estão baseadas, sobretudo, no entendimento já exarado pelo Tribunal de Contas da União em decisões proferidas quanto ao tema:

Conforme visto, deve-se adotar como premissa para a resposta dos questionamentos formulados que a caracterização da oportunidade de negócios depende, ao menos, dos seguintes fatores: 1) exercício de atividade em econômica em sentido estrito; 2) relação direta com a exploração do objeto social da empresa estatal e no âmbito de atividade concorrencial; 3) associação efetiva com terceiro para dividir obrigações, riscos e lucros de determinada atividade econômica; 4) respeito aos procedimentos internos de governança, que devem ser expressos quanto à análise de uma atuação associativa com terceiro, com procedimento diverso da mera aquisição de bens ou serviços.

Em seguida, a PGE expôs o seu posicionamento acerca dos aspectos jurídicos da consulta, que segue integralmente reproduzido:

2.2. Da Primeira Questão

A primeira questão formulada foi a seguinte:

As oportunidades de negócio de que trata o artigo 28, §3º, II e §4º da lei federal n° 13.303/2016 podem abranger a contratação de bens e de serviços? Se sim, quais elementos diferenciam as hipóteses de contratação de bens e serviços por oportunidade de negócio das hipóteses em que a contratação de bens e serviços deve ser licitada?

Como já indicado, o art. 28, §3º, II, e §4º da Lei das Estatais demanda que se trate de verdadeira atuação associativa com terceiro no âmbito do objeto social da empresa estatal e de atividade econômica em sentido estrito. Aqui não se observa nos posicionamentos jurisprudenciais existentes proibição de contratação de bens e serviços, mas em termos de intenção e de atuação deve existir uma efetiva parceria, que não pode ser formada exclusivamente para a contratação de bens e serviços.

Afinal, o mecanismo da oportunidade de negócio na Lei das Estatais visa, necessariamente, dar à estatal agilidade e eficiência na formação de

2 § 5º Após o exame de admissibilidade, é facultado ao relator, nos casos em que entender conveniente à instrução do processo, solicitar manifestação prévia da Procuradoria-Geral do Estado acerca do objeto da consulta. (Incluído pela Resolução n° 64/2018)

parcerias com agentes econômicos privados criados para a exploração de determinada oportunidade de negócio, não sendo uma hipótese adicional de inexigibilidade ou dispensa de licitação.

Dessa forma, quando a contratação de bens e serviços extrapolar o mero seu fornecimento de bens ou serviços, demandando formação de parcerias ou outras formas associativas, societárias ou contratuais, será configurada hipótese de oportunidade de negócio e não de licitação.

A extensão da atuação de caráter associativo, que deve ser diferenciada da mera aquisição de bens ou serviços, deve estar claramente presente nos processos de governança da empresa estatal. Assim, se a empresa estatal conferir, dentro dos seus procedimentos internos, o tratamento de mera aquisição de bens e serviços, mesmo que seja celebrado instrumento denominado parceria ou similar, não se está diante de uma situação que caracterizaria de forma legítima a oportunidade de negócio.

Portanto, pode-se responder ao questionamento afirmando que o exercício da oportunidade de negócio do art. 28, §3º, II e §4º da Lei das Estatais pode incluir a aquisição de bens e serviços, desde que relacionados diretamente ao objeto social da empresa estatal, mas em hipótese alguma, pode se resumir a esta aquisição, devendo de forma clara e explícita formular parceria mais abrangente que demonstre um caráter associativo que vá além da mera aquisição do bem ou serviço.

2.3. Da Segunda Questão

A segunda questão formulada foi a seguinte:

É possível a contratação, por empresa estatal, de sociedade de propósito específico (SPE), criada por esta estatal em parceria de oportunidade de negócio com particular, com a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal, com lastro em oportunidade de negócio do artigo 28, §3º da Lei federal nº 13.303/2016, afastando-se a incidência dos artigos 28, 29 e 30 do mesmo diploma legal, quando esta contratação dos serviços prestados pela SPE também fizerem parte da oportunidade de negócio identificada?

Aqui se deve observar que não se está mais a falar em atuação associativa, mas sim em relação de mera contratação de bens ou serviços feita pela empresa estatal com outra pessoa jurídica que foi resultado de parceria formada anteriormente com fundamento na oportunidade de negócio do art. 28, §3º, II e §4º da Lei das Estatais.

A resposta, ao ver desta PGE, e a partir das premissas anteriormente formuladas, depende da contratação em questão integrar ou não a referida parceria que resultou na formação da SPE. A criação de SPE representa um processo associativo personificado que inclusive está mencionado expressamente no §4º do art. 28 da Lei das Estatais. Desta forma, não há qualquer obstáculo a criação de uma SPE no contexto de uma oportunidade de negócio.

A aquisição de bens ou serviços desta SPE sem a necessidade de procedimentos licitatórios – inclusive inexigibilidade ou dispensa – é possível se se tratar de um dos elementos da parceria formulada anteriormente e estiver relacionada a bem ou serviços desenvolvidos no conjunto desta parceria que resultou na criação da SPE.

Dessa forma, para que seja possível a aquisição de bens ou serviços de uma SPE criada por empresa estatal através do art. 28, §3º, II e §4º da Lei das Estatais esta aquisição deve integrar expressamente a parceria formada e ter relação direta com os esforços conjuntos desenvolvidos no âmbito desta SPE.

Por outro lado, a aquisição de bens ou serviços de forma isolada ou desconexa do processo de parceria que resultou na SPE não pode ser feito por meio do mecanismo da oportunidade de negócio do art. 28, §3º, II e §4º da Lei das Estatais.

2.3. Da Terceira Questão

A terceira questão formulada foi a seguinte:

Realizada parceria entre empresa estatal e particular, fundamentada em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal, é possível a contratação direta, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial, criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre empresa estatal criada para prestar serviços específicos à administração pública e por particular, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada?

Esta questão e a seguinte foram formuladas levando-se em conta não apenas a Lei de Estatais, mas também as disposições da Lei de Licitações, que devem ser analisadas sob a ótica da Administração Pública e não apenas da empresa estatal.

Um primeiro ponto a ser abordado na questão formulada diz respeito ao fato do consórcio empresarial previsto no art. 278 da Lei das Sociedades Anônimas (Lei Federal nº 6404/1976) não possuir personalidade jurídica, conforme disposição expressa do §1º do art. 278 da Lei das Sociedades Anônimas:

Art. 278. As companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, observado o disposto neste Capítulo.

§ 1º O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade.

§ 2º A falência de uma consorciada não se estende às demais, subsistindo o consórcio com as outras contratantes; os créditos que porventura tiver a falida serão apurados e pagos na forma prevista no contrato de consórcio.

A contratação de consórcio em qualquer procedimento licitatório deve seguir as disciplinas dos instrumentos convocatórios e da legislação de licitações, sendo que a Lei Federal de Licitações (Lei nº 14.133/2021) trata do tema no art. 15: Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

(....).

Assim, caso os instrumentos convocatórios não tragam nenhuma proibição, devem ser observadas as regras do art. 15 da Lei Federal de Licitações, que é reproduzido na regulamentação do Estado do Paraná (Decreto nº 10.086/2022) no art.102.

Aqui, mesmo que se trate de questionamento acerca de hipótese de dispensa, deve-se observar que se é possível que consórcio seja vencedor de procedimento licitatório não haveria fundamento jurídico que impedisse a sua contratação se caracterizada hipótese de dispensa como se cogita no questionamento feito, desde que haja indicação da empresa líder e comprovação da constituição do consórcio, nos termos exigidos pela legislação de licitações.

Um segundo ponto a ser observado é se o fato da empresa estatal constituída

para determinado fim deixa de ser destinatária da hipótese de dispensa por estar em consórcio. Aqui não foi encontrada posição jurisprudencial segura sobre o tema, sendo possível apenas apresentar interpretações que pareçam mais adequadas para esta PGE.

Aqui se trata da hipótese de dispensa do inciso IX do art. 75 da Lei Federal de Licitações, que tem a seguinte redação:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

IV - para contratação que tenha por objeto:

(...)

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; O referido dispositivo exige que se trate de pessoa jurídica de direito público que integre a administração pública, tenha sido criada para esse fim e que o preço seja compatível com o mercado. Ora, um consórcio nos termos do art. 278 da Lei das SA não possui personalidade jurídica e não é uma pessoa jurídica de direito público, apenas a empresa estatal que o integra seria, o que pode afastar a possibilidade da dispensa de licitação nos termos do questionamento proposto.

Ocorre que esta pessoa jurídica atua não de forma isolada, mas em parceria com empresa privada no âmbito da atividade econômica em sentido estrito. Assim, um primeiro risco a ser analisado diz respeito a que se trate de exercício de atividade econômica em ambiente concorrencial, o que poderia afastar a hipótese de dispensa, como já era apontado, com base na legislação anterior de licitações. A interpretação dessa hipótese de dispensa de licitação, que já existia na Lei Federal nº 8666/1993, foi restritiva quanto à atuação de empresas no mercado, como se pode observar dos seguintes posicionamentos do TCU:

Acórdão nº 1.171/2006-2ª Câmara: (Dispensa, contratação de entidade integrante da Administração Pública, fornecimento de combustível, Petrobras, art. 24, VIII)

SUMÁRIO: Pedido de Reexame interposto contra o subitem 5.1.1.7 do Acórdão nº 1.425/2005 – Segunda Câmara, Relação do Gabinete do Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da 8 Rocha, Ata 31/2005 – Segunda Câmara. Requisitos de admissibilidade preenchidos. Conhecimento. Obrigatoriedade de licitação jurisprudência para aquisição de combustíveis. Pacífica do TCU nesse sentido. Precedentes. Improcedência das alegações recursais quanto à legalidade de aquisição de combustíveis, sem licitação, com base no art. 24, inciso VIII, da Lei nº 8.666/1993. Ferimento aos princípios constitucionais da livre concorrência, da licitação e da isonomia. Não-provimento. Manutenção do Acórdão recorrido em seus exatos termos. Juntada do processo às contas do exercício de 2004. Ciência ao Recorrente.

(...)

4. No âmbito deste Tribunal, é remansosa a jurisprudência no sentido de que a aquisição de combustíveis na Administração Pública, sujeita-se a procedimento licitatório, conforme indicado no art. 2º da Lei nº 8.666/1993, vedando-se, assim, a aquisição direta desse bem com base no art. 24, inciso VIII, da citada Lei de Licitações e Contratos. Cito, como exemplos, as seguintes deliberações: Decisões nº 118/1998 – Segunda Câmara e 257/1997 – Plenário e Acórdãos nº 29/1992 e nº 56/1999, ambos do Plenário. 5. Neste ponto, destaco que, diversamente do alegado na peça recursal, a Decisão nº 604/1998 – TCU – Plenário não autoriza a aquisição de combustíveis pela Administração Pública com suporte no referido dispositivo legal; ao contrário, dispõe expressamente em sua ementa a respeito da obrigatoriedade de licitação para aquisição.

No mesmo sentido o TCE/PR já se manifestou, no acórdão nº 2217/2018-Pleno, julgando que a e a entidade fornecedora, além de não atuar no mercado, deve ter sido criada para o fim específico de fornecer bens e serviços que sejam o objeto da contratação e o preço deve ser compatível com o praticado no mercado. Nessa oportunidade foi permitida a dispensa com relação a entidade criada em outra esfera federativa.

Aqui, pode-se ter um obstáculo ao uso do consórcio formado em função do art. 28 da Lei das Estatais, já que o pressuposto da caracterização da oportunidade de negócio é o exercício da atividade econômica, ou seja, a atuação no mercado. Mas, como apontado, o fundamento da dispensa de licitação em questão é o oposto, ou seja, a não atuação no mercado.

Por outro lado, a formação da parceria é uma faculdade legalmente prevista na Lei das Estatais, o que afasta a exigência de processo licitatório e, portanto, não deveria prejudicar a empresa estatal. Desta forma, apesar de não ser possível afirmar com convicção qual posição irá prevalecer, pode-se apontar que, sendo a empresa estatal a líder consórcio e tendo o objeto de contratação relação direta com o seu objeto social, é possível defender, em tese, que a hipótese de dispensa em questão possa continuar válida.

Aqui, é possível afirmar que caso a interpretação da nova Lei de Licitações siga o posicionamento anterior, uma vez que a redação de ambas é muito similar, é possível que haja um obstáculo intransponível à contratação direta do consórcio, nos termos da questão formulada. Todavia, caso se entenda que a legislação atual ou, mesmo nesse no caso específico, esse pressuposto possa ser superado, passa a ser possível a contratação em tese, com as ressalvas aqui apontadas.

Por fim, é possível apontar o risco da parceria ter sido formada para a entrega de bem ou serviço para a Administração em situação em que seria obrigatório para ela a realização de procedimento licitatório. Para afastar este risco se deve analisar os procedimentos internos da empresa estatal quanto aos objetivos e riscos da formação da parceria, de forma a que se afaste a hipótese de fuga do dever de licitar pela Administração Pública por meio de interposta pessoa, no caso da empresa estatal.

Essa situação, entretanto, dependeria de uma análise casuística e fática, o que não é possível em uma consulta em tese. Ainda, de forma a evitar questionamentos, recomenda-se que essa hipótese só seja concretizada quando o consórcio venha a ofertar bem ou serviço que não seja passível de fornecimento pela empresa privada de forma isolada do consórcio e apenas no âmbito do consórcio. Assim, tem-se a caracterização de que faticamente o que se está a contratar é um bem ou serviço resultado do esforço conjunto das empresas que formaram a parceria.

2.3. Da Quarta Questão

A quarta questão formulada foi a seguinte:

É possível a contratação em inexigibilidade, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre particular e empresa estatal criada para prestar serviços à administração pública, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada, quando, por disposição legal, a estatal é a responsável pela prestação de serviços específicos aos Entes da Administração Pública Estadual e o consórcio for necessário para o apoio, de forma acessória, da empresa estatal na prestação dos referidos serviços específicos, quando estes serviços prestados em conjunto forem de natureza singular?

A questão final formulada acrescenta na hipótese anterior a possibilidade do consórcio ser formado pela empresa estatal para prestar serviços acessórios para o apoio da execução do objeto social da empresa estatal. Antes de se avançar nos aspectos específicos desse questionamento deve-se apontar que

os riscos apresentados no questionamento anterior se repetem nesta hipótese. Aqui, pelo que se depreende do questionamento, estas atividades acessórias não seriam singulares em si, mas sim a oferta conjunta com a atividade principal que é exercida pela estatal tornaria o conjunto de atividades singular. Portanto, trata-se de questão acerca da possibilidade ou não da Administração Pública fracionar o objeto de licitação e contratar esta atividade separadamente, nos termos da lei de licitação. Afinal, algumas atividades principais e acessórias podem ser contratadas pela Administração Pública de forma separada, já em outros casos a necessidade de coordenação e atuação conjunta tornariam necessária a contratação conjunta.

Essa análise a ser feita pela Administração Pública quando do processo de planejamento da contratação por meio de ETP e deve ser feita sob a ótica da Administração, devidamente justificada neste aspecto quanto à legalidade e vantajosidade. Nesse sentido a Lei Federal de Licitações dispõe:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;
III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

§ 4º Em relação à informação de que trata o inciso III do § 1º deste artigo,

desde que fundamentada em estudo técnico preliminar, a Administração poderá exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades.

Assim, tem-se que o parcelamento é a regra, mas existem exceções, como no caso do art. 40, §3º, II, o que em tese poderia ser o caso de um produto ofertado por um consórcio de empresa estatal em parceria de oportunidade de negócio. O posicionamento pela preferência pelo parcelamento quando possível pode ser visto na jurisprudência do TCU:

Súmula TCU 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Acórdão 2529/2021-TCU-Plenário

[Enunciado] Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993).

Acórdão 1845/2018-TCU-Plenário

[Voto] 12. Em essência, tanto no caso do [omissis], anulado em face do aludido Acórdão 9873/2017-TCU-Segunda Câmara, quanto no caso do [omissis], lançado em substituição ao referido certame, a irregularidade residiria na ausência de parcelamento do objeto, em descompasso com o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, e com a Súmula nº 247 do TCU.

13. Ocorre, todavia, que, diferentemente do primeiro caso, quando a Superintendência do [omissis] não teria comprovado a suposta economicidade pela contratação unitária, o presente caso concreto contaria com os elementos suficientes para comprovar a adequação do parcelamento do objeto em 4 polos.

14. Bem se sabe que, à luz do referido art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, e da Súmula nº 247 do TCU, a obrigatoriedade do parcelamento respeitaria os limites de ordem técnica e econômica, salientando que o fundamento para o aludido parcelamento consistiria na ampliação das vantagens para a Administração Pública, de sorte que não se exigiria o parcelamento do objeto, quando tecnicamente inviável ou não recomendável ou, mesmo, quando resulte em aumento dos custos.

15. Pelo prisma técnico, a Secex-SP aduziu que o correspondente modelo de gestão contratual traria benefícios ao gerenciamento do objeto contratado na medida em que as atividades de gestão contratual seriam realizadas por servidores mais capacitados e lotados no Centro de Serviços Compartilhados (CSC), sem prejuízo da fiscalização dos serviços sob responsabilidade de fiscais locais lotados nas respectivas agências e gerências executivas do [omissis].

16. Já pelo prisma econômico, a Secex-SP anotou que a análise comparativa entre o contrato atualmente firmado pela [omissis] com o [omissis], para a parcela do item 1 do [omissis], e o contrato resultante dessa nova licitação, segundo o modelo proposto pelo [omissis], apontaria para a significativa

redução nos valores do subsequente contrato.

17. Nesse ponto, a unidade técnica observou que a Superintendência do [omissis] também fez essa comparação, para o objeto total do [omissis], tendo sinalizado para a obtenção de economia anual na ordem de R\$ 534.258,48 sobre o valor global dos contratos.

Entretanto, sendo uma hipótese de exceção ao princípio do parcelamento, pode ser possível a contratação do referido consórcio empresarial, sob a ótica da Administração Pública.

Todavia, aqui se deve observar que atividades puramente acessórias, nas quais o parceiro privado apenas oferta bens e/ou serviços acessórios, sem uma atuação associativa que extrapole o bem ou serviço em questão, pode não se caracterizar como uma efetiva parceria. Assim, se essa atividade é acessória apenas para determinada demanda da Administração Pública, que tem vantajosidade na contratação conjunta, pode-se apontar um risco de fuga do processo licitatório.

Ainda, atividades diversas do objeto social da empresa estatal, como já se observou anteriormente, não caracterizam objeto de negócio, nos termos do posicionamento do STF e do TCU anteriormente apontados. Por outro lado, tratando-se de sistema único e integrado desenvolvido conjuntamente que fuja do parcelamento da contratação, pode-se apontar a possibilidade de contratação, mesmo que pela falta de posicionamento jurisprudencial existam riscos de questionamento.

Na sequência, pelo Despacho nº 620/24-GCIZL (peça 24) apresentei os fundamentos pelos quais considerei que as questões prejudiciais trazidas nas manifestações da 4ª Inspeção de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, que impediriam a análise de mérito das questões nº 2, nº 3 e nº 4, não se sustentavam.

No que se refere à primeira questão prejudicial arguida pela 4ª ICE, no sentido de que com relação aos quesitos 2, 3 e 4 haveria a possibilidade de que fosse beneficiada, mesmo que indiretamente, empresa privada, observei que a partir da previsão contida no art. 311³, § 2^o, do Regimento Interno, extrai-se que é vedada a resposta à consulta quando empresa privada for direta ou indiretamente beneficiada desde que tenha sido verificada a hipótese prevista no § 1^o⁵, ou seja, quando a consulta versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto. Nesse contexto, ponderei que, no caso em tela, da leitura dos quatro questionamentos apresentados é possível depreender que a consulta formulada não versa sobre casos concretos, tendo sido formulada em tese, e que, por conseguinte, não se aplica a questão prejudicial apontada pela Inspeção de vedação de resposta à consulta.

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:
(...)

§ 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.

4 § 2º Quando, na hipótese do parágrafo anterior, empresa privada for, direta ou indiretamente, beneficiada, é vedada a resposta à consulta.

5 § 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.

No tocante à segunda questão prejudicial, relativa aos quesitos 3 e 4, a 4ª ICE acrescentou que a análise do mérito da consulta restaria prejudicada também em razão de que, embora formalmente legitimada a formular consulta a este Tribunal, o consulente careceria de legitimação para os questionamentos levados a efeito, por entender haver a necessidade de que “seja oferecida às pessoas jurídicas de direito público interno a oportunidade de influenciar a decisão a ser tomada pelos julgadores”, e porquanto “sem se oportunizar influência aos potenciais órgãos e entes que contratarão o consórcio formado com base no art. 28, §3º, II da Lei 13.303/2016, não é possível se ter uma cognição completa das possíveis situações fáticas e jurídicas em que se subsumirá a contratação direta.”

Todavia, no despacho aludido ressaltai a inexistência de previsão regimental que sustente a exigência da apontada legitimação para efeitos do questionamento objeto da consulta, bastando que a consulta seja formulada por autoridade legítima, nos termos do art. 311, I⁶, c/c o art. 312⁷, ambos do Regimento Interno.

Na oportunidade, acrescentei que, em tese, a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado poderia suprir a apontada ausência de manifestação de órgãos da Administração Direta.

Diante do exposto, determinei o retorno dos autos à 4ª Inspeção de Controle Externo e ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca dos pontos suscitados e para eventuais as considerações acerca do teor da Informação apresentada pela Procuradoria-Geral do Estado.

Em seguida, mediante a Informação nº 36/24-4ª ICE (peça 23) a 4ª Inspeção de Controle Externo pronunciou-se acerca do mérito quanto à totalidade da consulta.

No que tange à questão nº 1, a 4ª ICE manteve integralmente o opinativo exarado na Instrução nº 33/23-4ª ICE (peça 13), antes relatado.

Quanto aos questionamentos 2, 3 e 4, a 4ª ICE, após exposição da matéria, propôs que a consulta fosse respondida nos moldes a seguir:

Questão nº 02

(...)

Nesta linha, a proposta de resposta ao questionamento 2 é a seguinte:

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

I - ser formulada por autoridade legítima;

7 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. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

A pretensão de contratação direta com base unicamente no art. 28, §3º, II de bens e serviços oferecidos pelo parceiro “com a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal” rompe a lógica e o propósito da inovação legal trazida neste dispositivo.

Ademais, se as circunstâncias fáticas e jurídicas viabilizarem o enquadramento da contratação direta em outro dispositivo que não seja o art. 28, §3º, II, não vislumbramos, a priori, embaraço a que a empresa estatal contrate bens e serviços oferecidos por seu parceiro de negócio.

Neste caso, todavia, a contratação direta estará regida pelos dispositivos regentes da Lei 13.313/16 que tratam sobre a dispensa e inexigibilidade, cabendo à Estatal demonstrar o respectivo amoldamento a uma das hipóteses legais.

Destarte, a nota distintiva entre esta hipótese e a analisada na questão 01 é que nesta última a aquisição de bens e serviços junto ao parceiro visa potencializar as condições competitivas de a estatal, em arranjo de parceria, concorrer no mercado em que compete com outros concorrentes, o que encontra amparo na legislação. Por outro lado, na questão 2, a estatal busca adquirir tais serviços com a finalidade de atender apenas a seu próprio interesse, desatrelada de pretensão comercial em mercado concorrencial, o que não encontra respaldo legislativo.

Questão nº 03

(...)

Nesta linha, a proposta de resposta ao questionamento 3 é a seguinte:

Não, pelos motivos expostos a seguir.

A uma, o dispositivo legal mais compatível com a pretensão formulada na questão – art. 75, inciso IX da Lei 14.133/21 – exige que os “bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico”.

Doutrinariamente, entende-se que apenas as empresas estatais prestadoras de serviços público cumpririam este requisito, de modo que, pelo fato de a CELEPAR constituir espécie de empresa estatal exploradora de atividade econômica, estará afastada a possibilidade aventada, ao menos com fulcro no dispositivo mencionado.

A duas, porque o mesmo dispositivo legal impõe que a contratada integre a Administração Pública, de sorte que o consórcio formado entre empresa estatal e particular não pode ser compreendido como órgão ou entidade da Administração Pública. O risco de se permitir uma interpretação ampliativa neste caso é de criar vantagens desarrazoada ao particular consorciado frente a seus potenciais concorrentes em procedimento licitatório para contratação do mesmo objeto.

Questão nº 4

(...)

Nesta linha, a proposta de resposta ao questionamento 4 é a seguinte:

Apesar da análise demandar considerações casuísticas ensejadoras do enquadramento em uma das hipóteses fáticas de inexigibilidade, entendemos que, em tese, é possível que ente da Administração Direta proceda à contratação por inexigibilidade de licitação de consórcio lastreado no art. 28, §3º, II da Lei das Estatais firmado entre empresa estatal e parceiro de negócio, desde que sejam respeitados alguns requisitos.

Em primeiro lugar, que o suporte fático para enquadramento em contratação direta por inexigibilidade esteja presente, consoante incisos do art. 74 da Lei 14.133/21.

Em segundo, que haja absoluta pertinência temática entre os objetos do consórcio e da inexigibilidade, sob pena de se burlar o instituto da licitação. Em outras palavras, que o objeto da inexigibilidade se coadune com a oportunidade de negócio definida e específica que ensejou a formação do consórcio entre a estatal e parceiro de negócio privado com base no art. 28, §3º, II da Lei 13.303/2016.

Em terceiro, que a contratação de atividade acessória do parceiro em conjunto com a atividade principal da Estatal torne o todo singular, o que demandaria exaustiva motivação por parte da Administração contratante em demonstrar tal singularidade, a vantajosidade da exclusão do parcelamento dos itens da contratação, a compatibilidade dos termos da parceria com a contratação e a conformidade do objeto social da Estatal. Inteligência da parte final do art. 28, §3º, II da Lei 13.303/2016.

Ademais, que o consórcio previamente formado e que se destine à contratação por inexigibilidade pela Administração Pública Direta atenda às normativas das Leis das Estatais, em especial: que sejam atendidos a Impessoalidade, Moralidade, Transparência no procedimento de seleção e que a escolha do parceiro se justifique na consecução de oportunidade de negócio específica e a inviabilidade de competição na seleção.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 174/24-PGC (peça 27), igualmente se pronunciou quanto ao mérito quanto aos quatro quesitos apresentados.

Acerca do questionamento nº 1, reiterou a manifestação antes reproduzida.

Com relação às questões 2, 3 e 4, concluiu, respectivamente, do seguinte modo:

Dúvida nº 02

(...)

Desta feita, a contratação de SPE por empresa estatal para prestação exclusiva de serviços desvirtua o propósito do disposto no art. 28, §3º, II e §4º, da Lei nº 13303/16, que seria de “fomentar” a atuação da estatal em mercado concorrencial, em condições competitivas, sendo inviável, portanto, a contratação nestes termos, equiparando-se a situação aventada à mera prestação de serviço por terceiro à entidade contratante, reforçando, portanto, a impossibilidade de utilização da chamada “oportunidade de negócio” para justificar tal contratação.

Dúvida nº 03

(...)

Assim sendo, esta Procuradoria-Geral de Contas perfilha-se à conclusão exarada pela 4ª Inspeção de Controle Externo, a qual entendeu pela impossibilidade de contratação direta de consórcio empresarial, criado nos termos do art. 278, da Lei das Sociedades Anônimas, por pessoa jurídica de direito público interno, nos seguintes termos:

A uma, o dispositivo legal mais compatível com a pretensão formulada na questão – art. 75, inciso IX da Lei 14.133/21 – exige que os “bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico”. Doutrinariamente, entende-se que apenas as empresas estatais prestadoras de serviços público cumpriram este requisito, de modo que, pelo fato de a CELEPAR constituir espécie de empresa estatal exploradora de atividade econômica, estará afastada a possibilidade aventada, ao menos com fulcro no dispositivo mencionado.

A duas, porque o mesmo dispositivo legal impõe que a contratada integre a Administração Pública, de sorte que o consórcio formado entre empresa estatal e particular não pode ser compreendido como órgão ou entidade da Administração Pública. O risco de se permitir uma interpretação ampliativa neste caso é de criar vantagens desarrazoada ao particular consorciado frente a seus potenciais concorrentes em procedimento licitatório para contratação do mesmo objeto.

Dúvida nº 04

Quanto ao último quesito a ser respondido, infere-se que o conjunto de esforços envolvidos pela entidade estatal, somada aos serviços prestados pela entidade privada, tornariam a prestação do serviço de natureza singular, o que justificaria, em tese, a contratação do consórcio formado pela entidade estatal e por particular, por meio de inexigibilidade. (...)

(...)

Nesses termos, imperioso que haja: a) a demonstração cabal pelo pretenso contratado de que o serviço prestado por meio do consórcio não é divisível (entre atividade principal e atividade acessória), havendo efetivo prejuízo na sua prestação ou funcionamento, em caso de fracionamento de objeto; e b) que a entidade contratante justifique exhaustivamente a necessidade da contratação de objeto com as especificidades que tornem inviável a competição entre potenciais fornecedores.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, cumpre reiterar que os requisitos para a formulação de consulta a esta Corte de Contas, estabelecidos no art. 311^o do Regimento Interno, foram preenchidos.

Outrossim, ratifico o entendimento consignado no Despacho nº 620/24-GCIZL (peça 24), nos termos relatados, no sentido de afastar as questões prejudiciais inicialmente apresentadas pela 4^a ICE (Instrução nº 33/23-4^a ICE, peça 13) quanto aos quesitos 2, 3 e 4 da consulta, visto que, em suma, a consulta não versa sobre caso concreto com benefício à empresa privada e porquanto inexistente exigência regimental de legitimação para que seja formulada.

Logo, a consulta deve ser integralmente conhecida.

Por conseguinte, passo à análise da matéria versada no expediente.

Como já exposto, as dúvidas apresentadas são as seguintes:

1 As oportunidades de negócio de que trata o artigo 28, §3º, II e § 4º da lei federal nº 13.303/2016 podem abranger a contratação de bens e de serviços? Se sim, quais elementos diferenciam as hipóteses de contratação de bens e serviços por oportunidade de negócio das hipóteses em que a contratação de bens e serviços deve ser licitada?

2 É possível a contratação, por empresa estatal, de sociedade de propósito específico (SPE), criada por esta estatal em parceria de oportunidade de

8 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)

negócio com particular, com a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal, com lastro em oportunidade de negócio do artigo 28, §3º da Lei federal nº 13.303/2016, afastando-se a incidência dos artigos 28, 29 e 30 do mesmo diploma legal, quando esta contratação dos serviços prestados pela SPE também fizerem parte da oportunidade de negócio identificada?

3 Realizada parceria entre empresa estatal e particular, fundamentada em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal, é possível a contratação direta, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial, criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre empresa estatal criada para prestar serviços específicos à administração pública e por particular, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada?

4 É possível a contratação em inexigibilidade, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre particular e empresa estatal criada para prestar serviços à administração pública, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada, quando, por disposição legal, a estatal é a responsável pela prestação de serviços específicos aos Entes da Administração Pública Estadual e o consórcio for necessário para o apoio, de forma acessória, da empresa estatal na prestação dos referidos serviços específicos, quando estes serviços prestados em conjunto forem de natureza singular?

Considerando que os quatro questionamentos formulados estão diretamente relacionados com a interpretação do contido no art. 28, § 3º, inc. II, e § 4º, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, diploma legal que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios⁹, cumpre realizar uma breve introdução sobre os dispositivos mencionados, a seguir reproduzidos:

TÍTULO II

DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS ÀS EMPRESAS PÚBLICAS, ÀS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E ÀS SUAS SUBSIDIÁRIAS QUE explorem ATIVIDADE ECONÔMICA DE PRODUÇÃO OU COMERCIALIZAÇÃO DE BENS OU DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, AINDA QUE A ATIVIDADE ECONÔMICA ESTEJA SUJEITA AO REGIME DE MONOPÓLIO DA UNIÃO OU SEJA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.

CAPÍTULO I

DAS LICITAÇÕES

Seção I

Da Exigência de Licitação e dos Casos de Dispensa e de Inexigibilidade

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30

⁹ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

§ 1º Aplicam-se às licitações das empresas públicas e das sociedades de economia mista as disposições constantes dos [arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#).

§ 2º O convênio ou contrato de patrocínio celebrado com pessoas físicas ou jurídicas de que trata o § 3º do art. 27 observará, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

§ 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente. (sem grifos no original)

Inicialmente, vale mencionar que em ambos os incisos do § 3º do art. 28 da Lei nº 13.303/2016 foram estabelecidas para as empresas estatais hipóteses de exceção à regra geral da licitação¹⁰ em que tanto o dever de licitar como o de observância às demais regras licitatórias fixadas na referida lei restam afastados, pois, consoante a redação do § 3º, nas situações descritas em seus incisos I e II as empresas públicas e as sociedades de economia mista ficam dispensadas da observância dos dispositivos contidos no capítulo atinente às licitações.

Observa-se, assim, que as referidas hipóteses de contratação direta por parte das empresas estatais diferem das hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, sendo consideradas pela doutrina como hipóteses de inaplicabilidade de licitação ou de não incidência das regras licitatórias, conforme pontua Alexandre Santos de Aragão¹¹:

Antes mesmo de se adentrar a hermenêutica específica desse dispositivo, devemos ver como situá-lo no rol de espécies de contratação direta. (...)

O citado rol é tradicionalmente compreendido por uma dicotomia: a contratação direta por dispensa e a contratação direta por inexigibilidade.

Enquanto a primeira reflete uma política legislativa de desobrigar o administrador da prévia realização de licitação em situações em que isso seria plenamente possível, a segunda, ao revés, reflete a própria impossibilidade de licitar, porque inviável a competição, e, portanto, inexigível a realização de prévio certame.

(...)

10 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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)
(...)

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

11 ARAGÃO. Alexandre Santos de. A exclusão de licitação nas estatais. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024. p. 60 e 61.

Todavia, o art. 28, §3º, do Estatuto das Estatais, veio modificar essa classificação bipartite, prevendo uma nova espécie de contratação direta que não se configura como dispensa e tampouco como inexigibilidade de licitação. Nas situações do §3º as estatais são isentas da própria observância como um todo do capítulo de licitações da Lei nº 13.303/2016 – e não apenas dispensadas da realização de licitação, como dizem por exemplo o art. 29 do Estatuto e o art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Nas situações do §3º do art. 28, a contratação direta ocorrerá por uma verdadeira não incidência das regras licitatórias, algo semelhante com o que ocorre no direito tributário em relação às suas regras impositivas.

A despeito da contratação direta em exame ter por base a não incidência das regras relativas à licitação, à dispensa e à inexigibilidade de licitação, evidentemente persiste a necessidade de observância dos princípios constitucionais e legais que regem as estatais, bem como de que haja motivação adequada da escolha, de modo a demonstrar o preenchimento dos requisitos normativos para a contratação direta e a lisura das contratações¹².

Dawison Barcelos e Ronny Charles Lopes de Torres¹³ reforçam que a formação de parceria sem a observância das regras licitatórias não afasta a incidência do regime jurídico de Direito Público quanto ao controle, consignando que “é necessário que as empresas estatais, preferencialmente em seus Regulamentos Internos, definam normas de governança à implementação do instituto, que estabeleçam parâmetros à justificação técnico-administrativa das operações; bem como tragam balizas ao controle a ser exercido, considerando que parcela das oportunidades de negócio poderão envolver algum risco empresarial, como ocorre nas relações entre particulares.”

Especificamente no tocante à hipótese estabelecida no inciso II do § 3º do art. 28 da Lei nº 13.303/2016, que importa para a consulta em tela, essa preceitua a não incidência das regras licitatórias para as empresas públicas e para as sociedades de economia mista “nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.”

Dentre as exigências trazidas no aludido dispositivo legal, destaca-se a necessidade de caracterização de uma oportunidade de negócio definida e específica.

12 O Tribunal de Contas da União inclusive já manifestou entendimento no sentido da necessidade de realização de um processo competitivo isonômico, impessoal e transparente, com observância dos princípios constitucionais:

“Não obstante os argumentos apresentados acima, julgo que a empresa estatal sempre deverá respeitar os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, tais como, a legalidade, a impessoalidade, a publicidade, a isonomia e o interesse público. Por via de consequência, embora realizando atividade finalística própria de seu objeto social, a Telebrás não detém uma discricionariedade irrestrita para escolher quem quiser, mesmo sendo dispensável a licitação. Ao contrário deve ser realizado um processo competitivo isonômico, impessoal e transparente, com observância dos princípios constitucionais.” (Acórdão nº 2.033/2017, Plenário. Rel. Ministro Benjamin Zymler)

13 BARCELOS, Dawison; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Licitações e Contratos nas Empresas Estatais*. São Paulo: Jus Podivm, 2023. p. 124.

Nesse contexto, observa-se que o § 4º do art. 28 da Lei nº 13.303/2016 dispõe expressamente que são consideradas oportunidades de negócio “a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente”.

Assim, conforme ensinam Joel de Menezes Niebuhr e Pedro Menezes Niebuhr¹⁴, o texto da Lei define oportunidades de negócio como a própria formação e a extinção de parcerias, em um sentido amplo:

O dispositivo supracitado define oportunidades de negócio como “a formação e a extinção de parcerias [...]”. O termo *parceria* deve ser interpretado em sentido *lato*, não reduzido a eventuais *corporate joint ventures* formadas pelas estatais com terceiros. É possível, dentro do mesmo regime jurídico, que se pretenda parceria para investimentos ou empreendimentos sem a necessidade de constituição de uma sociedade. Há outros meios legais para formatar a parceria. Demais disso, o dispositivo inclui no conceito de oportunidades de negócio a “aquisição e a alienação de participações em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais [...]”. Ou seja, as oportunidades de negócio também abrangem o desfazimento de negócios e parcerias, o que representa, de modo geral, a alienação de ativos.

Não obstante a aludida definição legal, verifica-se que a caracterização de uma oportunidade de negócio demanda uma avença não ordinária, com vantagens esperadas para a estatal com a parceria, conforme leciona Alexandre Santos de Aragão¹⁵:

Apesar da expressão “oportunidade de negócio” empregada pelo Estatuto das Estatais ser bastante ampla, não pode ser interpretada como se referindo a qualquer contrato, na medida em que todo contrato é sempre um negócio. Conforme afirmamos em outra oportunidade, “o termo ‘oportunidade de’ dá a dimensão da excepcionalidade da circunstância, de negócio não ordinário, que não pode ser perdido”.

(...)

Explica Luiz Assis que “em sentido coloquial, ‘oportunidade de negócio’ remete a uma situação singular que se mostre propícia à realização de um negócio pelo que deve ser aproveitada pelo agente econômico.”

(...)

Além disso, outro aspecto a ser avaliado para a caracterização da oportunidade de negócio se refere às vantagens esperadas para parceria para a empresa estatal, conforme orientação do TCU. A Corte de Contas, inclusive, já adotou entendimento no sentido dos seguintes requisitos para que seja verificada a oportunidade de negócios: “i) finalidade empresarial abarcada no objeto social da empresa estatal, em decorrência do princípio da subsidiariedade; ii) identificação da oportunidade de negócio – previamente à escolha do parceiro – cujo escopo e objeto deve ser definido e específico, demonstrando-se as singularidades do empreendimento que

14 NIEBUHR. Joel de Menezes; NIEBUHR. Pedro Menezes. *Licitações e Contratos das Estatais*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018. p. 28.

15 ARAGÃO. Alexandre Santos de. *A exclusão de licitação nas estatais*. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024. p. 97 a 100.

sejam capazes de o diferenciar frente à generalidade das operações da empresa estatal; iii) descrição das características quantitativas e qualitativas utilizadas na escolha do parceiro e elaboração da análise de mercado para a identificação de potenciais interessados; iv) estudo de viabilidade técnica e econômica que contemple a análise de proporcionalidade da decisão, incluindo a ponderação da adequação, da necessidade e dos custos e benefícios da decisão associativa; v) motivação para a escolha do agente econômico privado, apresentando as razões de fato e de direito que fundamentam todas as suas decisões, e especial nos casos de ausência de mais de um agente econômico possível e vi) justificativa da impossibilidade de procedimento competitivo nos termos da Lei 13.303/2016, que não se restrinja a fundamentos derivados da *affectio societatis* – por potencial afronta ao princípio da impessoalidade”.¹⁶

De acordo com Dawison Barcellos e Ronny Charles Lopes de Torres¹⁷, “de maneira geral, as oportunidades de negócio se prestarão a viabilizar parcerias com agentes privados para a consecução de objetos ou objetivos que, isoladamente, a empresa estatal não teria capacidade de obter ou desenvolver, ou, se empreendesse por conta própria, haveria consequências que violariam, de maneira desarrazoada, o princípio da busca pela vantagem competitiva”.

Ressalta-se, ademais, que o próprio dispositivo determina que a escolha do parceiro para a oportunidade de negócio, que, vale reforçar, deve ser definida e específica, precisa estar associada às suas características particulares.

Além disso, é importante mencionar que a parceria entre as partes exigida pelo dispositivo legal na hipótese em comento é interpretada como uma efetiva união de esforços para a exploração da oportunidade de negócio, para o atingimento de um objetivo comum, ou seja, é a busca por se atingir um resultado comum esperado, diferentemente do que ocorre em um contrato de mera prestação de serviços.

É o que destaca o autor Alexandre Santos Sampaio¹⁸, que, inclusive, denomina a hipótese de não incidência de licitação trazida no art. 28, § 3º, II, da Lei das Estatais, de parceria empresarial:

Outra hipótese de afastamento das regras licitatórias exposta na Lei das Estatais é a parceria empresarial. Sobre isso, cumpre ressaltar que, diferentemente de um contrato de prestação de serviços, em que determinada contratada executa o objeto pretendido pela empresa estatal em troca de uma contraprestação em pecúnia, **a parceria é uma união de esforços para o atingimento de um objetivo comum.**

Nesse tipo de relação não há partes contratantes, mas parceiros; não há remuneração por produtos ou serviços, mas compartilhamento de resultados. Assemelha-se a uma sociedade criada para o cumprimento de

16 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.744/2021. Plenário. Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão: 21.08.2021.

17 BARCELOS, Dawison; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Licitações e Contratos nas Empresas Estatais*. São Paulo: Jus Podivm, 2023. p. 124.

18 SAMPAIO, Alexandre Santos. *A Não Incidência da Licitação nas Empresas Estatais*. 2ª ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 90.

um propósito específico, apesar de não ser necessário, para se caracterizar uma parceria, a criação de uma nova pessoa jurídica.

Nesse espeque, a parceria é a busca por se atingir um resultado comum esperado. Não basta que o instrumento que regule a relação seja nominado como termo de parceria ou como acordo de cooperação de cooperação técnica, por exemplo, pois é necessário que os seus objetivos demonstrem que há um agregamento de recursos para a busca de determinado resultado comum. (sem grifos no original)

Quanto ao dispositivo legal objeto de análise também incumbe salientar que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2488/2018 - Plenário¹⁹, ao analisar a legalidade de parceria celebrada entre a Telebrás e empresa privada, identificou os requisitos²⁰ considerados necessários pela Corte para possibilitar a contratação direta por estatal de empresa para a formação de parceria por oportunidades de negócio fundamentada no disposto no art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016.

Logo, segundo a supracitada decisão do TCU, que deu origem à publicação de enunciado²¹ sobre o tema, são requisitos para a contratação direta de empresa parceira com fundamento no art. 28, § 3º, inciso II, da Lei 13.303/2016:

19 Relator Ministro Benjamin Zymler. Representação. Processo 022.981/2018-7. Data da Sessão: 31/10/2018
20 "3ª Parte - Análise do mérito desta representação

(...)

I - Análise dos fundamentos constitucionais e legais para a celebração de parcerias por empresas estatais
104. A celebração de parcerias por empresas estatais possui fundamentos constitucionais e legais, os quais podem ser invocados desde que sejam cumpridos alguns requisitos.

105. Em primeiro lugar, destaco que a avença deve obrigatoriamente estar relacionada com o desempenho por essas empresas de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais. Nessa hipótese, esses entes estarão sujeitos ao regime de direito privado, como se depreende da leitura do art. 173 da Carta Magna, verbis:
(...)

106. A Lei 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, foi promulgada em atendimento ao disposto no acima citado art. 173 da Constituição Federal. O art. 28 dessa norma legal estabelece que:

(...)

107. Da leitura desse dispositivo, depreende-se que, embora a realização de licitação seja a regra, estão previstas exceções aplicáveis aos casos em que a sociedade de economia mista esteja atuando de maneira a explorar atividade econômica relativa à sua atividade fim. Afinal, ao realizar procedimento negocial afeto à sua finalidade, a estatal poderá se valer de meios que lhe permitam competir em condições de igualdade com as empresas privadas do setor econômico em que ela atua. Em síntese, quando realizar uma negociação comercial, diretamente relacionada com as atividades que compõem seu objeto social, a empresa buscará uma solução de contratação que seja mais próxima à de uma empresa privada.

108. No caso vertente, deduz-se ser fundamental averiguar se, ao negociar parte da sua capacidade satelital com uma empresa privada, a Telebras está atuando no âmbito de sua atividade fim, em meio concorrencial privado e explorando a atividade econômica que lhe cabe

(...)

116. Dentre as alternativas consideradas viáveis, a Telebras optou pela celebração de uma parceria com a empresa Viasat, alegadamente com fulcro no art. 28, § 3º, II, da Lei 13.303/2016, a seguir transcrito:

(...)

117. Da leitura desse dispositivo legal, constato que a contratação direta da empresa parceira depende:

- a) da configuração de uma oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do estabelecido no § 4º do art. 28 da Lei das Estatais;
- b) da demonstração da vantagem comercial que se espera advirá para a empresa estatal; e
- c) da comprovação pelo administrador público de que o parceiro escolhido apresenta condições peculiares que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado; e
- d) da demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo."

21 Informativo de Licitações e Contratos nº 358 de 27/11/2018:

ENUNCIADO

São requisitos para a contratação direta de empresa parceira com fundamento no art. 28, § 3º, inciso II, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) : a) avença obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas;

a) avença obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas;

b) configuração de oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do art. 28, § 4º, da Lei das Estatais;

c) demonstração da vantagem comercial para a estatal;

d) comprovação, pelo administrador público, de que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado; e

e) demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo, servindo a esse propósito, por exemplo, a pertinência e a compatibilidade de projetos de longo prazo, a comunhão de filosofias empresariais, a complementariedade das necessidades e a ausência de interesses conflitantes.

Apresentadas as noções acima acerca da hipótese de inaplicabilidade de licitação trazida no art. 28, § 3º, inc. II, e § 4º, da Lei nº 13.303/2016, passa-se ao exame dos quesitos formulados na consulta.

Questão nº 1.

As oportunidades de negócio de que trata o artigo 28, § 3º, II e § 4º da lei federal nº 13.303/2016 podem abranger a contratação de bens e de serviços? Se sim, quais elementos diferenciam as hipóteses de contratação de bens e serviços por oportunidade de negócio das hipóteses em que a contratação de bens e serviços deve ser licitada?

Indaga a entidade consulente se a hipótese de não incidência das regras licitatórias versada no art. 28, § 3º, inc. II, e § 4º, da Lei nº 13.303/2016, pode abranger a contratação de bens e serviços.

A 4ª Inspeção de Controle Externo apresentou resposta positiva para este quesito, todavia, condicionando a possibilidade ao atendimento de determinados requisitos indicados.

Em síntese, conclui que é possível a contratação de bens e serviços do parceiro selecionado com amparo no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei 13.303/2016 desde que: (i) os bens e serviços estejam necessariamente atrelados à persecução de uma oportunidade de negócio definida e específica para exploração de atividade econômica consoante objeto social da entidade, (ii) não sirvam unicamente à fruição pela própria estatal, de forma

b) configuração de oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do art. 28, § 4º, da Lei das Estatais; c) demonstração da vantagem comercial para a estatal; d) comprovação, pelo administrador público, de que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado; e e) demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo, servindo a esse propósito, por exemplo, a pertinência e a compatibilidade de projetos de longo prazo, a comunhão de filosofias empresariais, a complementariedade das necessidades e a ausência de interesses conflitantes.

que a associação com o parceiro almeje a prestação conjunta de atividade econômica a terceiros, atentando-se sempre à potencial fragilização do concurso público para suprimento do corpo técnico da estatal (iii) que seja demonstrada a compatibilidade dos preços praticadas pelo parceiro com os de mercado e (iv) sejam atendidos os demais requisitos elencados no § 3º inciso II do dispositivo legal em comento.

Para fundamentar tais conclusões, a 4ª ICE apresentou as seguintes razões (peça 26):

Partindo-se da interpretação legal, tem-se que os parágrafos são subdivisões do assunto do caput, que, nesse caso, abrange a contratação de bens e serviços. Desta forma, não haveria vedação a que o parceiro forneça bens e serviços, desde que, frise-se, no bojo de uma oportunidade de negócio.

Especificamente, a norma excepciona o dever de licitar, inclusive na contratação de bens e serviços, desde que atendidos os demais requisitos legais.

Nesse diapasão, as estatais devem considerar elementos de avaliação subjetiva não aferíveis em um certame licitatório, vinculadas a uma oportunidade de negócio, ou seja, é essencial que essa “associação” incremente a capacidade competitiva ou concorrencial das estatais no mercado.

Assim, conclui-se que o instituto da “inaplicabilidade da licitação” não socorre avenças que visem a aquisição pura e simples de bens e serviços para fruição própria, mas há um “plus”, qual seja, a necessidade de um agregamento de recursos (capital, intelectual ou em bens e serviços) para a busca de determinado resultado comum, incrementando a capacidade competitiva da estatal por meio de características particulares do “parceiro”, objetivando, assim, uma oportunidade de negócio.

Com maestria, Ronny Charles e Dawison Barcelos admitem que:

“... as oportunidades de negócio se prestarão a viabilizar parcerias com agentes privados para a consecução de objetos ou de objetivos que, isoladamente, a empresa estatal não teria capacidade de obter ou desenvolver, ou, se empreendesse por conta própria, haveria consequências que violariam, de maneira desarrazoada, o princípio da busca pela vantagem competitiva.” (LICITAÇÕES E CONTRATOS NAS EMPRESAS ESTATAIS, Ronny Charles Lopes De Torres e Dawison Barcelos, fl. 110)

Assim, a escolha do parceiro deverá estar alicerçada na demonstração de que a comunhão de esforços terá características particulares e extraordinárias.

A respeito do tema, o TCU no Acórdão nº 2488/2018 – Plenário, definiu os requisitos para a contratação direta sob o fundamento da oportunidade de negócios, sendo eles:

- Avença obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas;
- Configuração de oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do artigo 28, § 4º, da Lei das Estatais;
- Demonstração da vantagem comercial para a estatal;
- Comprovação, pelo administrador público de que o parceiro escolhido apresenta condições peculiares que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado; e
- Demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo.

Dito isso, entende-se que é possível a contratação de bens e serviços, nos moldes do artigo 28, §3º, II e §4º da lei federal nº 13.303/2016, desde que preenchidos os requisitos elencados no dispositivo e estejam, necessariamente, vinculados à persecução de uma oportunidade de negócio futura definida e específica para prestação de exploração de atividade econômica ao mercado no qual a empresa estatal esteja inserida, o que já vem a demonstrar a diferença da contratação pura e simples de bens e serviços por meio de licitação.

Adicionalmente, com o objetivo de impedir eventuais ações de burla ao instituto do concurso público para contratação de pessoal para a estatal, deve-se deixar consignada a impossibilidade de formação de parceria objetivando apenas ampliar a capacidade de fornecimento de bens e de serviços que a própria entidade já tenha condições técnicas de realizar ou de desenvolver internamente, ainda que seja para o desenvolvimento de novos produtos ou serviços.

Em resumo, a mens legis do dispositivo (não à toa inserido tão somente na Lei das Estatais, e não replicado na Nova Lei Geral de Licitações e Contratos) visa a incrementar a competitividade das estatais, entidades da Administração Indireta que exploram atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

Neste sentido, e que não se vislumbra impedimento que a estatal se utilize do art. 28, §3º da Lei 13.303/16 para que, em função do termo de parceria firmado, o parceiro possa prestar serviços e bens, entretanto estes devem estar atrelados à oportunidade de negócio específica, definida e futura, com preços compatíveis com o mercado, às particularidades do parceiro e à inviabilidade do procedimento competitivo, o que deverá estar justificado e exaustivamente demonstrado no procedimento administrativo por parte da Estatal, sempre havendo necessidade da demonstração do interesse público a ser alcançado. Insta esclarecer que o termo de parceria firmado por intermédio do art. 28, §3º da Lei 13.303/16 não deve ser interpretado como um permissivo para que quaisquer bens e serviços sejam afastados do procedimento licitatório por parte da Estatal, porquanto a licitação é a regra. Destarte, o art. 28, §3º da Lei 13.303/16 não pode servir de embasamento legal às contratações que se prestem a suprir as necessidades da própria entidade pública ainda que detenha natureza jurídica de direito privado.

Ao revés, serve para otimizar sua competitividade na persecução de oportunidades de negócios específicas e definidas atinentes à prestação da atividade econômica descrita em seu contrato social, para a qual a associação a particular lhe agregue alguma vantagem competitiva.

Com este entendimento, afasta-se o risco de o dispositivo dar azo a hipóteses de eventuais burlas ao instituto da licitação.

Neste sentido, a proposta de resposta ao questionamento 1 é a seguinte:

Os bens e serviços que estejam necessariamente atrelados à persecução de uma oportunidade de negócio definida e específica (que beneficie ambos os parceiros), às particularidades do parceiro e à inviabilidade do procedimento competitivo para exploração de atividade econômica, consoante objeto social da entidade e do parceiro, podem ser abrangidos pela oportunidade de negócio, desde que exaustivamente justificados pela autoridade administrativa visando sempre demonstrar os pressupostos para utilização do instituto em questão e o interesse público a ser atingido o qual necessita ser também demonstrado.

O que diferencia a contratação de bens e serviços por licitação são justamente os requisitos trazidos pelo art. 28, §3º da Lei federal nº 13.303/2016.

Em procedimentos licitatórios, os bens e serviços não precisam estar atrelados à oportunidade de negócio definida e específica, tampouco às particularidades do parceiro ou à inviabilidade do procedimento competitivo.

Em resumo, é possível a contratação de bens e serviços do parceiro selecionado com amparo no art. 28, §3º, II da Lei 13.303/16 desde que: (i) os bens e serviços estejam necessariamente atrelados à persecução de uma oportunidade de negócio definida e específica para exploração de atividade econômica consoante objeto social da entidade, (ii) não sirvam unicamente à fruição pela própria estatal, de forma que a associação com o parceiro almeje a prestação conjunta de atividade econômica a terceiros, atentando-se sempre à potencial fragilização do concurso público para suprimento do

corpo técnica da estatal (iii) que seja demonstrada a compatibilidade dos preços praticadas pelo parceiro com os de mercado e (iv) sejam atendidos os demais requisitos elencados no § 3º inciso II do dispositivo legal em comento.

O Ministério Público de Contas também se pronunciou pela apresentação de resposta positiva ao questionamento, ponderando que, para tanto, a estatal que contratar com base no inciso II do § 3º do art. 28 da Lei nº 13303/16 “deverá demonstrar cabalmente que o negócio lhe é favorável, assim como deve aclarar sobre a vantajosidade em contratar o parceiro escolhido para fornecer bens ou serviços, além dos motivos pelos quais só poderia ocorrer com base na efetivação de oportunidade de negócio (associação entre empresas, nas mais variadas formas), em detrimento do disposto nos art. 29 e 30, da citada normativa, que cuidam de dispensa e contratação direta, respectivamente”, conforme fundamentação a seguir (peça 27):

Da leitura dos dispositivos acima citados, é possível se inferir que a chamada “lei das estatais” albergou normas específicas para as contratações envolvendo as atividades finalísticas das empresas estatais, conforme art. 28, § 3º, para as quais consideram-se inaplicável o regime comum de contratação. Acerca do tema, importante destacar o disposto no Acórdão nº 2488/18-Plenário, do Tribunal de Contas da União, que assim abordou o tema:

107. Da leitura desse dispositivo, depreende-se que, embora a realização de licitação seja a regra, estão previstas exceções aplicáveis aos casos em que a sociedade de economia mista esteja atuando de maneira a explorar atividade econômica relativa à sua atividade fim. Afinal, ao realizar procedimento comercial afeto à sua finalidade, a estatal poderá se valer de meios que lhe permitam competir em condições de igualdade com as empresas privadas do setor econômico em que ela atua. Em síntese, quando realizar uma negociação comercial, diretamente relacionada com as atividades que compõem seu objeto social, a empresa buscará uma solução de contratação que seja mais próxima à de uma empresa privada.

(...)

113. Nesse sentido, friso que o caput do art. 31 da Lei das Estatais determina que os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da economicidade, da probidade administrativa, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo devem reger os contratos no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, com vistas a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa. 114. Por via de consequência, cabe verificar se tais princípios foram ou não observados no caso vertente e, caso não tenham sido, se isso prejudicou a economicidade do negócio jurídico sob comento.

(...)

117. Da leitura desse dispositivo legal, constato que a contratação direta da empresa parceira depende:

- a) da configuração de uma oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do estabelecido no § 4º do art. 28 da Lei das Estatais;
- b) da demonstração da vantagem comercial que se espera advirá para a empresa estatal; e
- c) da comprovação pelo administrador público de que o parceiro escolhido apresenta condições peculiares que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado; e
- d) da demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo.

118. No caso vertente, saliento que a (...) não apresentou estudos detalhados e prévios que embasassem a celebração da parceria em tela e permitissem verificar o atendimento dos requisitos expostos no parágrafo acima. Logo, restou caracterizada uma falha grave, cujas consequências serão analisadas ao longo deste voto.

É possível se inferir, portanto, que a possibilidade de aquisição de bens e serviços com fulcro no citado dispositivo deve estar necessariamente atrelada à oportunidade de negócio, atendendo-se também os requisitos elencados na decisão acima.

Desta feita, esta Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas entende que o primeiro quesito pode ser respondido nos seguintes termos: a estatal que contratar com base no inciso III, do art. 28, da Lei nº 13303/16, deverá demonstrar cabalmente que o negócio lhe é favorável, assim como deve aclarar sobre a vantajosidade em contratar o parceiro escolhido para fornecer bens ou serviços, além dos motivos pelos quais só poderia ocorrer com base na efetivação de oportunidade de negócio (associação entre empresas, nas mais variadas formas), em detrimento do disposto nos art. 29 e 30, da citada normativa, que cuidam de dispensa e contratação direta, respectivamente.

Por sua vez, a Procuradoria-Geral do Estado, também instada a apresentar manifestação nestes autos sobre o tema (peça 23), concluiu quanto à questão nº 1 que “o exercício da oportunidade de negócio do art. 28, §3º, II e §4º da Lei das Estatais pode incluir a aquisição de bens e serviços, desde que relacionados diretamente ao objeto social da empresa estatal, mas em hipótese alguma, pode se resumir a esta aquisição, devendo de forma clara e explícita formular parceria mais abrangente que demonstre um caráter associativo que vá além da mera aquisição do bem ou serviço.”

Verifica-se que as três manifestações contidas no expediente sobre o primeiro quesito convergem pela possibilidade de que a hipótese de parceria por oportunidades de negócio sem incidência das regras licitatórias, amparada no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei 13.303/2016, pode abranger a contratação de bens e de serviços, desde que preenchidos determinados requisitos.

Em linhas gerais, corroboro o entendimento uniforme apresentado no sentido de que a resposta ao questionamento pode ser positiva, demonstrado o atendimento a certas exigências decorrentes da interpretação do dispositivo.

Infere-se do texto legal em exame que não foram definidos quais seriam os possíveis objetos das parcerias por oportunidades de negócio mediante inaplicabilidade de licitação e que tampouco há disposição expressa sobre os limites ou situações excetuadas:

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

(...)

§3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas

da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

§ 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente.

Assim, para que seja possível concluir se a hipótese de não incidência das regras licitatórias para as estatais prevista no inciso II do § 3º do art. 28 da Lei nº 13.303/2016 pode abranger a contratação de bens e de serviços, é fundamental ter em mente que as oportunidades de negócio referidas no inc. II devem estar inseridas no contexto de uma parceria, conforme bem evidenciado no dispositivo legal em tela, bem como que a regra geral para a contratação de bens e de serviços pelas empresas públicas e pelas sociedades de economia mista é que essas sejam precedidas de licitação.

Consoante já observado na exposição inicial sobre o dispositivo em tela, o próprio § 4º do art. 28 da Lei nº 13.303/2016 dispõe que são consideradas oportunidades de negócio “a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente”, de modo que o texto legal define oportunidades de negócio como a própria formação e a extinção de parcerias, em um sentido amplo.

Logo, compreende-se que a exploração por estatal e por particular de uma oportunidade de negócio identificada, que deve ser definida e específica, com vantagens esperadas para a estatal, requer o estabelecimento de uma parceria traduzida na efetiva união de esforços entre as partes, com vistas ao atingimento de um objetivo comum, ou seja, que configure a busca por se atingir um resultado comum esperado, diversamente do que ocorre em um contrato de mera prestação de serviços ou para a aquisição de bens.

A necessidade do caráter cooperativo ou associativo nas parcerias previstas no inciso II do § 3º do art. 28 da Lei das Estatais é destacada na lição de Alexandre Santos de Aragão²²:

22 ARAGÃO. Alexandre Santos de. A exclusão de licitação nas estatais. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2024. p.82 e 83.

Naturalmente que a figura contratual cooperativa não pode, repisamos, consistir na mera prestação comutativa de serviços (dinheiro *versus* serviços), e sim verdadeira união de esforços para exploração de oportunidade de negócio, dividindo seus riscos e bônus.

Há que se destacar inclusive ser vedada a utilização de parceria contratual como subterfúgio para mascarar um contrato que materialmente continuasse sendo de mera prestação de serviços, que pelas regras desse deve se pautar. Uma parte não faz algo em troca de algo a ser feito pela outra, com cada uma dessas prestações interessando apenas à parte que a recebe, como ocorre nos contratos em sentido mais usual, nos contratos comutativos. Em um contrato colaborativo, associativo, ou seja, em uma parceria, cada uma dessas prestações interessam a ambas as partes, e interessam-nas não de *per se*, mas, sim, pelo benefício comum que, somadas, podem gerar.

O contrato associativo consubstancia, portanto, conjunção de esforços, ultimando-se benefícios econômicos às partes, como o compartilhamento de receitas, além de tecnologia, em prol de objetivos comuns.

Assim, o caráter cooperativo ou associativo que deve estar presente em tais parcerias, constituindo verdadeira união de esforços para exploração de oportunidade de negócio, nos moldes descritos, configura importante ponto de distinção entre as parcerias por oportunidades de negócio previstas no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016, e um mero contrato de prestação de serviços ou de fornecimento de bens.

Destarte, percebe-se que para que uma parceria vinculada a oportunidades de negócio possa abranger a contratação de bens ou serviços, tais bens e serviços devem estar necessariamente atrelados à persecução da oportunidade de negócio definida e específica pela estatal, em que reste evidenciada a efetiva união de esforços entre a estatal e o parceiro com vistas ao atingimento de um objetivo comum, o que deve incluir a geração de uma vantagem competitiva na prestação de serviços a terceiros, dentro da exploração de sua atividade econômica, conforme bem salientado pela 4ª Inspeção de Controle Externo.

Dessa forma, o objeto da parceria não pode se limitar ao mero fornecimento de bens ou à prestação dos serviços à estatal, sob pena de burla à regra geral da licitação, vez que o *caput*²³ do art. 28 da Lei nº 13.303/2016 determina que os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, assim como à aquisição de bens, devem ser precedidos de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

Diante do exposto, é possível concluir quanto ao questionamento apresentado que as parcerias vinculadas a oportunidades de negócio de que trata o artigo 28, § 3º, inc. II e § 4º da Lei nº 13.303/2016, preenchidos os requisitos elencados no Acórdão nº 2488/18 - Plenário, do Tribunal de Contas da União²⁴ para a realização de parceria,

23 Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

24 I - avença obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos

podem abranger a contratação de bens e de serviços desde que tais bens ou serviços estejam necessariamente atrelados à persecução de uma oportunidade de negócio definida e específica pela estatal para a exploração de atividade econômica, e que o objeto da parceria não se limite ao fornecimento de bens ou à prestação de serviços à estatal, devendo existir uma efetiva união de esforços entre a estatal e o parceiro escolhido para o atingimento de um objetivo comum esperado, mais amplo, diverso da mera compra e venda de bens ou da prestação de serviços.

Por conseguinte, no tocante ao questionamento sobre os elementos que diferenciam as hipóteses de contratação de bens e serviços por oportunidade de negócio das hipóteses em que a contratação de bens e serviços deve ser licitada, como bem apontou a 4ª ICE, o que diferencia tais contratações são justamente as exigências acima indicadas, decorrentes da interpretação do art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016, haja vista que na ausência de tais requisitos deverão ser aplicadas as regras licitatórias, trazidas no mesmo diploma legal.

Assim, proponho a seguinte resposta à questão nº 1:

As parcerias por oportunidades de negócio de que trata o artigo 28, § 3º, inc. II e § 4º da Lei nº 13.303/2016, podem abranger a contratação de bens e de serviços desde que tais bens ou serviços estejam necessariamente atrelados à persecução de uma oportunidade de negócio definida e específica pela estatal para a exploração de atividade econômica, o que deve incluir a geração de uma vantagem competitiva na prestação de serviços a terceiros, e que o objeto da parceria não se limite ao fornecimento de bens ou à prestação de serviços à estatal, devendo existir uma efetiva união de esforços entre a estatal e o parceiro escolhido para o atingimento de um objetivo comum esperado, mais amplo, diverso da mera compra e venda de bens ou da prestação de serviços.

Devem ser preenchidos, ainda, os requisitos elencados no Acórdão nº 2488/18 - Plenário, do Tribunal de Contas da União:

- I avença obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas;
- II configuração de oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do artigo 28, § 4º, da Lei das Estatais;
- III. demonstração da vantagem comercial para a estatal;
- IV comprovação, pelo administrador público de que o parceiro escolhido apresenta condições peculiares que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado;
- V demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo.

objetos sociais das empresas envolvidas;

II. configuração de oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do artigo 28, § 4º, da Lei das Estatais;

III. demonstração da vantagem comercial para a estatal;

IV. comprovação, pelo administrador público de que o parceiro escolhido apresenta condições peculiares que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado;

V. demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo.

Caso não atendidas as exigências supracitadas, a hipótese será de mera contratação de bens ou serviços, devendo ser aplicadas as regras licitatórias trazidas na Lei nº 13.303/2016.

Questão 2.

É possível a contratação, por empresa estatal, de sociedade de propósito específico (SPE), criada por esta estatal em parceria de oportunidade de negócio com particular, com a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal, com lastro em oportunidade de negócio do artigo 28, § 3º da Lei federal nº 13.303/2016, afastando-se a incidência dos artigos 28, 29 e 30 do mesmo diploma legal, quando esta contratação dos serviços prestados pela SPE também fizerem parte da oportunidade de negócio identificada?

Depreende-se que a entidade consulente indaga, em síntese, se pode uma estatal realizar contratação direta de sociedade de propósito específico criada pela mesma estatal em parceria de oportunidade de negócio com particular, com a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal, fundamentando tal contratação direta também no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016, quando a contratação dos serviços prestados pela SPE também fizerem parte da oportunidade de negócio identificada.

Ao analisar a presente questão, a Procuradoria-Geral do Estado ponderou que a resposta depende de a contratação em questão integrar ou não a referida parceria que resultou na formação da SPE, bem como de constituir tal contratação um dos elementos da parceria formulada anteriormente e de estar relacionada a bem ou serviços desenvolvidos no conjunto desta parceria que resultou na criação da SPE.

Assim, concluiu a PGE que “para que seja possível a aquisição de bens ou serviços de uma SPE criada por empresa estatal através do art. 28, §3º, II e §4º da Lei das Estatais esta aquisição deve integrar expressamente a parceria formada e ter relação direta com os esforços conjuntos desenvolvidos no âmbito desta SPE”, entretanto, “a aquisição de bens ou serviços de forma isolada ou desconexa do processo de parceria que resultou na SPE não pode ser feito por meio do mecanismo da oportunidade de negócio do art. 28, §3º, II e §4º da Lei das Estatais.”

A 4ª Inspeção de Controle Externo apresentou resposta no sentido de entender “inviável a contratação de bens e serviços para fruição pela própria empresa estatal, dos bens e serviços proporcionados por parceiro, com fundamento pura e simplesmente no art. 28, §3º, II”, nos termos a seguir transcritos:

Em virtude da complexidade da questão, passamos à sua análise segmentada para, ao final, proceder à resposta da questão. Inicialmente, entendemos que a formação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) é ferramenta idônea à gestão de riscos por parte de empresas estatais, mormente em empreendimentos complexos e que demandam atuação conjunta com parceiros. Assim, não enxergamos

nenhuma objeção a que a parceria fulcrada no art. 28, §3º da Lei das Estatais seja instrumentalizada por meio de uma SPE.

Por outro lado, consoante esposado na resposta à questão nº 1, opinamos pela inviabilidade de que a parceria de negócio tenha “a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal” como expõe o questionamento.

Ora, o instituto trazido pelo dispositivo em comento visa proporcionar às empresas estatais que atuam em mercados concorrenciais uma ferramenta para dinamizar suas relações comerciais através da formação de parcerias para a consecução de oportunidades definidas de negócio. Nesta linha intelectual, colacionamos, novamente, excerto doutrinário sobre o tema:

“...as oportunidades de negócio se prestarão a viabilizar parcerias com agentes privados para a consecução de objetos ou de objetivos que, isoladamente, a empresa estatal não teria capacidade de obter ou desenvolver, ou, se empreendesse por conta própria, haveria consequências que violariam, de maneira desarrazoada, o princípio da busca pela vantagem competitiva.” (LICITAÇÕES E CONTRATOS NAS EMPRESAS ESTATAIS, Ronny Charles Lopes De Torres e Dawison Barcelos, fl. 110)

Assim, o objetivo do art. 28, §3º, II é elevar a capacidade concorrencial das estatais a fim de que possam competir em seus mercados com maior atratividade, o que vai de encontro à pretensão da questão de que a entidade se sirva para utilização interna dos bens e serviços disponibilizados pela sua parceira.

De sorte que, ao se permitir que a empresa estatal se beneficie para fruição própria (*i.e. interna corporis*) dos bens e serviços oferecidos por seu parceiro de negócio sem licitação ou sem outro fundamento legal para contratação direta (arts. 29 e 30) afronta a lógica da contratação direta de parceiro de negócio vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas.

Em outras palavras, entendemos como inviável a contratação de bens e serviços para fruição pela própria empresa estatal, dos bens e serviços proporcionados por parceiro, com fundamento pura e simplesmente no art. 28, §3º, II. Este mecanismo, como dito alhures, é direcionado à perseguição de oportunidades de negócio definidas e específicas no mercado em que a estatal atua, por conseguinte, inapto a que faça uso como subterfugio à regra do sistema para contratação de bens e serviços a serem usufruídos internamente, qual seja, a licitação.

Em suma, o propósito é trazer paridade concorrencial no mercado de atuação da Estatal, pela via do art. 28, § 3º, II. Caso se alargue a interpretação e se permita a contratação de bens e serviços do parceiro para uso interno, a estatal estaria alijando de plano os demais concorrentes, isto é, criando espécie de oportunidade de negócio exclusiva em que inexistente concorrência. Desta forma, ao nosso ver, afrontar-se-ia a premissa do artigo citado que é trazer paridade concorrencial à estatal no mercado de atuação e não criar uma espécie de monopólio.

Sem embargo deste posicionamento, não vislumbramos empecilho a que se contrate com fundamento em outras hipóteses de contratação direta que não seja o art. 28, §3º, II os bens e serviços oferecidos pelo parceiro a serem utilizados internamente pela estatal.

Nesta linha, a proposta de resposta ao questionamento 2 é a seguinte:

A pretensão de contratação direta com base unicamente no art. 28, §3º, II de bens e serviços oferecidos pelo parceiro “com a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal” rompe a lógica e o propósito da inovação legal trazida neste dispositivo.

Ademais, se as circunstâncias fáticas e jurídicas viabilizarem o enquadramento da contratação direta em outro dispositivo que não seja o art. 28, §3º, II, não vislumbramos, a priori, embaraço a que a empresa estatal contrate bens e serviços oferecidos por seu parceiro de negócio.

Neste caso, todavia, a contratação direta estará regida pelos dispositivos regentes da Lei 13.313/16 que tratam sobre a dispensa e inexigibilidade, cabendo à Estatal demonstrar o respectivo amoldamento a uma das hipóteses legais. Destarte, a nota distintiva entre esta hipótese e a analisada na questão 01 é que nesta última a aquisição de bens e serviços junto ao parceiro visa potencializar as condições competitivas de a estatal, em arranjo de parceria, concorrer no mercado em que compete com outros concorrentes, o que encontra amparo na legislação. Por outro lado, na questão 2, a estatal busca adquirir tais serviços com a finalidade de atender apenas a seu próprio interesse, desatrelada de pretensão comercial em mercado concorrencial, o que não encontra respaldo legislativo.

O Ministério Público de Contas igualmente manifestou-se pela impossibilidade da contratação aventada, nos moldes a seguir:

Conforme bem ponderado no Parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Estado (peça 23), na situação apresentada, não está a se tratar de atuação associativa, mas sim de mera contratação de bens ou serviços a ser realizada entre a empresa estatal e uma pessoa jurídica criada entre tal empresa e um parceiro de negócio (Sociedade de Propósito Específico), fundamentada no art. 28, §3º, II2 e §4º da Lei nº 13303/16.

Salta aos olhos o fato de: 1) no caso descrito, a criação de uma SPE com a finalidade única e específica de prestação de serviços inerentes e exclusivos para a própria estatal. Isso porque, se engendrada da forma posta, não haveria necessidade de formalização de novo vínculo associativo entre a SPE e a empresa que a instituiu, e, 2) principalmente, pelo fato de a situação aventada equipara-se à mera prestação de serviço por terceiro à entidade contratante, reforçando a impossibilidade de utilização do art. 28, §3º, II3 e §4º da Lei das Estatais para justificar tal contratação.

Importante destacar, ainda, que a “oportunidade de negócio” reforça a ideia da persecução de exploração de atividade de caráter econômico, inerente às empresas estatais. Nesse sentido, leciona LUIZ EDUARDO ALTEMBURG DE ASSIS²⁵:

Com efeito, ao adotar a expressão “oportunidade de negócio”, o legislador positivou conjuntura de forte conotação empresarial, sem paralelo no direito posto e notoriamente plurissignificativa, o que se confirma pela abrangência da definição positivada no §4º desse dispositivo. Por “oportunidade de negócio definida e específica”, entende-se uma situação singular propícia à realização de um empreendimento bem delimitado dentro de um espectro mais abrangente que constitui o objeto social da empresa estatal. São situações peculiares, provocadas por necessidades relacionadas à atividade empresarial da empresa estatal, que poderão ensejar a formação ou extinção de parcerias empresariais e outras operações de aquisição e alienação de ativos estratégicos.

Da leitura conjugada dos §§ 3º, II, e 4º do artigo 28 da Lei n. 13.303/2016, infere-se que a escolha do particular para a formação e extinção de parcerias, aquisição e alienação de participações societárias e outras formas associativas, além de operações no mercado de capitais, não se submete ao regime geral da contratação das empresas estatais. Isso significa que, na formação dessas parcerias, a escolha do particular deve ocorrer mediante procedimentos mais adaptados às práticas de mercado e sempre em função de características relacionadas às peculiaridades de determinada

25 ALTEMBURG DE ASSIS, Luiz Eduardo. As parcerias em oportunidades de negócio na Lei nº 13.303/2016. Disponível em: <https://www.mnadvocacia.com.br/as-parcerias-em-oportunidades-de-negocio-na-lei-no-13-303-2016/>. Consultado em: 11 de junho de 2024.

oportunidade de negócio. O mesmo se aplica a outras formas empresariais tipicamente associativas que não se enquadram perfeitamente ao conceito lógico jurídico de parceria empresarial. Ainda segundo o dispositivo legal, em todos os casos, a escolha direta de um parceiro privado supõe que se justifique a inviabilidade de um procedimento competitivo.

(...)

A hipótese de inaplicabilidade de licitação retratada nesse dispositivo legal assume a compreensão de que a atividade empresarial é dinâmica e pautada por uma racionalidade econômica que exige maior flexibilidade e sucessivas adaptações às práticas do mercado, principalmente quando exercida em ambiente concorrencial. Mesmo no âmbito das empresas, a publicidade quanto a estratégias comerciais, a vinculação à rigidez do procedimento previsto em lei, ao excesso de objetividade de um Edital que impede qualquer forma de negociação substancial e às exigências estritamente formais que imprimem morosidade às tratativas são circunstâncias que simplesmente podem inviabilizar a formação de parcerias empresariais, impossibilitando o aproveitamento dessas oportunidades de negócio.

Assim, assiste razão à 4ª ICE quanto à ponderação relativa à criação de empresa para a prestação de serviço específico e exclusivo para a estatal, uma vez que a oportunidade de negócio efetivamente visa colocar em situação de paridade concorrencial a estatal frente aos prestadores de serviço privados.

Desta feita, a contratação de SPE por empresa estatal para prestação exclusiva de serviços desvirtua o propósito do disposto no art. 28, §3º, II e §4º, da Lei nº 13303/16, que seria de “fomentar” a atuação da estatal em mercado concorrencial, em condições competitivas, sendo inviável, portanto, a contratação nestes termos, equiparando-se a situação aventada à mera prestação de serviço por terceiro à entidade contratante, reforçando, portanto, a impossibilidade de utilização da chamada “oportunidade de negócio” para justificar tal contratação.

Entendo que a resposta ao questionamento deve ser negativa, em consonância com as conclusões apresentadas acerca do questionamento nº 1 da consulta.

Com efeito, consoante explicitado na resposta à primeira questão, as parcerias por oportunidades de negócio de que trata o artigo 28, § 3º, inc. II e § 4º da Lei nº 13.303/2016, preenchidos os requisitos indicados, podem abranger a contratação de serviços ou de bens, contudo, o objeto da parceria não pode se limitar ao fornecimento de bens ou à prestação de serviços à estatal.

Desse modo, em síntese, desde que preenchidos os requisitos elencados no Acórdão nº 2488/18 - Plenário, do Tribunal de Contas da União, se os serviços estiverem necessariamente atrelados à persecução de uma oportunidade de negócio definida e específica pela estatal para a exploração de atividade econômica, e havendo efetiva união de esforços entre a estatal e o parceiro escolhido para o atingimento de um objetivo comum esperado, mais amplo, diverso da mera prestação de tais serviços à estatal, refletindo-se em vantagem competitiva, a parceria por oportunidades de negócio amparada no art. 28, § 3º, inc. II, pode abranger a prestação desses serviços.

Entretanto, como bem destacou a PGE na manifestação contida na peça 23, é necessário ressaltar que na hipótese questionada se extrai que “não se está mais a

falar em atuação associativa, mas sim em relação de mera contratação de bens ou serviços feita pela empresa estatal com outra pessoa jurídica que foi resultado de parceria formada anteriormente com fundamento na oportunidade de negócio do art. 28, §3º, II e §4º da Lei das Estatais.”

Destarte, a contratação por estatal de uma sociedade de propósito específico formada pela estatal com particular com fundamento no art. 28, § 3º, II e § 4º da Lei das Estatais, com a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal não se enquadra na hipótese de inaplicabilidade de licitação de parceria vinculada a oportunidades de negócio, visto que se verifica existir mera contratação de prestação de serviços pela sociedade de propósito específico à estatal, inexistindo intenção associativa ou cooperativa em tal contratação.

Em suma, constata-se que a contratação de prestação de serviços à estatal de forma isolada, ainda que os serviços sejam prestados por SPE que tenha sido constituída mediante parceria vinculada a oportunidades de negócio, não reflete a exploração de uma oportunidade de negócio e sim a mera satisfação de interesses próprios da estatal, afastando-se da hipótese trazida no art. 28, § 3º, inc. II e § 4º, da Lei nº 13.303/2016. Por conseguinte, em tal contratação devem ser observadas as demais regras licitatórias.

Verifica-se que é nesse sentido o entendimento externado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 3230/2020 - Plenário²⁶, em processo de Relatório de Levantamento – instaurado com o objetivo de conhecer o processo de trabalho de parcerias estratégicas do Banco do Brasil S.A. e suas subsidiárias, bem como a motivação, a governança e a sua respectiva aderência às normas e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União –, pois em tal decisão o TCU considerou que as novas empresas constituídas com as eventuais parcerias de estatais devem oferecer produtos e serviços diretamente aos usuários dos serviços e não à pessoa jurídica representativa da empresa estatal, sendo defesa a configuração de hipótese de mera prestação de serviços e contraprestação remuneratória:

Contudo, destaco, por derradeiro, dentre os riscos gerais para formação de parcerias estratégicas por empresas estatais, o relativo a irregularidades na contratação direta (dispensa de licitação) da associação formada.

*É pacífico neste Tribunal que o Estado não pode se valer de técnicas societárias com a finalidade de burlar o regime constitucional aplicável às empresas estatais. No bojo da deliberação que culminou no **Acórdão 1220/2016-TCU-Plenário**, reforcei o entendimento pela impossibilidade de contratação direta de empresa com participação estatal minoritária, controlada por acordo de acionistas.*

Defendi em variadas ocasiões, sobretudo no voto condutor da mencionada decisão, que o exercício pelo Estado da preponderância do poder de controle numa empresa público-privada importa na sua caracterização como uma sociedade de economia mista de fato.

26 Relator: Bruno Dantas. Processo nº [018.149/2020-0](#). Data da sessão: 02/12/2020.

Dessa forma, é preocupação legítima da unidade instrutora a real necessidade de distinguir em que medida a formação de parceria estratégica e a relação da nova empresa formada com a estatal diferem das situações do precedente acima mencionado. **Como bem pontuado, a distinção precípua restringe-se ao fato de que as novas empresas constituídas com as eventuais parcerias de estatais na área financeira devem oferecer produtos e serviços diretamente aos usuários dos serviços do banco e não à pessoa jurídica representativa da empresa estatal.**

Em outras palavras, entende-se que, na esfera do vínculo entre a estatal e nova empresa legitimamente constituída em parceria com setor privado, as relações contratuais devem estar exclusivamente relacionadas à atuação conjunta de ambas no negócio da estatal, sendo defesa a configuração de hipótese de mera prestação de serviços e contraprestação remuneratória. (sem grifos no original)

Cabe esclarecer, por fim, que, diversamente do apontado no parecer jurídico da entidade consulente (peça 4) como fundamento para a resposta pela possibilidade da contratação questionada, no Acórdão nº 585/2019 - Plenário²⁷, do Tribunal de Contas da União, não houve reconhecimento por parte do TCU de que não havia irregularidade em contratação, por estatal, dos serviços prestados pela sociedade de propósito específico que seria criada em parceria entre a estatal e empresa privada, a despeito da existência de uma instrução técnica inicial nesse sentido.

O que se constata da leitura do Acórdão nº 585/2019 - Plenário é que não houve julgamento do mérito da Representação submetida ao exame do TCU, referente a possíveis irregularidades na criação de empresa privada de logística para transporte aéreo de cargas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) em parceria com a Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A., com fundamento no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016, e à sua contratação direta pela ECT para o transporte aéreo de cargas postais da estatal. Por meio do aludido Acórdão houve a conversão do julgamento em diligência e, posteriormente, com o anúncio do cancelamento da realização da parceria pela ECT, reconheceu o TCU a perda do objeto da Representação e determinou o encerramento do processo, o que se por intermédio do Acórdão 2446/2019 - Plenário²⁸.

Logo, conquanto tenha havido inicial manifestação de unidade técnica do TCU no sentido da inexistência de irregularidade em caso concreto de contratação semelhante à questionada na indagação em exame, verifica-se que, contrariamente ao afirmado, não houve a apreciação do caso por parte do Tribunal de Contas da União.

Assim, proponho a seguinte resposta para a questão nº 2:

Não é possível a contratação direta por empresa estatal, com amparo no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016, de sociedade de propósito específico criada por essa estatal em parceria de oportunidade de negócio com particular, com a finalidade exclusiva

27 Relator: Ana Arraes. Processo nº 000.452/2018-1. Data da sessão: 20/03/2019.
28 Relator: Ana Arraes. Processo nº 000.452/2018-1. Data da sessão: 09/10/2019.

de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal, visto que a contratação da prestação de serviços à estatal de forma isolada não reflete a exploração de uma oportunidade de negócio e sim a mera satisfação de interesses próprios da estatal, afastando-se, assim, da hipótese trazida no art. 28, § 3º, inc. II e § 4º, da Lei nº 13.303/2016.

Questão nº 3.

Realizada parceria entre empresa estatal e particular, fundamentada em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal, é possível a contratação direta, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial, criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre empresa estatal criada para prestar serviços específicos à administração pública e por particular, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada?

Em suma, da leitura do quesito acima o que se extrai é que a entidade consulente questiona se é possível que pessoa jurídica de direito público interno realize contratação direta de consórcio empresarial integrado por empresa estatal criada para prestar serviços específicos à Administração Pública e particular, consórcio esse formado com amparo no artigo 28, § 3º, inc. II e § 4º da Lei nº 13.303/2016.

Cabecitar, de início, que, embora a PGE tenha apontado aspectos relevantes acerca do tema na manifestação apresentada nos autos, não se posicionou conclusivamente no sentido de ser ou não possível a contratação aventada no questionamento.

Por sua vez, a 4ª ICE concluiu que a resposta ao quesito deve ser negativa, manifestação que foi corroborada pelo MPC:

Inicialmente é importante pontuar que entendemos juridicamente viável que o consórcio formado com base no art. 28, §3º, II entre empresa estatal e parceiro privado preste serviços à Administração Pública direta, especialmente se seguir a uma licitação, regra do sistema brasileiro de contratações públicas. Ora, é possível cogitar que oportunidade de negócio definida e específica almejada pela parceria tenha como contratantes a Administração Pública Direta.

Vencida essa observação, passamos à análise da viabilidade de o ente público contratar este modelo de arranjo empresarial pela via da contratação direta. Antes de esquadrihar a resposta propriamente dita, é oportuno tecer alguns comentários sobre as premissas que adotamos para nossa resposta. Quando a pergunta se refere à “contratação direta”, estamos supondo referir-se à dispensa de licitação do art. 75 da Lei 14.133/21. Isto porque, a próxima questão suscitada pela consulente trata da outra espécie de contratação direta, qual seja a inexigibilidade²⁹ de licitação. Portanto, por exclusão, infere-se que este questionamento se restrinja à contratação direta por dispensa de licitação.

Nesta linha, sem a pretensão de esgotar todas as hipóteses arroladas no extenso artigo 75 da NLLC, focaremos no inciso IX³⁰, vez que o correspondente

29 Lei 14.133/21, Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

30 Lei 14.133/21, 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

na Lei 8.666/93 (art. 24, VIII³¹) era o fundamento tradicional para situações nas quais as pessoas jurídicas de direito público interno intentavam contratar por dispensa de licitação entidades privadas da Administração Pública Indireta – circunstância arrolada neste questionamento.

Aproveitando da correspondência entre os dispositivos citados, vale destacar que, ainda sob os auspícios da lei revogada, Marçal Justen Filho³² sustentava que a aplicação da norma tinha como requisitos subjetivos: (i) tratar-se a contratante de ente da Administração Pública Direta, logo pessoa jurídica de direito público da administração direta e (ii) a empresa estatal, seja empresa pública ou sociedade de economia mista, fosse prestadora de serviço público, o que afastava as exploradoras de atividade econômica. Marçal Justen vai ainda mais longe, asseverando que a aplicação da norma às estatais exploradoras de atividade econômica estaria eivada de inconstitucionalidade, vez que a elas se aplica o regime jurídico das empresas privadas (CF, art. 173, §1º, II).

Na mesma linha intelectual, por ocasião da edição da Orientação Normativa 13/2009, a Advocacia-Geral da União fixou o entendimento de que:

Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista que exerça atividade econômica não se enquadra como órgão ou entidade que integra a Administração Pública, para os fins de dispensa de licitação com fundamento no inc. VIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

Entendemos que este raciocínio continua integralmente válido na medida em que, ao se cotejar os dispositivos entre os diplomas legais, percebe-se que as singelas alterações são mais redacionais do que estruturais. A rigor, a única mudança estrutural se refere à supressão do requisito de que a contratada tenha sido criada “em data anterior à vigência desta Lei”.

Deste modo é seguro sustentar que, para o amoldamento do inciso XIX do art. 75 da NLLC, enquanto a contratante deva pertencer à Administração Pública Direta, a contratada deve ser empresa estatal prestadora de serviço público criada para o fim específico do objeto pretendido pela Administração contratante. Com isso, afasta-se a possibilidade de contratação direta das estatais exploradoras de atividade econômica, ao menos com fulcro neste dispositivo.

Sobre a natureza jurídica da CELEPAR (sociedade de economia mista, consoante art. 1º de seu estatuto social³³), se prestadora de serviço público ou exploradora de atividade econômica, temos que assumir tratar-se da segunda opção. A conclusão parte, num primeiro momento, das lições doutrinárias de Celso Antônio Bandeira de Mello para quem:

“A distinção entre uma coisa e outra é óbvia. Se está em pauta atividade que o Texto Constitucional atribuiu aos particulares e não atribuiu ao Poder Público, admitindo, apenas, que este, excepcionalmente, possa empresá-la quando movido por ‘imperativos da segurança nacional’ ou acicatado por ‘relevante interesse coletivo’, como tais ‘definidos em lei’ (tudo consoante dispõe o art. 173 da Lei Magna), casos em que operará, basicamente, na conformidade do regime de Direito Privado, é evidente que em hipóteses quejandas não se estará perante atividade pública, e, portanto, não se estará perante serviços públicos.



31 esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; Lei 8.666/93, Art. 24. É dispensável a licitação: VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

32 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 17. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

33 https://www.celepar.pr.gov.br/sites/celepar/arquivos_restritos/files/documento/2023-01/estatuto_social_celepar_2022.pdf

Como não há previsão constitucional de que serviços de “Tecnologia da Informação e Comunicação -TIC” sejam prestados pelos entes públicos, é seguro concluir que a CELEPAR tem natureza jurídica de exploradora de atividade econômica.

Em notas conclusivas sobre este ponto, temos que, pela natureza jurídica de sociedade de economia mista de exploradora de atividade econômica da CELEPAR³⁴, já se mostra inviável a hipótese de dispensa de licitação fulcrada no inciso IX do art. 75 da Lei 14.133/21.

Outro ponto fulcral do questionamento diz respeito à circunstância de que os bens e serviços seriam prestados à Administração Direta pelo consórcio criado na forma do art. 278³⁵ da Lei federal nº 6.404/1976 entre a empresa estatal e a parceira de negócio selecionada. Ademais, ressalta a questão que as atividades prestadas estariam abrigadas no objeto social da empresa estatal consorciada.

Novamente partindo da premissa de que o amoldamento ocorreria no inciso IX do art. 75 da NLCC, ante a constatação de ser o mais condizente com as pretensões do questionamento, o ponto-chave para a resposta é definir se o consórcio formado entre uma empresa estatal e um particular integra o conceito de “prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico”, conforme dicção legal.

De antemão, é interessante pontuar que consórcio tem natureza jurídica de contrato, constatação extraída da própria redação do art. 287 da Leis das S/As. Logo, sua constituição não enseja a criação de nova entidade da Administração Indireta, o que, entretanto, exigiria lei específica para criação ou autorização de entidade.

Aliando este ponto à exigência do inciso IX do art. 75 da NLCC de que o órgão ou entidade a ser contratada integre a Administração Pública, entendemos antijurídico que um consórcio se amolde ao preconizado na norma.

O parecer da PGE-PR (fl. 25, peça 23) parece caminhar no mesmo sentido no que concerne à inviabilidade de contratação por dispensa de licitação do consórcio formado entre a Celepar e parceiro de negócios privado ao pontuar que:

Ora, um consórcio nos termos do art. 278 da Lei das SA não possui personalidade jurídica e não é uma pessoa jurídica de direito público, apenas a empresa estatal que o integra seria, o que pode afastar a possibilidade da dispensa de licitação nos termos do questionamento proposto.

Ora, a regra do sistema, inclusive em termos constitucionais, é a licitação, de modo que as exceções devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de se fragilizar os princípios da Impessoalidade, Moralidade e Vantajosidade nas Contratações Públicas.

Nesta linha, ao se permitir que um consórcio formado entre empresa pública e particular seja entendido como uma espécie de extensão do conceito de Administração Pública, para fins de dispensa de licitação, correr-se-ia o risco de burlar a licitação, por se criar uma situação de vantagem competitiva

34 Estatuto Social, Art. 4º - A sociedade terá por objeto social:

I - prover soluções de inteligência de gestão com uso de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC;
II - prestar serviços utilizando-se da Tecnologia da Informação e Comunicação -TIC;
III - realizar serviços de impressão de segurança e em papel-moeda

35 Lei 6.404/76, Art. 278. As companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, observado o disposto neste Capítulo.

§ 1º O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade.

§ 2º A falência de uma consorciada não se estende às demais, subsistindo o consórcio com as outras contratantes; os créditos que porventura tiver a falida serão apurados e pagos na forma prevista no contrato de consórcio.

desarrazoada ao particular integrante do consórcio frente aos seus potenciais concorrentes, em um procedimento licitatório.

Corroborar tal tese o parecer da Procuradoria do Estado do Paraná juntado ao autos (peça 23) que expõe na fl. 27:

Aqui, é possível afirmar que caso a interpretação da nova Lei de Licitações siga o posicionamento anterior, uma vez que a redação de ambas é muito similar, é possível que haja um obstáculo intransponível à contratação direta do consórcio, nos termos da questão formulada. Todavia, caso se entenda que a legislação atual ou, mesmo nesse no caso específico, esse pressuposto possa ser superado, passa a ser possível a contratação em tese, com as ressalvas aqui apontadas.

Por fim, é possível apontar o risco da parceria ter sido formada para a entrega de bem ou serviço para a Administração em situação em que seria obrigatório para ela a realização de procedimento licitatório. Para afastar este risco se deve analisar os procedimentos internos da empresa estatal quanto aos objetivos e riscos da formação da parceria, de forma a que se afaste a hipótese de fuga do dever de licitar pela Administração Pública por meio de interposta pessoa, no caso da empresa estatal.

Nesta linha, a proposta de resposta ao questionamento 3 é a seguinte:

Não, pelos motivos expostos a seguir.

A uma, o dispositivo legal mais compatível com a pretensão formulada na questão – art. 75, inciso IX da Lei 14.133/21 – exige que os “bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico”. Doutrinariamente, entende-se que apenas as empresas estatais prestadoras de serviços público cumpriram este requisito, de modo que, pelo fato de a CELEPAR constituir espécie de empresa estatal exploradora de atividade econômica, estará afastada a possibilidade aventada, ao menos com fulcro no dispositivo mencionado.

A duas, porque o mesmo dispositivo legal impõe que a contratada integre a Administração Pública, de sorte que o consórcio formado entre empresa estatal e particular não pode ser compreendido como órgão ou entidade da Administração Pública. O risco de se permitir uma interpretação ampliativa neste caso é de criar vantagens desarrazoada ao particular consorciado frente a seus potenciais concorrentes em procedimento licitatório para contratação do mesmo objeto.

Assim, nota-se que, para a 4ª ICE, a resposta deve ser negativa em virtude de que, em primeiro lugar, para a dispensa de licitação por parte da administração pública direta, autárquica ou fundacional, com fundamento no art. 75, inc. IX, da Lei 14.133/2021 – hipótese acerca da qual supostamente o questionamento efetuado diz respeito, o que se adotou como premissa para a resposta –, a lei exige “bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico”, de modo que apenas as empresas estatais prestadoras de serviços públicos cumpriram este requisito. Por considerar que a CELEPAR constitui espécie de empresa estatal exploradora de atividade econômica, entendeu a Inspeção como afastada a possibilidade aventada, ao menos com fulcro no dispositivo mencionado.

Em segundo lugar, expôs a 4ª ICE que a resposta negativa decorre também do fato de que o art. 75, inc. IX, da Lei nº 14.133/2021, impõe como requisito para a

dispensa de licitação que a contratada integre a Administração Pública, todavia, o consórcio formado entre empresa estatal e particular não pode ser compreendido como órgão ou entidade da Administração Pública.

Entendo, em conformidade com o opinativo da unidade técnica, que a resposta ao quesito deve ser negativa.

Com efeito, o art. 75, inc. IX, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispõe que a licitação é dispensável “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.”

Ocorre que o consórcio aludido no questionamento, ainda que se releve o fato de que sequer possui personalidade jurídica, nos termos do § 1º do art. 278 da Lei nº 6.404/1976³⁶, evidentemente não se confunde com o órgão ou entidade que integra a Administração Pública e que foi criada para esse fim específico.

Portanto, inobstante o fato de que uma empresa estatal integrante da Administração Pública, que tenha sido criada para o fim específico de produzir bens ou prestar serviços à pessoa jurídica de direito público interno, componha consórcio juntamente com particular – seja o consórcio fundamentado ou não no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016 – inexistente amparo legal para a contratação direta por parte da pessoa jurídica de direito público interno, mediante dispensa de licitação baseada no art. 75, inc. IX, da Lei nº 14.133/2021, do consórcio formado por órgão ou entidade integrante da Administração Pública aludido e por particular.

Incumbe frisar que como se trata de uma hipótese de exceção ao dever de licitar, a interpretação deve ser restritiva. Nesse sentido, cabe citar o Acórdão nº 1283/20, do Tribunal Pleno³⁷ desta Corte de Contas:

De início, vale mencionar que a matéria deve ser examinada à luz dos princípios que norteiam a Administração Pública, dentre os quais cito especialmente o da **legalidade**.

(...)

Partindo-se de tais pressupostos é que deve ser interpretado o regramento legislativo afeto ao tema, ou seja, as hipóteses de dispensa em razão do valor, as quais estão previstas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, em seus incisos I e II.

(...)

Veja-se que não se está diante de omissão legislativa hábil a justificar qualquer ingerência ou desvirtuamento do comando legal aplicável à espécie, vez que este é claro ao estabelecer sobre qual montante deve ser

36 Art. 278. As companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, observado o disposto neste Capítulo.

§1º O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade.

37 Processo nº 153864/19. Consulta. Relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral.

aplicado o percentual de 20% para fins de dispensa em razão do valor.
(...) A modificação de um comando estabelecido em lei (que, por óbvio, não esteja eivado de vícios que maculem o seu conteúdo e que possam despi-lo de legalidade) é atribuição afeta à função legislativa, cabendo àquele que está no exercício da função administrativa apenas a sua **execução**.

Some-se a isso o acertado raciocínio empregado pela Coordenadoria de Gestão Municipal no sentido de que as hipóteses de inexigibilidade e dispensa devem ser interpretadas de maneira restritiva, uma vez que configuram exceção à regra geral do dever de licitar. (sem grifos no original)

Além disso, é importante repisar que, consoante ponderou a 4ª ICE, “o risco de se permitir uma interpretação ampliativa neste caso é de criar vantagem desarrazoada ao particular consorciado frente a seus potenciais concorrentes em procedimento licitatório para contratação do mesmo objeto.”

Por outro lado, observa-se que a 4ª ICE apresentou mais uma razão para a resposta negativa ao quesito, qual seja, o fato de que apenas as empresas estatais prestadoras de serviços públicos cumpriram o requisito relativo ao objeto da dispensa de licitação versada no inc. IX do art. 75 da Lei 14.133/2021, ou seja, “bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico”, nos termos da jurisprudência sobre tal hipótese de contratação por dispensa de licitação, de modo que “pelo fato de a CELEPAR constituir espécie de empresa estatal exploradora de atividade econômica, estará afastada a possibilidade aventada”.

No entanto, considerando que, como a indagação efetivamente foi realizada em tese, questionando a entidade consulente sobre a possibilidade de contratação direta de consócio formado por empresa estatal e particular, sem a especificação da natureza da estatal, considero que o supracitado argumento não deve integrar a resposta.

Dito de outra forma, entendo que a resposta negativa à consulta se encontra devidamente fundamentada pela impossibilidade de o consócio ser considerado como integrante da Administração Pública, independentemente da natureza da atividade exercida pela entidade que o integra e da condição específica da consulente.

Assim, proponho a seguinte resposta ao quesito nº 3:

Não é possível a contratação direta, por pessoa jurídica de direito público interno, com fundamento no art. 75, inc. IX, da Lei nº 14.133/2021, de consócio empresarial constituído por empresa estatal criada para prestar serviços específicos à Administração Pública e por particular, com lastro em parceria por oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada. Para a contratação direta mediante dispensa de licitação com amparo no art. 75, inc. IX, da Lei nº 14.133/2021, é necessário que os bens sejam produzidos ou que os serviços sejam prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, de modo que um

consórcio formado por empresa estatal, ainda que prestadora de serviços públicos criada para esse fim específico, e por particular não se amolda à hipótese legal descrita, devendo o dispositivo ser interpretado restritivamente, por se tratar de hipótese de exceção ao dever de licitar.

Questão nº 4.

É possível a contratação em inexigibilidade, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial criado na forma do art. 278 da Lei Federal nº 6.404/1976, este constituído entre particular e empresa estatal criada para prestar serviços à administração pública, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada, quando, por disposição legal, a estatal é a responsável pela prestação de serviços específicos aos Entes da Administração Pública Estadual e o consórcio for necessário para o apoio, de forma acessória, da empresa estatal na prestação dos referidos serviços específicos, quando estes serviços prestados em conjunto forem de natureza singular?

A 4ª ICE considerou que, em tese, é possível que ente da Administração Pública direta proceda à contratação por inexigibilidade de licitação de consórcio lastreado no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei das Estatais, formado entre empresa estatal e parceiro de negócio, desde que sejam respeitados alguns requisitos:

Seguindo a sistemática apresentada nas questões anteriores, procederemos à análise dividindo a questão em seus principais pontos técnicos.

De antemão, remetemos às considerações tecidas na questão anterior sobre o consórcio, vez que também aplicáveis a este questionamento.

Alerta-se para um ponto de suma importância suscitado no parecer da Procuradoria Geral do Estado do Estado (fl. 31, peça 23) no sentido de se subverter a regra do sistema de contratações públicas consistente no dever de licitar:

Todavia, aqui se deve observar que atividades puramente acessórias, nas quais o parceiro privado apenas oferta bens e/ou serviços acessórios, sem uma atuação associativa que extrapole o bem ou serviço em questão, pode não se caracterizar como uma efetiva parceria. Assim, se essa atividade é acessória apenas para determinada demanda da Administração Pública, que tem vantajosidade na contratação conjunta, pode-se apontar um risco de fuga do processo licitatório.

Todavia, diferindo da questão anterior, que versava sobre a contratação por dispensa de licitação, a temática agora ventila a contratação direta, pela modalidade de inexigibilidade de licitação, de um consórcio formado entre empresa estatal e particular, formado com base no art. 28, §3º, II da Lei 13.303/16. Ao contrário da dispensa de licitação, a sistemática da inexigibilidade se fundamenta muito mais em situações fáticas do que propriamente opções legislativas, como ocorre no primeiro caso. Ou seja, a subsunção a uma das hipóteses de inexigibilidade se baseia em aspectos fáticos, ao contrário da dispensa que fundamenta sua subsunção em características e opções legais.

Assim, por se amoldar a situações fáticas previamente selecionadas pelo legislador como aptas a motivar a contratação direta por inexigibilidade, entendemos que, desde que atendido um dos incisos do art. 74 da NLLC e demais exigências gerais para contratação - especialmente as vertidas no art. 72 - é juridicamente viável a contratação de consórcio formado entre empresa estatal e parceiro de negócio por ente dotado de personalidade jurídica de Direito Público.

Quanto à interpretação das atividades acessórias para amoldamento à hipótese de contratação via inexigibilidade, alinhamo-nos ao posicionamento versado na fl. 25 do parecer da Procuradoria Geral do Estado do Estado, *in verbis*:

“Aqui, pelo que se depreende do questionamento, estas atividades acessórias não seriam singulares em si, mas sim a oferta conjunta com a atividade principal que é exercida pela estatal tornaria o conjunto de atividades singular. Portanto, trata-se de questão acerca da possibilidade ou não da Administração Pública fracionar o objeto de licitação e contratar esta atividade separadamente, nos termos da lei de licitação. Afinal, algumas atividades principais e acessórias podem ser contratadas pela Administração Pública de forma separada, já em outros casos a necessidade de coordenação e atuação conjunta tornariam necessária a contratação conjunta. Essa análise a ser feita pela Administração Pública quando do processo de planejamento da contratação por meio de ETP e deve ser feita sob a ótica da Administração, devidamente justificada neste aspecto quanto à legalidade e vantajosidade.”

É evidente que, além das disposições da Lei 14.133/21, o consórcio em si deve ter sido formado atendendo a todas as regras do art. 28, §3º, II, mormente: Impessoalidade, Moralidade, Transparência no procedimento de seleção e que a escolha do parceiro se justifique na consecução de oportunidade de negócio específica e a inviabilidade de competição na seleção.

Nesta linha, a proposta de resposta ao questionamento 4 é a seguinte:

Apesar da análise demandar considerações casuísticas ensejadoras do enquadramento em uma das hipóteses fáticas de inexigibilidade, entendemos que, em tese, é possível que ente da Administração Direta proceda à contratação por inexigibilidade de licitação de consórcio lastreado no art. 28, §3º, II da Lei das Estatais firmado entre empresa estatal e parceiro de negócio, desde que sejam respeitados alguns requisitos.

Em primeiro lugar, que o suporte fático para enquadramento em contratação direta por inexigibilidade esteja presente, consoante incisos do art. 74 da Lei 14.133/21.

Em segundo, que haja absoluta pertinência temática entre os objetos do consórcio e da inexigibilidade, sob pena de se burlar o instituto da licitação. Em outras palavras, que o objeto da inexigibilidade se coadune com a oportunidade de negócio definida e específica que ensejou a formação do consórcio entre a estatal e parceiro de negócio privado com base no art. 28, §3º, II da Lei 13.303/2016.

Em terceiro, que a contratação de atividade acessória do parceiro em conjunto com a atividade principal da Estatal **torne o todo singular**, o que demandaria exaustiva motivação por parte da Administração contratante em demonstrar tal singularidade, a vantajosidade da exclusão do parcelamento dos itens da contratação, a compatibilidade dos termos da parceria com a contratação e a conformidade do objeto social da Estatal. Inteligência da parte final do art. 28, §3º, II da Lei 13.303/2016.

Ademais, que o consórcio previamente formado e que se destine à contratação por inexigibilidade pela Administração Pública Direta atenda às normativas das Lei das Estatais, em especial: que sejam atendidos a Impessoalidade, Moralidade, Transparência no procedimento de seleção e que a escolha do parceiro se justifique na consecução de oportunidade de negócio específica e a inviabilidade de competição na seleção.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, assim consignou acerca da questão:

Quanto ao último quesito a ser respondido, infere-se que o conjunto de esforços envolvidos pela entidade estatal, somada aos serviços prestados pela entidade privada, tornariam a prestação do serviço de natureza singular,

o que justificaria, em tese, a contratação do consórcio formado pela entidade estatal e por particular, por meio de inexigibilidade.

Importante destacar que o art. 74, da Lei nº 14133/21 excluiu a singularidade do objeto como condição para a inexigibilidade de licitação que visa à contratação de serviço técnico especializado, conforme se depreende de sua leitura:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
 - b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
 - c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
 - d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
 - e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
 - f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
 - g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
 - h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;
- IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;
- V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

(...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

(...)

Para Marçal Justen Filho, em que pese tal expressão tenha sido retirada da legislação, tal característica não deve deixar de ser observada, conforme discorre sobre o tema:

Um dos temas mais controvertidos sob a vigência da Lei 8.666/1993 era a exigência da existência de um objeto singular como requisito para a configuração da inviabilidade de competição relativamente aos serviços técnicos especializados. Algumas considerações anteriormente realizadas podem ser utilmente aproveitadas na interpretação da Lei nº 14.133/2021

(...)

A questão se relacionava com a inviabilidade de competição. Muitos serviços de natureza técnica especializada comportam seleção por via competitiva. Para identificar as hipóteses em que seria inviável a competição, a Lei nº 8.666/1993 aludiu a um “objeto singular”. Inexistiu definição da expressão, o que gerou intermináveis controvérsias. Muitos afirmavam que era necessário avaliar os atributos objetivos dos serviços para identificar dificuldades ou peculiaridades que os tornariam incomparáveis.

(...)

O autor adotou entendimento específico, afirmando que a inviabilidade de competição é consequência derivada de características existentes na realidade extranormativa, que tornam a licitação inútil ou contraproducente.

Mas é fundamental tomar em vista que existe uma inter-relação entre essa realidade extranormativa e o interesse estatal a ser atendido.

A inviabilidade de competição apenas ocorre em casos em que a necessidade estatal apresentar especificidades, que demandam uma solução diferenciada. Quando o interesse estatal puder ser satisfeito por uma prestação padrão, desvestida de alguma peculiaridade, a competição será possível e será obrigatória a licitação. Portanto, a singularidade se configura tanto em relação ao serviço a ser prestado como relativamente à necessidade administrativa a ser atendida. (grifou-se)

Assim, deverá haver a configuração simultânea entre a necessidade administrativa específica a ser atendida e a possibilidade de prestação de um serviço que às atenda de forma efetiva, observando-se, ainda, de forma obrigatória, o cumprimento dos requisitos legais que autorizem a contratação nos termos do art. 74, já mencionado.

Em relação à prestação de atividades puramente acessórias a serem realizadas pelo parceiro privado, mencionadas no questionamento, importante destacar o posicionamento da PGE sobre o assunto:

Todavia, aqui se deve observar que atividades puramente acessórias, nas quais o parceiro privado apenas oferta bens e/ou serviços acessórios, sem uma atuação associativa que extrapole o bem ou serviço em questão, pode não se caracterizar como uma efetiva parceria. Assim, se essa atividade é acessória apenas para determinada demanda da Administração Pública, que tem vantagem na contratação conjunta, pode-se apontar um risco de fuga do processo licitatório. Nesses termos, imperioso que haja: a) a demonstração cabal pelo pretendo contratado de que o serviço prestado por meio do consórcio não é divisível (entre atividade principal e atividade acessória), havendo efetivo prejuízo na sua prestação ou funcionamento, em caso de fracionamento de objeto; e b) que a entidade contratante justifique exaustivamente a necessidade da contratação de objeto com as especificidades que tornem inviável a competição entre potenciais fornecedores.

Conforme mencionado tanto pela 4ª ICE como pelo MPC, a PGE trouxe em sua manifestação importantes ponderações com relação ao tema, especialmente quanto ao fato de que, no questionamento formulado, os serviços prestados em conjunto entre a estatal e o particular – por meio de consórcio amparado no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016 – é que teriam natureza singular, de modo que atividades acessórias, prestadas pelo particular que integra o consórcio, não seriam singulares em si.

Logo, tratou a PGE da possibilidade ou não de que a Administração Pública direta contratante fracione o objeto da licitação, nos termos da Lei nº 13.133/2021, pontuando os aspectos que devem ser considerados para que a contratação conjunta, sem parcelamento, possa ocorrer validamente.

Como bem exposto pela PGE, verifica-se que o parcelamento das contratações é a regra, nos termos do art. 40 da Lei nº 14.133/2021³⁸, que versa

38 Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...)
V - atendimento aos princípios: (...)
b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; (...)
§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:
I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

sobre as compras, bem como de acordo com o art. 47 do mesmo diploma legal³⁹, que trata especificamente dos serviços, assim como em conformidade com a jurisprudência do TCU existente sobre o tema.

Contudo, nota-se que a regra do parcelamento pode ser excepcionada nas hipóteses estipuladas no § 3º do art. 41 da Lei nº 14.133/2021 quanto às compras e, no que tange aos serviços, objeto do quesito em exame, caso demonstrado que o parcelamento não é tecnicamente viável e economicamente vantajoso, haja vista o que prescreve o princípio do parcelamento trazido no inc. II do art. 47 da Lei nº 14.133/2021⁴⁰.

Em consequência, caso esteja devidamente configurada uma hipótese de prestação de serviços conjunta que constitua exceção ao princípio do parcelamento da contratação; se tais serviços forem prestados por estatal conjuntamente com particular em virtude de parceria vinculada a oportunidades de negócio que atenda aos requisitos decorrentes do art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016; e se os serviços referidos, prestados em conjunto, amoldarem-se a uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação previstas no art. 74 da Lei nº 14.133/2021⁴¹, havendo

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

39 Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

(...)

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

40 Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

(...)

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

41 Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa

pertinência entre os objetos do consórcio e da inexigibilidade, em tese, é possível a contratação por pessoa jurídica de direito público interno, mediante inexigibilidade de licitação, do referido consórcio empresarial constituído entre particular e empresa estatal criada para prestar serviços à administração pública, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada.

Contudo, é pertinente reproduzir o alerta contido na manifestação da Procuradoria-Geral do Estado quanto aos riscos verificados com relação ao questionamento em análise, de não caracterização de uma efetiva parceria por oportunidades de negócio e de possibilidade de fuga ao procedimento licitatório, que, assim, devem ser cuidadosamente examinados (peça 23, p. 31 e 32):

Todavia, aqui se deve observar que atividades puramente acessórias, nas quais o parceiro privado apenas oferta bens e/ou serviços acessórios, sem uma atuação associativa que extrapole o bem ou serviço em questão, pode não se caracterizar como uma efetiva parceria.

Assim, se essa atividade é acessória apenas para determinada demanda da Administração Pública, que tem vantajosidade na contratação conjunta, pode-se apontar um risco de fuga do processo licitatório. Ainda, atividades diversas do objeto social da empresa estatal, como já se observou anteriormente, não caracterizam objeto de negócio, nos termos do posicionamento do STF e do TCU anteriormente apontados. Por outro lado, tratando-se de sistema único e integrado desenvolvido conjuntamente que fuja do parcelamento da contratação, pode-se apontar a possibilidade de contratação, mesmo que pela falta de posicionamento jurisprudencial existam riscos de questionamento.

Além disso, conquanto seja possível concluir no sentido acima exposto, entendo que cumpre ainda abordar parte da indagação que contextualiza que a aventada contratação por inexigibilidade de licitação, nos moldes já descritos, refere-se a consórcio formado entre empresa estatal criada para prestar serviços à administração pública, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada, quando, por disposição legal, a estatal é a responsável pela prestação de serviços específicos aos Entes da Administração Pública Estadual.

física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Assim, vale dizer que o que se depreende é que o quesito apresentado envolve a formação de um consórcio, com amparo no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016, entre empresa estatal prestadora de serviços públicos e particular.

Nesse contexto, frisa-se que a Procuradoria-Geral do Estado, na Informação de peça 23 (p. 19), consignou como premissa para a resposta aos questionamentos apresentados na presente consulta que a caracterização da oportunidade de negócios depende, ao menos, dos seguintes fatores: 1) exercício de atividade em econômica em sentido estrito; 2) relação direta com a exploração do objeto social da empresa estatal e no âmbito de atividade concorrencial; 3) associação efetiva com terceiro para dividir obrigações, riscos e lucros de determinada atividade econômica; 4) respeito aos procedimentos internos de governança, que devem ser expressos quanto à análise de uma atuação associativa com terceiro, com procedimento diverso da mera aquisição de bens ou serviços.

Do exposto, extrai-se que, na visão da PGE, os dois primeiros fatores para a caracterização da oportunidade de negócio, o exercício de atividade econômica em sentido estrito e a relação direta com a exploração do objeto social da empresa estatal e no âmbito de atividade concorrencial, tem por base a fundamentação contida no já citado Acórdão nº 2488/2018 - Plenário, do Tribunal de Contas da União, em que foram fixados os requisitos para a contratação direta amparada no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016.

Na fundamentação aludida, o TCU ponderou que a não incidência da licitação em questão estaria restrita a avenças obrigatoriamente relacionadas com o desempenho pelas estatais de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais e referentes à exploração de atividade econômica relativa à sua atividade fim, em meio concorrencial, visto que, para que as estatais possam se sujeitar ao regime jurídico próprio das empresas privadas (nos termos do art. 173, § 1º, inc. II, da Constituição Federal), valendo-se, então, de meios que lhe permitam competir em condições de igualdade com as empresas privadas do setor econômico em que atuam, devem exercer atividade econômica em sentido estrito:

(...)

I - Análise dos fundamentos constitucionais e legais para a celebração de parcerias por empresas estatais

104. A celebração de parcerias por empresas estatais possui fundamentos constitucionais e legais, os quais podem ser invocados desde que sejam cumpridos alguns requisitos.

105. Em primeiro lugar, destaco que a avença deve obrigatoriamente estar relacionada com o desempenho por essas empresas de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais. Nessa hipótese, esses entes estarão sujeitos ao regime de direito privado, como se depreende da leitura do art. 173 da Carta Magna, verbis:

“Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando

necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

- I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;
- II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;
- III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;
- IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;
- V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.»

106. A Lei 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, foi promulgada em atendimento ao disposto no acima citado art. 173 da Constituição Federal. O art. 28 dessa norma legal estabelece que:

“Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

§ 1º Aplicam-se às licitações das empresas públicas e das sociedades de economia mista as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 2º O convênio ou contrato de patrocínio celebrado com pessoas físicas ou jurídicas de que trata o § 3º do art. 27 observará, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

- I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;
- II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

§ 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente.»

107. Da leitura desse dispositivo, depreende-se que, embora a realização de licitação seja a regra, estão previstas exceções aplicáveis aos casos

em que a sociedade de economia mista esteja atuando de maneira a explorar atividade econômica relativa à sua atividade fim. Afinal, ao realizar procedimento negocial afeto à sua finalidade, a estatal poderá se valer de meios que lhe permitam competir em condições de igualdade com as empresas privadas do setor econômico em que ela atua. Em síntese, quando realizar uma negociação comercial, diretamente relacionada com as atividades que compõem seu objeto social, a empresa buscará uma solução de contratação que seja mais próxima à de uma empresa privada.

108. No caso vertente, deduz-se ser fundamental averiguar se, ao negociar parte da sua capacidade satelital com uma empresa privada, a Telebras está atuando no âmbito de sua atividade fim, em meio concorrencial privado e explorando a atividade econômica que lhe cabe.

(...)

110. Aduzo que, ao analisar questão similar àquela que se encontra sob exame, afirmei no voto que fundamentou o Acórdão 2033/2017-TCU-Plenário que:

“A Telebras ao negociar serviços próprios de telecomunicações que visem prover infraestrutura e redes de suporte para o mercado, conforme preceitua o Decreto 7.175/2010, como já vem sendo realizado para a venda de capacidade do *backbone* terrestre do PNBL, estaria se limitando a desempenhar atribuição inerente ao seu objeto social, que compreende a prestação de serviços de telecomunicações e atividades afins, sujeitando-se, portanto, ao regime de direito privado, nos termos de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme segue:

2. As sociedades de economia mista e as empresas públicas que explorem atividade econômica em sentido estrito estão sujeitas, nos termos do disposto no § 1º do artigo 173 da Constituição do Brasil, ao regime jurídico próprio das empresas privadas. (ADI 1.642 MC, Relator: Min. NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/1998, DJ 14-06-2002 PP-00126 EMENT VOL-02073- 01 PP-00134).”

111. Com fulcro no acima exposto, concluo que, quando a Telebras celebrou com a Viasat o acordo de compartilhamento da capacidade do SGDC e de parte da infraestrutura de telecomunicações, estava atuando nos estritos termos do artigo 173 da Constituição Federal e do Decreto 7.175/2010.

Ainda, aponta a PGE que a sua conclusão se fundamenta também no entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF de que as empresas públicas e as sociedades de economia mista, *quando exploram atividade econômica em sentido estrito*, sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, conforme restou consignado em decisão monocrática proferida pelo STF em sede de Mandado de Segurança impetrado em virtude do aludido Acórdão nº 2488/2018 - Plenário, do TCU, conforme o trecho que se reproduz:

Desta forma, reitero que o acórdão do TCU não se distanciou da jurisprudência desta Corte, segundo a qual as empresas públicas e as sociedades de economia mista, quando exploram atividade econômica em sentido estrito, sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas. Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes: ADI 2225, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014 e ADI 1642, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 19.09.2008. Nada obstante, a revisita ao tema poderá se dar oportunamente. (MS 36099/DF MANDADO DE SEGURANÇA 36.099 DISTRITO FEDERAL RELATOR: MIN. EDSON FACHIN)

Todavia, em sentido oposto ao posicionamento da PGE, entendo que, para a realização de parceria por oportunidades de negócio entre empresa estatal e empresa privada com fundamento na previsão trazida no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016, o primeiro requisito a ser preenchido deve se restringir à “avença obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas”, tal como descrito no item “a” do enunciado publicado pelo TCU acerca do tema, afastando-se a necessidade, defendida na fundamentação do Acórdão 2488/2018 - Plenário, de que também haja exercício de atividade econômica em sentido estrito e no âmbito concorrencial.

Isso porque ao se considerar que a caracterização da oportunidade de negócio depende do exercício de atividade econômica em sentido estrito, no âmbito de atividade concorrencial, a possibilidade de utilização da hipótese prevista no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei das Estatais, restará afastada para as empresas públicas e sociedades de economia prestadoras de serviços públicos ou, mais especificamente, quando se tratar de prestação de serviços públicos.

Ocorre que a redação da Lei nº 13.303/2016 não traz qualquer limitação expressa quanto à utilização do dispositivo em exame com relação à prestação de serviços públicos, ou seja, não há previsão legal de que o inc. II do § 3º do art. 28 deva ser aplicado somente quanto ao exercício de atividade econômica em sentido estrito.

Além da ausência de restrição na Lei, importa notar que o Título II⁴² do aludido diploma legal, no qual o art. 28 está inserido, enuncia que as disposições nele versadas são aplicáveis às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às suas

42 TÍTULO II
DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS ÀS EMPRESAS PÚBLICAS, ÀS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E ÀS SUAS SUBSIDIÁRIAS QUE EXPLOREM ATIVIDADE ECONÔMICA DE PRODUÇÃO OU COMERCIALIZAÇÃO DE BENS OU DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, AINDA QUE A ATIVIDADE ECONÔMICA ESTEJA SUJEITA AO REGIME DE MONOPÓLIO DA UNIÃO OU SEJA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.

CAPÍTULO I
DAS LICITAÇÕES

Seção I

Da Exigência de Licitação e dos Casos de Dispensa e de Inexigibilidade

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

§ 1º Aplicam-se às licitações das empresas públicas e das sociedades de economia mista as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 2º O convênio ou contrato de patrocínio celebrado com pessoas físicas ou jurídicas de que trata o § 3º do art. 27 observará, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.

§ 4º Consideram-se oportunidades de negócio a que se refere o inciso II do § 3º a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente.

subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

Igualmente vale observar que, conquanto o art. 173, § 1º, inc. II, da Constituição Federal⁴³, preveja que a lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, constata-se que a Lei nº 13.303/2016 não se restringiu a dispor sobre o estatuto das estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito, sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, trazendo normas aplicáveis a todas as estatais, conforme estabelecido no *caput* de seu art. 1º:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

Nesse sentido é a lição de Joel de Menezes Niebuhr e Pedro de Menezes Niebuhr⁴⁴:

De plano, destaca-se que o inc. III do § 1º do art. 173 da Constituição Federal prevê regime especial apenas para as empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica, que competem com a iniciativa privada em regime de concorrência. O texto constitucional não prevê tratamento especial para as prestadoras de serviços públicos, que, em regra, não convivem em regime de concorrência com a iniciativa privada.

(...)

Sem embargo, a Lei Federal nº 13.303/2016 versa sobre todas as empresas públicas e sociedades de economia mista, não só as que exploram atividade econômica, porém também as que prestam serviços públicos (art. 1º da Lei 13.303/2016). Assim, a Lei Federal nº 13.303/2016 vai para além do previsto no § 1º do art. 173 da Constituição Federal, que dispõe apenas sobre as que exploram atividade econômica. Ela equipara e dá o mesmo tratamento para todos os tipos de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Frisa-se, assim, que, caso acolhida a premissa exposta pela PGE, de que é requisito para a caracterização da oportunidade de negócio, além de existência de

43 Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

(...)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

44 NIEBUHR. Joel de Menezes; NIEBUHR. Pedro Menezes. Licitações e Contratos das Estatais. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018. p. 19.

relação direta com a exploração do objeto social da empresa estatal, o exercício de *atividade em econômica em sentido estrito e no âmbito de atividade concorrencial*, entendo que a resposta ao presente questionamento seria negativa (assim como haveria mais um fundamento para resposta negativa ao questionamento nº 3, cuja proposta de resposta, todavia, já é negativa), tendo em vista que, a despeito dos demais aspectos envolvidos, a própria constituição de consórcio com lastro em oportunidade de negócio entre particular e empresa estatal criada para prestar serviços à Administração Pública e responsável pela prestação de serviços específicos aos entes da Administração Pública Estadual, restaria vedada.

No entanto, diante do entendimento adotado, qual seja, de que para a realização de parceria por oportunidades de negócio entre empresa estatal e empresa privada com fundamento na previsão trazida no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016, o primeiro requisito a ser preenchido deve se restringir à “avença obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas”, entendo que a resposta ao quesito deve ser apresentada nos moldes já indicados.

Assim, proponho a seguinte resposta para a questão nº 4:

É possível a contratação por pessoa jurídica de direito público interno, mediante inexigibilidade de licitação, de consórcio empresarial, criado na forma do art. 278 da Lei nº 6.404/1976, com lastro em parceria vinculada a oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada, constituído entre particular e empresa estatal criada para prestar serviços à Administração Pública, desde que esteja devidamente configurada uma hipótese de prestação de serviços conjunta que constitua exceção ao princípio do parcelamento da contratação; se tais serviços forem prestados por estatal conjuntamente com particular em virtude de parceria vinculada a oportunidades de negócio que atenda aos requisitos decorrentes do art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016; e se os serviços referidos, prestados em conjunto, amoldarem-se a uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação previstas no art. 74 da Lei nº 14.133/2021⁴⁵, havendo pertinência entre os objetos do consórcio e da inexigibilidade.

45 Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;
II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;
III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:
a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia

3. Em razão do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça da presente consulta, respondendo-a nos seguintes termos:

Questão nº 1:

As oportunidades de negócio de que trata o artigo 28, § 3º, II e § 4º da lei federal nº 13.303/2016 podem abranger a contratação de bens e de serviços? Se sim, quais elementos diferenciam as hipóteses de contratação de bens e serviços por oportunidade de negócio das hipóteses em que a contratação de bens e serviços deve ser licitada?

As parcerias por oportunidades de negócio de que trata o artigo 28, § 3º, inc. II e § 4º da Lei nº 13.303/2016, podem abranger a contratação de bens e de serviços desde que tais bens ou serviços estejam necessariamente atrelados à persecução de uma oportunidade de negócio definida e específica pela estatal para a exploração de atividade econômica, o que deve incluir a geração de uma vantagem competitiva na prestação de serviços a terceiros, e que o objeto da parceria não se limite ao fornecimento de bens ou à prestação de serviços à estatal, devendo existir uma efetiva união de esforços entre a estatal e o parceiro escolhido para o atingimento de um objetivo comum esperado, mais amplo, diverso da mera compra e venda de bens ou da prestação de serviços.

Devem ser preenchidos, ainda, os requisitos elencados no Acórdão nº 2488/18 - Plenário, do Tribunal de Contas da União:

- I. avença obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas;
- II. configuração de oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do artigo 28, § 4º, da Lei das Estatais;

que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

- III. demonstração da vantagem comercial para a estatal;
- IV. comprovação, pelo administrador público de que o parceiro escolhido apresenta condições peculiares que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado;
- V. demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo.

Caso não atendidas as exigências supracitadas, a hipótese será de mera contratação de bens ou serviços, devendo ser aplicadas as regras licitatórias trazidas na Lei nº 13.303/2016.

Questão nº 2:

É possível a contratação, por empresa estatal, de sociedade de propósito específico (SPE), criada por esta estatal em parceria de oportunidade de negócio com particular, com a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal, com lastro em oportunidade de negócio do artigo 28, § 3º da Lei federal nº 13.303/2016, afastando-se a incidência dos artigos 28, 29 e 30 do mesmo diploma legal, quando esta contratação dos serviços prestados pela SPE também fizerem parte da oportunidade de negócio identificada?

Não é possível a contratação direta por empresa estatal, com amparo no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016, de sociedade de propósito específico criada por essa estatal em parceria de oportunidade de negócio com particular, com a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal, visto que a contratação da prestação de serviços à estatal de forma isolada não reflete a exploração de uma oportunidade de negócio e sim a mera satisfação de interesses próprios da estatal, afastando-se, assim, da hipótese trazida no art. 28, § 3º, inc. II e § 4º, da Lei nº 13.303/2016.

Questão nº 3:

Realizada parceria entre empresa estatal e particular, fundamentada em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal, é possível a contratação direta, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial, criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre empresa estatal criada para prestar serviços específicos à administração pública e por particular, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada?

Não é possível a contratação direta, por pessoa jurídica de direito público interno, com fundamento no art. 75, inc. IX, da Lei nº 14.133/2021, de consórcio empresarial constituído por empresa estatal criada para prestar serviços específicos à Administração Pública e por particular, com lastro em parceria por oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada.

Para a contratação direta mediante dispensa de licitação com amparo no art. 75, inc. IX, da Lei nº 14.133/2021, é necessário que os bens sejam produzidos ou que

os serviços sejam prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, de modo que um consórcio formado por empresa estatal, ainda que prestadora de serviços públicos criada para esse fim específico, e por particular não se amolda à hipótese legal descrita, devendo o dispositivo ser interpretado restritivamente, por se tratar de hipótese de exceção ao dever de licitar.

Questão nº 4:

É possível a contratação em inexigibilidade, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre particular e empresa estatal criada para prestar serviços à administração pública, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada, quando, por disposição legal, a estatal é a responsável pela prestação de serviços específicos aos Entes da Administração Pública Estadual e o consórcio for necessário para o apoio, de forma acessória, da empresa estatal na prestação dos referidos serviços específicos, quando estes serviços prestados em conjunto forem de natureza singular?

É possível a contratação por pessoa jurídica de direito público interno, mediante inexigibilidade de licitação, de consórcio empresarial, criado na forma do art. 278 da Lei nº 6.404/1976, com lastro em parceria vinculada a oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada, constituído entre particular e empresa estatal criada para prestar serviços à Administração Pública, desde que esteja devidamente configurada uma hipótese de prestação de serviços conjunta que constitua exceção ao princípio do parcelamento da contratação; se tais serviços forem prestados por estatal conjuntamente com particular em virtude de parceria vinculada a oportunidades de negócio que atenda aos requisitos decorrentes do art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016; e se os serviços referidos, prestados em conjunto, amoldarem-se a uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação previstas no art. 74 da Lei nº 14.133/2021⁴⁶, havendo pertinência entre os objetos do consórcio e da inexigibilidade.

46 Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;
II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;
III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:
a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;
IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais; à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência desta decisão, em atendimento solicitado; e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em: conhecer a presente consulta, respondendo-a nos seguintes termos:

I - Questão nº 1: As oportunidades de negócio de que trata o artigo 28, § 3º, II e § 4º da lei federal nº 13.303/2016 podem abranger a contratação de bens e de serviços? Se sim, quais elementos diferenciam as hipóteses de contratação de bens e serviços por oportunidade de negócio das hipóteses em que a contratação de bens e serviços deve ser licitada?

As parcerias por oportunidades de negócio de que trata o artigo 28, § 3º, inc. II e § 4º da Lei nº 13.303/2016, podem abranger a contratação de bens e de serviços desde que tais bens ou serviços estejam necessariamente atrelados à persecução de uma oportunidade de negócio definida e específica pela estatal para a exploração de atividade econômica, o que deve incluir a geração de uma vantagem competitiva na prestação de serviços a terceiros, e que o objeto da parceria não se limite ao fornecimento de bens ou à prestação de serviços à estatal, devendo existir uma efetiva união de esforços entre a estatal e o parceiro escolhido para o atingimento

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

de um objetivo comum esperado, mais amplo, diverso da mera compra e venda de bens ou da prestação de serviços;

Devem ser preenchidos, ainda, os requisitos elencados no Acórdão nº 2488/18 - Plenário, do Tribunal de Contas da União:

- I. avença obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas;
- II. configuração de oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do artigo 28, § 4º, da Lei das Estatais;
- III. demonstração da vantagem comercial para a estatal;
- IV. comprovação, pelo administrador público de que o parceiro escolhido apresenta condições peculiares que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado;
- V. demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo.

Caso não atendidas as exigências supracitadas, a hipótese será de mera contratação de bens ou serviços, devendo ser aplicadas as regras licitatórias trazidas na Lei nº 13.303/2016;

II - Questão nº 2: É possível a contratação, por empresa estatal, de sociedade de propósito específico (SPE), criada por esta estatal em parceria de oportunidade de negócio com particular, com a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal, com lastro em oportunidade de negócio do artigo 28, § 3º da Lei federal nº 13.303/2016, afastando-se a incidência dos artigos 28, 29 e 30 do mesmo diploma legal, quando esta contratação dos serviços prestados pela SPE também fizerem parte da oportunidade de negócio identificada?

Não é possível a contratação direta por empresa estatal, com amparo no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016, de sociedade de propósito específico criada por essa estatal em parceria de oportunidade de negócio com particular, com a finalidade exclusiva de prestação de serviços específicos e exclusivos para a própria estatal, visto que a contratação da prestação de serviços à estatal de forma isolada não reflete a exploração de uma oportunidade de negócio e sim a mera satisfação de interesses próprios da estatal, afastando-se, assim, da hipótese trazida no art. 28, § 3º, inc. II e § 4º, da Lei nº 13.303/2016;

III - Questão nº 3: Realizada parceria entre empresa estatal e particular, fundamentada em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal, é possível a contratação direta, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial, criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre empresa estatal criada para prestar serviços específicos à administração pública e por particular, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada?

Não é possível a contratação direta, por pessoa jurídica de direito público interno, com fundamento no art. 75, inc. IX, da Lei nº 14.133/2021, de consórcio empresarial constituído por empresa estatal criada para prestar serviços específicos

à Administração Pública e por particular, com lastro em parceria por oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada;

Para a contratação direta mediante dispensa de licitação com amparo no art. 75, inc. IX, da Lei nº 14.133/2021, é necessário que os bens sejam produzidos ou que os serviços sejam prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, de modo que um consórcio formado por empresa estatal, ainda que prestadora de serviços públicos criada para esse fim específico, e por particular não se amolda à hipótese legal descrita, devendo o dispositivo ser interpretado restritivamente, por se tratar de hipótese de exceção ao dever de licitar;

IV - Questão nº 4: É possível a contratação em inexigibilidade, por pessoa jurídica de direito público interno, de consórcio empresarial criado na forma do art. 278 da Lei federal nº 6.404/1976, este constituído entre particular e empresa estatal criada para prestar serviços à administração pública, com lastro em oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada, quando, por disposição legal, a estatal é a responsável pela prestação de serviços específicos aos Entes da Administração Pública Estadual e o consórcio for necessário para o apoio, de forma acessória, da empresa estatal na prestação dos referidos serviços específicos, quando estes serviços prestados em conjunto forem de natureza singular?

É possível a contratação por pessoa jurídica de direito público interno, mediante inexigibilidade de licitação, de consórcio empresarial, criado na forma do art. 278 da Lei nº 6.404/1976, com lastro em parceria vinculada a oportunidade de negócio ligada ao objeto social da empresa estatal consorciada, constituído entre particular e empresa estatal criada para prestar serviços à Administração Pública, desde que esteja devidamente configurada uma hipótese de prestação de serviços conjunta que constitua exceção ao princípio do parcelamento da contratação; se tais serviços forem prestados por estatal conjuntamente com particular em virtude de parceria vinculada a oportunidades de negócio que atenda aos requisitos decorrentes do art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016; e se os serviços referidos, prestados em conjunto, amoldarem-se a uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação previstas no art. 74 da Lei nº 14.133/2021⁴⁷, havendo pertinência entre os objetos do consórcio e da inexigibilidade;

47 Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;
II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;
III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:
a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais; à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência desta decisão, em atendimento solicitado; e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 27 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro no exercício da Presidência

-
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
 - f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
 - g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
 - h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;
 - IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;
 - V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

ORGANISMO DE CARÁTER INTERNACIONAL

JURISDIÇÃO DO TCEPR - SIT - CADASTRO

PROCESSO N° : 385319/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
INTERESSADO : CARLOS ALBERTO GEBRIM PRETO, CESAR AUGUSTO NEVES
LUIZ, SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 496/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Organização Pan-Americana da Saúde. Imunidade de jurisdição. Organismo de caráter internacional. Desnecessidade de cadastramento no SIT. Manifestações uniformes. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Secretário de Estado da Saúde, Sr. Carlos Alberto Gebrim Preto, por meio da qual apresenta os seguintes questionamentos relativos ao termo de cooperação firmado entre a Secretaria de Estado da Saúde, a Organização Pan-Americana da Saúde-OPAS / Organização Mundial da Saúde-OMS e o Ministério da Saúde:

- a) Deve a OPAS/OMS, considerando seu caráter internacional, submeter-se à jurisdição do TCE-PR, quando da assinatura de instrumentos com o Estado do Paraná?
- b) Deve a OPAS/OMS, considerando seu caráter internacional, obrigatoriamente cadastrar-se no SIT-Sistema Integrado de Transferências Voluntárias?

Mediante o Despacho nº 893/21 (peça 10), previamente ao juízo de admissibilidade, determinei a intimação da Secretaria de Estado da Saúde e de seu representante legal, para que apresentassem parecer jurídico emitido pela assessoria jurídica do Órgão, opinando acerca da matéria objeto da Consulta.

A Assessoria Jurídica do Órgão consulente emitiu parecer (peça 20), com conclusão, em síntese, nesses termos:

(...) a OPAS/OMS não está sujeita a jurisdição do TCE-PR quanto os atos referentes a sua própria gestão e a execução do convênio na parcela em que age em nome próprio. Assim, como se trata de convênio na modalidade de execução direta pela OPAS/OMS, os atos sob a gestão e execução da OPAS/OMS representam a maior parte ou a totalidade dos atos de execução do convênio em questão. Por outro lado, os atos sob a gestão e a execução da SESA que decorrem ou tem conexão com o convênio, quando possível de serem analisados isoladamente, estão sujeitos a jurisdição do TCE-PR. Por fim, quanto a inclusão no SIT, esta obrigação não é aplicável em princípio a OPAS/OMS e ao convênio em questão, mas este fato não impede o controle

do TCE-PR quanto aos atos sob a gestão e a execução da SESA por outra forma ou mesmo alguma forma de cumprimento parcial do SIT.

Pelo Despacho nº 1357/21 (peça 22), admiti o processamento da Consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca atestou que, pesquisando a jurisprudência desta Corte, não encontrou decisões com efeito normativo abrangendo o tema (Informação nº 118/21-SJB, peça 24).

Por intermédio da Instrução nº 1/22-3ICE (peça 27), a 3ª Inspeção de Controle Externo afirmou, em preliminar, que o parecer jurídico indispensável à instrução do feito foi apresentado extemporaneamente, circunstância que retiraria da Consulta o requisito de admissibilidade, “na medida em que o parecer acostado aos autos fora do prazo, equivale, em linha de princípio, à própria ausência dessa peça essencial ao seu conhecimento, nos moldes do art. 311 do Regimento Interno desta Corte”. No mais, seu opinativo restou assim ementado:

Consulta. Secretaria de Estado da Saúde. Termo de cooperação técnica voltado ao fortalecimento e unificação do sistema de saúde no estado, a ser firmado entre a pasta e a Organização Pan-Americana de Saúde, com interveniência do Ministério da Saúde. Imunidade de jurisdição assegurada ao organismo internacional por tratado do qual o Brasil é signatário. Desnecessidade de submeter-se essa entidade de caráter internacional ao crivo da fiscalização desta Corte quando se tratar de exame de atos de própria gestão e execução do convênio na parcela em que age em nome próprio, na esteira do entendimento do TCU e do STF. Excepcionalidade, que, no entanto, pode ser desconstituída mediante convenção das partes e/ou renúncia do organismo, conforme orientação do STF e do TCU. Circunstância que não invalida a obrigação do ente de enviar à SESA relatórios periódicos da gestão de seus atos, como prevê o ajuste, cujo monitoramento deverá concretizar-se por auditor designado pelo próprio termo de cooperação. Sob os mesmos fundamentos, desnecessidade de inscrição da OPAS/OMS no cadastro do SIT. A providência, indispensável, deverá ser adotada pela SESA, cujas ações, nesse ajuste, subordinam-se à fiscalização e controle deste Colegiado por imperativo constitucional.

Por meio do Despacho nº 107/22-CGF (peça 29), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização afirmou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas unidades técnicas a ela vinculadas.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, na Instrução nº 142/22-CGE (peça 30), opinou pelo oferecimento das respostas, conforme segue:

(...) no que diz respeito ao primeiro quesito, tal como afirmado pela PGE/PR (seq.20) e 3ªICE (seq.27) entende-se que a organização OPAS/OMS e seus agentes, por gozarem de imunidade de jurisdição, não se submetem ao C.TCEPR, no que tange a sanções e ressarcimentos, salvo na hipótese de renúncia à imunidade. (...)

Relativamente ao 2º quesito, esta unidade instrutiva, da mesma forma, acompanha o abalizado parecer PGE no sentido de que OPAS/OMS não se submete ao conteúdo da Resolução 28/2011 TCEPR, em atos referentes a sua própria gestão, dada a imunidade de jurisdição já mencionada, que exclui s.m.j. esta obrigação.

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico (Parecer nº 242/22-PGC, peça 31).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em sede preliminar, a 3ª Inspeção de Controle Externo observou que o parecer jurídico apresentado pelo consulente foi juntado aos autos de forma extemporânea, de modo que estaria prejudicado o entendimento pela admissibilidade do feito.

Ocorre que, com o objetivo de privilegiar o relevante interesse público da matéria (eventual sujeição de organismo internacional à fiscalização desta Corte), demonstrado nos autos, houve aplicação do princípio do formalismo moderado, de modo a não gerar prejuízo à tramitação do feito; assim, acompanhando o opinativo do Órgão Ministerial, concluo que aludido argumento restou superado, ante a regular instrução do expediente.

Portanto, ratifico o recebimento da Consulta, pois cumpridos os pressupostos de admissibilidade¹.

O consulente apresentou quesitos visando a obter esclarecimentos relacionados ao termo de cooperação técnica que objetiva o desenvolvimento das atividades do Projeto “Fortalecer o sistema de saúde no Estado do Paraná”, proposto entre a Secretaria de Estado da Saúde e a Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde, tendo o Ministério da Saúde como interveniente.

Suscitou dúvidas referentes à competência deste Tribunal de Contas quando se trata de convênios com entidades internacionais, especificamente em relação à OPAS.

De plano, cumpre citar ementa de julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ORGANISMO INTERNACIONAL. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS ONU. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO PNUD. CONVENÇÃO SOBRE PRIVILÉGIOS E IMUNIDADES DAS NAÇÕES UNIDAS DECRETO 27.784/1950. CONVENÇÃO SOBRE PRIVILÉGIOS E IMUNIDADES DAS AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS DAS NAÇÕES UNIDAS DECRETO 52.288/1963. ACORDO BÁSICO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA COM AS NAÇÕES UNIDAS E SUAS

¹ Regimento Interno do TCE/PR:
Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

- I - ser formulada por autoridade legítima;
- II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
- III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
- IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
- V - ser formulada em tese.

§ 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. (...)

AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS DECRETO 59.308/1966. IMPOSSIBILIDADE DE O ORGANISMO INTERNACIONAL VIR A SER DEMANDADO EM JUÍZO, SALVO EM CASO DE RENÚNCIA EXPRESSA À IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO EM PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. (RE 1.034.840, Relator: Luiz Fux, Tribunal Pleno, publicado em 30/06/2017)

A partir de tal decisão, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral:

Tema 947 – Imunidade de jurisdição dos organismos internacionais garantida por tratado firmado pelo Brasil.

Tese fixada: O organismo internacional que tenha garantida a imunidade de jurisdição em tratado firmado pelo Brasil e internalizado na ordem jurídica brasileira não pode ser demandado em juízo, salvo em caso de renúncia expressa a essa imunidade.

Nessa senda, como bem observado pelo Ministério Público de Contas²:

(...) especificamente quanto à Organização Pan-Americana da Saúde/ Organização Mundial da Saúde, cumpre observar que o art. 67 de sua Constituição, ratificada pelo Decreto nº 26.042/1948, prescreve que a “Organização gozará no território de cada Estado Membro dos privilégios e imunidades necessárias para atingir o seu objetivo e para o exercício de suas funções”. E, para que não restem dúvidas, no acordo firmado entre a República Federativa do Brasil e a Repartição Sanitária Pan-Americana, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 108/1983, previu-se que a “Repartição, seus bens e ativo, gozarão de imunidade de todas as formas de processo legal, exceto na medida em que, em qualquer caso determinado, houver expressamente renunciado a sua imunidade”. (...)

De semelhante forma, como já exposto na instrução processual, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento de que nos casos em que o negócio jurídico estabelecido com o organismo internacional atribuir-lhe a execução direta da avença, descabe a atuação do controle externo – a qual fica restrita à execução nacional.

A Organização Pan-Americana da Saúde, órgão de caráter internacional vinculado à Organização Mundial da Saúde, por ser beneficiária de imunidade de jurisdição, não está sujeita à competência deste Tribunal de Contas quanto a seus atos de gestão e realização de despesas.

Assim, está desobrigada de submeter seus atos ao exame do TCE-PR, ante a impossibilidade jurídica desta Corte exercer a correspondente jurisdição, exceto se houver renúncia expressa à aludida imunidade.

A “Cláusula Décima Terceira: Das Disposições Finais”, do pacto em apreço, dispõe a respeito:

Todas as obrigações assumidas pela **ORGANIZAÇÃO** no desenvolvimento do presente Termo serão cumpridas estritamente dentro de suas normas legais. **Nada do conteúdo deste Instrumento ou com ele relacionado poderá**

2 Parecer nº 242/22-PGC, peça 31.

ser considerado como renúncia tácita ou expressa, das imunidades, privilégios, exonerações ou facilidades de que goza a ORGANIZAÇÃO, em conformidade com o Direito Internacional, os Tratados e Convênios Internacionais, ou legislação de qualquer de seus países membros. g.n.

Portanto, em relação ao pacto em voga, considerando a cabal imunidade conferida à Organização Pan-Americana da Saúde e seus agentes, o TCE-PR pode efetuar a regular fiscalização e controle externo sobre os atos administrativos, desde que restritos apenas aos de competência da Secretaria de Estado da Saúde, não englobando, assim, aqueles que forem específicos da Organização internacional.

Na própria “Cláusula Décima Primeira: Da Auditoria”, constante do termo de cooperação, há menção de que:

Um auditor externo independente, nomeado pelo corpo de Direção da **ORGANIZAÇÃO**, realizará a auditoria sobre os recursos administrados pela **ORGANIZAÇÃO**, incluindo os do presente Termo, de acordo com as regulamentações, regras e diretrizes da **ORGANIZAÇÃO**, na qualidade de Agência Especializada das Nações Unidas. Cópias das auditorias da **ORGANIZAÇÃO** serão entregues à **SECRETARIA** e ao **MINISTÉRIO**, quando solicitadas. **A SECRETARIA será auditada pelos órgãos de controle interno e externo, conforme legislação aplicável.** g.n.

Nessa toada, em concordância com as manifestações uniformes, entendo que, relativamente à primeira indagação, a resposta a ser ofertada é a de que, devido ao seu caráter de natureza internacional, a OPAS/OMS não se submete à jurisdição do TCE-PR quando da assinatura de instrumentos com o Estado do Paraná.

Destaca-se, contudo, que os atos sob a gestão e a execução da Secretaria de Estado da Saúde que decorrem ou têm conexão com o instrumento, quando passíveis de serem analisados isoladamente, estão sujeitos à jurisdição do TCE-PR.

Em sua segunda indagação, o consultante questionou se a OPAS/OMS deve obrigatoriamente se cadastrar no SIT-Sistema Integrado de Transferências Voluntárias.

Pois bem. A Resolução nº 28/2011, que instituiu o SIT, dispõe que o sistema “consiste no instrumento informatizado disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná para fins de registro e acompanhamento das informações, bem como para a prestação de contas das transferências financeiras”, tendo “por finalidade padronizar e dar agilidade aos procedimentos de fiscalização das transferências públicas de recursos financeiros”³.

Nos termos do artigo 3º de aludida Resolução, a utilização do SIT é “obrigatória para todos os órgãos públicos e entidades privadas sujeitas à jurisdição do Tribunal

3 Art. 2º. Fica instituído o Sistema Integrado de Transferências - SIT, nos termos do §5º do art. 24 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e do art. 149, inciso XIX, do Regimento Interno, que tem por finalidade padronizar e dar agilidade aos procedimentos de fiscalização das transferências públicas de recursos financeiros. Parágrafo único. O SIT consiste no instrumento informatizado disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná para fins de registro e acompanhamento das informações, bem como para a prestação de contas das transferências financeiras.

de Contas do Estado do Paraná, na condição de repassadores ou tomadores de recursos públicos oriundos de transferências voluntárias⁴.

Depreende-se, portanto, que, ao gozar de imunidade de jurisdição, a OPAS/OMS não está submetida aos ditames da Resolução nº 28/2011.

Logo, seria descabido exigir-se o cadastramento em sistema fiscalizatório informatizado desta Corte de um organismo internacional detentor da imunidade já mencionada.

Desse modo, acompanhando as manifestações técnica e Ministerial, em resposta ao segundo questionamento, concluo pela desnecessidade de que a OPAS/OMS se inscreva no cadastro do SIT- Sistema Integrado de Transferências Voluntárias.

2.1 DO VOTO

Ante o exposto, em linha de concordância com as manifestações da 3ª ICE, da CGE e do MPJTC, VOTO pelo conhecimento da Consulta apresentada pelo Sr. Secretário de Estado da Saúde para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a) Deve a OPAS/OMS, considerando seu caráter internacional, submeter-se à jurisdição do TCE-PR, quando da assinatura de instrumentos com o Estado do Paraná?

Resposta: A OPAS/OMS, organismo de caráter internacional, não se submete à jurisdição do TCE-PR quando da assinatura de instrumentos com o Estado do Paraná. Destaca-se, contudo, que os atos sob a gestão e a execução da Secretaria de Estado da Saúde que decorrem ou têm conexão com o instrumento, quando passíveis de serem analisados isoladamente, estão sujeitos à jurisdição do TCE-PR.

b) Deve a OPAS/OMS, considerando seu caráter internacional, obrigatoriamente cadastrar-se no SIT-Sistema Integrado de Transferências Voluntárias?

Resposta: Não há obrigatoriedade de que a OPAS/OMS se inscreva no cadastro do SIT-Sistema Integrado de Transferências Voluntárias.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, desde logo, autorizado o posterior encerramento do feito e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a Consulta apresentada pelo Sr. Secretário de Estado da Saúde e em linha de concordância com as manifestações da 3ª ICE, da CGE e do MPJTC, respondê-la nos seguintes termos:

4 Art. 3º. A utilização do SIT será obrigatória para todos os órgãos públicos e entidades privadas sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na condição de repassadores ou tomadores de recursos públicos oriundos de transferências voluntárias.

I - deve a OPAS/OMS, considerando seu caráter internacional, submeter-se à jurisdição do TCE-PR, quando da assinatura de instrumentos com o Estado do Paraná?

Resposta: A OPAS/OMS, organismo de caráter internacional, não se submete à jurisdição do TCE-PR quando da assinatura de instrumentos com o Estado do Paraná. Destaca-se, contudo, que os atos sob a gestão e a execução da Secretaria de Estado da Saúde que decorrem ou têm conexão com o instrumento, quando passíveis de serem analisados isoladamente, estão sujeitos à jurisdição do TCE-PR;

II - deve a OPAS/OMS, considerando seu caráter internacional, obrigatoriamente cadastrar-se no SIT-Sistema Integrado de Transferências Voluntárias?

Resposta: Não há obrigatoriedade de que a OPAS/OMS se inscreva no cadastro do SIT-Sistema Integrado de Transferências Voluntárias;

III – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, e o encerramento do feito e arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 13 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência

REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO SERVIDOR EFETIVO - FILHO - ESPECTRO AUTISTA

PROCESSO N° : 583170/24
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE IVAIPORÃ
 INTERESSADO : EDIVALDO APARECIDO MONTANHERI, ILSON DONIZETE GAGLIANO
 RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 478/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamento sobre a possibilidade de redução de jornada de trabalho para servidor efetivo promover cuidados com filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, sem redução do salário e da gratificação por função. Conhecimento e resposta nos termos indicados.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Ivaiporã, por meio de seu Presidente, Sr. Edivaldo Aparecido Montanheri, que apresenta questionamento sobre a possibilidade de “redução de jornada de trabalho para servidora efetiva promover melhores cuidados ao filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, sem a redução de salário e/ou Gratificação por Função” (peça 3).

A entidade consulente anexou aos autos parecer jurídico no sentido de que o pleito encontra amparo legal, ante ao entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF contido no Tema 1.097, da repercussão geral, em que a Corte referida fixou tese no sentido de que “Aos servidores públicos estaduais e municipais é aplicado, para todos os efeitos, o art. 98, § 2º e § 3º, da Lei 8.112/1990”, bem como por analogia ao disposto no art. 63, § 1º, da Lei Estadual nº 18.419/2015, que estabelece o Estatuto da Pessoa com Deficiência no Estado do Paraná (peça 4).

Todavia, concluiu que a matéria carece de regulamentação legal que contenha critérios objetivos e o modo de concessão da redução da carga horária dos funcionários ocupantes de cargos públicos municipais, bem como para se evitar que situações análogas sejam tratadas de forma distinta.

1 Art. 63. Assegura ao funcionário ocupante de cargo público ou militar, que seja pai ou mãe, filho ou filha, cônjuge, companheiro ou companheira, tutor ou tutora, curador ou curadora ou que detenha a guarda judicial da pessoa com deficiência congênita ou adquirida, de qualquer idade, a redução da carga horária semanal de seu cargo, sem prejuízo de remuneração, nos termos desta Seção.

§ 1º A redução de carga horária, de que trata o caput deste artigo, destina-se ao acompanhamento do dependente no seu processo de habilitação ou reabilitação ou às suas necessidades básicas diárias, podendo ser consecutivo, intercalado, alternado ou escalonado, conforme necessidade ou programa do atendimento pertinente, mediante requerimento formulado à Secretaria de Estado responsável pela política pública da administração e da previdência instruído com a indicação da necessidade da jornada a ser reduzida.

Ressaltou, ainda, que “apenas uma equipe multidisciplinar legalmente instituída tem capacidade para avaliar cada caso e indicar a necessidade da jornada a ser reduzida”; que a “junta médica oficial designada deverá avaliar, segundo critérios objetivos previamente definidos, a condição de deficiência da criança e a real necessidade das ausências da servidora pela relação de tratamentos e frequência a que o mesmo está submetido, bem como o nível de acompanhamento exigido e a função assistencial desempenhada pela servidora dentro do contexto familiar”; que, conforme a legislação estadual, a redução da carga horária depende de cada necessidade de acompanhamento e que poderá ser consecutiva, intercalada, alternada ou escalonada; que a dispensa de carga horária deverá levar em consideração a indicação de preferência do requerente e, principalmente, a necessidade do serviço público; que a legislação municipal deverá estabelecer a periodicidade que cada requerente deve passar por uma reavaliação.

No que se refere à possibilidade de manutenção da função gratificada ocupada por servidora da Câmara Municipal no caso concreto que ensejou a Consulta, de acordo com o parecer jurídico, o STF, no referido Tema 1.097, reconheceu o direito ao horário especial e à manutenção dos vencimentos, contudo, não tratou da questão de servidores que exercem função gratificada.

Por outro lado, o parecer indicou que, segundo o Acórdão nº 3406/17 - Tribunal Pleno, desta Corte, o art. 37, inc. V, da Constituição Federal, estabelece que as funções gratificadas são destinadas as atribuições de direção, chefia e assessoramento, motivo pelo qual estão vinculadas ao regime especial de dedicação integral.

Ainda, observou que a redução da jornada de trabalho pode impactar a capacidade da servidora de cumprir as responsabilidades adicionais que justificam a concessão da função gratificada.

Diante do exposto, salientou a necessidade de que este Tribunal, na presente Consulta, manifeste-se acerca da possibilidade de manutenção da função gratificada com a redução de jornada para cuidados com filho portador de deficiência.

Por intermédio do Despacho nº 1280/24 (peça 7) recebi a presente Consulta, em que pese o fato de versar o expediente sobre caso concreto, dada a relevância do tema e visto que, em princípio, há possibilidade de se oferecer resposta em tese, como autoriza o § 1º do art. 311 do Regimento Interno.

Na mesma oportunidade, determinei o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública – EGP, nos termos do § 2º do art. 313 do Regimento Interno, para esclarecimentos acerca da existência de decisões acerca do tema com efeito normativo.

2 § 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.

Pela Informação nº 106/24 (peça 8), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB apresentou alguns julgados específicos desta Corte que considerou aptos a ajudar na instrução do processo, quais sejam, os Acórdãos de Consulta, com força normativa, nº 2933/2018 - Tribunal Pleno³ e nº 6112/2015 - Tribunal Pleno⁴, bem como o Acórdão de Processo de Servidor do Tribunal nº 127/2023 - Primeira Câmara⁵.

Ainda, citou outras decisões consideradas relevantes, quais sejam, os Acórdãos de Consulta, com força normativa, nº 3899/2017 - Tribunal Pleno⁶ e nº 1721/2010 - Tribunal Pleno⁷.

Diante do teor da Informação da SJB, o expediente foi remetido à Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM e ao Ministério Público de Contas para as respectivas manifestações (Despacho nº 1320/24, peça 10).

A CGM, todavia, encaminhou o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, considerando o disposto no art. 252-C⁸ do Regimento Interno, que, por sua vez, informou que há impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas vinculadas à CGF, decorrentes da resposta relacionada à situação em análise, solicitando que após o julgamento os autos retornem à CGF para ciência e remessa às demais unidades técnicas (Despacho 889/24-CGF, peça 13).

3 “CONSULTA. REDUÇÃO DE JORNADA A REQUERIMENTO DO SERVIDOR. NECESSÁRIO PLANEJAMENTO. ADESÃO DO SERVIDOR. CLARA MANIFESTAÇÃO DE VONTADE POR REGIME MAIS BENÉFICO. POSSIBILIDADE DA PROPORCIONAL REDUÇÃO DA REMUNERAÇÃO. 01. Instituição legal de regime de jornada reduzida. Possibilidade de se conferir ao servidor o direito de requerer à Administração Pública o deferimento desse benefício. 02. Necessária adoção de cautelas em relação à eficiente gestão dos serviços públicos. Indispensável planejamento a fim de que a medida não prejudique os serviços prestados à sociedade. 03. Redução proporcional da remuneração. Necessária anuência expressa do servidor, conforme jurisprudência. Manifestação de vontade que, diante da adoção de regime de jornada mais benéfico, não implicará a ofensa ao princípio constitucional da irredutibilidade de salários”. (Processo n.º 327206/2018, Acórdão n.º 2933/2018, Tribunal Pleno, Rel. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, julgado em 10/10/2018, veiculado em 17/10/2018 no DETC)

4 “Consulta. Redução da jornada de trabalho. Redução proporcional da remuneração. Modificações exclusivamente a determinados cargos e carreiras. Majoração remuneratória. Possibilidade. Autonomia da municipalidade. Capacidade de autoadministração e de normatização própria. Primazia do interesse local. Lei n.º 8.662/93. Desobrigação de sujeição da lei municipal à legislação federal que não possui natureza jurídica de lei nacional. Discricionariedade”. (Processo n.º 807580/2014, Acórdão n.º 6112/2015, Tribunal Pleno, Rel. ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, julgado em 10/12/2015, veiculado em 12/01/2016 no DETC)

5 “Processo de servidor do tribunal. Redução de jornada para acompanhamento de pessoa com deficiência. Pelo deferimento”. (Processo n.º 699996/2022, Acórdão n.º 127/2023, Primeira Câmara, Rel. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, julgado em 06/02/2023, veiculado em 16/02/2023 no DETC)

6 “Consulta. Conhecimento e resposta. Professor. Carga Horária de 20 horas semanais. Inconstitucionalidade da dobra definitiva de jornada. Incompatibilidade lógica entre a dobra de jornada e o recebimento de gratificação de direção escolar. Possibilidade de cumulação do recebimento dos vencimentos do cargo relativo às 20 horas semanais com a gratificação legal de direção”. (Processo n.º 101743/2017, Acórdão n.º 3899/2017, Tribunal Pleno, Rel. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, julgado em 31/08/2017, veiculado em 11/09/2017 no DETC)

7 “CONSULTA – ALTERAÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO DE 20 PARA 40 HORAS. POSSIBILIDADE MEDIANTE CRIAÇÃO DE LEI ESPECÍFICA COM AUMENTO PROPORCIONAL NA REMUNERAÇÃO; INTEGRARÁ O VALOR PARA CÁLCULO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA”. (Processo n.º 91054/2010, Acórdão n.º 1721/2010, Tribunal Pleno, Rel. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, veiculado em 25/06/2010 no DETC)

8 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 5507/24-CGM (peça 14), posicionou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da Consulta, com fundamento nos artigos 313, § 1º, e 398, § 2º, do Regimento Interno, visto que se trata de um caso concreto, de modo que o exame das questões colocadas configuraria prejulgamento de situação concreta descrita.

Em caso de entendimento diverso por parte do Relator, pronunciou-se pela resposta em tese no sentido de que a ausência de legislação local não impede a concessão da redução de jornada de trabalho para servidores públicos municipais, pais ou cuidadores legais de pessoas com deficiência, sem a necessidade de compensação de horário e sem redução de vencimentos, com fundamento no princípio da igualdade substancial, previsto na Constituição Federal, bem como na Convenção Internacional sobre o Direito das Pessoas com Deficiência.

Por fim, sugeriu que os laudos médicos e declarações que envolvem o menor de idade e toda a sua documentação recebessem o devido sigilo, em atenção ao direito constitucional à intimidade, resguardando-se os direitos da criança e do adolescente, com fulcro no art. 189, III, do Código de Processo Civil.

O Ministério Público de Contas, por seu turno, pelo Parecer nº 347/24-PGC (peça 15), discordou da preliminar de não conhecimento da consulta defendida pela unidade técnica, corroborando o posicionamento deste Relator no sentido de que, embora o expediente verse sobre caso concreto, a relevância do tema e a possibilidade de se oferecer uma resposta em tese legitimam o enfrentamento da indagação.

Ainda, quanto aos documentos que envolvem o menor de idade, juntados na peça 5, considerou pertinente a sugestão contida na Instrução nº 5507/24-CGM (peça 14), para a atribuição de sigilo.

Sobre o mérito, defendeu ser “plenamente possível a redução da jornada de trabalho de servidora com a finalidade de prover cuidados especiais ao filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, sem a diminuição do vencimento do cargo efetivo”, ressaltando haver amparo no Tema nº 1.097 do STF, no art. 63 da Lei Estadual nº 18.419/2015, no art. 110, inc. II, “a”, da Lei Estadual nº 21.964/2024, e na decisão proferida em caso idêntico envolvendo servidora deste Tribunal objeto do Acórdão nº 127/23-STP.

Já no que tange à percepção de gratificação pelo exercício da função de chefia, concluiu que,

à míngua de legislação específica no âmbito municipal, entendemos que caberá ao gestor avaliar, no exercício da capacidade de autoadministração, se existe compatibilidade para manutenção do pagamento de gratificação ao(à) servidor(a) em regime de jornada reduzida.

Ante ao exposto, opinou pelo oferecimento da seguinte resposta ao questionamento formulado pela Câmara Municipal de Ivaiporã:

I. É possível a redução de jornada de trabalho para servidor(a) efetivo(a) promover cuidados ao filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, sem a redução da remuneração do cargo efetivo, em conformidade ao entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal na tese objeto do Tema nº 1.097 (RE 1237867).

II. Na ausência de legislação/regramento específico(a), cabe ao gestor avaliar, no exercício da capacidade de autoadministração, se existe compatibilidade para manutenção do pagamento de gratificação de função ao(à) servidor(a) em regime de jornada reduzida para acompanhamento de pessoa com deficiência.

Na sequência, considerando que a entidade consulente juntou aos autos o requerimento que lhe foi apresentado por servidora da Câmara Municipal concernente ao questionamento objeto da Consulta, o qual foi instruído com laudos médicos e com os documentos de identidade da servidora e de seu filho, com vistas à preservação do direito à intimidade determinei o desentranhamento do contido na peça nº 5, com nova autuação de seu conteúdo em autos apartados, em apenso aos presentes, como Requerimento Externo, com caráter sigiloso, no qual somente conste como interessado este Tribunal de Contas, com fundamento no previsto nos arts. 168, XVI, 281, § 1º, e 524-B, do Regimento Interno.

Ainda, diante da existência, na inicial (peça 3) e no parecer jurídico apresentado pela entidade consulente (peça 4), de informações identificadoras do menor e da mãe cujo requerimento ensejou a formulação da presente Consulta, determinei também a substituição das peças aludidas pela reprodução dos documentos com tarjas pretas em todas as menções ao nome da servidora e de seu filho nesses presentes.

Cumpridas as providências determinadas, vieram os autos para decisão.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, reitero o conhecimento da Consulta, nos termos do Despacho nº 1280/24-GCIZL (peça 7), e em consonância com o entendimento contido no Parecer exarado pelo Ministério Público de Contas (Parecer nº 347/24, peça 15).

Nesse sentido, saliento que foram observados os requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I a IV do art. 311º do Regimento Interno, e

9 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

que, no que tange ao requisito trazido no inc. V, que exige que a consulta seja formulada em tese, considero que embora se trate de consulta acerca de caso concreto, há possibilidade de se oferecer resposta em tese, tratando-se de tema relevante, circunstâncias que autorizam o conhecimento da Consulta, consoante o estabelecido no § 1º do referido dispositivo.

No mérito, destaco que o questionamento objeto da Consulta, trazido na peça 3, versa sobre a possibilidade de redução de jornada de trabalho de servidor(a) público(a) efetivo(a) para cuidados com filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, sem a redução do salário, bem como sem a redução da gratificação por função.

Entendo que assiste razão à Coordenadoria de Gestão Municipal e o Ministério Público de Contas, cujas conclusões, em linhas gerais, são pela emissão de resposta, em tese, em sentido positivo, a despeito da ausência de legislação local.

Como bem apontado no Parecer Ministerial, a possibilidade de redução de jornada de trabalho de servidor público para cuidados com filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, sem redução de salário, ainda que inexista legislação municipal dispendo sobre o tema, encontra amparo no Tema nº 1.097, do Supremo Tribunal Federal, por meio do qual o STF fixou a seguinte tese: “Aos servidores públicos estaduais e municipais é aplicado, para todos os efeitos, o art. 98, § 2º e § 3º, da Lei 8.112/1990”.

Com efeito, no âmbito do Recurso Extraordinário nº 1237867, o Supremo Tribunal Federal apreciou o Tema 1.097 da Repercussão Geral, que versa sobre a “Possibilidade de redução da jornada de trabalho do servidor público que tenha filho ou dependente portador de deficiência”.

Ressalta-se que, na aludida decisão, o STF considerou que a inexistência de lei estadual específica que preveja a redução da jornada de servidores públicos que tenham filhos com deficiência, sem redução de vencimentos, não serve de escusa para impedir que seja reconhecido a elas e aos seus genitores o direito à dignidade da pessoa humana e o direito à saúde, estabelecidos na Constituição Federal.

Ainda, salientou a Corte referida que, com base no princípio da igualdade substancial, previsto na Constituição Federal e na Convenção Internacional sobre o Direito das Pessoas com Deficiência, se os servidores públicos federais, pais ou cuidadores legais de pessoas com deficiência têm o direito a horário especial, sem a necessidade de compensação de horário e sem redução de vencimentos, os

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)

10 § 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.

servidores públicos estaduais e municipais em situações análogas também devem ter a mesma prerrogativa.

É o que se constata da leitura da ementa da supracitada decisão:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. TRATADO EQUIVALENTE À EMENDA CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO INTEGRAL E PRIORITÁRIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE. LEI 12.764/2012. POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA DA FAMÍLIA DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO SEM ALTERAÇÃO NOS VENCIMENTOS. SERVIDORA ESTADUAL CUIDADORA DE FILHO AUTISTA. INEXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESTADUAL. ANALOGIA AO ART. 98, § 3º, DA LEI 8.112/1990. LEGITIMIDADE DA APLICAÇÃO DE LEGISLAÇÃO FEDERAL QUANDO A OMISSÃO ESTADUAL OU MUNICIPAL OFENDE DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL AUTOAPLICÁVEL QUE NÃO ACARRETE AUMENTO DE GASTOS AO ERÁRIO. PRINCÍPIO DA IGUALDADE SUBSTANCIAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL. I – A Carta Política de 1988 fixou a proteção integral e prioritária à criança e ao adolescente, cujas garantias têm sido reiteradamente positivadas em nossa legislação, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/1990) e da promulgação da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (Decreto 99.170/1990). II – A Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, no § 2º do art. 1º da Lei 12.764/2012, estipulou que eles são considerados pessoas com deficiência, para todos os efeitos legais. Assim, é incontestável que a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência aplicam-se também a eles. III – A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) foi assinada pelo Brasil e, por ter sido aprovada de acordo com os ritos previstos no art. 5º, § 3º da Constituição Federal de 1988, suas regras são equivalentes a emendas constitucionais, o que reforça o compromisso internacional assumido pelo País na defesa dos direitos e garantias das pessoas com deficiência. IV – A CDPD tem como princípio geral o “respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade” (art. 3º, h) e determina que, nas ações relativas àquelas com deficiência, o superior interesse dela receberá consideração primordial (art. 7º, 2). V – No Preâmbulo (item X), o Tratado é claro ao estabelecer que a família, núcleo natural e fundamental da sociedade, tem o direito de receber não apenas a proteção de todos, mas também a assistência necessária para torná-la capaz de contribuir para o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência. VI – Os Estados signatários obrigam-se a “adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção” (art. 4º, a). VII – A omissão do Poder Público, portanto, não pode justificar afronta às diretrizes e garantias constitucionais. Assim, a inexistência de lei estadual específica que preveja a redução da jornada de servidores públicos que tenham filhos com deficiência, sem redução de vencimentos, não serve de escusa para impedir que seja reconhecido a elas e aos seus genitores o direito à dignidade da pessoa humana e o direito à saúde. VIII – A convivência e acompanhamento familiar para o desenvolvimento e a inclusão das pessoas com deficiência são garantidos pelas normas constitucionais, internacionais

e infraconstitucionais, portanto, deve-se aplicar o melhor direito em favor da pessoa com deficiência e de seus cuidadores. IX – O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu que é legítima a aplicação da Lei 8.112/1990 nos casos em que a legislação estatal e municipal for omissa em relação à determinação constitucional autoaplicável que não gere aumento ao erário. Precedentes. X – Tendo em vista o princípio da igualdade substancial, previsto tanto em nossa Carta Constitucional quanto na Convenção Internacional sobre o Direito das Pessoas com Deficiência, se os servidores públicos federais, pais ou cuidadores legais de pessoas com deficiência têm o direito a horário especial, sem a necessidade de compensação de horário e sem redução de vencimentos, os servidores públicos estaduais e municipais em situações análogas também devem ter a mesma prerrogativa. XI – Recurso extraordinário a que se dá provimento. Fixação de tese: “Aos servidores públicos estaduais e municipais é aplicado, para todos os efeitos, o art. 98, § 2º e § 3º, da Lei 8.112/1990”. (RE 1237867 / SP - SÃO PAULO. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 17/12/2022. Publicação: 12/01/2023. Órgão julgador: Tribunal Pleno)

Nesse contexto, registra-se que a Lei nº 8.111/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, determina no art. 98, §§ 2º e 3º – dispositivos mencionados na tese fixada pelo STF como aplicáveis, para todos os efeitos, aos servidores públicos estaduais e municipais –, que será concedido horário especial ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário, e que tais disposições são extensivas ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência:

Art. 98. Será concedido horário especial ao servidor estudante, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, será exigida a compensação de horário no órgão ou entidade que tiver exercício, respeitada a duração semanal do trabalho. [\(Parágrafo renumerado e alterado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

§ 2º Também será concedido horário especial ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário. [\(Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

§ 3º As disposições constantes do § 2º são extensivas ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência. [\(Redação dada pela Lei nº 13.370, de 2016\)](#)

Portanto, com base no Tema 1.097-STF da repercussão geral, conclui-se que, comprovada a necessidade, o servidor público municipal que tenha filho ou dependente com deficiência também tem direito à redução de sua carga horária, independentemente de compensação de horário e sem redução de vencimentos, com amparo no previsto no art. 98, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.112/90, em caso de ausência de regulamentação desse direito na esfera local.

Nesse sentido, cito as seguintes decisões do Tribunal de Justiça do Estado, fundamentadas no Tema 1.097/STF da repercussão geral:

Ementa: RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA. REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO SEM PREJUÍZO DA REMUNERAÇÃO. PARTE AUTORA QUE NECESSITA ACOMPANHAR O FILHO COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA) EM ACOMPANHAMENTO MÉDICO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. INSURGÊNCIA RECURSAL DO MUNICÍPIO. AUXILIAR ADMINISTRATIVO COM CARGA HORÁRIA DE 40 HORAS. ALEGAÇÃO DE INAPLICABILIDADE DO ART. 98 DA LEI FEDERAL 8.112/90. NÃO ACOLHIMENTO. TEMA 1097/STF. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA AOS SERVIDORES MUNICIPAIS E ESTADUAIS. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL QUE NÃO CARACTERIZA ÓBICE PARA A PRETENSÃO. PRINCÍPIO DA IGUALDADE SUBSTANCIAL. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DO MELHOR INTERESSE AO INFANTE, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E ASSISTÊNCIA FAMILIAR A PESSOA COM DEFICIÊNCIA. PRECEDENTE DA 4ª TURMA RECURSAL (0000917-41.2019.8.16.0031 Reclno). SENTENÇA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (Processo: 0004124-95.2021.8.16.0025¹¹. Relator(a): Luciana Fraiz Abrahao. Juíza de Direito da Turma Recursal dos Juizados Especiais. Órgão Julgador: 6ª Turma Recursal dos Juizados Especiais. Comarca: Araucária. Data do Julgamento: 23/09/2024 00:00:00. Fonte/Data da Publicação: 23/09/2024)

Ementa: RECURSO INOMINADO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA. SERVIDOR PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE LONDRINA. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA PARA DETERMINAR A REDUÇÃO DA CARGA HORÁRIA DO GENITOR EM 30% (TRINTA POR CENTO). INSURGÊNCIA RECURSAL DA PARTE AUTORA. PLEITO PARA REDUÇÃO DE 50% DA JORNADA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS PROBATÓRIOS PARA A REDUÇÃO NO MONTANTE REQUERIDO. INSURGÊNCIA RECURSAL DO ENTE PÚBLICO. ALEGADA AUSÊNCIA DE PREVISÃO EM LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA O PEDIDO. NÃO ACOLHIMENTO. PARTE AUTORA QUE FAZ JUS À REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO. ACOMPANHAMENTO DOS FILHOS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA). POSSIBILIDADE. LACUNA DE REGULAMENTAÇÃO NA ESFERA MUNICIPAL QUE NÃO AFASTA O DIREITO DA PARTE. GARANTIA DE PROTEÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA. TEMA 1097 DO STF. SENTENÇA MANTIDA PELOS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RECURSOS CONHECIDOS E NÃO PROVIDOS. (Processo: 0019476-58.2023.8.16.0014¹². Relator(a): Vanessa Villela de Biassio Juíza de Direito Substituto. Órgão Julgador: 6ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Comarca: Londrina. Data do Julgamento: 07/06/2024. Fonte/Data da Publicação: 10/06/2024)

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA ANTECIPADA CONCEDIDA NA ORIGEM. FAZENDA PÚBLICA. MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. REDUÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO SEM PREJUÍZO NA REMUNERAÇÃO. ACOMPANHAMENTO DE FILHO PORTADOR DE NECESSIDADE ESPECIAL. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO NA ESFERA MUNICIPAL QUE NÃO AFASTA O DIREITO DA PARTE AUTORA. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO ARTIGO 98, DA LEI FEDERAL Nº 8.112/90, POR ANALOGIA. TEMA 1097, DO STF. PROBABILIDADE DO DIREITO EVIDENCIADA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO QUE DEFERIU A TUTELA ANTECIPADA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (Processo:

11 Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/2100000020469871/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0004124-95.2021.8.16.0025>
Acesso em 09/12/2024.

12 Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/2100000026908551/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0019476-58.2023.8.16.0014>
Acesso em 09/12/2024.

0001591-39.2023.8.16.9000¹³. Relator(a): Leo Henrique Furtado Araujo Juiz de Direito da Turma Recursal dos Juizados Especiais. Órgão Julgador: 4ª Turma Recursal Comarca: Fazenda Rio Grande. Data do Julgamento: 30/11/2023.

Fonte/Data da Publicação: 30/11/2023)

Ademais, saliento que, no âmbito do Estado, a Lei Estadual nº 18.419/2015, o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná, garante a redução da jornada de trabalho do servidor público civil ou militar, que seja pai ou mãe de pessoa com deficiência congênita ou adquirida, sem prejuízo da remuneração, nos seguintes termos:

Seção III

Da Redução da Jornada de Trabalho

Art. 63. Assegura ao funcionário ocupante de cargo público ou militar, que seja pai ou mãe, filho ou filha, cônjuge, companheiro ou companheira, tutor ou tutora, curador ou curadora ou que detenha a guarda judicial da pessoa com deficiência congênita ou adquirida, de qualquer idade, a redução da carga horária semanal de seu cargo, sem prejuízo de remuneração, nos termos desta Seção.

§ 1º A redução de carga horária, de que trata o caput deste artigo, destina-se ao acompanhamento do dependente no seu processo de habilitação ou reabilitação ou às suas necessidades básicas diárias, podendo ser consecutivo, intercalado, alternado ou escalonado, conforme necessidade ou programa do atendimento pertinente, mediante requerimento formulado à Secretaria de Estado responsável pela política pública da administração e da previdência instruído com a indicação da necessidade da jornada a ser reduzida.

§ 2º A dispensa ocorrerá para cargo de quarenta horas semanais e jornada de oito horas diárias.

§ 3º Havendo acumulação legal de dois cargos na esfera do Poder Executivo Estadual, de vinte horas semanais cada um e jornada de quatro horas diárias cada um, a dispensa será no cargo de menor valor ou daquele que for mais conveniente para o atendimento à pessoa deficiente.

§ 4º A dispensa deverá observar o acúmulo máximo de quarenta horas semanais e jornada de oito horas diárias.

§ 5º Ao servidor alcançado pela dispensa concedida por esta Lei é vedada a ocupação de qualquer atividade de natureza trabalhista, remunerada ou não, enquanto perdurar a dispensa, seja em qualquer horário ou qualquer região geográfica.

§ 6º Caberá à Secretaria de Estado responsável pela política pública da administração e da previdência manifestar-se sobre o requerimento de redução da carga horária em até trinta dias contados da data do protocolo do requerimento.

§ 7º A redução prevista no caput deste artigo será regulamentada pela Secretaria de Estado responsável pela política pública da administração e da previdência em até noventa dias contados da data da publicação da presente Lei.

E, como observou a DIJUR, a Lei Estadual nº 21.964/2024, por sua vez, instituiu o Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista – TEA. Além de o aludido diploma legal estabelecer que a pessoa com TEA é

¹³ Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/2100000025093741/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0001591-39.2023.8.16.9000>
Acesso em 09/12/2014.

pessoa com deficiência para todos os efeitos legais, a Lei prevê a aplicação, no que couber, das disposições da supracitada Lei Estadual nº 18.419/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná), prevendo expressamente a aplicação da redução da jornada de trabalho do servidor público civil ou militar disciplinada no Estatuto da Pessoa com Deficiência:

Art. 1º Institui o Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA.

§ 1º Para efeitos desta Lei, será considerada pessoa com TEA aquela que apresenta déficits persistentes na comunicação e na interação social em múltiplos contextos e, padrões restritos e repetitivos de comportamento, interesses ou atividades, conforme critérios clínicos definidos no Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais DSM-V, na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde - CID e pela Organização Mundial de Saúde - OMS.

§ 2º A pessoa com TEA é a pessoa com deficiência para todos os efeitos legais, nos termos da legislação vigente.

(...)

Art. 110. Aplica-se, no que couber, as seguintes Leis:

(...)

II - nº 18.419, de 7 de janeiro de 2015, exemplificativamente nos aspectos:

a) redução da jornada de trabalho do servidor público civil ou militar;

(...)

Desse modo, também é possível que, ante a já mencionada ausência de legislação local regulando o tema, as diretrizes da legislação estadual sejam analogicamente aplicadas, a fim de possibilitar a fruição do direito à jornada de trabalho reduzida, sem prejuízo de remuneração, ao servidor municipal.

Nesse sentido, cito o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado:

RECURSO INOMINADO. JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDAPÚBLICA. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE QUATRO BARRAS. JORNADA DE TRABALHO DE 200 HORAS MENSAIS. PEDIDO DE REDUÇÃO DA CARGA HORÁRIA SEM DESCONTOS VENCIMENTOS. ACOMPANHAMENTO DE FILHO PORTADOR DE TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. INSURGÊNCIA RECURSAL DA PARTE REQUERIDA. REDUÇÃO DE 50% DA CARGA HORÁRIA SEMANAL. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO NA ESFERA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL N. 1.131/2018 DECLARADA INCONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E ANALÓGICA. NORMAS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. DIREITO FUNDAMENTAL. APLICAÇÃO DO ART. 63 DA LEI ESTADUAL 18.419/2015. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (...)

II. Fundamentação e voto.

(...)

Mérito.

(...)

A despeito de a pretensão da parte autora não estar amparada por previsão expressa da legislação municipal, em face do reconhecimento da inconstitucionalidade por vício de iniciativa

da Lei Municipal nº 1.131/2018 no que se refere aos servidores do executivo municipal, entendo que tal argumento não se presta a fundamentar a negativa de redução da jornada de trabalho, haja vista a imperativa necessidade de observância do melhor interesse das crianças e pessoas com deficiência.

Nesse liame, o art. 227 da Constituição Federal prevê: “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. Também, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15), em seu art. 8º: “é dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico”. Ainda, o art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) dispõe que “é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”. Nesse sentido foram as alterações implementadas pela Lei Federal nº 13.370/16, que alterou a Lei Federal nº 8.112/1990, a fim de reconhecer o direito dos servidores federais à redução de jornada de trabalho para acompanhamento de familiar que seja pessoa com deficiência.

Ademais, tal garantia também é reconhecida pela Lei Estadual nº 18.419/2015. **Diante disso, entendo que a questão sob exame demanda a interpretação sistêmica e analógica dos mandamentos constitucionais e infraconstitucionais, de modo que, a despeito da ausência de previsão específica da legislação municipal, decorrente da inconstitucionalidade da mencionada Lei Municipal n. 1.131/2018, não pode esse fato configurar óbice às garantias fundamentais da pessoa com deficiência, cabendo ao Poder Judiciário, quando instado, adotar as medidas necessárias para lhes conferir efetividade.**

Assim, reputo plenamente aplicável ao caso à redução de jornada de trabalho por analogia à Lei Estadual nº 18.419/2015.

Inclusive, esse é o entendimento das Turmas Recursal e do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

RECURSOS INOMINADOS. DECISÃO MONOCRÁTICA. SERVIDOR PÚBLICO DOMUNICÍPIO DE QUATRO BARRAS. JORNADA DE TRABALHO DE 40 HORAS SEMANAIS. PEDIDO DE REDUÇÃO DA CARGA HORÁRIA SEM DESCONTO DOS VENCIMENTOS. ACOMPANHAMENTO DE FILHO PORTADOR DE AUTISMO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. REDUÇÃO DE 50% DA CARGA HORÁRIA SEMANAL. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO NA ESFERA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL DECLARADA INCONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E ANALÓGICA. APLICAÇÃO DAS NORMAS E PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ QUARTA TURMA RECURSAL GABINETE DO JUIZ DE DIREITO RELATOR Página 2 de 6 **PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. ESTATUTO DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA. PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO PORTADOR**

DE DEFICIÊNCIA. DIREITO FUNDAMENTAL. APLICAÇÃO DO ART. 63 DA LEI ESTADUAL 18.419/2015. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. RECURSO DO RÉU CONHECIDO E NÃO PROVIDO. RECURSO DA AUTORA CONHECIDO E PROVIDO. (TJPR - 4ª Turma Recursal - 0005811-42.2019.8.16.0037 - Campina Grande do Sul - Rel.: JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS TIAGO GAGLIANO PINTO ALBERTO - J. 26.03.2021).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ: “APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. CONCESSÃO DA ORDEM EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORA PÚBLICA. PEDIDO DE ADAPTAÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO, SEM REDUÇÃO DE VENCIMENTOS, PARA POSSIBILITAR O ACOMPANHAMENTO DE FILHO, PORTADOR DE TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA, EM ATIVIDADES TERAPÊUTICAS E EDUCACIONAIS. PEDIDO DEFERIDO PELA VIA DO REMÉDIO CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. ADMISSIBILIDADE DA REDUÇÃO DE JORNADA DA SERVIDORA, SEM REDUÇÃO DE VENCIMENTOS. **POSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO, NA AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO LOCAL, DO ART. 63 DA LEI ESTADUAL Nº 18.419/2015 (ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA DO ESTADO DO PARANÁ). PRECEDENTES DESTA CORTE.** NECESSIDADE, ENTRETANTO, DE RETIFICAR, EM SEDE DE REEXAME, O DISPOSITIVO DA DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA, DE MODO A DETERMINAR REGRAS E PRAZOS PARA A FRUIÇÃO DA JORNADA REDUZIDA, COM A REAVALIAÇÃO, A SER FEITA DENTRO DO PRAZO DE 2 (DOIS) ANOS DA IMPLANTAÇÃO DA JORNADA DIFERENCIADA, DA SITUAÇÃO DA SERVIDORA E DE SEU FILHO, EM PROCEDIMENTO ANÁLOGO AO ADOTADO NA SEARA ADMINISTRATIVA ESTADUAL (DECRETO ESTADUAL Nº 3.003, DE 08/12/2015), BEM COMO AO EFEITO DE RESSALVAR A SUBMISSÃO DA CONCESSÃO DE FUTURAS CONCESSÕES OU RENOVAÇÕES DO BENEFÍCIO A EVENTUAL REGULAMENTAÇÃO OU ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE SURGIREM A RESPEITO DA MATÉRIA, INCLUSIVE EM ÂMBITO MUNICIPAL. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO, COM MODIFICAÇÕES REALIZADAS EM SEDE DE REEXAME”. (TJPR - 3ª C. Cível - 0003467-25.2020.8.16.0079- Dois Vizinhos - Rel.: DESEMBARGADORA LIDIA MATIKO MAEJIMA - J. 27.06.2022).

(...)

Diante do exposto, voto pelo CONHECIMENTO e DESPROVIMENTO do recurso interposto pela municipalidade, mantendo-se hígida a sentença tal qual lançada, nos termos da fundamentação supra. (Processo: 0000525-49.2020.8.16.0037¹⁴. Relator(a): Rita Borges de Area Leão Monteiro. Juíza de Direito de Comarca de Entrância Final. Órgão Julgador: 1ª Turma Recursal Suplementar dos Juizados Especiais. Comarca: Campina Grande do Sul. Data do Julgamento: 13/03/2023. Fonte/Data da Publicação: 13/03/2023) (sem grifos no original)

Ainda, no que se refere à decisão desta Corte citada nos autos pela SJB, pela CGM e pelo MPC, qual seja, o Acórdão nº 127/23 - Primeira Câmara¹⁵, cabe mencionar que essa diz respeito a processo de requerimento servidor desta Corte em que foi

14 Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/2100000019180131/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0000525-49.2020.8.16.0037>

15 Processo nº 699996/22. Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

deferido o pedido de redução de carga horária, sem prejuízo remuneratório, para atendimento à pessoa com deficiência, com base, em síntese, na Lei Estadual nº 18.419/2015, citando-se, inclusive, precedentes do Tribunal de Justiça do Estado fundamentados na aplicação análoga da referida Lei e da Lei nº 8.112/90, e o Tema 1.097 do Supremo Tribunal Federal.

Diante do exposto, na esteira das manifestações da CGM e do MPC, concluo que a ausência de legislação local não impede a concessão da redução de jornada de trabalho a servidores públicos municipais, sem a redução da remuneração, para a promoção de cuidados necessários com filho com deficiência, inclusive o diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, considerado pessoa com deficiência para todos os efeitos legais, nos termos da Lei nº 12.764/2012¹⁶ e da já citada Lei Estadual nº 21.964/2024.

No entanto, destaca-se que a indagação abrange também a possibilidade específica de manutenção do pagamento de gratificação de função¹⁷ a servidor efetivo municipal em regime de jornada reduzida para acompanhamento de filho com transtorno de espectro autista.

Quanto à possibilidade de manutenção da gratificação de função, ausente legislação municipal pertinente, é necessário destacar, de início, que na legislação federal supracitada, a Lei nº 8.112/1990, em que pese exista a previsão de que “O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, observado o disposto no art. 120, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração”¹⁸, inexistente vedação expressa à percepção da gratificação de função em razão da concessão de jornada especial.

Por outro lado, ressalto que no âmbito do Estado do Paraná a Lei nº 18.419/2015, que prevê a redução da carga horária semanal do cargo ao servidor pai ou mãe, filho ou filha, cônjuge, companheiro ou companheira, tutor ou tutora, curador ou curadora ou que detenha a guarda judicial da pessoa com deficiência

16 Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e estabelece diretrizes para sua consecução.

(...)

§ 2º A pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais.

17 A entidade consulente questionou a possibilidade de “redução de jornada de trabalho para servidora efetiva promover melhores cuidados ao filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, sem a redução de salário e/ou Gratificação por Função” (peça 3).

18 Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente. ([Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91](#))

§1o O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, observado o disposto no art. 120, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração. ([Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97](#))

Art. 120. O servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular licitamente dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos. ([Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97](#))

congenita ou adquirida, de qualquer idade, sem prejuízo de remuneração, nos termos enunciados, foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 3.003/2015¹⁹, que prevê, em seu art. 3º²⁰, que “Aplica-se a redução da carga horária prevista no art. 63 da Lei nº 18.419, de 2015, aos militares estaduais, aos funcionários ocupantes de cargo público com vínculo efetivo, inclusive àqueles que exercem função gratificada ou cargo comissionado, e aos funcionários ocupantes de cargo público com vínculo comissionado.”

Logo, do dispositivo aludido depreende-se que, no âmbito da Administração Pública do Estado do Paraná, é possível a redução da carga horária semanal do servidor público ocupante de cargo público ou militar, atendidos os critérios e procedimentos previstos no regulamento referido e observado o disposto na Seção III da Lei nº 18.419/2015, sem prejuízo da remuneração, inclusive no que tange à função gratificada ou ao cargo comissionado.

Não obstante as observações acima, é importante destacar a pertinente ponderação do Ministério Público de Contas no sentido de que, na falta de legislação específica no âmbito do Município, “cabará ao gestor avaliar, no exercício da capacidade de autoadministração, se existe compatibilidade para manutenção do pagamento de gratificação ao(à) servidor(a) em regime de jornada reduzida.”

Isso porque, como exposto na fundamentação do Acórdão de Consulta nº 966/23 - Tribunal Pleno²¹ – em que se questionou, em suma, sobre a necessidade de previsão das atribuições de funções gratificadas em lei –, a função gratificada “representa o pagamento de vantagem em decorrência de acréscimo às funções inerentes ao cargo efetivo já exercido pelo servidor”, de modo que “também se justifica a necessidade de previsão das atribuições das funções gratificadas em lei”, assim como ocorre com os cargos de provimento em comissão, “com o fim último de verificar o atendimento à excepcionalidade de seu pagamento para os servidores que, efetivamente, exercem atividades que extrapolam as atribuições de seu cargo efetivo.”

Por conseguinte, se houver compatibilidade entre o efetivo exercício da função de confiança – destinada às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inc. V²², da Constituição Federal – e a jornada reduzida, a função de confiança e a percepção da correspondente gratificação poderão ser mantidas.

19 Súmula: Fixação dos critérios e dos procedimentos a serem adotados para a concessão da redução de carga horária de funcionários ocupantes de cargos públicos da Administração Pública Direta e Autárquica do Poder Executivo Estadual e dos militares estaduais, nos termos do art. 63 da Lei n.º 18.419, de 7 de janeiro de 2015.

20 Art. 3.º Aplica-se a redução da carga horária prevista no art. 63 da Lei n.º 18.419, de 2015, aos militares estaduais, aos funcionários ocupantes de cargo público com vínculo efetivo, inclusive àqueles que exercem função gratificada ou cargo comissionado, e aos funcionários ocupantes de cargo público com vínculo comissionado.

21 Processo 340912/22. Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

22 V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

Caso não haja a necessária compatibilidade, descabe o pagamento da gratificação.

Ante ao exposto, proponho que a presente Consulta seja respondida nos termos a seguir:

Há possibilidade de redução de jornada de trabalho de servidor efetivo para a promoção de cuidados com o filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, sem a redução de salário e/ou gratificação por função?

Resposta: Ainda que inexista lei local específica, é possível a redução da jornada de trabalho de servidor(a) efetivo(a) que tenha filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, para a promoção de cuidados necessários, sem a redução dos vencimentos do cargo efetivo, com base na legislação aplicável aos servidores públicos federais, em conformidade ao entendimento do Supremo Tribunal Federal objeto do Tema nº 1.097 da repercussão geral (RE 1237867), em que foi fixada a tese de que “Aos servidores públicos estaduais e municipais é aplicado, para todos os efeitos, o art. 98, § 2º e § 3º, da Lei 8.112/1990”.

Quanto à possibilidade do pagamento de gratificação por função, sem redução, na ausência de legislação específica, e tendo em vista que a função gratificada representa o pagamento de vantagem em decorrência de acréscimo às funções inerentes ao cargo efetivo já exercido pelo servidor, caberá ao gestor avaliar se existe compatibilidade entre o exercício da função de confiança pelo servidor e o regime de jornada reduzida para acompanhamento de pessoa com deficiência, de modo que apenas em caso positivo a função de confiança e a percepção da correspondente gratificação poderão ser mantidas, sem redução.

Em razão do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno conheça da presente Consulta, respondendo-a nos seguintes termos:

Há possibilidade de redução de jornada de trabalho de servidor efetivo para a promoção de cuidados com o filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, sem a redução de salário e/ou gratificação por função?

Resposta: Ainda que inexista lei local específica, é possível a redução da jornada de trabalho de servidor(a) efetivo(a) que tenha filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, para a promoção de cuidados necessários, sem a redução dos vencimentos do cargo efetivo, com base na legislação aplicável aos servidores públicos federais, em conformidade ao entendimento do Supremo Tribunal Federal objeto do Tema nº 1.097 da repercussão geral (RE 1237867), em que foi fixada a tese de que “Aos servidores públicos estaduais e municipais é aplicado, para todos os efeitos, o art. 98, § 2º e § 3º, da Lei 8.112/1990”.

Quanto à possibilidade do pagamento de gratificação por função, sem redução, na ausência de legislação específica, e tendo em vista que a função gratificada representa o pagamento de vantagem em decorrência de acréscimo às funções

inerentes ao cargo efetivo já exercido pelo servidor, caberá ao gestor avaliar se existe compatibilidade entre o exercício da função de confiança pelo servidor e o regime de jornada reduzida para acompanhamento de pessoa com deficiência, de modo que apenas em caso positivo a função de confiança e a percepção da correspondente gratificação poderão ser mantidas, sem redução.

Após o trânsito em julgado, determino a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais; à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência desta decisão e providências pertinentes, em atendimento solicitado; e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, respondendo-a nos seguintes termos:

I - Há possibilidade de redução de jornada de trabalho de servidor efetivo para a promoção de cuidados com o filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, sem a redução de salário e/ou gratificação por função?

Resposta: Ainda que inexista lei local específica, é possível a redução da jornada de trabalho de servidor(a) efetivo(a) que tenha filho diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista, para a promoção de cuidados necessários, sem a redução dos vencimentos do cargo efetivo, com base na legislação aplicável aos servidores públicos federais, em conformidade ao entendimento do Supremo Tribunal Federal objeto do Tema nº 1.097 da repercussão geral (RE 1237867), em que foi fixada a tese de que “Aos servidores públicos estaduais e municipais é aplicado, para todos os efeitos, o art. 98, § 2º e § 3º, da Lei 8.112/1990”;

Quanto à possibilidade do pagamento de gratificação por função, sem redução, na ausência de legislação específica, e tendo em vista que a função gratificada representa o pagamento de vantagem em decorrência de acréscimo às funções inerentes ao cargo efetivo já exercido pelo servidor, caberá ao gestor avaliar se existe compatibilidade entre o exercício da função de confiança pelo servidor e o regime de jornada reduzida para acompanhamento de pessoa com deficiência, de modo que apenas em caso positivo a função de confiança e a percepção da correspondente gratificação poderão ser mantidas, sem redução;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas

competências regimentais; à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência desta decisão e providências pertinentes, em atendimento solicitado; e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 13 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro no exercício da Presidência

SERVIDOR PÚBLICO

CARGO DE ENGENHEIRO - PISO NACIONAL

EQUIPARAÇÃO

PROCESSO N° : 361585/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PALMEIRA
INTERESSADO : DIEGO FABRÍCIO ZANETTI, ODAIR JOSÉ SANSON JÚNIOR
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO N° 463/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Equiparação do salário de servidores públicos estatutários ocupantes dos cargos de Engenheiro e Arquiteto ao piso nacional, estabelecido pelas Leis 4.950/1966, e 5.194/1966. Pela negativa, conforme decisões do Supremo Tribunal Federal.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Palmeira (peças 03 e 04), do seguinte caso em tese:

Pergunta: É legal e é dever do Município realizar a equiparação do salário de servidores públicos estatutários ocupantes dos cargos de Engenheiro e Arquiteto ao piso nacional, estabelecido pelas Leis 4.950, de 22 de abril de 1966, e 5.194, de 24 de fevereiro de 1966, conforme exige o CREA/PR?

Manifestaram-se a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) por meio da Informação 71/24 (peças 8), a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) por meio da Instrução 6156/24 (peças 9) e o Ministério Público de Contas (MPC) por meio do Parecer 399/24 (peças 10).

Em síntese, manifestaram-se pela negativa à indagação.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em suma, a CGM sustentou que não é dever da municipalidade realizar equiparação salarial dos servidores engenheiros e arquitetos, com base nas Leis 4.950/66, e 5.194/66, pois estes textos normativos, não se aplicam aos servidores da Administração Pública.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 399/24, demonstrou a inaplicabilidade das referidas leis à Administração Pública, nos termos dos julgamentos da ADPF 149 e da Representação 716/DF do Supremo Tribunal Federal (fls. 07 a 09, peças 10).

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente consulta, e, no mérito, pela RESPOSTA ao município consulente nos seguintes termos:

Pergunta: É legal e é dever do Município realizar a equiparação do salário de servidores públicos estatutários ocupantes dos cargos de Engenheiro e Arquiteto ao piso nacional, estabelecido pelas Leis 4.950, de 22 de abril de 1966, e 5.194, de 24 de fevereiro de 1966, conforme exige o CREA/PR?

Resposta: Não, nos termos dos julgamentos da ADPF 149 e da Representação 716/DF do Supremo Tribunal Federal e da Instrução 6156/24 da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Parecer 399/24 do Ministério Público de Contas.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais; e, posteriormente, 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, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, pela RESPOSTA ao município consulente nos seguintes termos:

I - Pergunta: É legal e é dever do Município realizar a equiparação do salário de servidores públicos estatutários ocupantes dos cargos de Engenheiro e Arquiteto ao piso nacional, estabelecido pelas Leis 4.950, de 22 de abril de 1966, e 5.194, de 24 de fevereiro de 1966, conforme exige o CREA/PR?

Resposta: Não, nos termos dos julgamentos da ADPF 149 e da Representação 716/DF do Supremo Tribunal Federal e da Instrução 6156/24 da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Parecer 399/24 do Ministério Público de Contas;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais;

III – encaminhar 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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 27 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

TEMPO DE SERVIÇO QUINQUÊNIO - ANTIGUIDADE - PAGAMENTO SIMULTÂNEO

PROCESSO N° : 586633/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PALMITAL
INTERESSADO : ROBERTO CARLOS ROSSI, VALDENEI DE SOUZA
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO N° 711/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Incidência de adicionais por tempo de serviço. Resposta em tese, considerando decisões do Poder Judiciário e deste Tribunal.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Palmital, na pessoa de seu representante legal o Sr. Valdenei de Souza, mediante a qual questiona:

- 1) Persiste a obrigatoriedade do pagamento simultâneo do benefício do quinquênio, conforme os artigos 127 c/c 131 do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, mesmo após a implantação do Plano de Carreira que prevê avanços por antiguidade mais benéficos?
- 2) Os benefícios citados no art. 127, IV da Lei 172/1991 (quinquênio) e do Art. 30 da Lei 14/2008 possuem o mesmo fundamento e natureza?
- 3) Caso ambos os benefícios sejam cumulativos e estando o município cumprindo apenas o mais benéfico (art. 30 da Lei 14/2008) seria em tese, devido o pagamento do quinquênio dos últimos cinco anos (prazo prescricional)?

Manifestaram-se a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) por meio da Informação 118/24 (peça 8), a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) por meio da Instrução 5848/24 (peça 13), e o Ministério Público de Contas (MPC) por meio do Parecer 379/24 (peça 16).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A CGM respondeu que, considerando como tese a dúvida referente a possibilidade de duas legislações diferentes concederem, cada uma, uma gratificação fundamentada no tempo de serviço prestado ao ente local, pela vedação da cumulação de acréscimos pecuniários aos servidores públicos, inteligência do art. 37, XIV da Constituição Federal, sendo inadmissível a cumulação de adicionais por tempo de serviço sobre o mesmo período, como biênio e quinquênio. Essa vedação é reiterada na Constituição do Estado do Paraná (art. 2, XIV).

Com efeito, apontei em outras Consultas a impossibilidade de unidade instrutiva responder em uma única resposta, quando se tem mais de uma questão envolvida na Consulta, sendo que deve ser respondida item a item, isto é, cada pergunta deve receber uma resposta técnica da unidade e, neste caso, foram três indagações do município consulente.

O Ministério Público de Contas manifestou-se por meio do Parecer 379/24 (peça 16), tendo-se em conta a decisão proferida por este Tribunal no Acórdão nº 2584/23, da 2ª Câmara, que trata de matéria similar, assim como nos exatos termos contidos nas decisões judiciais exaradas pelo Tribunal de Justiça paranaense que foram juntadas ao Parecer, que, de forma unânime, reconhecem a distinção entre os adicionais questionados pelo consulente, considerando tratar-se de benefícios distintos e devidos aos servidores do Município de Palmital.

Consequentemente, concluiu o parecer da seguinte forma:

1) Persiste a obrigatoriedade do pagamento simultâneo do benefício do quinquênio, conforme os artigos 127 c/c 131 do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, mesmo após a implantação do Plano de Carreira que prevê avanços por antiguidade mais benéficos?

Sim, nos termos da jurisprudência do TJ/PR e desta Corte.

2) Os benefícios citados no art. 127, IV da Lei 172/1991 (quinquênio) e do Art. 30 da Lei 14/2008 possuem o mesmo fundamento e natureza?

Não, nos termos da jurisprudência do TJ/PR e desta Corte.

3) Caso ambos os benefícios sejam cumulativos e estando o município cumprindo apenas o mais benéfico (art. 30 da Lei 14/2008) seria em tese, devido o pagamento do quinquênio dos últimos cinco anos (prazo prescricional)?

Sim, há de se observar o que preconiza o Decreto nº. 20.910 /32, que fixa o prazo prescricional de 5 cinco anos, a ser aplicado a todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, em qualquer de suas esferas – Federal, Estadual e Municipal.

O Ministério Público colacionou decisões de Tribunais Superiores justamente do município consulente, e diante disto apontou a possibilidade da percepção dos adicionais questionados na Consulta.

E como a Consulta foi admitida pela resposta em tese, sua resposta deve guardar os quadrantes da tese esboçada nos quesitos.

Não há como este Tribunal responder pela negativa, como entendeu a CGM, tendo em vista as inúmeras decisões do Poder Judiciário e deste Tribunal de Contas.

Assim, acolho *in totum* o opinativo do Ministério Público de Contas.

2.1 VOTO

Inicialmente, afasto a preliminar de caso concreto, e VOTO pelo CONHECIMENTO da consulta, e, no mérito, diante do exposto na fundamentação, pela RESPOSTA dos quesitos da seguinte forma:

1) Persiste a obrigatoriedade do pagamento simultâneo do benefício do quinquênio, conforme os artigos 127 c/c 131 do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, mesmo após a implantação do Plano de Carreira que prevê avanços por antiguidade mais benéficos?

Sim, nos termos da jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná e deste Tribunal. Leve-se em conta que este item da consulta por guardar especificidades com o município consulente e não pode se irradiar para todos os municípios paranaense, em face de característica da legislação local.

2) Os benefícios citados no art. 127, IV da Lei 172/1991 (quinquênio) e do Art. 30 da Lei 14/2008 possuem o mesmo fundamento e natureza?

Não, nos termos da jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná e deste Tribunal. Reiterem-se as observações do item 1, quanto a especificidade do município.

3) Caso ambos os benefícios sejam cumulativos e estando o município cumprindo apenas o mais benéfico (art. 30 da Lei 14/2008) seria em tese, devido o pagamento do quinquênio dos últimos cinco anos (prazo prescricional)?

Sim, há de se observar o que preconiza o Decreto nº. 20.910 /32, que fixa o prazo prescricional de cinco anos, a ser aplicado a todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, em qualquer de suas esferas: Federal, Estadual e Municipal.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais; e, posteriormente, 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 afastar a preliminar de caso concreto, e CONHECER a Consulta, para, no mérito, diante do exposto na fundamentação, RESPONDÊ-LA da seguinte forma:

I - Persiste a obrigatoriedade do pagamento simultâneo do benefício do quinquênio, conforme os artigos 127 c/c 131 do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, mesmo após a implantação do Plano de Carreira que prevê avanços por antiguidade mais benéficos?

Sim, nos termos da jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná e deste Tribunal. Leve-se em conta que este item da consulta por guardar especificidades com o município consulente e não pode se irradiar para todos os municípios paranaense, em face de característica da legislação local;

II - Os benefícios citados no art. 127, IV da Lei 172/1991 (quinquênio) e do Art. 30 da Lei 14/2008 possuem o mesmo fundamento e natureza?

Não, nos termos da jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná e deste Tribunal. Reiterem-se as observações do item 1, quanto a especificidade do município;

III - Caso ambos os benefícios sejam cumulativos e estando o município cumprindo apenas o mais benéfico (art. 30 da Lei 14/2008) seria em tese, devido o pagamento do quinquênio dos últimos cinco anos (prazo prescricional)?

Sim, há de se observar o que preconiza o Decreto nº. 20.910 /32, que fixa o prazo prescricional de cinco anos, a ser aplicado a todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, em qualquer de suas esferas: Federal, Estadual e Municipal;

IV – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais; e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 27 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente

TETO REMUNERATÓRIO CÁLCULO - AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO - DIÁRIA

PROCESSO N° : 538086/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA
INTERESSADO : ALVARO GONCALVES DA ROCHA, MICHELE CRISTIANE CAMILOTI DOS REIS
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 39/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamento sobre a inclusão do auxílio-alimentação e das diárias no limite remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI, da CF/88. Entendimento consolidado na jurisprudência deste Tribunal no sentido da natureza indenizatória dessas verbas. Despesas que não estão sujeitas ao teto salarial constitucional. Interpretação do art. 37, § 11, da CF/88. Reafirmação da exigência de que as verbas indenizatórias sejam previstas em lei, com a devida autorização orçamentária prévia.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pela CÂMARA MUNICIPAL DE PRADO FERREIRA, na pessoa de seu representante legal SRA. MICHELE CRISTIANE CAMILOTI DOS REIS, buscando esclarecimentos acerca dos seguintes pontos:

- 1) Os valores destinados aos servidores municipais a título de auxílio alimentação pagos por meio de cartão alimentação são considerados parte da remuneração bruta para efeitos de teto constitucional?
- 2) Considerando que os valores recebidos a títulos de diárias devem ser informados no e-social como verba informativa na folha de pagamento, estas serão classificadas como “vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza” nos termos do inciso XI da CF/88, ou seja, devem ser computadas para efeitos de teto constitucional?

Em juízo de admissibilidade, pelo Despacho n° 1098/24 (peça 6) recebi o presente expediente.

Seguindo o trâmite regimental, nos termos do §2° do art. 313, do Regimento Interno, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública, que, na Informação n° 110/24 – SJB (peça 8), indicou decisões relacionadas ao questionamento formulado pela Câmara Municipal.

A unidade destacou os seguintes julgados deste Tribunal: Acórdão n° 2797/2019 – Tribunal Pleno (Processo n° 179529/2019); Acórdão n° 2387/2019 – Tribunal Pleno (Processo n° 347037/2018); Acórdão n° 2046/2019 – Tribunal Pleno (Processo n° 670373/2017).

Pelo Despacho nº 868/24 – CGF (peça 12), a Coordenadoria Geral de Fiscalização informou “que o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização”, requerendo ao fim que, após o julgamento, os autos retornem à Unidade para ciência e eventual adoção de medidas concernentes.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução nº 5814/24 – CGM (peça 13), após análise fundamentada, a Unidade Técnica opinou pela resposta à presente Consulta nos seguintes termos:

- 1) Sendo a natureza jurídica da despesa com auxílio alimentação indenizatória, conforme consultas já decididas por este Tribunal (Acórdãos nº 2046/19, 2415/17 e 2247/17, todos do Tribunal Pleno), o auxílio alimentação não entra no cômputo do teto salarial.
- 2) Sendo a natureza jurídica da despesa com concessão de diárias a princípio indenizatória, desde que, observada a Súmula de Jurisprudência do TST nº 101, os valores que NÃO excedam a 50% (cinquenta por cento) da remuneração do agente público não entram no cômputo do teto salarial.
- 3) As leis que instituírem as referidas verbas indenizatórias devem disciplinar sua forma de pagamento. Conforme já disposto no Acórdão 2415/17 do Tribunal Pleno, a instituição do auxílio alimentação deve se dar por específica previsão legal. Por força do disposto no art. 169, § 1º, da Constituição da República, o auxílio alimentação depende de previsão orçamentária, devendo constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como da Lei Orçamentária Anual com dotação orçamentária específica, além da necessária observância do disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de responsabilização pessoal do gestor pelo seu descumprimento.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas no Parecer nº 376/24 – PGC (peça 14), inicialmente destaca que as conclusões da Coordenadoria de Gestão Municipal são acertadas, e desde logo subscreve-as.

Após análise fundamentada, o *Parquet* opinou pela resposta à presente Consulta nos seguintes termos:

- I) Com relação ao primeiro questionamento, esta Procuradoria-Geral reitera o posicionamento desta Corte, no sentido de que os valores destinados aos servidores municipais a título de **auxílio-alimentação** não integram a remuneração bruta para fins de aplicação do teto constitucional, desde que mantida sua natureza indenizatória, conforme legislação municipal específica.
- II) Quanto ao segundo questionamento, os valores pagos a título de **diárias**, por sua natureza indenizatória, **não configuram vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza** previstas no art. 37, inc. XI, da Constituição Federal, não devendo, portanto, ser computadas para efeito do teto remuneratório constitucional.
- III) A concessão de auxílio-alimentação e diárias, além de estar prevista em lei e regulamentação específica, deve estar devidamente contemplada no orçamento do ente público, de forma a respeitar os princípios da legalidade, transparência e responsabilidade fiscal, conforme exigido pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifos no original).

É o breve relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 311 e 312, II, do Regimento Interno¹.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à

i) os valores destinados aos servidores municipais a título de auxílio alimentação pagos por meio de cartão alimentação são considerados parte da remuneração bruta para efeitos do teto constitucional?; ii) considerando que os valores recebidos a títulos de diárias devem ser informados no e-social como verba informativa na folha de pagamento, estas serão classificadas como “vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza” nos termos do inciso XI da CF/88, ou seja, devem ser computadas para efeitos de teto constitucional?

Conforme ponderado pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, o tema é tratado por esta Corte de Contas no Acórdão nº 2797/2019 - Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, nos autos de nº 179529/2019; no Acórdão nº 2387/2019 - Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, nos autos de nº 347037/2018 e o Acórdão nº 2046/2019 – Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, nos autos de nº 670373/2017:

EMENTA/RESULTADO/EXCERTO:

Consulta. Município de Campo Largo Auxílio-alimentação. Verba de natureza indenizatória, conforme precedentes desta Corte. Instituição do auxílio por Lei que disciplinará a forma de pagamento. Possibilidade de concessão direta pelo município ou indireta mediante a contratação da prestação e gestão do serviço por meio de licitação. Necessidade de previsão orçamentária, conforme dispõe a Constituição Federal. (Processo nº 179529/2019, Acórdão nº 2797/2019, Tribunal Pleno, Rel. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, julgado em 11/09/2019, veiculado em 19/09/2019 no DETC).

Consulta. Auxílio-alimentação. Vale refeição. Verba indenizatória. Não se inclui no índice de despesas com pessoal. Conhecimento e resposta. (Processo nº 347037/2018, Acórdão nº 2387/2019, Tribunal Pleno, Rel. IVAN LELIS BONILHA, julgado em 21/08/2019, veiculado em 03/09/2019 no DETC).

Consulta. Município de Planaltina do Paraná. Auxílio-alimentação. Verbas de natureza indenizatória não são computadas na despesa total com pessoal. A situação de eventual extrapolação do limite de gastos com pessoal não obsta a instituição de vantagem indenizatória. (Processo nº 670373/2017, Acórdão nº 2046/2019, Tribunal Pleno, Rel. ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, julgado em 24/07/2019, veiculado em 06/08/2019 no DETC)

¹ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese. Art. 312. Estão legitimados para formular consulta:

II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

Quanto ao questionamento, “os valores destinados aos servidores municipais a título de auxílio alimentação pagos por meio de cartão alimentação são considerados parte da remuneração bruta para efeitos do teto constitucional?”, é necessário destacar, inicialmente, a natureza indenizatória da verba.

São classificados como verbas de natureza indenizatória o auxílio-refeição, o auxílio-transporte, o auxílio-vestuário e outros. Esse entendimento é pacífico tanto na doutrina quanto na jurisprudência dos tribunais superiores e deste Tribunal de Contas, *in verbis*:

Inconstitucionalidade. Município de Cianorte. Art. 80 da lei municipal nº 1.267/1990. Auxílio alimentação. Extensão do pagamento a servidores inativos. Impossibilidade. Verba indenizatória. Jurisprudência do E. STF e do E. STJ neste sentido. Declaração de inconstitucionalidade, expedição de recomendação ao município para readequação da legislação municipal. (Acórdão nº 3756/16-STP, unânime: Conselheiros Ivan Lelis Bonilha, Nestor Baptista – relator, Artagão de Mattos Leão, José Durval Mattos do Amaral, Fabio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares e Auditor Thiago Barbosa Cordeiro). (g. n.)

É entendimento consolidado que o auxílio-alimentação tem natureza indenizatória, não se configurando como parcela de caráter remuneratório. Por essa razão, não deve ser incluído no cálculo do teto constitucional ou nos índices relacionados às despesas com pessoal.

Sua natureza indenizatória decorre de sua função específica, que é ressarcir as despesas do servidor com alimentação no desempenho de suas atividades funcionais. Esse aspecto está expressamente reconhecido no art. 2º do Decreto nº 3.887/01, o qual regulamenta o benefício no âmbito da União e reforça seu caráter compensatório, vejamos:

Art. 2º O auxílio-alimentação tem natureza indenizatória, **não se incorporando ao vencimento, remuneração, provento ou pensão e não servindo de base de cálculo para qualquer vantagem**, conforme disposto no art. 22 da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992. (grifo nosso).

Além disso, como bem pontuado pelo *Parquet*, o Supremo Tribunal Federal, de maneira reiterada, tem firmado a interpretação de que benefícios como o auxílio-alimentação e o vale-refeição, por não constituírem contraprestação ao trabalho habitual, não podem ser considerados parcelas remuneratórias, o que afasta sua inclusão no teto remuneratório estabelecido pela Constituição. Vejamos:

PREVIDENCIÁRIO. PROCESSO CIVIL. REVISÃO DE BENEFÍCIO. INCORPORAÇÃO DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS SALÁRIOS-DE-CONTRIBUIÇÃO. NATUREZA INDENIZATÓRIA. SOMA DOS SALÁRIOS-DE-CONTRIBUIÇÃO. ATIVIDADES CONCOMITANTES. TEMA 1.070 DO C. STJ. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

- Não há de se falar em incompetência absoluta do Juízo, pois o que se busca na presente ação é a revisão de ato de concessão de benefício previdenciário.

- Conforme entendimento da C. Suprema Corte, o auxílio alimentação, também conhecido como vale-alimentação ou tíquete-alimentação, possui natureza indenizatória, vez que referida verba não integra a remuneração do trabalhador, pois visa compensá-lo de suas despesas com alimentação, durante o exercício de suas funções habituais, provenientes da relação contratual.- Nos termos do artigo 28, I, e § 9º, “c”, da Lei de Custeio, as verbas pagas ao trabalhador, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, destinadas a retribuir seu labor, são consideradas de natureza salarial e integram o salário-de-contribuição. Já as parcelas não salariais, de natureza indenizatória, ressarcitória ou instrumental, não integram o salário-de-contribuição.

- Busca a demandante, titular de aposentadoria por tempo de contribuição, concedida em 19.11.10, o recálculo de seu benefício, para majoração da RMI, diante da incorporação das verbas recebidas a título de ticket-alimentação, pagas pelo Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (HCFMRP/USP) e pela FAEPA (Fundação de Apoio ao Ensino e Pesquisa do Hospital das Clínicas), nos salários de contribuição constantes em seu período básico de cálculo, anteriores a janeiro de 2008.

- Há nos autos declaração do HCFMRP/USP de que a autora, exerceu as funções de auxiliar de enfermagem, de 05.02.79 a 16.07.16, contratada sob o regime da CLT, tendo recebido de janeiro de 1995 a outubro de 2007, benefício referente ao auxílio-alimentação, pago pela FAEPA, nos valores ali discriminados (ID 158214132 - Pág. 3).

- A declaração da Diretora do Serviço de Expediente de Pessoal I do Centro de Recursos Humanos do HCFMRP/USP, de 06.12.16, traz a informação de que o VALE-ALIMENTAÇÃO – CARTÃO ELETRÔNICO é fornecido mensalmente aos servidores de todas as autarquias do Estado de São Paulo, cujo valor pode chegar a R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais), se o servidor não tiver qualquer falta no mês, dentro do contido no artigo 2º da Lei 7.524/91, que estabelece: “o benefício será devido em função dos dias efetivamente trabalhados, conforme apurado em boletim ou atestado de frequência”. Não há nos autos qualquer documento que demonstre o recolhimento, por parte do empregador, de contribuições previdenciárias referentes ao período em que a demandante auferiu tais valores.

- Dada a natureza indenizatória do auxílio-alimentação auferido pela segurada, os valores recebidos a esse título, no período de 01/1995 a 10/2007, não integram seus salários de contribuição.

- Conforme entendimento adotado, no rito dos recursos repetitivos (Tema 1.070), em sessão realizada em 11.05.22, pela Primeira Seção do C. STJ, a renda mensal inicial do benefício do segurada, que contribuiu em razão de atividades concomitantes, deve ser recalculada com base na soma dos salários de contribuição, respeitadas as limitações legais.- Faz jus a parte autora ao recálculo de seu benefício, através da “soma dos salários de contribuição das atividades exercidas na data do requerimento (...), ou no período básico de cálculo”, observado o teor do § 2º do art. 32. No recálculo, devem ser respeitadas as disposições dos artigos 29 e 33 da Lei de Benefícios, estando fulminadas as parcelas anteriores ao quinquênio que antecedeu o ajuizamento da demanda.

- Conforme disposição inserta no art. 219 do Código de Processo Civil 1973 (atual art. 240 Código de Processo Civil - Lei nº 13.105/2015), os juros de mora são devidos a partir da citação na ordem de 6% (seis por cento) ao ano, até a entrada em vigor da Lei nº 10.406/02, após, à razão de 1% ao mês, consonante com o art. 406 do Código Civil e, a partir da vigência da Lei nº 11.960/2009 (art. 1º-F da Lei 9.494/1997), calculados nos termos deste diploma legal.

- A correção monetária deve ser aplicada em conformidade com a Lei n. 6.899/81 e legislação superveniente (conforme o Manual de Cálculos da

Justiça Federal), observados os termos da decisão final no julgamento do RE n. 870.947, Rel. Min. Luiz Fux.

- Desde o mês de promulgação da Emenda Constitucional nº 113, de 08/12/21, a apuração do débito se dará unicamente pela taxa SELIC, mensalmente e de forma simples, nos termos do disposto em seu artigo 3º, ficando vedada a incidência da taxa SELIC cumulada com juros e correção monetária.

- A fixação do percentual da verba honorária deverá ser definida somente na liquidação do julgado, com observância ao disposto no inciso II, do § 4º c.c. § 11, ambos do artigo 85, do CPC/2015, bem como o artigo 86, do mesmo diploma legal. Os honorários advocatícios, a teor da Súmula 111 do E. STJ incidem sobre as parcelas vencidas até a sentença.- Matéria preliminar arguida rejeitada. Apelação autárquica provida. Apelação da parte autora provida.

(TRF 3ª Região, 9ª Turma, ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL / SP - 5000335-38.2020.4.03.6102, Rel. Desembargador Federal GILBERTO RODRIGUES JORDAN, julgado em 30/03/2023, Intimação via sistema DATA: 05/04/2023) (grifo nosso).

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) reafirma que o auxílio-alimentação possui natureza indenizatória, destinada exclusivamente aos servidores em atividade. Esse entendimento é consolidado pela Súmula Vinculante 55², que estabelece que o benefício não se estende aos servidores inativos, pois não integra a remuneração regular e visa cobrir despesas específicas durante o exercício das funções. Precedentes como o Recurso Extraordinário (RE) 563.271/SP reforçam essa interpretação, indicando a incompatibilidade do pagamento a inativos conforme a Constituição Federal:

O acórdão recorrido julgou procedente ação direta ajuizada contra o artigo 1º da Lei municipal n. 4.360/03, que **concedeu aos inativos e pensionistas o vale-compra**, em acórdão assim ementado:

'ADIN – Inconstitucionalidade – Instituição de vale compra alimentos a servidores públicos 'inativos e pensionistas' – Invasão da esfera privada do Chefe do Poder Executivo; criação de despesas por conta das dotações orçamentárias do município e, ainda, violação aos princípios da moralidade administrativa e do respeito ao interesse público – Inadmissibilidade – Precedentes do Pretório Excelso (Súmula n. 680: 'O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos') – Vício de iniciativa reconhecido – Ação procedente'. 'ADIN – Inconstitucionalidade – Instituição de vale compra alimentos a servidores públicos 'inativos e pensionistas' – Invasão da esfera privada do Chefe do Poder Executivo; criação de despesas por conta das dotações orçamentárias do município e, ainda, violação aos princípios da moralidade administrativa e do respeito ao interesse público – Inadmissibilidade – Precedentes do Pretório Excelso (Súmula n. 680: 'O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos') – Vício de iniciativa reconhecido – Ação procedente'.

2. O acórdão recorrido reconheceu o vício de iniciativa da lei impugnada. Este fundamento não foi impugnado pelo recorrente, circunstância que inviabiliza o seguimento do extraordinário. Incide, no caso, a Súmula n. 283 do Supremo, segundo a qual é inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles.

2 Súmula Vinculante 55
O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos.

3. Ademais, **a orientação pacífica de ambas as Turmas deste Tribunal é no sentido de que o direito ao vale-refeição e ao auxílio-alimentação não se estende aos inativos e pensionistas, vez que se trata de verba indenizatória destinada a cobrir os custos de refeição devida exclusivamente ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções, não se incorporando à remuneração nem aos proventos de aposentadoria** (grifo nosso). (RE 563.271/SP. Min. Eros Grau. Decisão proferida em 17/06/2008).

Neste Tribunal de Contas, a posição consolidada mantém-se alinhada aos princípios da legalidade e da eficiência administrativa, enfatizando que despesas classificadas como de natureza indenizatória não se incluem nos limites de despesas com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Tal entendimento reforça a distinção entre verbas remuneratórias e indenizatórias, garantindo a observância dos parâmetros legais e da gestão responsável dos recursos públicos. Verifica-se:

EMENTA: CONSULTA. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. VALE REFEIÇÃO. VERBA INDENIZATÓRIA. NÃO SE INCLUI NO ÍNDICE DE DESPESAS COM PESSOAL. CONHECIMENTO E RESPOSTA. ACÓRDÃO Nº 2387/19 - TRIBUNAL PLENO CONSULTA. MUNICÍPIO DE PLANALTA DO PARANÁ. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. VERBAS DE NATUREZA INDENIZATÓRIA NÃO SÃO COMPUTADAS NA DESPESA TOTAL COM PESSOAL. A SITUAÇÃO DE EVENTUAL EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL NÃO OBSTA A INSTITUIÇÃO DE VANTAGEM INDENIZATÓRIA. ACÓRDÃO Nº 2046/19 - TRIBUNAL PLENO. CONSULTA. MUNICÍPIO DE CAMPO LARGO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA, CONFORME PRECEDENTES DESTA CORTE. INSTITUIÇÃO DO AUXÍLIO POR LEI QUE DISCIPLINARÁ A FORMA DE PAGAMENTO. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DIRETA PELO MUNICÍPIO OU INDIRETA MEDIANTE A CONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO E GESTÃO DO SERVIÇO POR MEIO DE LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA, CONFORME DISPÕE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ACÓRDÃO Nº 2797/19 - TRIBUNAL PLENO

Nessa perspectiva, nos termos do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, as despesas de natureza indenizatória não devem ser incluídas no cálculo dos índices de despesas com o pessoal:

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.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em consonância com a Constituição Federal e a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF), estabelece limites rígidos para os gastos com pessoal, os quais devem ser monitorados periodicamente. No entanto, o auxílio-alimentação e outras verbas de natureza indenizatória possuem

função compensatória, visando reembolsar despesas do servidor com alimentação e não configurando contraprestação pelo trabalho executado.

Essa distinção jurídica é fundamental, pois as despesas indenizatórias não se incorporam à remuneração dos servidores, não constituindo, portanto, elementos de cálculo para os índices de pessoal. A natureza indenizatória do auxílio-alimentação, regulamentada pelo Decreto nº 3.887/01, e o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme a Súmula Vinculante 55, reforçam que tais verbas não devem ser incluídas na base de cálculo das despesas com pessoal, visto que não se caracterizam como remuneração.

Assim, fica claro que, conforme o disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal³, as despesas de natureza indenizatória, como o auxílio-alimentação, estão excluídas da apuração dos índices de pessoal, não impactando o cumprimento dos limites fiscais previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conclui-se, portanto, que o auxílio-alimentação, seja por meio de cartão alimentação ou em qualquer outra modalidade, por possuir natureza estritamente indenizatória, não se configura como parcela remuneratória. Dessa forma, tal benefício está isento de ser computado para fins de inclusão no teto constitucional de remuneração, bem como não integra o cálculo das despesas com pessoal do poder ou órgão que o concede aos seus servidores. Estando esse entendimento em conformidade com a distinção entre verbas de natureza remuneratória e indenizatória, conforme amplamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência, em especial pelo Supremo Tribunal Federal, que tem reiterado a exclusão dessas verbas do limite de despesas com pessoal.

Em seguida, passamos a análise do seguinte questionamento:

ii) Considerando que os valores recebidos a títulos de diárias devem ser informados no e-social como verba informativa na folha de pagamento, estas serão classificadas como “vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza” nos termos do inciso XI da CF/88, ou seja, devem ser computadas para efeitos de teto constitucional?

3 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 onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

§ 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. ([Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#))

§ 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](#). ([Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#))

As diárias consistem em valores pagos aos servidores públicos ou agentes políticos em razão do afastamento da sede do serviço, em caráter eventual e transitório, quando em exercício de atividades no interesse ou em virtude do desempenho de suas funções públicas. Esses valores têm a finalidade de indenizar o servidor pelas despesas extraordinárias com hospedagem, alimentação e locomoção urbana.

Nas palavras de Celso Bandeira de Mello,

as diárias, quando pagas para cobrir despesas com viagem e deslocamento, devem ser entendidas como indenizatórias e, portanto, não fazem parte da remuneração do servidor. Assim, o valor pago a título de diárias, por não configurarem prestação de serviço ou contraprestação, não estão sujeitos ao limite do teto salarial previsto pela Constituição⁴.

A jurisprudência também reforça esse entendimento, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em diversos julgados, tem destacado que as diárias indenizatórias não entram no cálculo do teto constitucional. Por exemplo:

As diárias pagas para reembolso de despesas com alimentação, hospedagem e transporte durante viagens a serviço, quando revestidas de caráter indenizatório, não integram a remuneração do servidor e, portanto, não estão sujeitas ao teto salarial previsto na Constituição Federal. (STJ. Resp 1.365.087/PR, julgado em 2015).

Por se tratar de uma verba de natureza indenizatória, as diárias destinadas ao ressarcimento de despesas com viagens e deslocamentos no exercício das funções da Administração Pública devem estar expressamente previstas em norma legal, de forma a estabelecer parâmetros, critérios e limites a serem rigorosamente observados no processamento da referida verba.

De acordo com a doutrina de Marçal Justen Filho

as indenizações, tais como a ajuda de custo, a diária pelo deslocamento a outros locais, e o transporte (previstas no art. 51 da Lei nº 8.112), não podem ser transformadas em forma de remuneração do servidor, sob pena de submissão ao regime correspondente⁵ e ilegalidade da despesa.

Nesse contexto, a aferição da regularidade jurídica na concessão e pagamento de tais diárias pressupõe a demonstração inequívoca de seu caráter exclusivamente indenizatório, afastando qualquer interpretação que a elas atribua natureza remuneratória, sob pena de violação aos princípios da legalidade, moralidade e economicidade que norteiam a Administração Pública.

Consoante o disposto no artigo 37, inciso XI, da Constituição da República, o ordenamento jurídico pátrio estabelece o limite remuneratório aplicável aos agentes públicos, consignando que a remuneração, subsídio, proventos, pensões ou

4 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Direito Administrativo Brasileiro, 2015.

5 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 6ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 927

quaisquer vantagens de natureza pecuniária, percebidas cumulativamente ou não, incluídas aquelas de caráter pessoal, não podem ultrapassar o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ressalvadas as adequações pertinentes às esferas estadual e municipal.

Todavia, o texto constitucional circunscreve o alcance do referido teto às verbas que ostentem natureza eminentemente remuneratória ou caráter pecuniário e pessoal, excluindo, de forma expressa, as verbas indenizatórias, as quais, por definição jurídica, não constituem acréscimos patrimoniais, mas sim ressarcimento de despesas efetivamente realizadas. *In verbis*:

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

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Nesse sentido, a subsunção de determinada verba ao teto remuneratório constitucional pressupõe, necessariamente, sua caracterização como verba de natureza remuneratória, entendimento este consolidado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

(...) 1. O teto constitucional abrange a integralidade das parcelas remuneratórias percebidas pelo servidor público. A única exceção se dá em relação às “parcelas de caráter indenizatório previstas em lei”, nos termos do § 11 do art. 37 da Lei Maior. 2. A verba remuneratória é paga a título de contraprestação pelo serviço prestado. Já a parcela indenizatória tem por escopo compensar o gasto dispendido pelo servidor como condição necessária à efetiva prestação do serviço.

Os conceitos são ontologicamente distintos, cuja diferenciação decorre da própria natureza jurídica particular de cada um. 3. Nesse sentido, bem pontuou o saudoso Ministro Teori Zavascki, em seu voto-vista proferido no julgamento paradigma relativo ao Tema RG nº 484: “(...) Para que se tipifique um gasto como indenizatório, não basta que a norma assim o considere. É indispensável que a dicção formal da norma guarde compatibilidade com a real natureza desse dispêndio. E indenização é conceito jurídico com alcance bem determinado na sua formulação.” (RE nº 650.898-RG/RS, Tema

nº 484 do ementário da Repercussão Geral, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do Acórdão Min. Roberto Barroso, j 1º/02/2017, p. 24/08/2017). 4. Por isso mesmo, não há razão jurídica apta a amparar a cambialidade de uma dada parcela a partir do atingimento de um determinado montante, classificando-se a verba como remuneratória até certo patamar pecuniário, e indenizatória em relação à quantia excedente àquele limite. 5. Fumus boni iuris e periculum in mora plenamente evidenciados. 6. Medida cautelar referendada. (ADI 7402 MC-Ref, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-09-2023 PUBLIC 04-09-2023) (grifamos)

Sob a ótica eminentemente jurídica, as verbas remuneratórias são aquelas que possuem caráter retributivo, sendo destinadas a remunerar o agente público pelo desempenho de suas funções, com impacto direto em seu patrimônio, motivo pelo qual se submetem ao teto remuneratório constitucional previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal. Essas verbas incluem remuneração básica, subsídios, gratificações e outras vantagens de caráter pecuniário e pessoal. Por outro lado, as verbas indenizatórias têm natureza compensatória e visam exclusivamente ressarcir despesas ou prejuízos efetivamente incorridos pelo agente público no exercício de suas funções, sem caracterizar acréscimo patrimonial. Por não constituírem vantagem patrimonial, essas verbas são excluídas do teto remuneratório. A distinção entre essas categorias é fundamental para garantir a aplicação correta do ordenamento jurídico e a observância dos princípios da legalidade, moralidade e economicidade na Administração Pública.

Sobre o tema, segue o entendimento adotado pelo Egrégio Tribunal Superior:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. RECURSO ESPECIAL. PAGAMENTO DE DIÁRIAS. REGRAMENTO LEGAL. ART. 65, IV, DA LOMAN. ARTS. 58 E 59 DA LEI N. 8.112/1990. INCIDÊNCIA. RESOLUÇÃO CJF N. 51/2009. LIMITAÇÃO RELATIVA AO MONTANTE DAS DIÁRIAS SEMANAIS PAGAS A MAGISTRADOS FEDERAIS CONVOCADOS PELOS TRIBUNAIS REGIONAIS. INTERPRETAÇÃO A SER DADA À REGRA REGULAMENTAR QUE NÃO PODE AFRONTAR O LIMITE LEGAL RELATIVO AOS DIAS DE EFETIVO AFASTAMENTO DO MAGISTRADO DA SUA SEDE FUNCIONAL A SERVIÇO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. (...) 2. Segundo o disposto no art. 58, § 1º, da Lei 8.112/1990, no pagamento das diárias - verbas indenizatórias, cujo objetivo é custear despesas de hospedagem, alimentação e locomoção do servidor ou magistrado, quando o afastamento da sua sede funcional ocorrer a serviço da administração pública -, deve ser considerado o “dia de afastamento, sendo devida pela metade quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede, ou quando a União custear, por meio diverso, as despesas extraordinárias cobertas por diárias. (REsp n. 1.527.932/RS, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 9/2/2021, DJe de 12/2/2021.)

Em conformidade com esse entendimento, a Câmara Municipal de Prado Ferreira, ao promulgar a Lei Municipal nº 570/2022, definiu expressamente que as diárias possuem natureza indenizatória:

Art. 2º O requerimento de deslocamento para fora do Município, em caráter eventual ou transitório, fundado no interesse da Administração deste Poder com o objetivo de serviço, estudo ou missão de representatividade, quando preenchidos os requisitos previstos nesta Lei e deferido pelo Presidente ou pela Mesa Diretora nos termos do caput do art. 3º, autoriza a concessão e o pagamento de diárias ao Vereador e ao Servidor.

§ 5º As diárias destinam-se a indenizar as despesas extraordinárias com hospedagem, alimentação e locomoção urbana no Município de destino e durante o período de deslocamento e demais despesas pertinentes. (grifo nosso).

A concessão de auxílio-alimentação e de diárias no âmbito da Administração Pública requer, imperativamente, amparo normativo consistente, respaldado em previsão legal específica e regulamentação própria, devendo, ademais, observar rigorosamente a existência de prévia autorização orçamentária devidamente aprovada, em conformidade com os artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)⁶. A inobservância de tais requisitos essenciais constitui grave afronta aos princípios da legalidade e da moralidade administrativa, sujeitando o gestor público às sanções cabíveis, inclusive à responsabilização pessoal, pela prática de atos incompatíveis com a regularidade fiscal e orçamentária.

6 Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. [\(Vide ADI 6357\)](#)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. [Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Nesse sentido, é o entendimento consolidado pelo Acórdão nº 2797/219 – Tribunal Pleno, vejamos:

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Conhecer a Consulta ora analisada, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:

i) Qual a natureza jurídica da despesa com auxílio alimentação indenizatória ou remuneratória?

Conforme consultas já decididas por este Tribunal (Acórdãos nº 2046/19, 2415/17 e 2247/17, todos do Tribunal Pleno), o auxílio alimentação possui natureza jurídica indenizatória.

ii) Caso seja considerada a natureza da despesa como indenizatória, no âmbito Municipal o auxílio alimentação, poderá ser instituído por meio de ticket ou pecúnia diretamente na folha?

A lei que instituir a verba deve disciplinar sua forma de pagamento. A depender da disposição legal, o serviço poderá ser prestado diretamente pelo município, com pagamento em folha, ou indiretamente por meio da contratação de empresa especializada na sua gestão por meio de cartões, tíquetes, entre outros. Contudo, em face de eventual terceirização, a contratação deverá ser objeto de licitação, em observância ao art. 37, inciso XXI, da Constituição da República e à Lei Federal nº 8.666/93.

iii) Caso seja considerada a natureza da despesa como remuneratória, poderá ou deverá ser instituída por Lei própria, haja vista que irá ensejar aumento da remuneração dos servidores?

Conforme já disposto no Acórdão 2415/17 do Tribunal Pleno, a instituição do auxílio alimentação deve se dar por específica previsão legal.

iv) Em ambos os casos seja a natureza da despesa indenizatória ou remuneratória necessita de previsão orçamentária?

Por força do disposto no art. 169, § 1º, da Constituição da República, o auxílio alimentação depende de previsão orçamentária, devendo constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como da Lei Orçamentária Anual com dotação orçamentária específica, além da necessária observância do disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de responsabilização pessoal do gestor pelo seu descumprimento.

v) A instituição do benefício pode ser por meio de ticket ou pecúnia diretamente na folha?

Respondido no item 2.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA. Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA. Sala das Sessões, 11 de setembro de 2019 - Sessão nº 32. (grifo nosso).

Destarte, conquanto a concessão de benefícios, a exemplo do auxílio-alimentação e das diárias, não seja caracterizada como incremento de despesa de pessoal, é absolutamente imprescindível que o gestor público zele pela estrita observância das normas de controle orçamentário e financeiro delineadas nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000. Ademais, ainda que tais despesas não integrem diretamente a folha de pagamento, deve ser assegurada sua compatibilidade com a autorização orçamentária vigente, bem como com o

planejamento fiscal previamente estabelecido, sob pena de incorrer o gestor em responsabilização pessoal por eventual descompasso com os ditames da legalidade, moralidade e eficiência administrativas.

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 valores destinados aos servidores municipais a título de auxílio alimentação pagos por meio de cartão alimentação são considerados parte da remuneração bruta para efeitos de teto constitucional?

Resposta: Os valores destinados aos servidores municipais a título de auxílio-alimentação não compõem a remuneração bruta para efeitos de incidência do teto constitucional, desde que preservada a natureza indenizatória da referida verba, em conformidade com a legislação municipal específica que regule a matéria.

II - Considerando que os valores recebidos a títulos de diárias devem ser informados no e-social como verba informativa na folha de pagamento, estas serão classificadas como “vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza” nos termos do inciso XI da CF/88, ou seja, devem ser computadas para efeitos de teto constitucional?

Resposta: Os valores pagos a título de diárias, em razão de sua natureza eminentemente indenizatória, não se configuram como vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza previstas no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, razão pela qual não devem ser computados para fins de aplicação do teto remuneratório constitucional.

A concessão de auxílio-alimentação e diárias, para além de estar expressamente prevista em legislação e regulamentação específica, deve ser integralmente contemplada no orçamento do ente público, de modo a garantir o estrito cumprimento dos princípios da legalidade, transparência e responsabilidade fiscal, conforme impõe a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de incorrer em ilegalidade e ineficiência na gestão pública.

Na sequência, remeter os autos ao Ministério Público de Contas para ciência desta decisão.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º, do Regimento Interno, e após, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para adoção dos encaminhamentos necessários, consoante solicitado no Despacho nº 868/24-CGF (peça 12).

Cumpridas as formalidades legais, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno, determinar o encerramento do feito, remetendo-os à Diretoria de Protocolo para que promova o seu arquivamento.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

I - Os valores destinados aos servidores municipais a título de auxílio alimentação pagos por meio de cartão alimentação são considerados parte da remuneração bruta para efeitos de teto constitucional?

Resposta: Os valores destinados aos servidores municipais a título de auxílio-alimentação não compõem a remuneração bruta para efeitos de incidência do teto constitucional, desde que preservada a natureza indenizatória da referida verba, em conformidade com a legislação municipal específica que regule a matéria;

II - Considerando que os valores recebidos a títulos de diárias devem ser informados no e-social como verba informativa na folha de pagamento, estas serão classificadas como “vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza” nos termos do inciso XI da CF/88, ou seja, devem ser computadas para efeitos de teto constitucional?

Resposta: Os valores pagos a título de diárias, em razão de sua natureza eminentemente indenizatória, não se configuram como vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza previstas no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, razão pela qual não devem ser computados para fins de aplicação do teto remuneratório constitucional;

A concessão de auxílio-alimentação e diárias, para além de estar expressamente prevista em legislação e regulamentação específica, deve ser integralmente contemplada no orçamento do ente público, de modo a garantir o estrito cumprimento dos princípios da legalidade, transparência e responsabilidade fiscal, conforme impõe a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de incorrer em ilegalidade e ineficiência na gestão pública;

III – encaminhar os autos ao Ministério Público de Contas para ciência desta decisão;

IV – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, §2º, do Regimento Interno, e após, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para adoção dos encaminhamentos necessários, consoante solicitado no Despacho nº 868/24-CGF (peça 12);

V – encaminhar, cumpridas as formalidades legais, com fulcro no art. 398, § 1º, do Regimento Interno, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do feito e arquivamento.

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 30 de janeiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

VEREADOR

SUBSÍDIO - FIXAÇÃO - ESTIMATIVA POPULACIONAL

PROCESSO N° : 758392/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE TEIXEIRA SOARES
INTERESSADO : CARLOS ALBERTO GORTE, INES APARECIDA FERREIRA ROBES
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO N° 4562/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamentos sobre a regularidade dos subsídios de vereadores diante da nova contagem populacional do Censo 2022. Inciso VI do art. 29 da Constituição Federal. Princípio da anterioridade na fixação dos subsídios para legislatura subsequente. Observância do Censo 2022 e jurisprudência do STF para definição dos valores válidos para a próxima legislatura. Sobrestamento da resposta sobre a possibilidade de concessão de reposição inflacionária aos subsídios de vereador, no curso da legislatura, até a decisão, no STF, do Tema n. 1.192, com Repercussão Geral no RE 1.344.400, dado o impacto reconhecido pelo próprio Ministro Relator ao deferir a suspensão dos processos que tratem dessa matéria, nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela CÂMARA MUNICIPAL DE TEIXEIRA SOARES, por intermédio de seu presidente, CARLOS ALBERTO GORTE, com questionamentos relativos à regularidade do subsídio do presidente da Câmara, que foi fixado com base em estimativa populacional de censo anterior, considerando a verificação de decréscimo populacional pelo Censo 2022. A consulta trata dos seguintes pontos:

- 1) regularidade do subsídio do presidente da Câmara Municipal, fixado com base em censo anterior, que sofreu alteração de limite (de 30% para 20% do subsídio dos Deputados Estaduais) devido ao decréscimo populacional constatado no Censo 2022;
- 2) compatibilidade do subsídio com o princípio da anterioridade;
- 3) possibilidade de atualização/recomposição anual do subsídio em janeiro de cada ano;
- 4) necessidade de adequação imediata do subsídio ao limite atualizado de 20%, caso o entendimento seja de irregularidade;
- 5) medidas a serem tomadas para ajuste dos valores excedentes, caso seja considerado irregular.

A consulta foi devidamente instruída, tendo Parecer Jurídico (peça 4) acostado, justificando que, conforme o princípio da anterioridade do inciso VI do art. 29 da Constituição Federal, o subsídio dos vereadores deve ser estabelecido em uma legislatura para vigorar na subsequente, sendo assim, está regular o subsídio do

Presidente da Câmara Municipal de Teixeira Soares, fixado em 2020 para a legislatura 2021-2024, pois foi definido com base na estimativa populacional vigente na época. Além disso, afirma que a atualização inflacionária anual desse subsídio é considerada regular, respaldada pelo Tribunal de Contas Estadual, como exemplificado no Acórdão nº 328/08-Tribunal Pleno, sendo permitida no início de cada ano da legislatura, exceto no primeiro. Ainda que essa recomposição inflacionária ultrapasse os novos limites estabelecidos em virtude de alterações populacionais recentes, esses limites só devem ser aplicados à próxima legislatura, permitindo assim que o ajuste inflacionário ocorra durante a atual legislatura, independentemente das atualizações do Censo.

Pelo Despacho nº 1992/23 (peça 06), recebi a consulta e determinei os encaminhamentos pertinentes, direcionando os autos à Escola de Gestão Pública, à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas.

Através da Informação nº 01/24 (peça 08), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca - SJB indicou a existência dos Acórdãos nº 645/12 – Tribunal Pleno, nº 1348/18 – Tribunal Pleno e nº 429/19 – Tribunal Pleno, que apresentam certa similaridade com a matéria desta consulta.

Pelo Despacho nº 117/24 (peça 10), a Coordenadoria Geral de Fiscalização identificou potenciais impactos decorrentes desse expediente e, por isso, solicitou o retorno dos autos após o julgamento para conhecimento e os devidos encaminhamentos às demais unidades técnicas.

Pela Instrução nº 1556/24 (peça 11), a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou ser regular que o subsídio do Presidente da Câmara Municipal, fixado com base em uma estimativa populacional anterior, se mantenha mesmo após decréscimo populacional constatado em novo censo, que reduz o limite de 30% para 20% do subsídio dos deputados estaduais. O subsídio deve ser fixado em cada legislatura para vigorar na subsequente, conforme o art. 29, VI, da Constituição, sendo utilizados os dados oficiais do IBGE disponíveis no momento da fixação. Não há impedimento para a aplicação de revisão geral anual ao subsídio devidamente fixado.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n. 149/24, de lavra do Procurador GABRIEL GUY LÉGER, opina no sentido de que o subsídio do Presidente da Câmara Municipal, mesmo fixado com base em uma estimativa populacional anterior e eventualmente superior, permanece regular até o final da legislatura vigente, em conformidade com o princípio da anterioridade previsto na Constituição Federal. O parecer enfatiza que, embora um novo censo indique uma população menor, reduzindo o limite de subsídio de 30% para 20% do subsídio dos deputados estaduais, essa alteração só deve impactar a próxima legislatura. Além disso, o parecer considera legítima a aplicação de uma revisão geral anual ao subsídio já fixado.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Para responder aos questionamentos formulados, devem ser considerados os princípios constitucionais e jurisprudenciais aplicáveis, em especial o art. 29, VI, da Constituição Federal e decisões do Supremo Tribunal Federal.

O art. 29, VI, da Constituição Federal estabelece que o subsídio dos vereadores deve ser fixado para cada legislatura subsequente, sendo definido de acordo com a população do município, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com base no Censo 2022, verifica-se que o município de Teixeira Soares, com população atual de 9.547 habitantes, passou para o limite de 20% do subsídio dos Deputados Estaduais para o Presidente da Câmara Municipal e demais vereadores, diferentemente do limite de 30% anteriormente utilizado.

Todavia, o princípio da anterioridade da legislatura impede a adequação imediata dos subsídios fixados na legislação vigente. Dessa forma, os subsídios estabelecidos em 2020 para a legislatura 2021-2024 permanecem válidos, mesmo que o Censo 2022 tenha trazido novos dados populacionais. A adequação aos novos limites deverá ocorrer na próxima fixação, a ser feita em 2024 para vigência a partir de 2025, respeitando-se o princípio da anterioridade.

No tocante à possibilidade de atualização/recomposição anual dos subsídios, observa-se que o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal, em processo que discute o Tema 1192 de Repercussão Geral (RE 1.344.400), é de que a revisão geral anual dos servidores públicos, prevista no art. 37, X, da CF, não é aplicável aos subsídios dos agentes políticos municipais. Tal entendimento visa preservar a moralidade administrativa e evitar que agentes políticos fixem ou reajustem seus próprios subsídios durante a mesma legislatura.

O parecer do Ministério Público de Contas que instrui a presente consulta destaca o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à inaplicabilidade da revisão geral anual aos subsídios dos agentes políticos municipais, uma vez que a Constituição Federal distingue o regime de reajuste para servidores públicos e agentes políticos, incluindo vereadores.

Esse entendimento está refletido no julgamento do Tema 1192, que analisa se a revisão geral anual, prevista no art. 37, X, da Constituição, pode ser aplicada aos subsídios de agentes políticos, como prefeitos e vereadores. O STF, em jurisprudência anterior e na orientação do Tema 1192, defende que a revisão anual dos subsídios dos agentes políticos seria incompatível com o princípio da moralidade administrativa e com o princípio da anterioridade, evitando que os próprios agentes políticos, durante a mesma legislatura, fixem ou aumentem seus próprios subsídios.

Nesse sentido recomenda-se cautela, sugerindo a suspensão de eventuais aumentos com base na revisão geral anual até que o STF decida definitivamente sobre o Tema 1192, o que deverá orientar o Tribunal de Contas em decisões futuras.

Portanto, mesmo que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná tenha anteriormente admitido a revisão anual dos subsídios dos vereadores (Acórdão nº 5537/15 – Tribunal Pleno), a recente jurisprudência do STF, exigirá revisão desse entendimento.

Assim, dado que o subsídio atual é considerado regular para a legislatura vigente, não há necessidade de ajustes retroativos ou devolução de valores recebidos até o momento. As adequações devem ser efetivadas apenas na próxima fixação, de acordo com o novo critério populacional estabelecido pelo Censo 2022.

3 VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Em razão do exposto, VOTO para responder à consulta nos seguintes termos:

1) Ante as disposições das alíneas “a” e “b” do inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal, estaria regular o subsídio de Presidente de Câmara Municipal que tenha sido fixado com base na população estimada em censo anterior, mas em novo censo tenha havido decréscimo populacional, passando o limite máximo do subsídio dos vereadores de 30% para 20% do subsídio dos deputados estaduais?

2) Se regular (1, anterior), ante o princípio da anterioridade?

RESPOSTA: O subsídio do Presidente da Câmara e dos demais vereadores, deve ser fixado na legislatura atual para vigorar na subsequente, em conformidade obrigatória com o princípio da anterioridade. Assim, a legislação aprovada em 2020, que definiu o subsídio para a legislatura de 2021-2024, permanece válida por todo o período dessa legislatura, sem necessidade de redução, mesmo diante do decréscimo populacional aferido no censo de 2022.

3) Se regular (1, anterior), continuará a estar regular se acrescido de atualização / recomposição no mês de janeiro de cada ano?

RESPOSTA: Entendo por determinar a suspensão da análise da consulta sobre este item, até que o STF se manifeste de forma definitiva sobre o Tema nº 1192, com Repercussão Geral no RE 1.344.400, considerando o impacto reconhecido pelo Ministro Relator no STF, ao determinar a suspensão de todos os processos relacionados ao tema, conforme previsto no art. 1.035, § 5º, do CPC. Entendo que os autos devam permanecer na Diretoria Jurídica durante o período de sobrestamento, para acompanhamento do julgamento definitivo do Tema 1192.

4) Se irregular (1, anterior) é possível se editar ATO adequando o valor do subsídio do Presidente da Câmara ao limite máximo estabelecido na alínea “a” do inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal?

4.1) No caso de ser possível se editar o ATO, qual seria ele sugestionado: lei, resolução ou decreto legislativo - nas duas últimas hipóteses, seria ele administrativo ou sujeito a deliberação plenária?

4.2) No caso de não ser possível se editar o ATO, quais as medidas a serem tomadas pelo Presidente da Câmara para se adequar o valor do seu subsídio?

5) Se irregular (1, anterior), desde quando? e

6) Se irregular (1, anterior), quais as medidas a serem tomadas pelo Presidente da Câmara quanto aos valores excedentes já recebidos?

RESPOSTA: Ficam prejudicadas as respostas aos itens 4, 4.1, 4.2, 5 e 6, considerando-se que os itens 1 e 2 já reconheceram como regular os subsídios fixados em 2020 para a legislatura 2021-2024, com base na população vigente à época da edição da lei, sendo irrelevante o decréscimo populacional constatado em censo posterior.

4 VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Acompanho o entendimento do Ilustre Relator quanto à resposta às questões indicadas nos itens 1 e 2 do voto condutor, relativamente à validade da fixação dos subsídios dos vereadores, mesmo no caso de haver decréscimo populacional do município durante a legislatura.

Dirijo, entretanto, da solução apresentada para a questão nº 3 do voto, que trata da possibilidade de concessão de reposição inflacionária aos mesmos subsídios, na mesma legislatura, por entender que, nesta parte, a consulta deve ficar sobrestada, nos termos do art. 427 do Regimento Interno, até a decisão, pelo Supremo Tribunal Federal, do Tema nº 1192, com Repercussão Geral no RE 1.344.400.

Conforme apontado pela CGM, e reconhecido no próprio voto condutor,

em relação à revisão geral anual (questão “c”), com fundamento no art. 37, X, da Constituição Federal, destaca-se o entendimento desta Corte de Contas de que a mesma também é aplicável ao subsídio dos vereadores, a exemplo do Acórdão nº 5537/15 – Tribunal Pleno (fl. 5 da peça 11).

Trata-se de orientação que vem sendo seguida há muito tempo por esta Corte de Contas, encontrando-se, até o momento, praticamente pacificada a jurisprudência, e cuja modificação trará grande repercussão, por atingir a totalidade dos municípios paranaenses.

Por esse motivo, aliás, no RE 1.344.400, do qual se originou o Tema nº 1192 do STF, o Ministro Relator André Mendonça, na data de 19/07/2024, proferiu despacho deferindo pedido de “suspensão, em todo o território nacional, do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão vazada neste tema de repercussão geral, nos termos do art. 1.035, § 5º, do CPC”¹.

Do referido despacho, vale reproduzir os seguintes trechos:

9. No caso, a partir da análise do tema e dos documentos carreados aos autos, firmo convicção pela conveniência de aplicar a faculdade

¹ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6248748>

processual prevista no art. 1.035, § 5º, do CPC, de modo a **suspender o processamento de todos os processos judiciais pendentes, individuais ou coletivos, que tramitem no território nacional e versem sobre o assunto discutido nestes autos.**

10. O **potencial multiplicador de decisões conflitantes é patente**, não apenas por envolver os milhares de Municípios de nosso país, mas também pelo fato de, como bem asseverado pelo eminente Ministro Presidente, a solução a ser dada à presente controvérsia não se limitar aos agentes políticos de que tratam as leis discutidas na ADI estadual em análise, vez que o subsídio mensal do prefeito é limite máximo de remuneração em âmbito municipal, nos termos do art. 37, inc. XI, da Constituição da República.

11. Em que pese a maioria das manifestações apresentadas nos autos advir de Municípios do Estado de São Paulo, inclusive requerimento de associação de Municípios deste, foram também apresentadas petições de entidades de servidores de âmbito nacional e referentes a outros Estados da Federação, além de ser possível a verificação de existência de recursos nesta Corte envolvendo tal tema referentes a leis de Municípios de outros Estados. Este quadro indica concretamente uma considerável amplitude de alcance territorial da controvérsia a ser solucionada.

12. De tais pontos, extrai-se ainda que **a não suspensão, no caso, traz consigo considerável carga de insegurança** à, muitas vezes, frágil situação orçamentária dos Municípios, também atingindo a remuneração e o provento de inúmeros servidores a eles vinculados.

13. **A existência de entendimentos conflitantes também fica clara nos autos.** O próprio *Leading case* deste tema de repercussão geral envolve decisão em ação direta de inconstitucionalidade estadual que encontra-se, numa primeira análise, em sentido contrário à jurisprudência dominante deste Supremo Tribunal Federal, como bem pontuado pelo Ministro Presidente em seus fundamentos, para afetar a presente controvérsia à sistemática da repercussão geral.

14. Assim, **havendo dúvida da comunidade jurídica quanto aos limites da orientação jurisprudencial esposada por esta Corte e potencial multiplicidade de processos** (muitos dos quais objetivos) e recursos sobre idêntica temática, e visando atuar em prol da segurança jurídica e evitar resultados absolutamente anti-isonômicos entre agentes políticos e servidores públicos em situações equivalentes, por prudência judicial, imperiosa a aplicação da providência prevista no art. 1.035, § 5º, do CPC (grifamos).

Embora o RE 1.344.400 refira-se, mais especificamente, à constitucionalidade das Leis 3.056/2019 e 3.114/2020 do Município de Pontal/SP, que preveem revisão geral anual do subsídio mensal do Prefeito e do Vice-Prefeito, resta evidente que os impactos dessa decisão atingirão, também, a possibilidade de revisão dos subsídios dos vereadores, na medida em que os dispositivos constitucionais suscitados (arts. 29, V e VI, 37, X, e 39, §4º, da Constituição Federal) são comuns a ambos os agentes políticos.

Dessa forma, na esteira do encaminhamento dado à matéria pelo STF, entendo, respeitosamente, que o sobrestamento da consulta, com relação a essa matéria específica, mostra-se mais adequado do que a solução proposta pelo Ilustre Relator, pela imposição do impedimento da reposição, com efeitos normativos a todos os municípios paranaenses, ainda que com validade a partir da próxima legislatura.

Após o trânsito em julgado, caso aprovada a presente proposta, deverão os autos permanecer na Diretoria Jurídica, durante o período de sobrestamento, para acompanhamento do referido Tema 1192.

Em face do exposto VOTO, divirjo, em parte, do Ilustre Relator, a fim de que, sem prejuízo da aprovação da resposta às questões indicadas nos itens 1 e 2 do voto condutor, com base no art. 427 do Regimento Interno, seja sobrestada presente consulta em relação ao questionamento tratado no item 3 da parte dispositiva do mesmo voto condutor, até decisão pelo Supremo Tribunal Federal do Tema nº 1192, com Repercussão Geral no RE 1.344.400.

5 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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em responder à consulta nos seguintes termos:

I - Ante as disposições das alíneas “a” e “b” do inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal, estaria regular o subsídio de Presidente de Câmara Municipal que tenha sido fixado com base na população estimada em censo anterior, mas em novo censo tenha havido decréscimo populacional, passando o limite máximo do subsídio dos vereadores de 30% para 20% do subsídio dos deputados estaduais?

II - Se regular (I, anterior), ante o princípio da anterioridade?

RESPOSTA (I e II) O subsídio do Presidente da Câmara e dos demais vereadores, deve ser fixado na legislatura atual para vigorar na subsequente, em conformidade obrigatória com o princípio da anterioridade. Assim, a legislação aprovada em 2020, que definiu o subsídio para a legislatura de 2021-2024, permanece válida por todo o período dessa legislatura, sem necessidade de redução, mesmo diante do decréscimo populacional aferido no censo de 2022;

III - Se regular (I, anterior), continuará a estar regular se acrescido de atualização / recomposição no mês de janeiro de cada ano?

RESPOSTA: Entendo por determinar a suspensão da análise da consulta sobre este item, até que o STF se manifeste de forma definitiva sobre o Tema nº 1192, com Repercussão Geral no RE 1.344.400, considerando o impacto reconhecido pelo Ministro Relator no STF, ao determinar a suspensão de todos os processos relacionados ao tema, conforme previsto no art. 1.035, § 5º, do CPC. Entendo que os autos devam permanecer na Diretoria Jurídica durante o período de sobrestamento, para acompanhamento do julgamento definitivo do Tema 1192;

IV - Se irregular (I, anterior) é possível se editar ATO adequando o valor do subsídio do Presidente da Câmara ao limite máximo estabelecido na alínea “a” do inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal?

a) No caso de ser possível se editar o ATO, qual seria ele sugestionado: lei, resolução ou decreto legislativo - nas duas últimas hipóteses, seria ele administrativo ou sujeito a deliberação plenária?

b) No caso de não ser possível se editar o ATO, quais as medidas a serem tomadas pelo Presidente da Câmara para se adequar o valor do seu subsídio?

V - Se irregular (I, anterior), desde quando? e

VI - Se irregular (I, anterior), quais as medidas a serem tomadas pelo Presidente da Câmara quanto aos valores excedentes já recebidos?

RESPOSTA (IV, V e VI): Ficam prejudicadas as respostas aos itens IV, a, b, V e VI, considerando-se que os itens I e II já reconheceram como regular os subsídios fixados em 2020 para a legislatura 2021-2024, com base na população vigente à época da edição da lei, sendo irrelevante o decréscimo populacional constatado em censo posterior.

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.

O voto apresentado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares foi acolhido pelo Relator, Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, em nova versão de proposta de voto.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

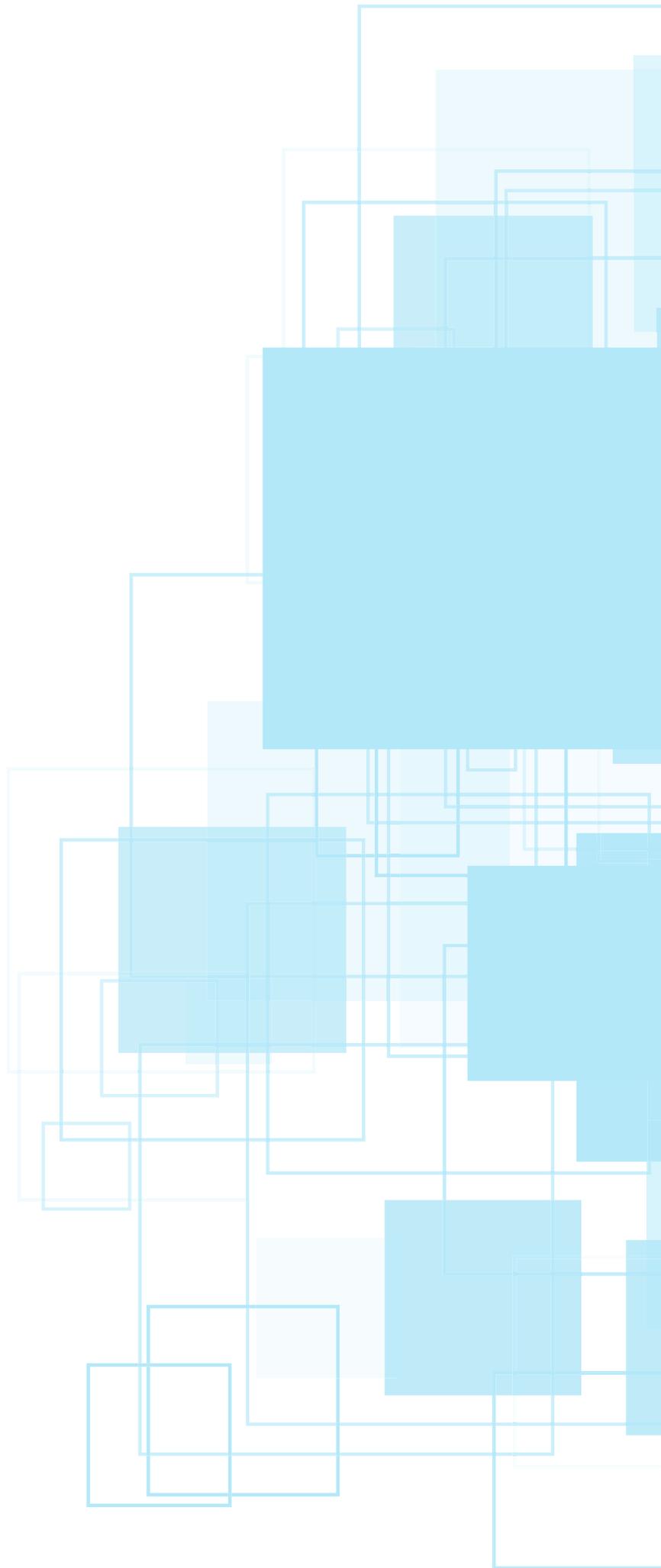
Plenário Virtual, 18 de dezembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 24.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente



LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei nº 15.112, de 17 de março de 2025. Publicada no DOU de 31 mar. 2025	Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei de Saneamento Básico), para prever a possibilidade de emprego de recursos públicos em serviços de drenagem e manejo de águas urbanas em condições emergenciais.
Lei nº 15.110, de 17 de março de 2025. Publicada no DOU de 31 mar. 2025	Institui o Dia Nacional de Segurança da Vida nas Áreas de Barragens.
Lei nº 15.109, de 13 de março de 2025. Publicada no DOU de 14 mar. 2025	Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para dispensar o advogado do adiantamento de custas processuais em ações de cobrança e em execuções de honorários advocatícios.
Lei nº 15.108, de 13 de março de 2025. Publicada no DOU de 14 mar. 2025	Altera o § 2º do art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para equiparar ao filho do segurado o menor sob sua guarda judicial, mediante declaração do segurado, desde que o menor não possua condições suficientes para o próprio sustento e educação.
Lei nº 15.107, de 6 de março de 2025. Publicada no DOU de 7 mar. 2025	Institui o Dia Nacional de Conscientização sobre a Esclerose Tuberosa.
Lei nº 15.106, de 6 de março de 2025. Publicada no DOU de 7 mar. 2025	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Saúde, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, de Encargos Financeiros da União e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 5.131.822.721,00 (cinco bilhões cento e trinta e um milhões oitocentos e vinte e dois mil setecentos e vinte e um reais), para os fins que especifica.
Lei nº 15.105, de 20 de fevereiro de 2025. Publicada no DOU de 21 fev. 2025	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Agricultura e Pecuária, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, do Ministério de Portos e Aeroportos e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 1.659.821.159,00 (um bilhão seiscentos e cinquenta e nove milhões oitocentos e vinte e um mil cento e cinquenta e nove reais), para os fins que especifica.
Lei nº 15.104, de 20 de fevereiro de 2025. Publicada no DOU de 21 fev. 2025	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, do Ministério da Defesa, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e do Ministério dos Povos Indígenas, no valor de R\$ 514.474.666,00 (quinhentos e quatorze milhões quatrocentos e setenta e quatro mil seiscentos e sessenta e seis reais), para os fins que especifica.
Lei nº 15.103, de 22 de janeiro de 2025 Publicada no DOU de 23 jan. 2025	Institui o Programa de Aceleração da Transição Energética (Paten); e altera as Leis nºs 13.988, de 14 de abril de 2020, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.991, de 24 de julho de 2000, e 9.478, de 6 de agosto de 1997.

<p>Lei nº 15.102, de 15 de janeiro de 2025 Publicada no DOU de 16 jan. 2025</p>	<p>Altera a Lei nº 14.165, de 10 de junho de 2021, para estabelecer critérios adicionais para a recompra de cotas pelo Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e pelo Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor); para destinar os recursos remanescentes do Finam e do Finor para investimentos em infraestrutura nas regiões Norte e Nordeste; e para reverter os saldos remanescentes em favor do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE).</p>
<p>Lei nº 15.100, de 13 de janeiro de 2025 Publicada no DOU de 14 jan. 2025</p>	<p>Dispõe sobre a utilização, por estudantes, de aparelhos eletrônicos portáteis pessoais nos estabelecimentos públicos e privados de ensino da educação básica.</p>
<p>Lei nº 15.097, de 10 de janeiro de 2025 Publicada no DOU de 10 jan. 2025</p>	<p>Disciplina o aproveitamento de potencial energético offshore ; e altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, a Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, e a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022.</p>
<p>Lei nº 15.094, de 8 de janeiro de 2025 Publicada no DOU de 9 jan. 2025</p>	<p>Torna obrigatória a realização de exame clínico destinado a identificar a Fibrodysplasia Ossificante Progressiva (FOP) nos recém-nascidos na triagem neonatal das redes pública e privada de saúde, com cobertura do Sistema Único de Saúde (SUS).</p>
<p>Lei nº 15.088, de 6 de janeiro de 2025 Publicada no DOU de 7 jan. 2025</p>	<p>Altera a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Lei de Resíduos Sólidos), para proibir a importação de resíduos sólidos e de rejeitos, ressalvados os casos que especifica.</p>
<p>Lei nº 15.083, de 2 de janeiro de 2025 Publicada no DOU de 3 jan. 2025</p>	<p>Altera a Lei nº 13.903, de 19 de novembro de 2019, para autorizar a criação de subsidiária da NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A. (NAV Brasil), nos termos que especifica, e dispõe sobre a possibilidade de alienação do seu controle acionário à União.</p>
<p>Lei nº 15.082, de 30 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 31 dez. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), para nela incluir os produtores independentes de matéria-prima destinada à produção de biocombustível; e altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.</p>
<p>Lei nº 15.081, de 30 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 31 dez. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), para assegurar o apoio técnico e financeiro às iniciativas de regularização fundiária de assentamentos urbanos.</p>
<p>Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 31 dez. 2024</p>	<p>Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências.</p>
<p>Lei nº 15.079, de 27 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 30 dez. 2024</p>	<p>Institui o Adicional da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) no processo de adaptação da legislação brasileira às Regras Globais Contra a Erosão da Base Tributária – Regras GloBE; e altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.</p>
<p>Lei nº 15.078, de 27 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 30 dez. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 14.467, de 16 de novembro de 2022, que dispõe sobre o tratamento tributário aplicável às perdas incorridas no recebimento de créditos decorrentes das atividades de instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.</p>
<p>Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 27.12.2024 - Edição extra</p>	<p>Altera as Leis nºs 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei da Política Agrícola), 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), 14.601, de 19 de junho de 2023 (Lei do Programa Bolsa Família), e 14.995, de 10 de outubro de 2024, para dispor sobre políticas públicas; e dá outras providências.</p>

<p>Lei nº 15.076, de 26 de dezembro 2024 Publicada no DOU de 27 dez. 2024</p>	<p>Altera as Leis nºs 13.999, de 18 de maio de 2020, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para assegurar que os recursos do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) sejam permanentes, e a Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2023, para dispor sobre o valor mínimo obrigatório a ser aplicado na aquisição de créditos de carbono pelas entidades que especifica.</p>
<p>Lei nº 15.075, de 26 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 27 dez. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para autorizar a transferência de excedentes de conteúdo local entre contratos para exploração e produção de petróleo e gás natural vigentes; altera as Leis nºs 12.304, de 2 de agosto de 2010, 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e 14.871, de 28 de maio de 2024; e revoga a Medida Provisória nº 1.255, de 26 de agosto de 2024.</p>
<p>Lei nº 15.073, de 26 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 27 dez. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Lei Geral do Turismo), para prever sanções aos prestadores de serviços turísticos que cometerem infrações associadas à facilitação do turismo sexual.</p>
<p>Lei nº 15.072, de 26 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 27 dez. 2024</p>	<p>Altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social), e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Lei de Benefícios da Previdência Social), para dispor sobre a condição de segurado especial dos associados em cooperativas.</p>
<p>Lei nº 15.071, de 23 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 24 dez. 2024</p>	<p>Altera o Decreto-Lei nº 1.804, de 3 de setembro de 1980, que trata da tributação simplificada das remessas postais internacionais, e a Lei nº 14.902, de 27 de junho de 2024, que institui o Programa Mobilidade Verde e Inovação (Programa Mover).</p>
<p>Lei nº 15.070, de 23 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 24 dez. 2024</p>	<p>Dispõe sobre a produção, a importação, a exportação, o registro, a comercialização, o uso, a inspeção, a fiscalização, a pesquisa, a experimentação, a embalagem, a rotulagem, a propaganda, o transporte, o armazenamento, as taxas, a prestação de serviços, a destinação de resíduos e embalagens e os incentivos à produção de bioinsumos para uso agrícola, pecuário, aquícola e florestal; e altera as Leis nºs 14.785, de 27 de dezembro de 2023, 10.603, de 17 de dezembro de 2002, e 6.894, de 16 de dezembro de 1980.</p>
<p>Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 24 dez. 2024</p>	<p>Institui a Política Nacional de Cuidados.</p>
<p>Lei nº 15.068, de 23 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 24 dez. 2024</p>	<p>Dispõe sobre os empreendimentos de economia solidária e a Política Nacional de Economia Solidária; cria o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes); e altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).</p>
<p>Lei nº 15.067, de 23 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 23.12.2024 - Edição extra</p>	<p>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.</p>
<p>Lei nº 15.060, de 23 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 23.12.2024 - Edição extra</p>	<p>Altera 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>Lei nº 15.052, de 20 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 23 dez. 2024</p>	<p>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.</p>
<p>Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 12 dez. 2024</p>	<p>Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE); e altera as Leis nºs 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (Lei da Comissão de Valores Mobiliários), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).</p>

Lei nº 15.041, de 9 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 10 dez. 2024	Altera a Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte), para dispor sobre os subsistemas esportivos privados, e revoga dispositivos da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998 (Lei Pelé).
Lei nº 15.040, de 9 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 10 dez. 2024	Dispõe sobre normas de seguro privado; e revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966.

1.2 LEI COMPLEMENTAR

Lei Complementar nº 215, de 21 de março de 2025. Publicada no DOU de 21 mar. 2025	Dispõe sobre extensão do prazo para liquidação de restos a pagar não processados de que trata o art. 172 da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024).
Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025 Publicada no DOU de 16 jan. 2025	Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária.
Lei Complementar nº 213, de 15 de janeiro de 2025 Publicada no DOU de 15 jan. 2025	Altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966 (Lei do Seguro Privado), para dispor sobre as sociedades cooperativas de seguros e as operações de proteção patrimonial mutualista, bem como sobre o termo de compromisso e o processo administrativo sancionador no âmbito da Superintendência de Seguros Privados (Susep); altera o Decreto-Lei nº 261, de 28 de fevereiro de 1967, para dispor regras a que as sociedades de capitalização estão sujeitas; altera a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001 (Lei da Previdência Complementar), para dispor sobre hipóteses de dispensa de autorização para atos relativos a eleição e posse de administradores e membros de conselhos estatutários de entidades abertas de previdência complementar; altera a Lei nº 10.190, de 14 de fevereiro de 2001, para dispor sobre responsabilidade de administradores, regimes especiais de insolvência e medidas preventivas aplicáveis às sociedades cooperativas de seguros e às administradoras de operações de proteção patrimonial mutualista; altera a Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007 (Lei do Resseguro), para dispor sobre a contratação de operações de resseguro por sociedades cooperativas de seguros e por administradoras de operações de proteção patrimonial mutualista; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, para dispor sobre a Taxa de Fiscalização dos Mercados de Seguro e Resseguro, de Proteção Patrimonial Mutualista, de Capitalização e de Previdência Complementar Aberta; estabelece regras e condições para regularização da situação de associações que especifica; revoga dispositivo da Lei nº 4.594, de 29 de dezembro de 1964; e dá outras providências.
Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro 2025 Publicada no DOU de 14 jan. 2025	Institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag), destinado a promover a revisão dos termos das dívidas dos Estados e do Distrito Federal com a União firmadas no âmbito da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, da Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023, e da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001; prevê instituição de fundo de equalização federativa; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, e a Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023.

Lei Complementar nº 211, de 30 de dezembro de 2024 Publicada no DOU de 31 dez. 2024	Altera a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, que institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico; revoga a Lei Complementar nº 207, de 16 de maio de 2024; e dá outras providências.
--	--

1.3 DECRETOS

Decreto nº 12.420, de 25 de março de 2025. Publicado no DOU de 26 mar. 2025	Cria a Presidência da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – COP30 e aprova o seu Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança; altera o Decreto nº 11.329, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das Gratificações da Casa Civil da Presidência da República; altera o Decreto nº 12.168, de 6 de setembro de 2024, que remaneja, em caráter temporário, funções de confiança para o Ministério das Relações Exteriores; e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.
Decreto nº 12.417, de 21 de março de 2025. Publicado no DOU de 24 mar. 2025	Regulamenta o art. 6º, § 5º, e o art. 12-A da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, e altera o Decreto nº 12.064, de 17 de junho de 2024.
Decreto nº 12.416, de 21 de março de 2025. Publicado no DOU de 21 mar. 2025	Dispõe sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo federal.
Decreto nº 12.415, de 20 de março de 2025. Publicado no DOU de 20 mar. 2025	Dispõe sobre o Comitê Gestor das Operações de Crédito Consignado e as competências previstas nos art. 1º, § 10, art. 2º-A, § 1º, e art. 5º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, com redação dada pela Medida Provisória nº 1.292, de 12 de março de 2025.
Decreto nº 12.412, de 18 de março de 2025. Publicado no DOU de 19 mar. 2025	Dispõe sobre a governança dos recursos financeiros de natureza privada sob gestão do Poder Executivo federal para a supervisão das medidas reparatórias e a execução das medidas compensatórias coletivas de natureza socioeconômica e socioambiental relacionadas ao rompimento da barragem de Fundão, integrante do Complexo Minerário de Germano, localizada no Município de Mariana, Estado de Minas Gerais, ocorrido em 5 de novembro de 2015, nos termos do disposto no Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva ao Rompimento da Barragem de Fundão, homologado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Petição nº 13.157/DF.
Decreto nº 12.411, de 14 de março de 2025. Publicado no DOU de 17 mar. 2025	Dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.
Decreto nº 12.410, de 13 de março de 2025. Publicado no DOU de 14 mar. 2025	Regulamenta o Programa Diversidade na Universidade, de que trata a Lei nº 10.558, de 13 de novembro de 2002, e institui a Rede Nacional de Cursinhos Populares.
Decreto nº 12.409, de 13 de março de 2025. Publicado no DOU de 14 mar. 2025	Altera o Decreto nº 11.740, de 18 de outubro de 2023, que regulamenta a Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022, que institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura.
Decreto nº 12.408, de 13 de março de 2025. Publicado no DOU de 14 mar. 2025	Autoriza, em caráter excepcional e temporário, o comércio interestadual de leite fluido pasteurizado e ultrapasteurizado, de mel e de ovos in natura produzidos em estabelecimentos registrados em serviços de inspeção estadual, distrital e municipal com cadastro geral ativo no Sistema de Gestão de Serviços de Inspeção – e-Sisbi.
Decreto nº 12.400, de 13 de março de 2025. Publicado no DOU de 14 mar. 2025	Aprova o Regulamento da Ordem do Mérito Cultural, instituída pelo art. 34 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.

Decreto nº 12.391, de 28 de fevereiro de 2025. Publicado no DOU de 4 mar. 2025	Institui o Pacto Nacional pela Recomposição das Aprendizagens.
Decreto nº 12.385, de 18 de fevereiro de 2025. Publicado no DOU de 19 fev. 2025	Regulamenta a Lei nº 15.100, de 13 de janeiro de 2025, para tratar da proibição do uso, por estudantes, de aparelhos eletrônicos portáteis pessoais durante a aula, o recreio ou o intervalo entre as aulas, para todas as etapas da educação básica, com o objetivo de preservar a saúde mental, física e psíquica das crianças e dos adolescentes.
Decreto nº 12.381, de 11 de fevereiro de 2025. Publicado no DOU de 12 fev. 2025	Institui o Programa de Regularização de Dívidas e Facilitação de Acesso ao Crédito Rural da Agricultura Familiar - Desenrola Rural e regulamenta os art. 14 e art. 15 da Lei nº 15.038, de 29 de novembro de 2024.
Decreto nº 12.380, de 11 de fevereiro de 2025. Publicado no DOU de 12 fev. 2025	Altera o Decreto nº 9.972, de 14 de agosto de 2019, que dispõe sobre a qualificação de empreendimentos dos setores portuário, aeroportuário, rodoviário, ferroviário e hidroviário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.
Decreto nº 12.376, de 6 de fevereiro de 2025. Publicado no DOU de 7 fev. 2025	Promulga o Acordo de Reconhecimento Mútuo de Certificados de Assinatura Digital do Mercosul, firmado pela República Federativa do Brasil, pela República Argentina, pela República do Paraguai, e pela República Oriental do Uruguai, em Bento Gonçalves, em 5 de dezembro de 2019.
Decreto nº 12.374, de 6 de fevereiro de 2025. Publicado no DOU de 7 fev. 2025	Dispõe sobre os critérios e os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, para avaliação de desempenho de servidores ocupantes de cargo público efetivo durante o estágio probatório previsto no art. 20 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
Decreto nº 12.373, de 31 de janeiro de 2025 Publicado no DOU de 3 fev. 2025	Regulamenta o exercício do poder de polícia da Fundação Nacional dos Povos Indígenas.
Decreto nº 12.358, de 14 de janeiro de 2025 Publicado no DOU de 15 jan. 2025	Institui o Programa Mais Professores para o Brasil – Mais Professores.
Decreto nº 12.346, de 30 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 31 dez. 2024	Altera o Decreto nº 11.971, de 1º de abril de 2024, que 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.
Decreto nº 12.342, de 30 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 31 dez. 2024	Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2025.
Decreto nº 12.312, de 16 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 17 dez. 2024	Regulamenta a Lei nº 11.520, de 18 de setembro de 2007, que dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internações compulsórios.
Decreto nº 12.311, de 16 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 17 dez. 2024	Institui o Programa de Integridade da Presidência da República e da Vice-Presidência da República.
Decreto nº 12.309, de 13 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 13.12.2024 - Edição extra	Regulamenta a Medida Provisória nº 1.278, de 11 de dezembro de 2024, que autoriza a União a participar de fundo que tenha por finalidade apoiar a requalificação e a recuperação de infraestruturas nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos e apoiar empreendimentos de infraestrutura relacionados à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas.

Decreto nº 12.308, de 11 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 12 dez. 2024	Institui o Comitê Interministerial para a Transformação Digital.
Decreto nº 12.305, de 9 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 10 dez. 2024	Altera o Decreto nº 12.138, de 12 de agosto de 2024, que regulamenta a concessão de desconto nas operações de crédito rural de custeio, investimento e industrialização contratadas por mutuários que tiveram perdas materiais decorrentes dos eventos climáticos extremos ocorridos nos meses de abril e maio de 2024, em Municípios do Estado do Rio Grande do Sul que tiveram estado de calamidade pública ou de situação de emergência decretado.
Decreto nº 12.304, de 9 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 10 dez. 2024	Regulamenta o art. 25, § 4º, o art. 60, caput, inciso IV, e o art. 163, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre os parâmetros e a avaliação dos programas de integridade, nas hipóteses de contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, de desempate de propostas e de reabilitação de licitante ou contratado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto nº 12.303, de 9 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 10 dez. 2024	Institui o Programa de Governança e Modernização das Empresas Estatais – Inova.
Decreto nº 12.302, de 9 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 10 dez. 2024	Institui o Sistema de Coordenação da Governança e da Supervisão Ministerial das Empresas Estatais Federais.
Decreto nº 12.301, de 9 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 10 dez. 2024	Dispõe sobre a aprovação de diretrizes e de estratégias relativas à governança corporativa nas empresas estatais federais e à administração das participações societárias da União.
Decreto nº 12.299, de 6 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 9 dez. 2024	Promulga o Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul, firmado pela República Federativa do Brasil, em Brasília, em 21 de dezembro de 2017.
Decreto nº 12.294, de 6 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 9.12.2024	Altera o Decreto nº 9.755, de 11 de abril de 2019, que institui o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção.
Decreto nº 12.292, de 5 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 5.12.2024 - Edição extra	Altera o Decreto nº 12.175, de 11 de setembro de 2024, que regulamenta a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos, de que trata o art. 1º, caput, inciso I, da Lei nº 14.871, de 28 de maio de 2024, destinados ao ativo imobilizado e empregados em determinadas atividades econômicas.
Decreto nº 12.287, de 3 de dezembro de 2024 Publicado no DOU de 4.12.2024	Institui o Programa Nacional de Pesquisa e Inovação para a Agricultura Familiar e a Agroecologia.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei nº 22.323, de 31 de março de 2025 Publicada no D.O.E. de 31 mar. 2025	Institui o Programa Recomeço e o Auxílio Social Mulher Paranaense.
Lei nº 22.322, de 25 de março de 2025 Publicada no D.O.E. de 25 mar. 2025	Altera o art. 84 da Seção XIII da 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, com o título “Do acolhimento das mulheres em situação de violência nas dependências das delegacias do Estado do Paraná”.

Lei nº 22.317, de 25 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 25 mar. 2025	Inserir no Calendário Oficial de Eventos do Estado do Paraná o Dia Estadual de Prevenção, Controle e Combate ao Colesterol a ser realizado anualmente em 8 de agosto.
Lei nº 22.313, de 11 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 7 mar. 2025	Institui a campanha permanente de conscientização da Insuficiência Istmo Cervical no Estado do Paraná.
Lei nº 22.312, de 11 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 11 mar. 2025	Altera a Lei nº 18.462, de 23 de abril de 2015, que institui o Dia de Conscientização sobre a Saúde do Prematuro a ser comemorado anualmente em 17 de novembro.
Lei nº 22.308, de 11 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 11 mar. 2025	Altera a Lei nº 19.698, de 12 de novembro de 2018, que institui a Semana Estadual de Conscientização e Orientação sobre a Anemia Falciforme no Estado do Paraná.
Lei nº 22.307, de 11 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 11 mar. 2025	Altera a Lei nº 19.562 de 22 de junho de 2018, que insere no Calendário Oficial de Eventos do Estado do Paraná o Dia de Conscientização da Síndrome de Williams.
Lei nº 22.305, de 10 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 10 mar. 2025	Institui a campanha permanente de conscientização e prevenção da sepse neonatal no Estado do Paraná.
Lei nº 22.303, de 10 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 10 mar. 2025	Cria a Campanha Estadual de Conscientização sobre a Segurança Digital, para promover o uso seguro e responsável da tecnologia.
Lei nº 22.299, de 10 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 10 mar. 2025	Altera as Leis nº 16.035, de 29 de dezembro de 2008, que autoriza o Procurador-Geral do Estado a desistir de execuções fiscais e determinar seu arquivamento, e nº 18.292, de 4 de novembro de 2014, que estabelece mecanismos para o incremento da cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa do Estado, das autarquias e das fundações públicas.
Lei nº 22.298, de 10 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 10 mar. 2025	Altera a Lei nº 18.381, de 15 de dezembro de 2014, que institui o serviço social autônomo PALCOPARANÁ.
Lei nº 22.295, de 7 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 7 mar. 2025	Institui a Campanha Permanente de Conscientização e Prevenção às Hepatites Virais, denominada Campanha Nikole Bozza, na forma que especifica.
Lei n. 22.287, de 11 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 12 fev. 2025	Altera dispositivos da Lei nº 20.857, de 7 de dezembro de 2021, que estabelece o Estatuto dos Servidores da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
Lei nº 22.285, de 11 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 12 fev. 2025	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.
Lei nº 22.283, 17 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2024	Altera a Lei nº 17.423, de 18 de dezembro de 2012, que regulamenta a concessão de gratificações de funções e pelo exercício de encargos especiais, e a Lei nº 19.573, de 2 de julho de 2018, que institui o Estatuto dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, bem como cria cargos e funções gratificadas nos Anexos I e II da Lei nº 22.034, de 24 de junho de 2024, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e dá outras providências.
Lei nº 22.279, 17 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2024	Estabelece regramentos para o funcionamento das Casas de Apoio no Estado do Paraná.
Lei nº 22.263, 13 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 13 dez. 2024	Altera o art. 21 da Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970, que dispõe sobre o Regime de Custas dos atos judiciais, para incluir a PARANAPREVIDÊNCIA no regime de isenção das custas, taxas e emolumentos.

Lei nº 22.258, 12 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 13 dez. 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.
Lei 22.249, 12 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 12 dez. 2024	Institui bolsa-auxílio aos candidatos aprovados em concurso público para provimento na carreira do Quadro Próprio da Polícia Penal do Estado do Paraná.
Lei nº 22.245, 12 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 12 dez. 2024	Institui a Campanha Permanente de Orientação, Conscientização, Prevenção e Combate ao Mosquito Aedes aegypti na Rede Pública Estadual de Ensino, e dá outras providências.
Lei nº 22.235, 12 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 12 dez. 2024	Altera a Lei nº 22.130, de 9 de setembro de 2024, que dispõe sobre a criação da Consolidação das Leis de Defesa do Consumidor do Estado do Paraná.
Lei nº 22.231, 6 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 6 dez. 2024	Institui a campanha permanente de monitoramento digital contínuo de glicemia no Estado do Paraná.
Lei nº 22.213, 5 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 5 dez. 2024	Obriga as concessionárias de serviços públicos de água, de energia elétrica e de gás a inserir mensagem de combate à violência contra a mulher nas faturas do mês de março.

2.2 LEI COMPLEMENTAR

Lei Complementar nº 277, de 25 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 25 mar. 2025	Altera a Lei Complementar nº 153, de 10 de janeiro de 2013, que dispõe que o transporte coletivo público intermunicipal de passageiros do Estado do Paraná, como serviço público, terá sua organização, gerenciamento e planejamento providos pela Administração Pública Estadual.
Lei Complementar nº 276, de 11 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 12 fev. 2025	Altera dispositivo da Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011, que estabelece a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
Lei Complementar nº 275, 12 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 13 de dezembro de 2024	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 136, de 19 de maio de 2011, que estabelece a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
Lei Complementar nº 274, 12 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 13 de dezembro de 2024	Revoga o inciso V do art. 5º da Lei Complementar nº 234, de 8 de junho de 2021, que dispõe sobre a contratação, por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público no Poder Judiciário do Estado do Paraná.
Lei Complementar nº 272, 5 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 5 de dezembro de 2024	Revoga o parágrafo único do art. 66 da Lei Complementar nº 231, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a qualidade e a responsabilidade na gestão fiscal do Estado do Paraná, cria o Fundo de Recuperação e Estabilização Fiscal do Paraná, e dá outras providências.

2.3 DECRETOS

Decreto nº 9.371, de 31 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 10 mar. 2025	Introduz alteração no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar o Convênio ICMS 160/2024, que altera as obrigações acessórias para fruição de crédito presumido utilizado em substituição ao estorno de débitos decorrentes das prestações de serviços de telecomunicações.
Decreto nº 9.328, de 21 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 10 mar. 2025	Convoca a Conferência Estadual de Cultura do Paraná, para eleição do Conselho Estadual de Cultura, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Cultura – SEEC.

Decreto nº 9.311, de 21 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 21 mar. 2025	Introduz alterações no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar os Convênios ICMS 174 e 178, de 6 de dezembro de 2024, que dispõem sobre o regime de substituição tributária e de antecipação de recolhimento do ICMS, com encerramento de tributação, relativos ao imposto devido pelas operações subsequentes.
Decreto nº 9.245, de 18 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 18 mar. 2025	Regulamenta o Programa Paraná Turismo Mais Infraestrutura, instituído pela Lei nº 21.762, de 30 de novembro de 2023.
Decreto nº 9.244, de 18 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 18 mar. 2025	Altera o Decreto nº 9.518, de 22 de novembro de 2021, que instituiu o Programa Estadual de Desenvolvimento Produtivo Regional Integrado – Paraná Produtivo.
Decreto nº 9.150, de 12 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 10 mar. 2025	Introduz alteração no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para excluir do rol de mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária as carnes temperadas.
Decreto nº 9.135, de 10 de março de 2025. Publicada no D.O.E. de 10 mar. 2025	Institui o Programa Mulher Segura, no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública.
Decreto nº 9.087, de 27 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 27 fev. 2025	Introduz alteração no Decreto nº 1.922, de 8 de julho de 2011, para atualizar a tabela de produtos beneficiados pela Lei Federal nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.
Decreto nº 9.086, de 27 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 27 fev. 2025	Introduz alterações no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar os Convênios ICMS nº 153 e 154, de 6 de dezembro de 2024, que atualizam a descrição e o código NCM de medicamentos e fármacos objetos de isenção do imposto quando destinados, respectivamente, a órgãos da Administração Pública Direta Federal, Estadual e Municipal, e ao tratamento de câncer.
Decreto nº 9.083, de 27 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 27 fev. 2025	Altera o Decreto nº 7.721, de 25 de outubro de 2024, que dispõe sobre o Programa Paraná Competitivo.
Decreto nº 9.082, de 27 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 27 fev. 2025	Declara de utilidade pública, para fins de supressão vegetal, as áreas de terras localizadas no Município e Comarca de Maringá, necessárias para Ampliação do Sistema de Água no município.
Decreto nº 9.070, de 24 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 24 fev. 2025	Efetua uma Transferência no Orçamento Fiscal do Estado, e alterado o detalhamento de obras e/ou demais entregas, no valor de R\$ 4.669.352,00.
Decreto nº 9.065, de 24 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 24 fev. 2025	Altera o Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022.
Decreto nº 9.046, de 21 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 21 fev. 2025	Altera o Decreto nº 5.006, de 22 de junho de 2012, que regulamenta a Lei nº 16.949, de 24 de novembro de 2011, que estabelece o regime de adiantamento no âmbito do Estado do Paraná.
Decreto nº 9.045, de 21 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 21 fev. 2025	Altera os processos administrativos de concessão da Gratificação pela Realização de Trabalho Relevante - GRTR, da Gratificação pelo Exercício de Encargos de Auxiliar ou Professor - GEPP e parcelas congêneres.
Decreto nº 9.044, de 21 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 21 fev. 2025	Regulamenta a Lei nº 21.815, de 13 de dezembro de 2023, que institui o Programa Mãos Amigas e dá outras providências.
Decreto nº 9.035, de 21 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 21 fev. 2025	Efetua um Remanejamento no Orçamento Fiscal do Estado, e alterado o detalhamento de obras e/ou demais entregas, no valor de R\$ 5.520.000,00.



Decreto nº 9.032, de 21 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 21 fev. 2025	Homologa o Estatuto da Fundação de Apoio à Atividade de Segurança Pública - FAASP.
Decreto nº 9.015, de 20 de fevereiro de 2025. Publicada no D.O.E. de 20 fev. 2025	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para excluir da base de cálculo do imposto as mercadorias objeto de bonificação, incluir na regra de diferimento as operações com palmito em conserva, dispor sobre a possibilidade de termo de acordo aos fabricantes de biodiesel, dentre outras providências.
Decreto nº 8.812, de 31 de janeiro de 2025 Publicada no D.O.E. de 31 jan. 2025	Regulamenta a alteração do regime de trabalho dos professores da Rede Estadual de Educação Básica.
Decreto nº 8.811, de 31 de janeiro de 2025 Publicada no D.O.E. de 31 jan. 2025	Institui Grupo de Trabalho com o objetivo de diagnosticar, propor e monitorar, de forma conjunta, medidas de mitigação, adaptação e resposta aos eventos climáticos extremos no Estado do Paraná.
Decreto nº 8.807, de 30 de janeiro de 2025 Publicada no D.O.E. de 30 jan. 2025	Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania.
Decreto nº 8.803, de 29 de janeiro de 2025 Publicada no D.O.E. de 29 jan. 2025	Regulamenta dispositivos da Lei nº 21.994, de 4 de junho de 2024, que institui o Programa Estadual de Segurança Hídrica na Agricultura.
Decreto nº 8.705, de 21 de janeiro de 2025 Publicada no D.O.E. de 21 jan. 2025	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para acrescentar a Seção V-A ao Capítulo X do Título I, disciplinando os termos e condições referentes ao procedimento de autorregularização, conforme previsão contida no § 4º do art. 39 da Lei nº 11.580, de 14 de novembro de 1996.
Decreto nº 8.704, de 21 de janeiro de 2025 Publicada no D.O.E. de 21 jan. 2025	Atualiza valores fixados nos arts. 80 e 83 da Lei nº 18.877, de 27 de setembro de 2016.
Decreto nº 8.608, de 14 de janeiro de 2025 Publicada no D.O.E. de 14 jan. 2025	Institui o Programa Geração Olímpica e Paralímpica.
Decreto nº 8.566, de 13 de janeiro de 2025 Publicada no D.O.E. de 13 jan. 2025	Dispõe sobre a Programação Financeira e Cronograma de desembolso, de que trata o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal nº 101/2000, para o exercício de 2025.
Decreto nº 8.555, de 13 de janeiro de 2025 Publicada no D.O.E. de 13 jan. 2025	Declaração de utilidade pública à área de terras para fins de desapropriação administrativa amigável ou judicial e dá providências.
Decreto nº 8.554, de 13 de janeiro de 2025 Publicada no D.O.E. de 13 jan. 2025	Declaração de utilidade pública à área de terras para fins de desapropriação administrativa amigável ou judicial e dá providências.
Decreto nº 8.535, de 9 de janeiro de 2025 Publicada no D.O.E. de 9 jan. 2025	Aprova o Regulamento do Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR.
Decreto nº 8.528, de 7 de janeiro de 2025 Publicada no D.O.E. de 7 jan. 2025	Introduz alterações no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar o Convênio ICMS 143/2024, que prorroga as disposições do Convênio ICMS 1/99, o qual concede isenção do ICMS às operações com equipamentos e insumos destinados à prestação de serviços de saúde.



<p>Decreto nº 8.527, de 7 de janeiro de 2025 Publicada no D.O.E. de 7 jan. 2025</p>	<p>Introduz alterações no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar o Convênio ICMS 236/2021, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados nas operações e prestações interestaduais que destinem mercadorias, bens e serviços a consumidor final não contribuinte do imposto, o Convênio ICMS 24/2024, que dispõe sobre os procedimentos praticados no âmbito das operações realizadas pelas distribuidoras e montadoras de veículos automotores com base nas disposições da Medida Provisória nº 1.175, de 5 de junho de 2023, e o Ajuste SINIEF14/2022, que dispõe sobre a retirada e devolução, pelo adquirente, das mercadorias na venda não presencial de produtos por meio de comércio eletrônico ou canais telefônicos em estabelecimentos do mesmo grupo econômico ou de terceiros.</p>
<p>Decreto nº 8404, 18 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2024</p>	<p>Introduz alteração no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para excluir produtos do rol de mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária.</p>
<p>Decreto nº 8378, 17 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 17 dez. 2024</p>	<p>Institui Grupo de Trabalho para analisar a Gestão dos Hospitais Universitários e propor medidas de aprimoramento, conforme previsto na Lei Estadual nº 21.344, de 23 de dezembro de 2022</p>
<p>Decreto nº 8234, 10 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 10 dez. 2024</p>	<p>Estabelece os Índices de Participação dos Municípios (IPM) paranaenses no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, para o exercício de 2025.</p>
<p>Decreto nº 8153, 4 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 4 dez. 2024</p>	<p>Transforma cargos comissionados executivos no âmbito do Poder Executivo Estadual.</p>
<p>Decreto nº 8144, 4 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 4. dez. 2024</p>	<p>Nomeação de representantes para integrar o Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência.</p>
<p>Decreto nº 8121, 2 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 2 dez. 2024</p>	<p>Efetua uma Transposição no Orçamento Fiscal do Estado, e alterado o detalhamento de obras e/ou demais entregas, no valor de R\$ 7.937.892,00.</p>
<p>Decreto nº 8120, 2 de dezembro de 2024 Publicada no D.O.E. de 2 dez. 2024</p>	<p>Efetua um Remanejamento no Orçamento Fiscal do Estado, e alterado o detalhamento de obras e/ou demais entregas, no valor de R\$ 5.895.994,00.</p>

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÃO

<p>Resolução nº 129, de 18 de março de 2025. Publicada no D.E.T.C. de 21 mar. 2025.</p>	<p>Dispõe sobre alterações do Regimento Interno.</p>
<p>Resolução nº 127, de 26 de fevereiro de 2025. Publicada no D.E.T.C. de 6 mar. 2025.</p>	<p>Dispõe sobre alterações do Regimento Interno relativas à criação da Coordenadoria de Atos de Pessoal - COAP e dá outras providências.</p>
<p>Resolução nº 126, de 26 de fevereiro de 2025. Publicada no D.E.T.C. de 7 mar. 2025.</p>	<p>Dispõe sobre a Política de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná com o Controle Social.</p>

Resolução nº 125, de 29 de janeiro de 2025 Publicada no D.E.T.C de 3 fev. 2025	Altera o Regimento Interno, a Resolução nº 100, de 15 de fevereiro de 2023, e a Resolução nº 72, de 3 de julho de 2019.
Resolução nº 124, de 15 de janeiro de 2025 Publicada no D.E.T.C de 21 jan. 2025	Institui e regulamenta o Programa de Residência no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
Resolução nº 123, de 18 de dezembro de 2024. Publicada no D.E.T.C. de 13 jan. 2025.	Dispõe sobre a política de integridade do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

Instrução Normativa nº 194, de 16 de janeiro de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 21 jan. 2025	Dispõe sobre a análise e acompanhamento da gestão fiscal estadual no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, na forma de análises realizadas de acordo com os períodos estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).
Instrução Normativa nº 193, de 16 de janeiro de 2025 Publicada no D.E.T.C. de 21 jan. 2025	Dispõe sobre a agenda de obrigações Estadual para o exercício financeiro de 2025, a ser observada pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública.
Instrução Normativa nº 192, de 12 de dezembro de 2024. Publicada no D.E.T.C. de 17 dez. 2025	Dispõe sobre a Agenda de Obrigações Municipais para o exercício financeiro de 2025, a ser observada pela Administração Direta e Indireta dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios do Estado do Paraná.

3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

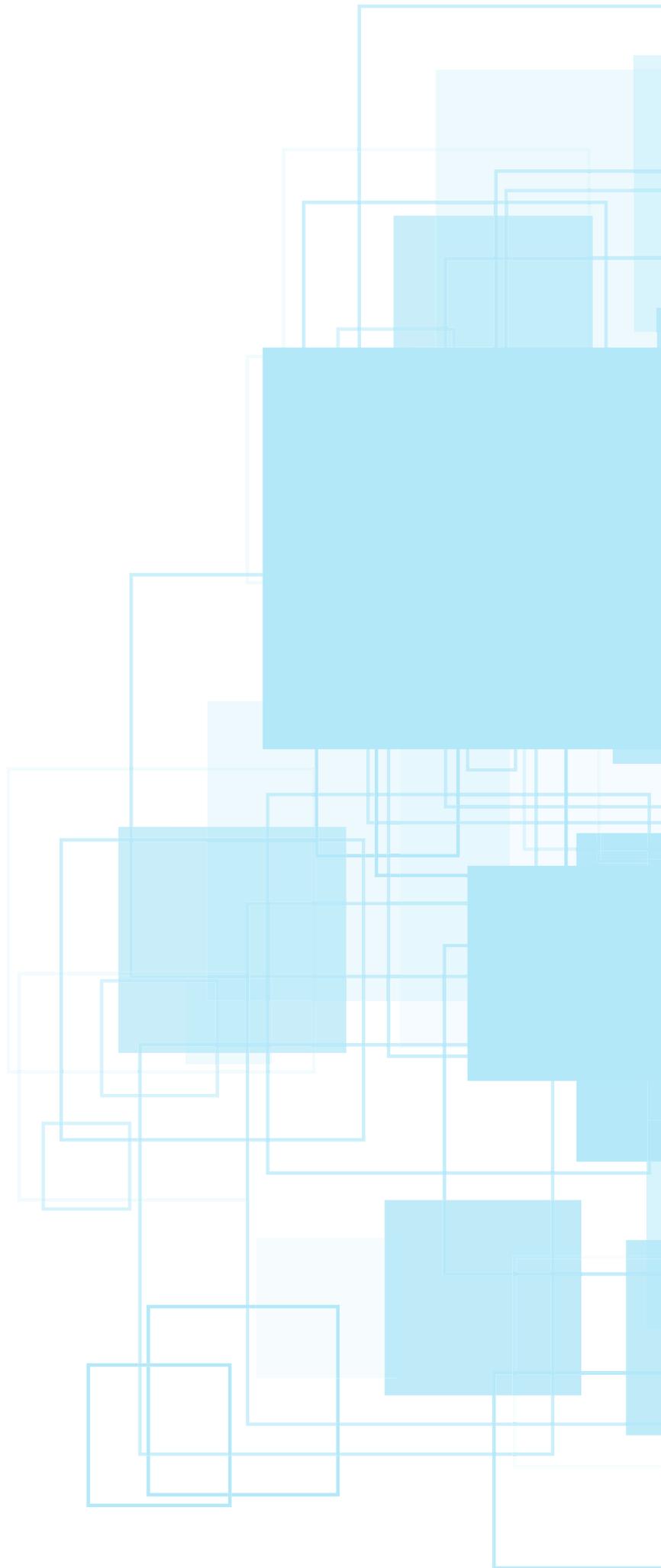
Instrução de Serviço nº 183, de 24 de fevereiro de 2025. Publicada no D.E.T.C. de 26 fev. 2025	Dispõe sobre as regras e procedimentos para a concessão do auxílio-funeral no Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
Instrução de Serviço nº 182, de 4 de dezembro de 2024. Publicada no D.E.T.C. de 6 dez. 2024	Dispõe sobre a regulamentação dos critérios de análise para verificação e conformidade dos requerimentos de análise técnica de inativações, pensões e revisões de pensão e de proventos.

3.4 NOTAS TÉCNICAS

Nota Técnica nº 32, de 6 março de 2025 - CGF. Publicada no D.E.T.C. de 6 mar. 2025	Divulga as médias gerais, por área, das notas obtidas pelos Municípios no exercício financeiro de 2024, com fulcro no art. 21, §4º da Instrução Normativa n.º 172/2022.
---	---

3.5 PORTARIAS

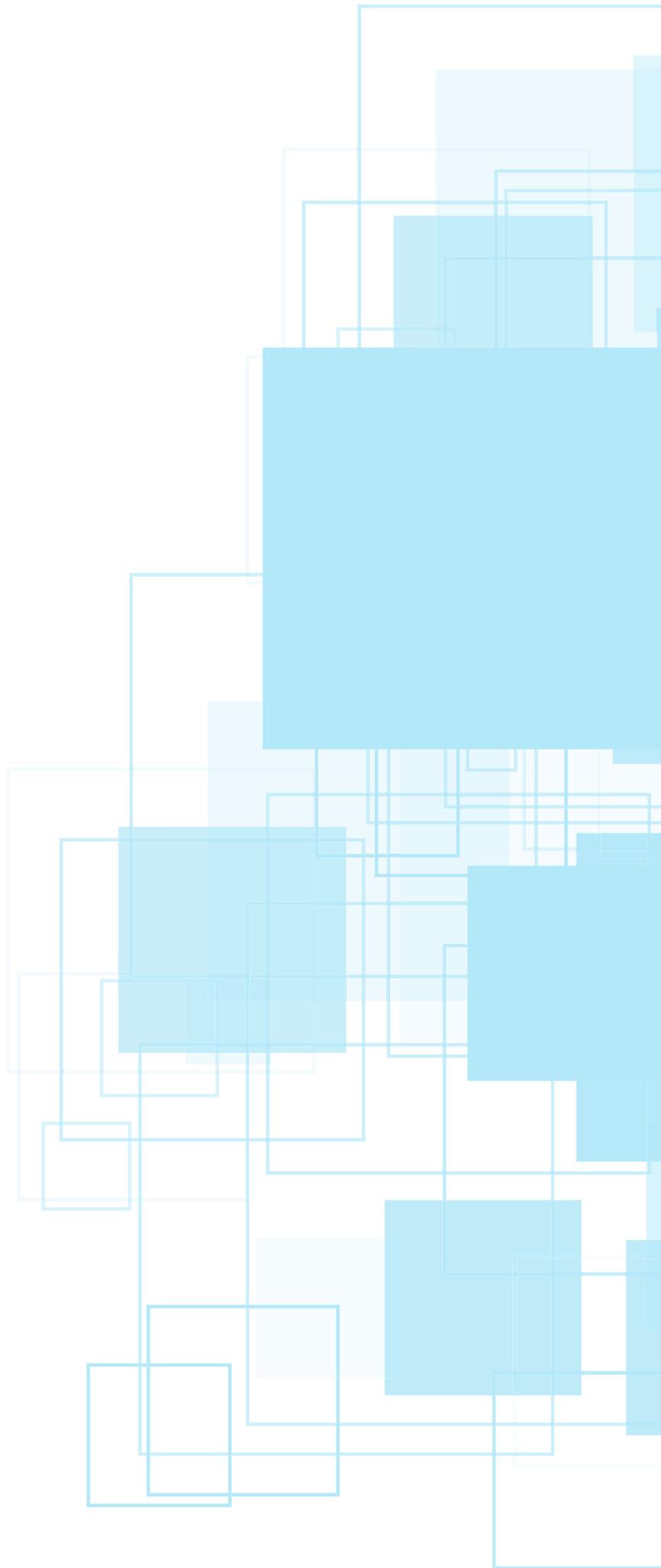
Portaria nº 156, de 29 de janeiro de 2025. (ICE's - Distribuição) Publicada no D.E.T.C. de 31 jan. 2025	Torna público, para fins do disposto no artigo 156, §§ 1º e 5º, do Regimento Interno - TC, os segmentos da Administração Pública Estadual para o quadriênio 2023/2026, ficam distribuídos por áreas temáticas na forma dos anexos I e II, sendo, em consequência, revogada a Portaria nº 131/24.
--	--





LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCE-PR “VIAJuris”: [VIAJuris](#)
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: [Boletim de Jurisprudência](#)
- Pesquisas Prontas – PP: [Pesquisas Prontas](#)
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: [Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas](#)
- Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>



NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCEPR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCEPR: conselho.editorial@tce.pr.gov.br (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCEPR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCEPR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período.

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCEPR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCEPR, a quem compete:

- a) proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico;
- b) a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;

- c) o controle de qualidade do material editado;
- d) a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.

Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

Autor(es): Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

A revista se reserva o direito de efetuar 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.

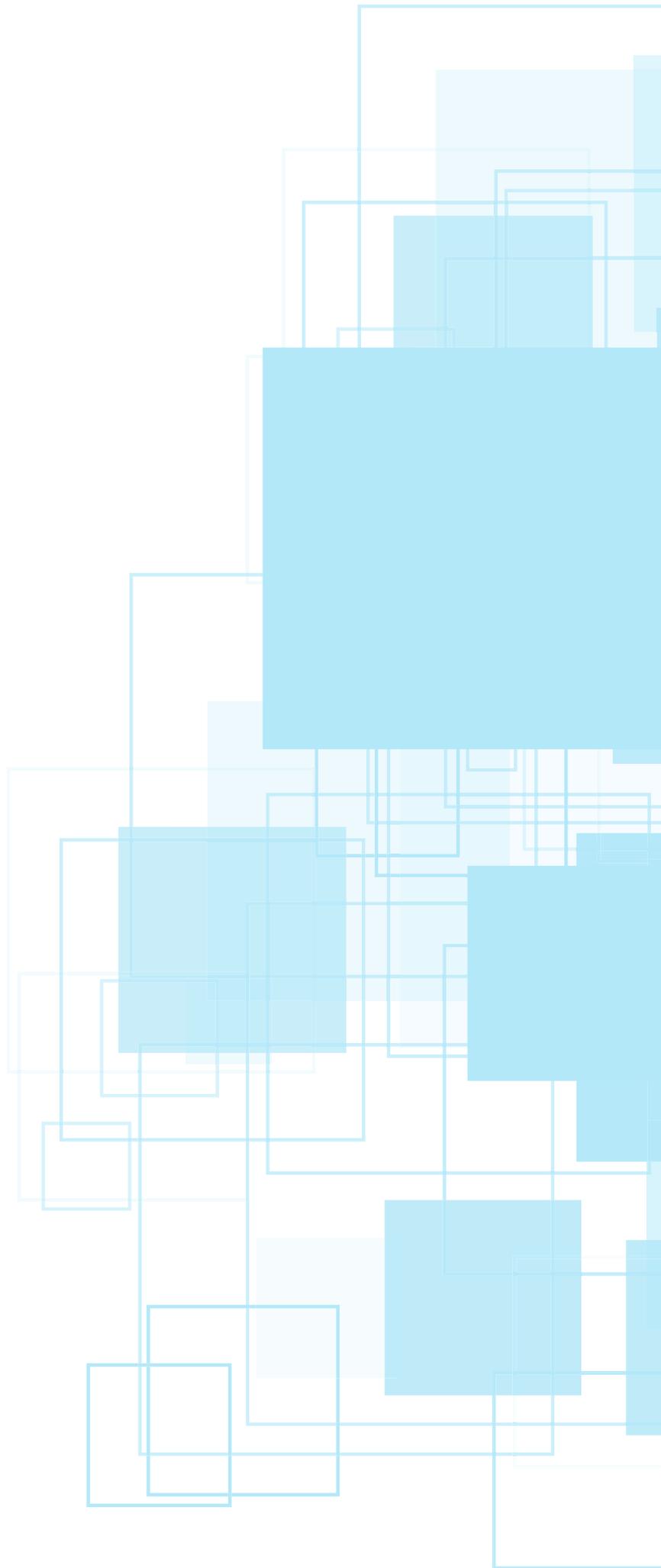
Resumo em português: deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

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