

ISSN 2675-6765



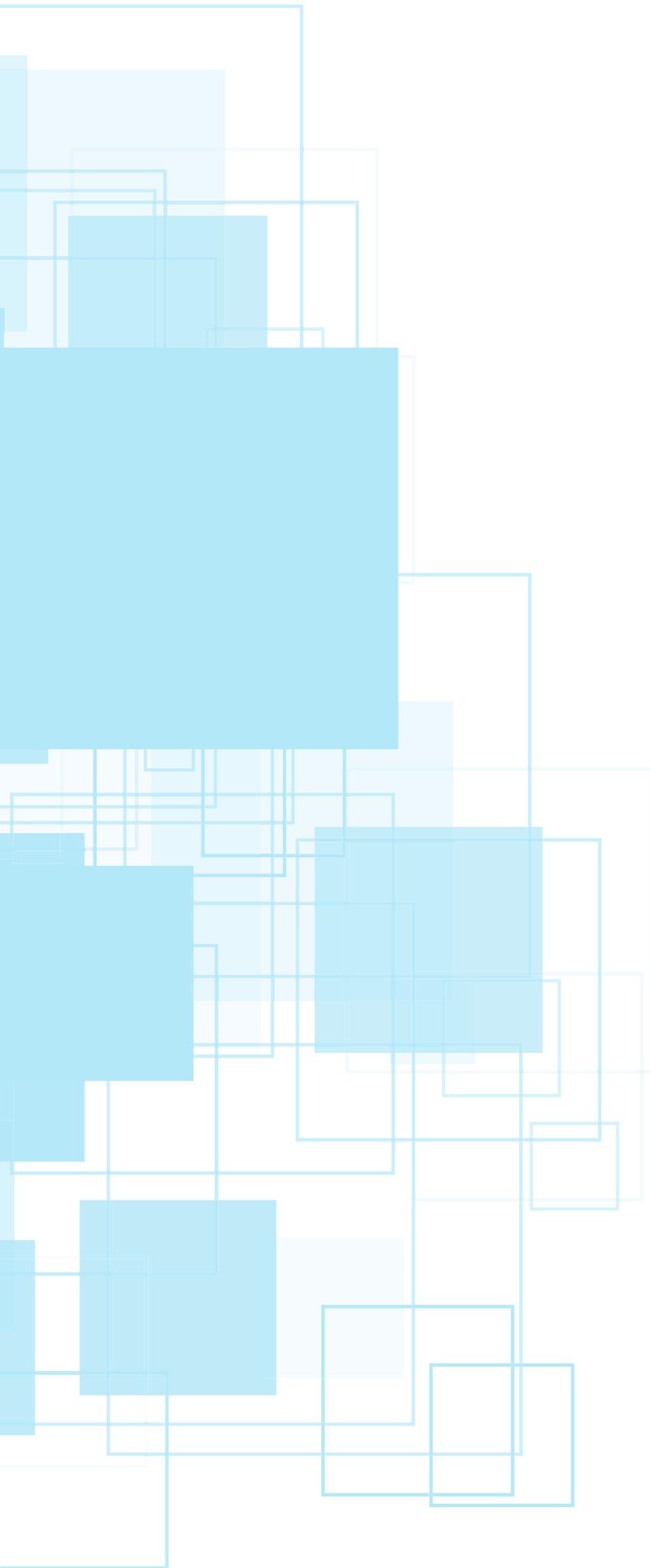
**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ

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

NÚMERO 32  
ABRIL/JUNHO 2021

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Trimestral

Resumo em português e espanhol

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

ISSN: 2675-6765

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

CDD 351  
CDU 336.126.55(816.5)(05)

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

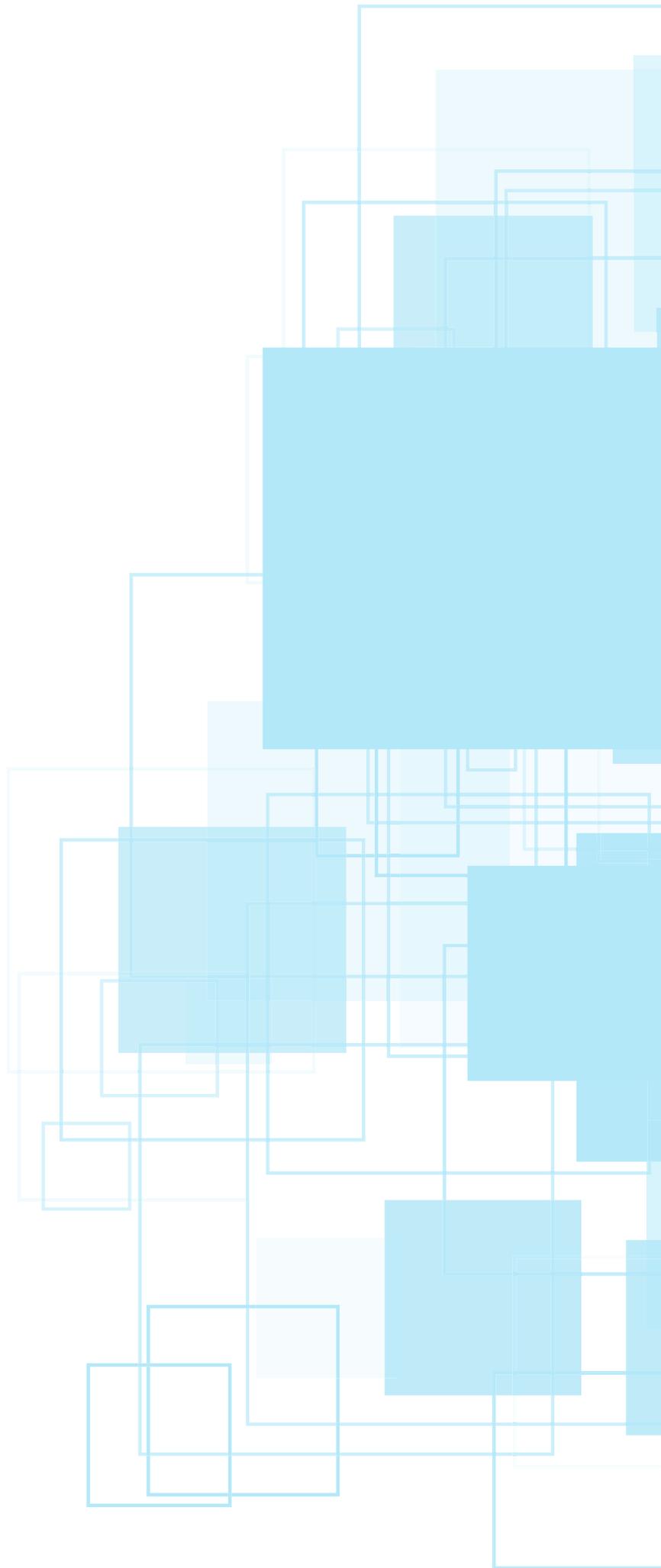
### **Conselho Editorial**

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

Presidente  
Secretária

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

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



# SUMÁRIO

<b>EDITORIAL</b> .....	8
<b>ARTIGOS</b> .....	10
<b>Da fiscalização concomitante realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná durante a pandemia de Covid-19</b> .....	10
Angela Laureanti Plantes Machado; Carla Roberta Flores Venâncio; Luciano Calheiro Caldas; Vivian von Hertwig Fernandes de Oliveira	
<b>Modelo conceitual do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para a apuração de custos das secretarias municipais de educação</b> .....	38
Daniel Lage Pires; Fabio Junior Damacena; Fabio Mazzi Freire; Luiz Henrique Luersen Junior; Paulo Costa Carvalho	
<b>O princípio constitucional da sustentabilidade e a sua aplicação nas contratações públicas – Breve análise</b> .....	60
Jordana Hupsel Rego Lima; Maria Elisa Ferreira Ribeiro Lopes; Paulo André Aragão Brito; Pedro Ivo de Sá Torres; Thiago Andrade Silva	
<b>O processo de gestão de riscos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná</b> .....	79
Caroline Paludetto Pascuti; Emerson Zub; Jaqueline Fernandes de Oliveira; Thaiza Conceição Barbosa; Wilson de Lima Junior	
<b>ACÓRDÃOS</b> .....	98
<b>Prejulgado nº 29</b> .....	98
Regimento Interno – Artigo 341 – Relatoria – Interpretação (TCE-PR, Proc. nº 631642/20, Rel. Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/05/21, DETC 2522 – 02/06/21)	
<b>Prejulgado nº 30</b> .....	104
Contrato de gestão – Prestação de contas – Sistema de informação (TCE-PR, Proc. nº 368119/20, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 09/06/21, DETC 2559 – 15/06/21)	
<b>Acordo coletivo</b> .....	121
Variação de custos – Pagamento – Retroatividade (TCE-PR, Proc. nº 580215/20, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/05/21, DETC 2543 – 20/05/21)	
<b>Execução contratual</b> .....	136
Recursos – BID – Normas (TCE-PR, Proc. nº 512716/20, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/05/21, DETC 2538 – 13/05/21)	
<b>Iluminação pública</b> .....	163
Rodovia federal – Perímetro urbano – Interesse local (TCE-PR, Proc. nº 678076/18, Rel. Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 29/04/21, DETC 2533 – 06/05/21)	

<b>Magistério</b> .....	183
Piso salarial – Reajuste – Índice de despesas com pessoal (TCE-PR, Proc. nº 441398/20 , Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 12/05/21, DETC 2541 – 18/05/21)	
<b>Pedagogo</b> .....	192
Aposentadoria especial – Requisitos (TCE-PR, Proc. nº 848005/19 , Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 31/03/21, DETC 2528 – 29/04/21)	
<b>Verbas transitórias</b> .....	201
Contribuição previdenciária – RGPS (TCE-PR, Proc. nº 184476/20 , Rel. Conselheiro DURVAL AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 13/05/21, DETC 2546 – 25/05/21)	
<b>LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE</b> .....	208
<b>LINKS DE INTERESSE</b> .....	218
<b>NORMAS EDITORIAIS</b> .....	220



## EDITORIAL

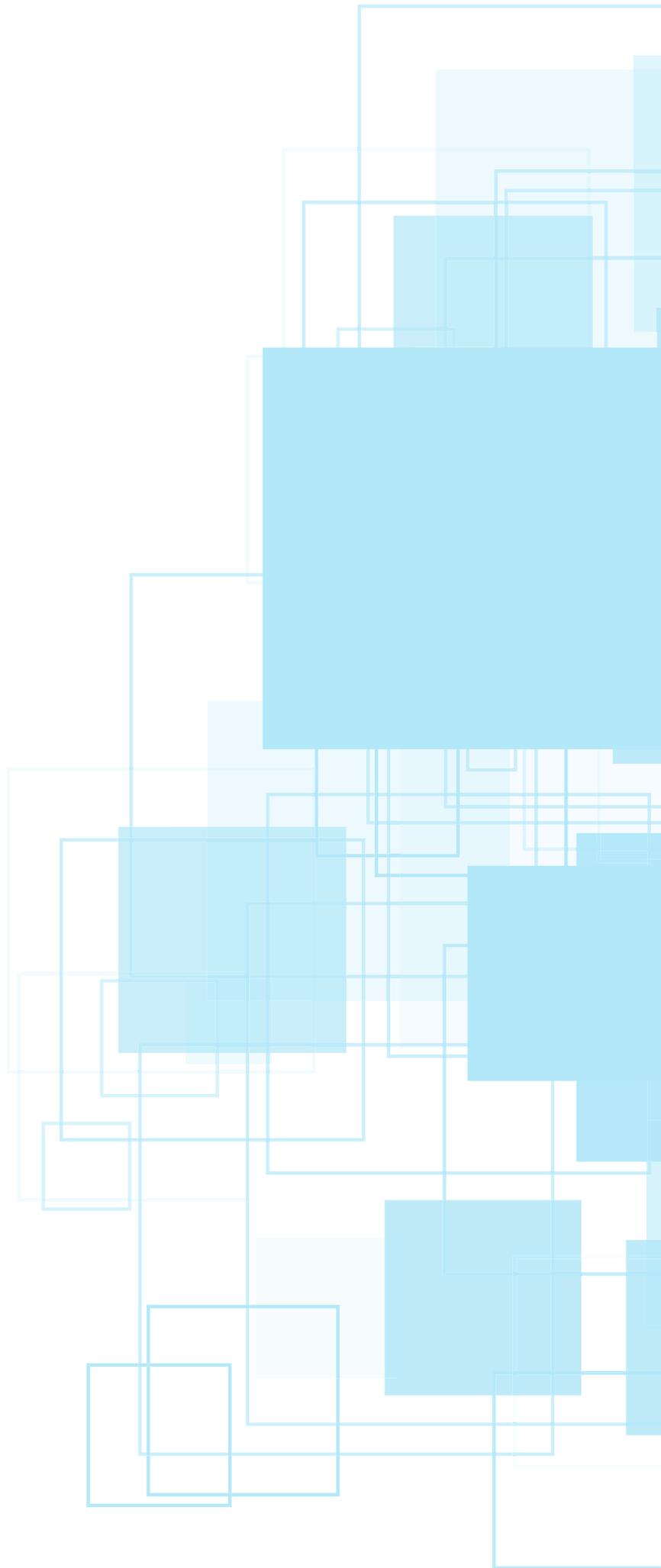
A 32ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná segue realizando a missão de promover o debate acerca das melhores práticas de gestão pública e de controle externo. Controle interno, contabilidade, transferências voluntárias, verbas indenizatórias, regimes de previdência, terceirização e capacitação de servidores, licitações e contratos administrativos são alguns dos assuntos que possuem amplo espaço de discussão científica nesta Revista.

Nesta edição, traremos questões importantes como a fiscalização concomitante em meio aos mecanismos mais flexíveis de aquisição de bens pela Administração Pública por meio da Lei n.º 13.979/20. Mais além, observaremos discussões acerca de um modelo de custos para as secretarias municipais de educação dentro do Estado do Paraná. Também será discutido o processo de gestão de riscos do TCEPR, observada a produção científica já realizada acerca do tema. Por fim, haverá a abordagem da sustentabilidade nas compras públicas como princípio constitucional.

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

Boa leitura a todos.

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



## ARTIGO

# DA FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE REALIZADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

## CONCURRENT INSPECTION CARRIED OUT BY THE PARANÁ STATE AUDIT COURT DURING THE COVID-19 PANDEMIC

**Angela Laureanti Plantes Machado<sup>1</sup>**

Graduada em Direito – UP  
Especialista em Propriedade Intelectual e comércio Eletrônico – UP  
Analista de Controle – TCEPR

**Carla Roberta Flores Venâncio<sup>2</sup>**

Graduada em Direito – UEM  
Especialista em Direito Civil e Processo Civil – CIES  
Analista de Controle – TCEPR

**Luciano Calheiro Caldas<sup>3</sup>**

Graduado em Direito – Faculdades OPET  
Graduado em Geografia – UFPR  
Especialista em Segurança Pública, Trânsito e Transporte – PUC-PR  
Auxiliar de Controle Externo – TCEPR

**Vivian von Hertwig Fernandes de Oliveira<sup>4</sup>**

Graduada em Direito – UFPR  
Especialista em Ministério Público - Estado Democrático de Direito – FEMPAR  
Mestre em Direito – UFPR  
Analista de Controle – TCEPR

### RESUMO

O mundo foi impactado em 2020 pela devastadora pandemia causada pelo COVID-19 que, além de infectar e tirar a vida de milhões de pessoas, também ensejou profundas alterações nas relações jurídicas. Diante deste cenário, o presente artigo busca ressaltar a importância do modelo de fiscalização concomitante adotado pelos tribunais de contas brasileiros, com ênfase para a atuação da Corte de Contas Paranaense, que, tempestivamente, adotou medidas efetivas para garantir a boa e correta aplicação dos recursos públicos. Para tanto, iniciou-se com a contextualização histórica relativa à pandemia, seguida de conceitos e aspectos referentes à fiscalização concomitante e sua importância ante as inovações decorrentes da Lei

1 Contato: [angela.machado@tce.pr.gov.br](mailto:angela.machado@tce.pr.gov.br)

2 Contato: [carlaroberta@tce.pr.gov.br](mailto:carlaroberta@tce.pr.gov.br)

3 Contato: [sscaldas99@gmail.com](mailto:sscaldas99@gmail.com)

4 Contato: [vivian.oliveira@tce.pr.gov.br](mailto:vivian.oliveira@tce.pr.gov.br)

13.979/20, enveredando pela nova hipótese de dispensa de licitação, possibilidade de dispensa de estudo prévio e termo de referência simplificado, além da estimativa de preços e simplificação do instituto do pregão. Por fim, foram trazidos dados acerca da fiscalização concomitante realizada pelo TCEPR, sobretudo com os trabalhos da comissão instituída pela Portaria nº 314/20, que proporcionou, até o momento, com a adoção da fiscalização "em tempo real" dos editais de licitação e dispensas motivadas pelo combate à pandemia, economia significativa aos cofres públicos, na ordem de aproximadamente 26 milhões de reais.

## **PALAVRAS CHAVE**

Fiscalização concomitante. Coronavírus – COVID-19. Lei 13.979/20. TCEPR.

## **1 INTRODUÇÃO**

Diante dos acontecimentos mundiais movidos pela pandemia causada pelo COVID-19, a legislação brasileira sofreu diversas alterações, algumas das quais com reflexo direto na atuação dos tribunais de contas.

A nova hipótese de dispensa de licitação e as alterações no procedimento licitatório de pregão, decorrentes da edição da Lei 13.979/20, impuseram uma maior e mais efetiva atuação do controle externo com a finalidade de evitar gastos públicos desnecessários ou excessivos, ante a escassez de recursos financeiros do Estado e de produtos disponíveis no mercado.

Neste contexto, o presente artigo visa demonstrar que a fiscalização concomitante, além de consistir numa técnica mais condizente com a celeridade imposta pela globalização, traz resultados de extrema relevância para a sociedade, ao possibilitar a correção tempestiva de irregularidades sanáveis, evitando a ocorrência de danos ao erário.

Assim, a partir de uma análise acerca das principais alterações da Lei 13.979/20 que impactam nas aquisições públicas, busca-se evidenciar a relevância da atuação concomitante dos tribunais de contas, com destaque para os resultados obtidos pela Comissão instituída pela Portaria nº 314/20<sup>5</sup> no Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA**

COVID-19 (do inglês *Coronavirus Disease 2019*) é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave SARS-CoV-2.<sup>6</sup>

5 TCEPR. Portaria nº 314 de 5 de junho de 2020. DESIGNAR os seguintes servidores do quadro de pessoal deste Tribunal para, sob a coordenação do primeiro, compor comissão destinada à realização de fiscalização por acompanhamento dos gastos relacionadas ao enfrentamento da COVID-19, vinculados à área da Saúde, realizados pelos municípios paranaenses, com prazo de conclusão em 18/12/2020. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 05 jun. 2020. Disponível em <<https://www.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/6/pdf/00345852.pdf>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

6 ENCICLOPÉDIA LIVRE. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/COVID-19>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

O SARS-CoV-2 foi identificado pela primeira vez em seres humanos em dezembro de 2019 na cidade de Wuhan, na China. Os resultados de exames nos primeiros infectados, ainda em 2019, sugeriram que o SARS-CoV-2 seja de origem animal.<sup>7</sup> O surto inicial deu origem a uma pandemia global que, na data de 7 de novembro de 2020, tinha resultado em 49.482.169 casos confirmados e 1.245.446 mortes em todo o mundo.<sup>8</sup>

A pandemia foi oficialmente declarada pela Organização Mundial da Saúde - OMS em 11 de março de 2020. De acordo com Tedros Adhanom, diretor geral da organização, a mudança de classificação de epidemia para pandemia não decorreu da gravidade da doença, mas sim da disseminação geográfica rápida que o Covid-19 apresentou.<sup>9</sup>

Ao contrário de outras pandemias vividas pela humanidade ao longo da história, como a peste bubônica, no século XIV, a varíola, erradicada em 1980, a cólera com a primeira epidemia global em 1817, ou mesmo a implacável gripe espanhola que, acredita-se, tenha matado entre 40 e 50 milhões de pessoas no início do século, observa-se que a diferença fundamental da pandemia vivida em 2020 para suas antecessoras é que o mundo, hoje, é totalmente globalizado, integrado política, econômica e socialmente.<sup>10</sup>

A interligação global entre países, governos e pessoas fez efetivamente o mundo parar. Aeroportos, ruas, empresas, shoppings vazios. Nenhum avião nos céus. Até os templos religiosos foram fechados, isolados e, aquilo que antes se tinha como regra, agora apresentava-se com nova perspectiva.

As empresas que sempre prezaram pela presença física de seus funcionários em suas instalações agora se viram obrigadas a implementar trabalhos à distância, trabalho remoto – *home office*, tudo para tentar se adequar ao novo modelo de sociedade imposto e conhecido como isolamento social.

No serviço público não foi diferente. Os tribunais de contas brasileiros, como o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCEPR, por exemplo, precisaram adequar-se, viram-se obrigados a alinhar seu funcionamento à nova realidade. Funcionários trabalhando em casa, sessões virtuais, reuniões remotas e Comitê de Crise são apenas alguns exemplos da rápida resposta da Corte estadual ao novo cenário mundial.

7 GRUBER, Arthur. Covid-19: o que se sabe sobre a origem da doença. Jornal da Universidade de São Paulo – USP. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/covid2-o-que-se-sabe-sobre-a-origem-da-doenca/>>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

8 ENCICLOPÉDIA LIVRE. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/COVID-19>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

9 Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

10 Conheça as 5 maiores pandemias da história. Revista Galileu. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Saude/noticia/2020/03/conheca-5-maiores-pandemias-da-historia.html>>. Acesso em: 05 de outubro de 2020.

O que poderia ser considerado temerário mostrou-se efetivo. Na Corte de Contas paranaense os resultados foram surpreendentes, conforme se denota da seguinte notícia extraída de seu portal:

nos meses de maio e junho, os três órgãos colegiados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - Primeira e Segunda Câmaras e Tribunal Pleno - julgaram 877 processos. O número, que representa aumento de 27% em relação ao mesmo bimestre de 2019, confirma o sucesso das medidas administrativas e ferramentas tecnológicas adotadas pelo tribunal para assegurar o necessário distanciamento social durante a pandemia do novo Coronavírus, mantendo suas atividades de controle externo do gasto público.<sup>11</sup>

E a fiscalização dos jurisdicionados, sobretudo a concomitante, não poderia seguir caminho diverso. Há vários anos os tribunais de contas têm adotado e intensificado este modelo de fiscalização como método eficaz de prevenir desvios e má aplicação do dinheiro público, como se verá adiante.

### 3 FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

O controle exercido pelos tribunais de contas assume papel preponderante no Estado Democrático de Direito consagrado pela Carta Política de 1988. Isto impõe às Cortes de Contas atuação eficiente e eficaz frente aos desafios trazidos pelo cenário de pandemia, que abre espaço para novas e diferentes formas de contratações e aquisições pelos gestores públicos.

A essencialidade dos tribunais de contas num Estado Democrático de Direito é muito bem explicada por Helio Saul Mileski, Professor e Doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Salamanca/Espanha, em sua obra "Tribunais de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras" quando afirma que,

modernamente, acentuou-se ainda mais a importância dos órgãos fiscalizadores das contas públicas - Controladorias e Tribunais de Contas - para os Estados de regime democrático. Visando manter a atuação governamental direcionada tão somente para a prática de atos que atendam aos interesses da coletividade, justamente para não permitir que os governantes usem as finanças públicas em proveito próprio ou de terceiros, as Constituições dos Estados passaram a ser pródigas em traçar regramentos com poderes de fiscalização cada vez mais autônomos e independentes, a fim de que os órgãos de controle atuem sempre em favor do cidadão e da sociedade.

Como essas características democráticas transformaram-se em essência dos órgãos de controle, pode-se dizer que o Tribunal de Contas se tornou o olho do povo, na medida em que verifica se há o regular e legal emprego dos dinheiros públicos e a sua aplicação está direcionada ao interesse público. Este órgão de Controle, como integrante da estrutura política do Estado, com função constitucional autônoma, embora não seja Poder no sentido orgânico formal, atua em nome do povo, a fim de fazer com que a atividade

<sup>11</sup> Com sessões virtuais e teletrabalho, TCEPR amplia número de julgamentos. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/com-sessoes-virtuais-e-teletrabalho-TCEPR-amplia-numero-de-julgamentos/8170/N>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

pública se desenvolva de acordo com o interesse público, constituindo, por isso, peça imprescindível do regime democrático.

Considerando que a legitimidade do Estado Democrático depende de um efetivo controle sobre a atividade financeira, posto que os direitos e garantias individuais só estarão protegidos se não houver prepotência do Estado e os atos de seus dirigentes, de igual forma, só forem realizados em favor dos cidadãos, cuja fiscalização é realizada pelo Tribunal de Contas, pode-se dizer que este organismo de controle externo é de pura essência democrática, que atua sob fundamentos democráticos e em defesa da democracia. Pelo seu vínculo à Constituição e à lei, produzindo ação em defesa do cidadão (interesse público), é órgão inerente ao Estado Democrático de Direito.<sup>12</sup>

Dessa forma, os tribunais de contas têm assumido um papel cada vez mais relevante no controle da Administração Pública<sup>13</sup>, incrementando e aperfeiçoando suas atividades fiscalizatórias no sentido de tornar a resposta à sociedade mais célere e eficiente.

12 MILESKI, Helio Saul. TRIBUNAL DE CONTAS: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. Disponível em: <<http://mileskiadvogados.com.br/imagens/doutrina/artigos/08.pdf>>. Acesso em: 07 de novembro de 2020.

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

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

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

A doutrina brasileira há muito define o momento da fiscalização como podendo ser prévio, concomitante (*pari passu*) e subsequente (*a posteriori*). Consoante esclarece Simões, "a Constituição de 1988 ampliou, significativamente, as atribuições da Corte, vislumbrando-se, hoje, tanto hipóteses de controle prévio e concomitante quanto a posteriori"<sup>14</sup>.

Como bem explica Gilberto Pinto Monteiro Diniz:

Partindo-se, então, dessa classificação, tem-se que a fiscalização ou controle prévio, ainda designado de preventivo ou a priori, como é intuitivo pela denominação dada, é aquele que "antecede a conclusão ou operatividade do ato". Esse momento de efetivação da fiscalização condiciona a eficácia do ato à apreciação e validação pelo órgão de controle externo, que deve convalidar e previamente autorizar que o ato produza os efeitos desejados. Já a fiscalização concomitante, também denominada de sucessiva, é aquela que ocorre *pari passu* ou de forma simultânea com o desenvolvimento das etapas de execução do ato, isto é, designa o controle que "[...] acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação, como, por exemplo, [...] a fiscalização de um contrato em andamento" (DECOMAIN, 2006, p. 178).

Lado outro, a fiscalização ou controle subsequente, ainda conhecido e designado como corretivo ou a posteriori, também como deixa transparecer as nomenclaturas utilizadas para designá-lo, é aquele que "[...] se efetiva após a conclusão de ato controlado, visando a corrigir-lhe eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia" (DECOMAIN, 2006, p. 178).<sup>15</sup>

O controle concomitante é, fundamentalmente, aquele realizado quando a conduta administrativa está sendo praticada. Em razão de ser uma fiscalização simultânea, acaba por assumir também um caráter preventivo ao passo que possibilita a correção tempestiva de atos potencialmente lesivos ao erário e de irregularidades sanáveis.

São exemplos de controle concomitante a realização de auditorias sobre contratos administrativos vigentes, a fiscalização exercida em editais de licitação e de concursos públicos em andamento e a fiscalização da legalidade de atos de execução orçamentária, nos termos do art. 116, da Lei 8.666/93, entre outros.

Recentemente, observa-se no Brasil uma tendência em privilegiar a fiscalização concomitante, diante da possibilidade de uso de novas tecnologias que permitem um acompanhamento mais ágil dos atos e contratos controlados, além das vantagens deste tipo de controle.

Em 2015, foram homologadas em Assembleia Geral do Instituto Rui Barbosa as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público - NBASPs do nível 1, que definem os princípios basilares e os pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de

14 Simões, Edson. Tribunais de contas: controle externo das contas públicas. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 502.

15 DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. O Controle Externo dos Contratos da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: Ensaio sobre o Momento da Fiscalização Financeira Adotado no Brasil e em Portugal. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/download/44574/35166/>>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

contas brasileiros e para a realização de suas atividades de auditoria, as quais fizeram expressa menção à utilização do controle concomitante. Confira-se o trecho: "79. Os Tribunais de Contas devem adotar, no que couber, o controle externo concomitante como instrumento de efetividade de suas atribuições".

Confirmando essa tendência em priorizar o controle concomitante, em março de 2020, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios – ABRACOM, a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-substitutos dos Tribunais de Contas – AUDICON, o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC e o Instituto Rui Barbosa – IRB, elaboraram a Resolução Conjunta nº 1/2020 para dispor sobre:

diretrizes e recomendações quanto às medidas que possam ser adotadas pelos tribunais de contas, de modo uniforme e colaborativo com os demais poderes, para minimizar os efeitos internos e externos decorrentes do coronavírus<sup>16</sup>.

Na mencionada Resolução, estabeleceu-se como prioridade para os tribunais de contas brasileiros o controle concomitante das contratações emergenciais e da destinação de verbas à saúde. Veja-se:

Art. 2º O desempenho dos papéis de fiscalização e controle deve ser continuado adotando-se a cautela, a coerência e a adequação ao contexto da crise, preferencialmente de forma pedagógica, com a implementação, entre outras, das seguintes medidas:

(...)

VIII - resguardar a devida competência fiscalizatória de seus respectivos Tribunais, por meio das seguintes diretrizes:

a) fiscalizar contratações emergenciais que visam combater os efeitos do coronavírus, exercendo, **prioritariamente, o controle concomitante**, tendo seletividade e cuidadosa atenção para casos que exijam atuação prévia de controle, preservando, desta forma, a autonomia do gestor e a celeridade necessária à tais contratações;

(...)

XIV - acompanhar, de forma **concomitante**, se os recursos destinados ao pagamento das dívidas dos entes, suspenso em função da crise, para emergencial destinação à saúde, estão, efetivamente, cumprindo esta finalidade; (original sem destaque).

O controle concomitante é muito apropriado para situações incertas e imprevisíveis, como a vivenciada durante a pandemia de COVID-19, período em que novos regramentos jurídicos vão surgindo e se alterando, conforme veremos adiante.

Não se desconhece que o estado de calamidade pública em razão da pandemia pode propiciar a realização de gastos superfaturados e contratações temerárias.

16 ATRICON. Resolução Conjunta nº 1/2020. Disponível em: <<https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/03/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O-CONJUNTA-01-2020-ATRICON-ABRACOM-AUDICON-CNPTC-e-IRB-2.pdf-2.pdf>> Acesso em: 10 de novembro de 2020.

O papel deste modelo de fiscalização é primordial para coibir tais condutas mal-intencionadas. Não somente isso, a fiscalização concomitante serve também de orientação para aqueles administradores que, mesmo bem-intencionados, estão cercados por incertezas decorrentes desta situação imprevista.

Assim, torna-se possível antecipar as más práticas de gestão, sejam dolosas ou culposas, e então prevenir ou minimizar danos à Administração Pública, de forma tempestiva e muito mais eficiente em relação ao usual controle subsequente.

Neste sentido, faz-se mister destacar uma das diretrizes emitidas aos tribunais de contas na obra "Contribuição ao Sistema Tribunais de Contas em Tempos de Coronavírus – Pareceres Técnicos das Comissões", que orienta as Cortes para

nas fiscalizações incluídas no plano de emergência, priorizar a fiscalização concomitante e garantir que os resultados das fiscalizações e as decisões sejam disponibilizadas em tempo hábil, com base na explicação de que "Em situações de emergência os gestores precisam ser rápidos na adoção de ações de combate à crise, o que pode vir a causar elevação nos níveis de risco a que estão sujeitas as referidas atividades. Deste modo, o tempo é um dos principais fatores a serem considerados pelos tribunais na fiscalização das ações praticadas com este fim".

Assim, os tribunais de contas devem utilizar instrumentos de fiscalização adequados a um controle concomitante, notadamente acompanhamentos, sob pena de não produzir relatórios hábeis à agregação de valor em momento de crise, caso venham a ser produzidos de forma intempestiva. Do mesmo modo em que devem os tribunais lançar mão do seu poder geral de cautela na emissão de suas decisões, quando for pertinente, e, ainda nesse contexto, ampliar a prática de emissão de alertas, como medidas cautelares em caso de identificação de riscos na consecução dos objetivos de combate à pandemia. Além disso, a fiscalização não atinge seus objetivos se não se conhecem os seus objetos adequadamente, o que demanda levantamentos para apreender este novo ambiente que está surgindo.

Por outro lado, os Tribunais devem adotar medidas que empreguem maior celeridade, tanto às suas fiscalizações (por exemplo, a adoção de relatórios curtos), quanto às suas deliberações plenárias (por exemplo, estabelecimento de tramitação processual prioritária), de modo a garantir que as constatações da fiscalização estejam disponíveis durante a crise e que os problemas possam ser resolvidos imediatamente pelas partes responsáveis fiscalizadas.<sup>17</sup>

Por meio do controle concomitante privilegia-se, portanto, a atuação tempestiva. Tal característica é uma das principais vantagens em relação à usual fiscalização subsequente, a qual muitas vezes resulta em constatação de irregularidades anos após a prática do ato, dificultando a responsabilização pelos achados e eventuais ressarcimentos ao erário.

<sup>17</sup> Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas. Contribuição ao sistema tribunais de contas em tempos de coronavírus: pareceres técnicos das comissões especiais - CNPTC / Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas; coordenação de Priscila Kelly F. P. Borges. – Goiânia: CNPTC, 2020. 174 p.: il. color. Disponível em: <<https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2020/05/CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES-AO-SISTEMA-TRIBUNAIS-DE-CONTAS-EM-TEMPOS-DE-CORNAV%C3%8DRUS-PARECERES-T%C3%89CNICOS-DAS-COMISS%C3%95ES-CNPTC.pdf>>. Acesso em 07 de novembro de 2020.

## 4 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 13.979/20 COM RELAÇÃO À CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 4.1 BREVE RETROSPECTIVA SOBRE AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES JURÍDICAS OCORRIDAS DURANTE A PANDEMIA

A Organização Mundial da Saúde - OMS decretou estado de emergência global em decorrência do novo coronavírus em 30 de janeiro de 2020.

O Brasil, por meio da Portaria 188, de 3 de fevereiro de 2020,<sup>18</sup> declarou "Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)".

Em seguida, em 6 de fevereiro de 2020, o Presidente sancionou a lei 13.979/20, a qual "dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus responsável pelo surto de 2019".

Em 18 de março de 2020, o Presidente da República solicitou ao Congresso Nacional o reconhecimento de estado de calamidade pública (Despacho do Presidente da República - mensagem 93), sendo que o seu reconhecimento ocorreu em 20 de março de 2020, por meio do Decreto Legislativo n. 6/20.

Percebe-se, portanto, que o Poder Legislativo e o Poder Executivo responderam de forma extremamente ágil à decisão da OMS. Após menos de 7 (sete) dias da decretação de estado de emergência global, o Brasil já possuía lei específica para o enfrentamento da calamidade pública<sup>19</sup>.

De início, deve-se ressaltar que a Lei 13.979/20 tem sido objeto de diversas modificações. Em apenas oito meses de vigência, já foi alterada 4 (quatro) vezes por medidas provisórias (MPV 926, 927, 928 e 951), 7 (sete) vezes por leis ordinárias (Leis 14.006, 14.019, 14.022, 14.023, 14.028, 14.035 e 14.065, todas de 2020) e por 2 (dois) Decretos Presidenciais (DEC. 10.282 e 10.288, ambos de 2020), além de ser objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI 6341, 6347, 6351 e 6353, perante o Supremo Tribunal Federal.

Basicamente, as Medidas Provisórias trataram de alterações relacionadas ao enfrentamento conjunto da pandemia pelos órgãos públicos, extensão das contratações emergenciais para serviços de engenharia, dada a necessidade de criação de hospitais de campanha, aprimoramento das compras públicas com a inclusão do sistema de registro de preços como forma mais adequada e célere de

18 Portaria nº 188 de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

19 JACOBY FERNANDES, Jorge Ulysses; JACOBY FERNANDES, Murilo; TEIXEIRA, Paulo; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Direito provisório e a emergência do coronavírus. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 24.

contratação, entre outros, e flexibilização das relações de trabalho impostas pelo novo modelo de trabalho remoto, que se tornou regra no país.

Já quanto às Leis Ordinárias, algumas delas são a própria transformação das MPs em Lei, e as demais trataram da atuação mais célere da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, do uso obrigatório de máscara e critérios de assepsia em locais públicos e privados, da violência doméstica e familiar contra as mulheres, crianças, adolescente e idosos, sobre medidas de proteção aos trabalhadores de saúde envolvidos no combate à pandemia, entre muitos outros assuntos.

A seu turno, a ADI 6341 discutiu, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, aspectos acerca da competência concorrente entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a tomada de providências administrativas e legislativas relacionadas à imposição de restrições relacionadas ao novo coronavírus. Já nas ADIs 6347, 6351 e 6353, alegava-se que o então Art. 6-B da Lei 13.979/20<sup>20</sup> buscava:

impedir a aplicação da Lei de Acesso à Informação a setores da Administração Pública empenhados no combate à pandemia, em violação aos princípios da legalidade, da motivação dos atos da administração, da eficiência, do devido processo administrativo, do contraditório e ampla defesa e ao direito de petição.<sup>21</sup>

Adentrando na análise da lei 13.979/20 e suas modificações, o objetivo é entender quais as principais alterações no novo regramento, sob o aspecto das contratações públicas, que reforçam a necessidade do controle concomitante dos tribunais de contas.

As medidas previstas na referida lei visam simplificar e conferir maior celeridade às contratações realizadas pela administração pública, buscando maior eficiência no enfrentamento da pandemia. Por outro lado, a flexibilização das regras tradicionais e a redução de exigências nos procedimentos abre espaço para a ocorrência de irregularidades, o que demanda uma atuação ainda mais ágil e efetiva pelos órgãos de controle.

Vale destacar que o próprio art. 4º-K da Lei 13.979/20 expressamente prevê que os órgãos de controle interno e externo deverão priorizar "a análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes dos contratos ou das aquisições realizadas com fundamento nesta lei".

20 Tal dispositivo, incluído pela Medida Provisória 928/2020, teve sua eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal. Posteriormente, com a perda da eficácia da referida medida provisória pelo decurso do prazo constitucional sem deliberação pelo Congresso Nacional, os processos de ADI 6347, 6351 e 6353 foram extintos sem resolução do mérito.

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6351. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI 13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. Brasília, DF. 26 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6351.pdf>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

Antecipando-se aos acontecimentos, o TCEPR instituiu, por meio da Portaria nº 202/20<sup>22</sup>, o Comitê de Crise para Supervisão e Acompanhamento das Demandas Relacionadas ao Coronavírus-COVID19, a quem compete o primeiro juízo de mérito acerca das demandas que guardam relação com o combate à propagação do vírus, oriundas de denúncias e representações.

Nesses procedimentos, a Corte utilizou-se de seu poder geral de cautela, previsto no art. 53 da Lei Complementar 113/2005<sup>23</sup>, para garantir a correta aplicação dos recursos públicos, a exemplo da medida cautelar deferida pelo Presidente do Tribunal e confirmada pelo Tribunal Pleno, sob a relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha:

Acórdão 1082/2020 do Tribunal Pleno

Assunto: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 Decisão do Tribunal Pleno proferida em 01/06/2020 publicada no DETC nº 2324, em 24/06/2020, sobre o processo 273070/20, de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 da FUNDACAO ESTATAL DE ATENCAO EM SAUDE DO ESTADO DO PARANA - FUNEAS-PARANA tendo como interessados FUNDACAO ESTATAL DE ATENCAO EM SAUDE DO ESTADO DO PARANA - FUNEAS-PARANA, HIPERMED - SERVIÇOS MÉDICOS E HOSPITALARES LTDA - ME e MARCELLO AUGUSTO MACHADO tendo como relator o CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA.

Ementa: Representação da Lei nº 8.666/93. Pandemia. COVID-19. Suspensão de execução contratual. Poder Geral de Cautela. Diligência de verificação de qualificação econômico-financeira negada. Serviço Público Essencial. Pela concessão de medida cautelar. Homologação de cautelar<sup>24</sup>.

Observando a mesma medida preventiva, a decisão abaixo:

Acórdão 1105/2020 do Tribunal Pleno

Assunto: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 Decisão do Tribunal Pleno proferida em 10/06/2020 publicada no DETC nº 2325, em 25/06/2020,

22 TCEPR. Portaria nº 202 de 24 de março de 2020. Cria, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o Comitê de Crise para Supervisão e Acompanhamento das Demandas Relacionadas ao coronavírus – COVID19, estabelece atribuições e dá outras providências. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 24 mar. 2020. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/portaria-n-202-de-23-de-marco-de-2020-covid-19-novo-coronavirus/327874/area/249>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

23 Lei Complementar nº 113/2005 do Paraná. Art. 53. O Tribunal poderá determinar a aplicação de medidas cautelares, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Regimento Interno. (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/18) § 1º A solicitação ou a determinação, conforme o caso, deverá ser submetida ao órgão julgador competente para a análise do processo, devendo ser apresentada em mesa para apreciação independente de inclusão prévia na pauta de julgamentos.

§ 2º As medidas cautelares referidas no caput são as seguintes:

I - afastamento temporário de dirigente do órgão ou entidade;

II - indisponibilidade de bens;

III - exibição de documentos, dados informatizados e bens;

IV - outras medidas inominadas de caráter urgente.

§ 3º São legitimados para requerer medida cautelar:

I - o gestor, para a preservação do patrimônio;

II - as partes;

III - o Relator;

IV - o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal.

24 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Representação. Acórdão 1082/2020 do Tribunal Pleno. Relator: Ivan Lelis Bonilha. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1082-2020-do-tribunal-pleno/328884/area/10>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

sobre o processo 310668/20, de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 do MUNICÍPIO DE PONTAL DO PARANÁ tendo como interessados FABIANO ALVES MACIEL, MAURILIO DA SILVA CASTIONI e MUNICÍPIO DE PONTAL DO PARANÁ tendo como relator o CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO. Ementa: Representação da Lei nº 8.666/93. MUNICÍPIO DE PONTAL DO PARANÁ. Deferimento de medida cautelar. Despacho nº 1426/20 - GP. Homologação pelo Tribunal Pleno.<sup>25</sup>

Para além desses exemplos de medidas urgentes tomadas pela Corte de Contas Paranaense, outras centenas de decisões no mesmo sentido foram adotadas pelos tribunais de contas em todo o país, evitando-se, deste modo, gastos desnecessários ou o uso incorreto do dinheiro público com ações que, supostamente, estariam sendo tomadas para combater a pandemia.<sup>26</sup>

Abordaremos as principais alterações trazidas pela Lei 13.979/20 nos tópicos a seguir.

## 4.2 NOVA HIPÓTESE DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

O art. 4º da Lei 13.979/20 trouxe uma nova e excepcional hipótese de dispensa de licitação, destinada às contratações que visam o enfrentamento à emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei.

Trata-se de norma de vigência temporária, aplicável apenas enquanto perdurar a situação emergencial.

A hipótese não se confunde com o disposto no art. 24, IV, da Lei Geral de Licitações (Lei Federal 8.666/93), eis que a inovação trazida pelo novel diploma legal consiste na presunção da situação de emergência, ou seja, não é necessário ao gestor demonstrar que a aquisição ou contratação de prestação de serviços é emergencial. Também se presumem, de acordo com o art. 4º-B da Lei 13.979/20, a necessidade de pronto atendimento da situação de emergência, a existência do risco e que a contratação se limita à parcela necessária ao atendimento da referida situação.

25 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Representação. Acórdão 1105/2020 do Tribunal Pleno. Relator: Artagão de Mattos Leão. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1105-2020-do-tribunal-pleno/328908/area/10>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

26 Medida cautelar do TCEMS. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/show/sid/73/cid/50873/t/TCE-MT+suspende+compra+de+kits+para+teste+r%Elpido+da+Covid-19+por+ind%EDcios+de+sobrepre%E7o>>. Acesso em 10 de novembro de 2020; Medida cautelar do TCEPA. Disponível em: <<http://www.mpc.pa.gov.br/noticia/detalhe/id/556/titulo/tce-pa-acolhe-pedido-de-medida-cautelar-do-mpc-pa-em-contrato-para-a-compra-de-medicamentos-durante-a-pandemia-da-covid-19>>. Acesso em 10 de novembro de 2020; No mesmo sentido, cautelar do TCU. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-determina-devolucao-do-auxilio-emergencial-da-covid-19-recebido-por-militares.htm>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

Vale destacar que, segundo Pércio, Oliveira e Torres, a presunção legal apenas dispensa a necessidade de comprovação de tais elementos, não eximindo o gestor, contudo, de indicá-los e justificá-los minimamente nos autos do processo administrativo correspondente<sup>27</sup>. Nesse sentido, aduzem que:

Em nossa avaliação, o que é dispensada é a ampla comprovação das alegações, que podem ser vertidas de forma simplificada no processo. Ou seja, a presunção afasta a necessidade de prova, mas não a de motivação. (...) Expor minimamente nos autos o motivo da dispensa é condição para a transparência do ato, que merecerá a devida fiscalização social e das instâncias competentes no seu devido tempo.<sup>28</sup>

Importante ressaltar, ademais, que a lei exige pertinência entre o objeto da contratação e o atendimento à situação de emergência de saúde, a qual deve ser avaliada caso a caso, observando-se, inclusive, que pode ser direta ou indiretamente relacionada à saúde.

Um exemplo de pertinência indireta citado por vários doutrinadores consiste na contratação de *callcenter* para orientar a população sobre sintomas, meios e momento de procurar atendimento. Embora não seja um bem, insumo ou serviço diretamente relacionado à saúde, evidencia-se a pertinência indireta da contratação com a pandemia.

#### 4.3 DISPENSA DE ESTUDO PRÉVIO E SIMPLIFICAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA OU DO PROJETO BÁSICO

A Lei 13.979/20 também passou a permitir a simplificação da fase interna da contratação ao desobrigar a administração de elaborar estudo prévio para a aquisição de bens e serviços comuns (art. 4º-C).<sup>29</sup>

Similarmente, admitiu a apresentação de termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado para as aquisições e contratações dos bens e serviços necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública (art. 4º-E).<sup>30</sup>

Como explica Marçal Justen Filho:

O Art. 4º -E admite que a contratação seja fundamentada em avaliações muito mais sumárias. Exige-se a especificação do objeto, a explicitação sintética das necessidades a serem atendidas, a descrição mínima da solução prevista, a definição quanto às exigências atinentes à contratação,

27 PÉRCIO, Gabriela; OLIVEIRA, Rafael Sérgio de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A dispensa de licitação para contratações no enfrentamento do coronavírus. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Dispensa-de-Licitac%CC%A7a%CC%83o-no-Combate-ao-Corona-Vi%CC%81rus.pdf>>. Acesso em: 12 de outubro de 2020.

28 PÉRCIO, Gabriela; OLIVEIRA, Rafael Sérgio de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A dispensa de licitação para contratações no enfrentamento do coronavírus. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Dispensa-de-Licitac%CC%A7a%CC%83o-no-Combate-ao-Corona-Vi%CC%81rus.pdf>>. Acesso em: 12 de outubro de 2020.

29 Lei 13.979/20. Art. 4º-C. Para a aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e de serviços comuns.

30 Lei 13.979/20. Art. 4º-E. Nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

os critérios para medir e pagar a prestação a ser executada, a estimativa de preço (identificada a partir de fontes disponíveis inclusive na rede mundial de computadores) e a demonstração da adequação orçamentária.<sup>31</sup>

#### 4.4 DA ESTIMATIVA DE PREÇOS

A simplificação do Termo de Referência ou do Projeto Básico não dispensou a exigência de estimativa de preços. Embora o parágrafo segundo do art. 4<sup>a</sup>-E admita a hipótese, esta não é a regra. Apenas mediante justificativa da autoridade competente, demonstrando que a realização de estimativa de preço se mostrou morosa ou impossível, colocando em risco a agilidade necessária à contratação, é que ela pode ser dispensada.

Vejamos como a doutrina tem interpretado o recente dispositivo. De acordo com Marçal Justen Filho,

A interpretação do dispositivo, que permite a dispensa da estimativa de preços, deverá tomar em vista as circunstâncias do caso concreto. Poderá ocorrer situação de grande emergência, que dificulte a formulação da estimativa.

Em outros casos, poderá verificar-se peculiaridade quanto ao objeto a ser contratado, afastando a viabilidade de estimativa quanto ao preço.

Também poderá ocorrer o reconhecimento de que as circunstâncias de mercado tornaram superadas as fontes disponíveis sobre o preço, tal como se passaria com produtos cujo preço seja vinculado à moeda estrangeira.

Note-se que a dispensa da estimativa quanto ao preço deve ocorrer de modo excepcional. Isso não impede, contudo, a sua adoção de modo até frequente, sempre que as circunstâncias anômalas estejam presentes. (original sem destaque)<sup>32</sup>

A doutrina também adverte que a permissiva deve ser concebida em uma perspectiva formal, porém "não parece admissível negligência administrativa em relação à justificativa de preços, pois, certamente, contratações com valores abusivos podem ser compreendidas como ilegítimas, pelos órgãos de controle".<sup>33</sup>

Nesse contexto, vale citar recente Representação da Lei 8.666/93 formulada pelo Ministério Público de Contas perante o TCEPR, ante a tentativa de aquisição, pelo Município de Fazenda Rio Grande, de *notebooks* para atender ao trabalho *home-office* dos servidores. De acordo com o ente ministerial, havia indícios de sobrepreço, conforme medida cautelar deferida pelo Conselheiro Fábio de Souza Camargo:

ACÓRDÃO N° 1124/20 - Tribunal Pleno  
Representação da Lei n° 8.666/93. Ministério Público de Contas. Município de Fazenda Rio Grande. Aquisição de notebooks. Dispensa de licitação.

31 JUSTEN FILHO, Marçal. Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações Administrativas, In: FILHO, Marçal Justen *et al.* Covid-19 e o Direito Brasileiro. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. p. 35.

32 FILHO, Marçal Justen. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas? In: FILHO, Marçal Justen *et al.* Covid-19 e o Direito Brasileiro. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. p. 34-35.

33 NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; CHARLES, Ronny. Pesquisa de preços nas contratações públicas, em tempos de pandemia. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/pesquisa-de-precos-nas-contratacoes-publicas-em-tempos-de-pandemia/>>. Acesso em: 28 de outubro de 2020.

Calamidade pública causada pela pandemia. Ausência das justificativas de preço e do fornecedor. Índícios de sobrepreço. Portaria nº 202/20. Comitê de Crise para Supervisão e Acompanhamento das Demandas Relacionadas ao Coronavírus - COVID19. Decisão cautelar. Suspensão do contrato. Homologação da medida cautelar.<sup>34</sup>

Não configurando hipótese de dispensar a estimativa de preço, a lei estabelece de que forma a pesquisa deverá ocorrer. No inciso VI do art. 4º-E determinou-se a necessidade de que a estimativa decorra de pelo menos 1 (um) dos seguintes parâmetros: Portal de Compras do Governo Federal; pesquisa publicada em mídia especializada; sites especializados ou de domínio amplo; contratações similares de outros entes públicos; ou pesquisa realizada com os potenciais fornecedores.

Os parâmetros são praticamente idênticos aos estabelecidos pela Instrução Normativa n. 5/2014 – SLTI/MP (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão),<sup>35</sup> que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito do Poder Executivo, em relação à Lei 8.666/93.

A principal diferença reside no fato de que a Lei 13.979/20 estipula que apenas um dos parâmetros é suficiente, enquanto a redação da instrução normativa supramencionada não especifica quantas fontes de preço seriam necessárias.<sup>36</sup>

Ressalte-se que o TCU, para as contratações normais - aquelas que não se sujeitam à Lei 13.979/20 - tem entendimento jurisprudencial consolidado de que a pesquisa de preço deve ser realizada consultando o maior número de fontes possíveis.<sup>37</sup>

34 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Representação. Acórdão 1124/2020 do Tribunal Pleno. Relator: Fábio de Souza Camargo. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/busca/jurisprudencia/area/249/?por=Ac%3rd%e3o%201124%2f2020%20do%20Tribunal%20Pleno>> Acesso em 10 de novembro de 2020.

35 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Painel de preços, planejamento.gov. Brasília, DF, 27 jun. 2014. Disponível no endereço eletrônico: <<https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/storage/c2c8e5561058abadb44e881afa02f65a.pdf>> Acesso em: 21 de outubro de 2020.

36 Instrução Normativa n. 5/2014 – SLTI/MP. Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017) I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprescos.planejamento.gov.br>; II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

37 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Denúncia 023.093/2008-6. Relator: RAIMUNDO CARREIRO. Acórdão 1620/2010 – Plenário. 07/07/2010. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO%253A1620%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A1620%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7)>. Acesso em: 11 de novembro de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação 034.167/2013-7. Relator: José Jorge. Acórdão 2318/2014 – Plenário. 07/07/2010. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*NUMACORDAO%253A2318%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A2318%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7)> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

De fato, conforme consta no Manual de Orientação sobre Pesquisa de Preço do Superior Tribunal de Justiça - Secretaria do Controle Interno, é desejável que a pesquisa seja o mais ampla possível.<sup>38</sup> No entanto, a Lei 13.979/20, conforme já dito, estabeleceu a necessidade de apenas 1 (um) parâmetro como fonte, presumindo a urgência da contratação.

Além disso, a Lei 13.979/20 também inovou ao prever a possibilidade de contratação pelo poder público por valores superiores àquele resultante da estimativa de preço, desde que cumpridos, simultaneamente, dois requisitos, quais sejam, a negociação prévia com os fornecedores conforme a ordem de classificação e efetiva fundamentação nos autos da contratação sobre a variação de preço (arts. 4º-E, § 3º, I e II - incluídos pela Lei 14.035 de 2020).

O regramento é de grande valia considerando as mudanças rápidas que ocorrem em decorrência da pandemia. Conforme afirma Marçal Justen Filho, a dinâmica da crise pode surtir efeitos no mercado, gerando a elevação dos preços. Essa elevação nem sempre configura abuso de poder econômico.<sup>39</sup> De fato, não é difícil conceber que uma pandemia de nível mundial poderia causar situações críveis de escassez de alguns produtos, falta de potencial para produção de determinadas mercadorias, e, portanto, conseqüente aumento do preço<sup>40</sup>.

Tratando-se de gasto público direcionado à preservação do direito à saúde e à vida, é apropriada a norma que permite que as contratações, eventualmente, sejam superiores à estimativa de preços, desde que cumpridos os requisitos já mencionados de negociação prévia com os fornecedores e fundamentação adequada.

Ainda sobre as alterações no regramento quanto à estimativa de preços, o texto normativo estabelece que nas contratações celebradas após 30 dias da assinatura da ata de registro de preços, a estimativa precisa ser refeita (art. 4º, § 8º da Lei 13.979/20). Como o próprio dispositivo menciona expressamente, a regra tem como intuito apurar se os preços registrados continuam compatíveis com os praticados nos órgãos e entidades da Administração Pública.

38 Manual de Orientação sobre Pesquisa de Preço. STJ – Secretaria do Controle Interno. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/static\\_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%BAlicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual\\_de\\_orientacao\\_de\\_pesquisa\\_de\\_preços.pdf](http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%BAlicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual_de_orientacao_de_pesquisa_de_preços.pdf)> p. 8. Acesso em: 05 de novembro de 2020.

39 JUSTEN FILHO, Marçal. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas? In: JUSTEN FILHO, Marçal *et al.* Covid-19 e o Direito Brasileiro. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Ebook. p. 36.

40 Exemplos dessa situação de escassez de produtos e conseqüente aumento de preços podem ser verificados nas seguintes notícias:

"Demanda alta e preço abusivo causam escassez de material de proteção em hospitais" - Notícia veiculada no G1, disponível em <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/demanda-alta-e-preco-abusivo-causam-escassez-de-material-de-protecao-para-profissionais-de-saude.ghtml>>. Acesso em: 9 de novembro de 2020.

"A corrida do álcool em gel: como o produto foi da escassez ao excesso". Notícia veiculada na Revista Exame, disponível em <<https://exame.com/negocios/depois-de-corrida-por-alcool-em-gel-estoque-estabilizou-e-ha-ate-sobra/>>. Acesso em: 9 de novembro de 2020.

#### 4.5 ESPECIFICIDADES DA LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO

Em sua redação original, a Lei 13.979/20, ao tratar das contratações voltadas ao atendimento da emergência de saúde pública, restringia sua disciplina às contratações diretas, realizadas com dispensa de licitação. Posteriormente, com a edição da Medida Provisória 926 (convertida na Lei 14.035/20), foram incluídas regras específicas relativas à realização de licitação na modalidade pregão, instituindo uma espécie de "pregão simplificado", como tem sido denominado pela doutrina, com procedimento mais célere que o usual.

Dessa forma, conforme explica Marçal Justen Filho, a Lei 13.979/20 passou a prever duas alternativas para as aquisições e contratações voltadas ao enfrentamento da situação de emergência: a dispensa de licitação e o pregão simplificado, cabendo ao gestor público optar entre ambas com base nas circunstâncias do caso concreto.<sup>41</sup>

Importante ressaltar que, enquanto a contratação direta consiste num procedimento mais célere, a utilização do pregão simplificado pode ampliar a competitividade e, dessa forma, permitir o alcance de condições mais vantajosas de contratação.

Prevê o art. 4º-G da Lei 13.979/20 que, nos casos de licitação na modalidade pregão - eletrônico ou presencial - cujo objeto seja a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública, os prazos dos procedimentos serão reduzidos pela metade.

Estabelece a lei, ademais, que os recursos somente terão efeito devolutivo e que fica dispensada a realização de audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei 8.666/93 (prevista para licitações cujo valor estimado seja superior a 100 vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" da lei de licitações).<sup>42</sup>

#### 5 A FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE DO TCEPR: TRABALHOS DA COMISSÃO INSTITUÍDA PELA PORTARIA 314/20

Em 01 de junho de 2020, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Conselheiro Nestor Baptista, instituiu, por meio da Portaria 314/20, uma Comissão tendo como objetivo a "fiscalização por acompanhamento dos gastos relacionados ao enfrentamento da COVID-19 vinculados à saúde", realizados pelas 399 prefeituras paranaenses.<sup>43</sup>

41 JUSTEN FILHO, Marçal. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas? In: JUSTEN FILHO, Marçal *et al.* Covid-19 e o Direito Brasileiro. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Ebook. p. 40.

42 Lei 8.666/93. Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

43 Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Portaria nº 314/20. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/6/pdf/00345852.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

Trata-se de medida também adotada em outros tribunais de contas brasileiros, como por exemplo o Tribunal de Contas do Estado do Piauí e o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.

A criação da Comissão configura importante iniciativa do TCEPR diante do cenário de pandemia. As diversas alterações na legislação com relação às contratações da administração pública exigiram do tribunal uma resposta tempestiva e eficaz, atendendo à necessidade de fiscalizações concomitantes, as quais, conforme vimos, foram inclusive fixadas como prioridade para os tribunais de contas brasileiros pela Resolução Conjunta nº 1/2020 - ATRICON e outros.

A equipe é composta por servidores de diferentes unidades do TCEPR, de forma a privilegiar a multidisciplinariedade, sendo coordenada pelo analista de controle Marcus Vinícius Machado.

Com a finalidade de evitar sobreposição de trabalhos, considerando que a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE já possuía um Planejamento Anual de Fiscalização - PAF destinado especificamente ao controle de gastos municipais com compras de medicamentos, a Comissão optou por excluir do seu escopo os processos desta natureza.

Relevante mencionar que o Ministério Público de Contas - MPC também instalou uma equipe própria de acompanhamento de processos de contratação de itens e serviços destinados ao enfrentamento ao novo coronavírus, tendo sido realizadas comunicações internas e adotadas cautelas a fim de evitar duplicidade nas atividades realizadas.

Salienta-se que foram firmadas parcerias com a Ouvidoria do tribunal, o que permitiu o recebimento de informações mais assertivas a respeito de irregularidades sem a necessidade de fiscalização *in loco*, bem como com a CAGE, para compartilhamento de conhecimento a respeito de acompanhamento em licitações, e com a Coordenadoria de Auditorias - CAUD, para indicação de contratos com riscos potenciais que poderão ser auditados futuramente por meio da inclusão no PAF.

As contratações a serem fiscalizadas foram selecionadas em razão de critérios de relevância e risco, cabendo destacar que 58% dos processos de contratações examinados corresponderam a dispensas e inexigibilidades, enquanto 42% eram relativos a procedimentos licitatórios.

Embora se imaginasse, inicialmente, que os gestores municipais teriam receio em utilizar a nova hipótese de dispensa prevista na Lei 13.979/20, verificou-se, já nos primeiros resultados, que o referido instituto acabou sendo amplamente adotado, porém com inadequações, tendo-se constatado, em muitos casos, a ocorrência de sobrepreço.<sup>44</sup>

44 MACHADO, Marcus Vinicius. Questionamentos acerca dos trabalhos realizados pela Comissão instituída pela Portaria 314/20. Entrevista realizada por e-mail em 14 de outubro de 2020.

Vale destacar que foram analisados pela Comissão, até 14/10/2020, 358 procedimentos, tendo sido encontrados achados em 201 destes. Na grande maioria das situações, os municípios corrigiram as falhas apontadas ou revogaram as contratações ou os editais após os encaminhamentos propostos pelas equipes do tribunal.

Dentre os achados decorrentes da fiscalização, no que tange à aquisição de itens, tanto no caso de dispensas quanto de licitações, o sobrepreço foi o principal deles, seguido de especificação inadequada do objeto, que também pode resultar em preços indevidamente superiores.

Nesse contexto, destaca-se que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) desenvolveu uma metodologia para identificar sobrepreço e superfaturamento nas aquisições do Governo Estadual e dos municípios para o combate ao coronavírus. Tal metodologia consiste em identificação do preço de mercado por meio de cálculo estatístico, conforme informa o site de notícia do TCEPE:

Na metodologia tradicional, o "preço de mercado" é calculado a partir da média da pesquisa de preços. Entretanto, a equipe técnica do Tribunal entende que esse valor deve ser encontrado a partir da análise dos preços mais comuns do mercado, não necessariamente por todos os existentes. Quando todos os valores são considerados, aqueles que porventura sejam discrepantes (muito altos ou muito baixos) podem distorcer a média aritmética e, conseqüentemente, o "Preço de Mercado".

Nesse contexto, a metodologia utilizada pelo TCE envolve um mapeamento do mercado através de uma ampla pesquisa de preços, utilizando-se das mais diversas fontes de pesquisa disponíveis, tais como Painel de Preços do Governo Federal e demais bancos de preços disponíveis, bem como consultas a sítios oficiais e propostas de possíveis fornecedores dos produtos. Ressalte-se que na pesquisa dos dados é realizada criteriosa verificação das especificações dos produtos obtidos para que atendam às características do produto a ser adquirido, bem como são ponderados aspectos como a escala da compra, o período da aquisição e o local onde ocorreram. Tudo para que haja segurança de que os dados obtidos são relevantes e em quantidade razoável para a boa aplicação do modelo. Em seguida é aplicado tratamento estatístico para que os dados discrepantes (outliers) sejam expurgados da amostra.

Por fim, nos dados restantes, com o objetivo de determinar o preço que melhor reflete a pesquisa, nova estatística é aplicada aos dados restantes, chegando ao "Preço de Mercado" do produto, por meio do qual poderá ser realizada a análise acerca da ocorrência do sobrepreço ou do superfaturamento da contratação.<sup>45</sup>

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, após as devidas adaptações para a realidade do estado, utilizou a mesma metodologia nas fiscalizações das compras de materiais relacionados ao enfrentamento da pandemia, realizando um levantamento que incluiu os 33 (trinta e três) itens mais adquiridos, dentre eles aventais, álcool em gel, luvas, máscaras de diversos tipos, tapetes sanitizantes e termômetros.

45 TCE desenvolve metodologia de verificação de preços nas auditorias da COVID-19 Tribunal de Contas de Pernambuco. Disponível em <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/302-2020/junho/5453-tce-desenvolve-metodologia-de-verificacao-de-sobrepreco-nas-auditorias-da-covid-19>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

A escassez de produtos no mercado e a urgência decorrente da situação emergencial impuseram dificuldades na apuração do sobrepreço, evidenciando a necessidade de cruzamento de diversos bancos de preços e sistemas de informação.<sup>46</sup>

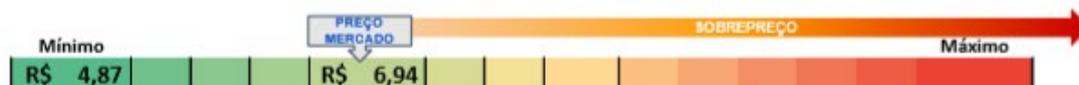
O levantamento realizado pelo TCEPR buscou considerar o preço comum praticado pelo mercado no âmbito do setor público, por meio de consulta a diversos bancos de dados, tais como o Painel de Preços do Governo Federal, o Sistema de Notas da Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná - SEFA e o Banco de Preços. Ademais, foram levados em consideração aspectos relativos à escala das compras, período e local das aquisições, expurgando amostras com valores discrepantes (outliers).

Tal metodologia foi aplicada em diversos procedimentos de fiscalização. Um caso emblemático pode ser observado no Relatório de Fiscalização nº 80-20-Coordenadoria Geral de Fiscalização - CGF<sup>47</sup>, senão vejamos:

### Imagem 1

#### **ANÁLISE – LOTE 01:**

Ainda, identificou-se a possível ocorrência de sobrepreço no percentual de aproximadamente 85,45% para o produto "ALCOOL LIQUIDO 70% EMBALAGEM 1000 ML" referente ao Lote 01 (Qtde.1000 x Preço 12,87 = Valor Total R\$ 12.870,00), uma vez que o preço de referência do edital perfaz a quantia de R\$ 12,87 por litro, ao passo que a média de mercado apurada por esta Comissão de Saúde corresponde ao importe de R\$ 6,94 por litro, uma economia mínima de R\$ 5.930,00 no montante global do certame:



No caso em exame foram consideradas as 215 aquisições ocorridas entre o dia 01/05/2020 a 30/06/2020.

Fonte: autores

Em recente publicação<sup>48</sup>, veiculada no dia 21/10/2020 no portal eletrônico do TCEPR, ressaltou-se que diversos municípios já foram beneficiados com a aplicação da citada metodologia na fiscalização desenvolvida pela Comissão, dentre os quais se destaca União da Vitória, onde foi identificado o maior sobrepreço, de 163%, referente ao valor referencial para a aquisição de luvas cirúrgicas.

46 MACHADO, Marcus Vinicius. Questionamentos acerca dos trabalhos realizados pela Comissão instituída pela Portaria 314/20. Entrevista realizada por e-mail em 14 de outubro de 2020.

47 Relativo ao Pregão Eletrônico nº 50/2020 - Município de Guapirama.

48 Municípios poupam R\$ 26,4 milhões no combate à pandemia com ajuda do TCEPR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-tcepr/8430/N>>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

Outros expressivos resultados obtidos pela atuação fiscalizatória da Comissão, que incluem a identificação e o apontamento de demais possíveis irregularidades, além da questão do sobrepreço, também foram destacados em notícia publicada anteriormente no site do Tribunal.<sup>49</sup>

Em São Miguel do Iguazu, por exemplo, diante da identificação, pelos analistas do Tribunal, de relevantes indícios de direcionamento e mau uso de recursos públicos na contratação de empresa para prestação de serviços médicos, a prefeitura municipal decidiu por revogar o contrato, estimado em quase R\$ 3 milhões.

Já no município de São José dos Pinhais, a fiscalização da Comissão evitou um gasto de aproximadamente R\$ 4 milhões, resultante da anulação, pela prefeitura, de dois procedimentos licitatórios para a aquisição de máscaras de proteção e álcool em gel, após ter sido apontado sobrepreço de cerca de R\$ 2,1 milhões, dentre outras irregularidades.

Ressalte-se que a atuação da Comissão instituída pela Portaria 314/20 conseguiu evitar, até o presente momento, cerca de R\$26.429.147,80 em gastos de recursos públicos<sup>50</sup>, por meio da análise concomitante de editais de licitação e de dispensas motivadas pelo combate à pandemia.

Percebe-se, portanto, a importância e os benefícios decorrentes da fiscalização concomitante, ao possibilitar a correção tempestiva de irregularidades sanáveis e evitar danos ao erário, ainda mais num contexto de novidade legislativa que flexibiliza os usuais procedimentos de contratação pública.

Além disso, o fato de existir uma fiscalização certamente resulta em benefícios não quantificáveis ao passo que inibe o cometimento de práticas ilegais pelos jurisdicionados. Portanto, além do valor expressivo economizado com o trabalho realizado pela Comissão Covid-19, ressalta-se o seu caráter pedagógico e preventivo com resultados não mensuráveis, mas nem por isso menos importantes. Inclusive, tais resultados não quantificáveis vão ao encontro da essência da fiscalização concomitante, que é o controle tempestivo e eficaz.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova hipótese de dispensa de licitação, bem como as alterações no procedimento licitatório de Pregão, apresentadas na Lei 13.979/20, mostraram-se, a princípio, adequadas para a celeridade que o momento exige nas compras públicas. Também nos fazem refletir se todas as exigências impostas pela Lei 8.666/93 são de fato necessárias ante as urgências de soluções eficientes para as entregas demandadas pela sociedade.

49 TCEPR ajuda municípios a economizar R\$ 17,5 milhões no combate à pandemia. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <[https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/TCEPR-ajuda-municipios-a-economizar-r\\$-175-milhoes-no-combate-a-pandemia/8162/N](https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/TCEPR-ajuda-municipios-a-economizar-r$-175-milhoes-no-combate-a-pandemia/8162/N)>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

50 Municípios poupam R\$ 26,4 milhões no combate à pandemia com ajuda do TCEPR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <[https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r\\$-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-TCEPR/8430/N](https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r$-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-TCEPR/8430/N)>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

Por outro lado, na medida em que a Administração Pública passa a adotar mecanismos de aquisições mais flexíveis, menos burocráticos, isto impõe aos órgãos de fiscalização e controle, dentre os quais o Tribunal de Contas, uma atuação mais efetiva.

Nesse contexto, o controle concomitante vem ganhando crescente espaço nas fiscalizações realizadas pelas Cortes de Contas. Além de evitar compras com sobrepreço ou até mesmo desnecessárias, permite a correção de outras impropriedades sanáveis, impedindo a ocorrência de danos ao erário, e seu resultado produz no gestor um efeito pedagógico muito mais eficiente que sanções administrativas impostas posteriormente.

O trabalho realizado pela Comissão Covid-19 do Tribunal de Contas do Paraná mostrou-se bastante eficaz na sua metodologia, especialmente quanto à seleção dos procedimentos a serem analisados, o que resultou na constatação de achados em mais de 56% dos casos (201 achados em 358 casos).

Ainda, a grande maioria dos municípios notificados pelo Tribunal corrigiu as falhas apontadas, inclusive mediante revogação de editais e contratações, cumprindo o principal propósito do controle concomitante que é a correção tempestiva das impropriedades, impedindo eventual dano ao erário.

Nesse sentido, com resultados relevantes e tecnicamente quantificáveis, a atuação da Comissão conseguiu evitar, até o presente momento, cerca de R\$26.429.147,80 em gastos de recursos públicos.<sup>51</sup>

Não obstante a COVID-19 tenha causado tristeza e prejuízos imensuráveis ao mundo, a adversidade conduziu a fiscalização externa ao aprimoramento de suas ações, as quais têm se mostrado fundamentais para a contenção dos gastos públicos. Demonstrou que, com bom planejamento e atuação *pari passu*, o controle pode ser ainda mais eficiente e efetivo, conforme comprovam os resultados da atuação da Comissão de fiscalização dos gastos relacionados ao enfrentamento da COVID-19 vinculados à saúde, no TCEPR.

## REFERÊNCIAS

A corrida do álcool em gel: como o produto foi da escassez ao excesso. *Revista Exame*. Disponível em: <<https://exame.com/negocios/depois-de-corrida-por-alcool-em-gel-estoque-estabilizou-e-ha-ate-sobra/>>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

ATRICON. Resolução conjunta nº 1 de 27 de março de 2020. Dispõe sobre diretrizes e recomendações quanto às medidas que possam ser adotadas pelos tribunais de contas, de modo uniforme e colaborativo com os demais poderes, para minimizar os efeitos internos e externos decorrentes do coronavírus (COVID-19). [atrimon.org.br](http://atrimon.org.br). BRASÍLIA, DF,

<sup>51</sup> Municípios poupam R\$ 26,4 milhões no combate à pandemia com ajuda do TCEPR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <[https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r\\$-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-tcepr/8430/N](https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r$-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-tcepr/8430/N)>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

27 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/03/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O-CONJUNTA-01-2020-ATRICON-ABRACOM-AUDICON-CNPTC-e-IRB-2.pdf-2.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

BOAVENTURA, Carmen lêda Carneiro. *Modificações trazidas pela Lei nº 14.035/2020 à Lei nº 13.979/2020 e os impactos nas contratações públicas*. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/modificacoes-trazidas-pela-lei-no-14-035-2020-a-lei-no-13-979-2020-e-os-impactos-nas-contratacoes-publicas/>>. Acesso em: 04 de outubro de 2020.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm)>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 14.065 de 30 de setembro de 2020. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-14065-30-setembro-2020-790690-publicacaooriginal-161589-pl.html>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 951 de 15 de abril de 2020. Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-951-de-15-de-abril-de-2020-252563718>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Painel de preços, planejamento.gov. Brasília, DF, 27 jun. 2014. Disponível em: <<https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/storage/c2c8e5561058abadb44e881afa02f65a.pdf>>. Acesso em: 21 de outubro de 2020.

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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Decreto/D10282compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10282compilado.htm)>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Portaria nº 188 de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6351. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI 13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. Brasília, DF. 26 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6351.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Denúncia 023.093/2008-6. Acórdão 1620/2010 – Plenário. 07/07/2010. Relator: Raimundo Carreiro. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1620%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1620%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7)>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação 034.167/2013-7. Acórdão 2318/2014 – Plenário. 07/07/2010. Relator: José Jorge. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2318%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2318%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=ecb0ec50-097a-11eb-aa89-07bf7c6961c7)>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Representação. Acórdão 1082/2020 do Tribunal Pleno. Relator: Ivan Lelis Bonilha. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1082-2020-do-tribunal-pleno/328884/area/10>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Representação. Acórdão 1105/2020 do Tribunal Pleno. Relator: Artagão de Mattos Leão. Disponível em <<https://www1.tce>

[pr.gov.br/conteudo/acordao-1105-2020-do-tribunal-pleno/328908/area/10](http://pr.gov.br/conteudo/acordao-1105-2020-do-tribunal-pleno/328908/area/10)>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Representação. Acórdão 1124/2020 do Tribunal Pleno. Relator: Fábio de Souza Camargo. Disponível em <<https://www1.tce.pr.gov.br/busca/jurisprudencia/area/249/?por=Ac%3rd%e3o%201124%2f2020%20do%20Tribunal%20Pleno>>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

Com sessões virtuais e teletrabalho, TCEPR amplia número de julgamentos. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/com-sessoes-virtuais-e-teletrabalho-TCEPR-amplia-numero-de-julgamentos/8170/N>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

Conheça as 5 maiores pandemias da história. *Revista Galileu*. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Saude/noticia/2020/03/conheca-5-maiores-pandemias-da-historia.html>>. Acesso em: 05 de outubro de 2020.

Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas. *Contribuição ao sistema tribunais de contas em tempos de coronavírus*: pareceres técnicos das comissões especiais - CNPTC / Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas; coordenação de Priscila Kelly F. P. Borges. – Goiânia: CNPTC, 2020. 174 p.: il. color. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2020/05/CONTRIBUI%C3%87%C3%95ES-AO-SISTEMA-TRIBUNAIS-DE-CONTAS-EM-TEMPOS-DE-CORNAV%C3%8DRUS-PARECERES-T%C3%89CNICOS-DAS-COMISS%C3%95ES-CNPTC.pdf>. Acesso em 07 de novembro de 2020.

Demanda alta e preço abusivo causam escassez de material de proteção em hospitais. *G1 – Jornal Nacional*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/demanda-alta-e-preco-abusivo-causam-escassez-de-material-de-protecao-para-profissionais-de-saude.ghtml>>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. O Controle Externo dos Contratos da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: Ensaio sobre o Momento da Fiscalização Financeira Adotado no Brasil e em Portugal. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS*. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/download/44574/35166/>>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

ENCICLOPÉDIA LIVRE. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/COVID-19>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

Folha informativa COVID-19 - Escritório da OPAS e da OMS no Brasil. Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS: Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19#:~:text=Foram%20confirmados%20no%20mundo%2042.966,26%20de%20outubro%20de%202020>>. Acesso em: 27 de outubro de 2020.

GRUBER, Arthur. Covid-19: o que se sabe sobre a origem da doença. *Jornal da Universidade de São Paulo – USP*. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/covid2-o-que-se-sabe-sobre-a-origem-da-doenca/>>. Acesso em: 09 de novembro de 2020.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulysses; JACOBY FERNANDES, Murilo; TEIXEIRA, Paulo; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Direito provisório e a emergência do coronavírus*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. A contratação de sancionadas durante a emergência da Covid-19. In: JUSTEN FILHO, Marçal et al. *Covid-19 e o Direito Brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Ebook.

JUSTEN FILHO, Marçal. Efeitos jurídicos da crise sobre as contratações administrativas. In: JUSTEN FILHO, Marçal et al. *Covid-19 e o Direito Brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Ebook.

JUSTEN FILHO, Marçal. Um novo modelo de licitações e contratações administrativas? In: JUSTEN FILHO, Marçal et al. *Covid-19 e o Direito Brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Ebook.

MACHADO, Marcus Vinicius. *Questionamentos acerca dos trabalhos realizados pela Comissão instituída pela Portaria 314/20*. Entrevista realizada por e-mail em 14 de outubro de 2020.

MANUAL DE ORIENTAÇÃO SOBRE PESQUISA DE PREÇO. STJ – Secretaria do Controle Interno. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/static\\_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%BAblicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual\\_de\\_orientacao\\_de\\_pesquisa\\_de\\_precos.pdf](http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%BAblicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual_de_orientacao_de_pesquisa_de_precos.pdf)>. Acesso em: 05 de novembro de 2020.

MILESKI, Helio Saul. *TRIBUNAL DE CONTAS: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras*. Disponível em: <<http://mileskiadvogados.com.br/imagens/doutrina/artigos/08.pdf>>. Acesso em: 07 de novembro de 2020.

Municípios poupam R\$ 26,4 milhões no combate à pandemia com ajuda do TCEPR. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <[https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r\\$-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-TCEPR/8430/N](https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipios-poupam-r$-264-milhoes-no-combate-a-pandemia-com-ajuda-do-TCEPR/8430/N)>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; CHARLES, Ronny. *Pesquisa de preços nas contratações públicas, em tempos de pandemia*. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/pesquisa-de-precos-nas-contratacoes-publicas-em-tempos-de-pandemia/>>. Acesso em: 28 de outubro de 2020.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. Dispensa especial de licitação: cumprimento presumido de requisitos. In: JUSTEN FILHO, Marçal *et al.* *Covid-19 e o Direito Brasileiro*. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, 2020. Ebook.

Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

PARANÁ. Lei Complementar nº 113 de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Diário Oficial do Estado do Paraná, 15 dez. 2005. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2005/12/pdf/00084503.pdf>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

PÉRCIO, Gabriela; OLIVEIRA, Rafael Sérgio de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *A dispensa de licitação para contratações no enfrentamento do coronavírus*. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Dispensa-de-Licitac%CC%A7a%CC%83o-no-Combate-ao-Corona-Vi%CC%81rus.pdf>>. Acesso em: 12 de outubro de 2020.

Simões, Edson. *Tribunais de contas: controle externo das contas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SIVERS, Luís Fernando Nadalin. *Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 – medidas de enfrentamento à pandemia do coronavírus no âmbito das licitações e contratações com o poder público*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/325973/lei-13-979--de-6-de-fevereiro-de-2020---medidas-de-enfrentamento-a-pandemia-do-coronavirus-no-ambito-das-licitacoes-e-contratacoes-com-o-poder-publico>>. Acesso em: 04 de outubro de 2020.

TCE desenvolve metodologia de verificação de preços nas auditorias da COVID-19 Tribunal de Contas de Pernambuco. Disponível em <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/302-2020/junho/5453-tce-desenvolve-metodologia-de-verificacao-de-sobrepreco-nas-auditorias-da-covid-19>>. Acesso em 10 de novembro de 2020

TCEPR ajuda municípios a economizar R\$ 17,5 milhões no combate à pandemia. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <[https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/TCEPR-ajuda-municipios-a-economizar-r\\$-175-milhoes-no-combate-a-pandemia/8162/N](https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/TCEPR-ajuda-municipios-a-economizar-r$-175-milhoes-no-combate-a-pandemia/8162/N)>. Acesso em: 25 de outubro de 2020.

TCEPR. Portaria nº 202 de 24 de março de 2020. Cria, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o Comitê de Crise para Supervisão e Acompanhamento das Demandas Relacionadas ao coronavírus – COVID19, estabelece atribuições e dá outras providências. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/portaria-n-202->

[de-23-de-marco-de-2020-covid-19-novo-coronavirus/327874/area/249](#). Acesso em 10 de novembro de 2020.

TCEPR. Portaria nº 314 de 5 de junho de 2020. DESIGNAR os seguintes servidores do quadro de pessoal deste Tribunal para, sob a coordenação do primeiro, compor comissão destinada à realização de fiscalização por acompanhamento dos gastos relacionadas ao enfrentamento da COVID-19, vinculados à área da Saúde, realizados pelos municípios paranaenses, com prazo de conclusão em 18/12/2020. Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 05 jun. 2020. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/6/pdf/00345852.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

## ARTIGO

# MODELO CONCEITUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ PARA A APURAÇÃO DE CUSTOS DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

### **Daniel Lage Pires<sup>1</sup>**

Graduado em Engenharia de Produção Civil – CEFET/MG  
Especialista em Construção Civil – UFMG  
MBA em Gestão Pública – FAE  
Analista de Controle – TCEPR

### **Fabio Junior Damacena<sup>2</sup>**

Graduado em Ciências Contábeis – CESUFOZ  
Especialista em Relações Internacionais – UNILA  
MBA em Gestão Pública – FAE  
Analista de Controle – TCEPR

### **Fabio Mazzi Freire<sup>3</sup>**

Graduado em Administração – PUCSP  
MBA em Gestão Pública – FAE  
Analista de Controle – TCEPR

### **Luiz Henrique Luersen Junior<sup>4</sup>**

Graduado em Ciências Contábeis – UFPR  
Especialista em Administração Tributária – FIC  
MBA em Gestão Pública – FAE  
Analista de Controle – TCEPR

### **Paulo Costa Carvalho<sup>5</sup>**

Graduado em Ciências Contábeis – UFBA  
MBA em Gestão Pública – FAE  
Analista de Controle – TCEPR

## RESUMO

O presente estudo identifica como o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR), como órgão incumbido do controle externo da administração pública das instituições paranaenses, pode apurar os custos relativos à educação pública sob responsabilidade dos municípios do estado. Para tanto, o presente estudo traça um paralelo com o sistema de captação de custos do Governo Federal, por meio da observação de sua implementação e de seus sistemas estruturantes, e detalha o Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM)

- 1 Contato: [daniel.pires@tce.pr.gov.br](mailto:daniel.pires@tce.pr.gov.br)
- 2 Contato: [fabio.damacena@tce.pr.gov.br](mailto:fabio.damacena@tce.pr.gov.br)
- 3 Contato: [fabio.freire@tce.pr.gov.br](mailto:fabio.freire@tce.pr.gov.br)
- 4 Contato: [luiz.luersen@tce.pr.gov.br](mailto:luiz.luersen@tce.pr.gov.br)
- 5 Contato: [paulo.carvalho@tce.pr.gov.br](mailto:paulo.carvalho@tce.pr.gov.br)

utilizado pela Corte de Contas Estadual e as adaptações necessárias para que os diferentes módulos da ferramenta possam servir como sistemas estruturantes de um sistema de captação de informações de custos no âmbito do controle externo. O presente estudo foi desenvolvido com base em uma pesquisa aplicada, a qual é classificada como exploratória e qualitativa, com a utilização do método dedutivo. Como resultado, demonstra-se que são necessárias inclusões de parâmetros e de informações nos módulos existentes do SIM-AM para que seja implementado um sistema de captação de informações de custos funcional. Conclui-se, ao final, que será possível adaptar os módulos do SIM-AM para a efetivação de um sistema de captação de informações de custos, o qual poderá ser uma importante ferramenta de aprimoramento da gestão pública dos municípios do estado do Paraná.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Custos no setor público. Contabilidade Pública. Metodologia de custos. Gastos com educação.

## **1 INTRODUÇÃO**

O cenário da administração pública brasileira é de pressão sobre o orçamento público, o que mostra a urgência da estruturação de metas sustentáveis baseadas na saúde financeira dos entes federativos.

Nesse sentido, as informações de custos são fundamentais para a gestão dos recursos sob responsabilidade das entidades, pois são instrumentos gerenciais que podem ser utilizados para a tomada de decisão e que oportunizam maior transparência dos gastos efetuados pelos gestores.

Sob o prisma da administração pública gerencial, que adota premissas de maior transparência e responsabilização, além de modelos de avaliação de desempenho dos gestores públicos, busca-se a racionalização dos meios e a eficiência e produtividade dos serviços. Aplicando-se isso à educação, não basta que os entes cumpram o gasto mínimo constitucional, pois é preciso que o gasto seja eficiente, eficaz e efetivo, observando-se, ainda, a economicidade.

Além disso, a educação é um dos principais instrumentos para formar cidadãos comprometidos com as instituições e os valores democráticos que fundamentam a vida em sociedade; é pedra fundamental para garantia do desenvolvimento social, econômico e cultural de qualquer nação. Não há sociedade em que o progresso veio desacompanhado de uma educação de qualidade.

Num contexto caracterizado pela escassez de receitas, potencializadas pelo agravamento do cenário econômico e fiscal, torna-se ainda mais necessário o controle da aplicação dos recursos dos combalidos cofres públicos brasileiros.

Sendo a educação pública uma das funções que mais demandam recursos públicos – a função educação representa aproximadamente 27% das despesas

do PLOA 2021 do Estado do Paraná (PARANÁ, 2020) – a atenção do poder público para os gastos dessa natureza deve ser ainda maior. Além de identificar os valores destinados à essa área temática, o gestor deve dispor de ferramentas que apresentem informações mais detalhadas e precisas sobre a destinação desses recursos, que sirvam como balizadores dos resultados alcançados na educação.

Ressalta-se que, recentemente, com a aprovação da Emenda Constitucional 108/2020 (BRASIL, 2020), que instituiu constitucionalmente o Novo FUNDEB, foi estabelecido como referência para o padrão mínimo do ensino de qualidade o Custo Aluno Qualidade (CAQ), tido como o menor valor que aplicado por aluno garanta qualidade na educação, comparando-a à de países desenvolvidos, reforçando a importância dos indicadores para o acompanhamento dos resultados obtidos na educação. Com isso, depreende-se que, por meio das informações de custos, podem ser obtidos importantes indicadores relacionados à educação.

A presente pesquisa justifica-se também pelo fato de que os desafios observados pelo TCEPR podem ser de natureza semelhante aos de outros Tribunais de Contas, haja vista as suas competências, a capacidade de obtenção de informações junto aos seus jurisdicionados e o dever das Cortes de Contas de estimular o controle social.

A apuração dos custos da educação dos municípios também pode servir para diagnosticar possíveis problemas na utilização dos recursos públicos, tendo em vista o volume de recursos gastos em educação nos municípios paranaenses em comparação com os indicadores de resultado que visam aferir a qualidade da educação pública, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Nesse contexto, o presente estudo tem como problema de pesquisa proposto: quais são os desafios que o TCEPR enfrenta para obter informações sobre os custos da educação dos municípios paranaenses ao utilizar seus sistemas de captação de informações municipais?

O objetivo geral do presente estudo é propor procedimentos metodológicos que possibilitem que o TCEPR obtenha informações de custos da educação dos municípios paranaenses.

Os objetivos específicos são: a) identificar qual é a metodologia que pode ser utilizada para levantamento das informações dos custos das secretarias de educação dos municípios paranaenses, com a identificação das informações e ajustes necessários; b) Avaliar a aplicabilidade e eventuais restrições da captação de informações de custos da educação por meio dos sistemas no âmbito do TCEPR; c) Propor uma metodologia para que o TCEPR obtenha informações de custos da educação dos municípios paranaenses.

Desse modo, será demonstrado como o TCEPR, como repositório de uma gama de informações dos seus jurisdicionados, captadas por meio dos seus sistemas de informação, pode compilar as informações de custos com a educação dos

municípios paranaenses. Outrossim, será demonstrado que, após apurados, esses dados poderão ser disponibilizados aos cidadãos através de painéis interativos, servindo como mais um instrumento aliado do controle social.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

A seguir são apresentados conceitos que contribuem para o entendimento do tema abordado no presente estudo.

### 2.1 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considerando a visão histórica, é possível constatar que a administração pública se desenvolveu, fundamentalmente, por meio de três modelos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial (BRASIL, 1995, p. 15). Esses modelos entrecorrem no tempo, todavia, nenhum deles foi completamente abandonado.

A administração pública gerencial, ou nova gestão pública (*New Public Management*), surge na segunda metade do século XX, orientada pela eficiência e qualidade na prestação de serviços e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995, p. 16). Trata-se, até certo ponto, de um rompimento com o modelo burocrático, sem, contudo, significar a negação de todos os seus princípios.

As principais mudanças entre a Administração Pública Burocrática e a Gerencial giram em torno dos seguintes pontos: a burocrática está concentrada no processo e controle e é autorreferente, enquanto a gerencial se orienta por meio dos resultados e para os cidadãos.

Conforme Messias, Ferreira & Soutes (2018), o conjunto de reformas paradigmáticas governamentais oriundas da administração pública gerencial trouxe para a gestão pública características e práticas gerenciais do setor privado, a exemplo da descentralização administrativa, planejamento estratégico, gestão de custos, controladoria, gestão de ativos intangíveis, entre outros.

Ainda, segundo Machado (2002), o gerencialismo identificou nos valores, regras e práticas da administração pública, a fonte da ineficiência governamental, já que enfatizavam a probidade e a condescendência em detrimento da eficiência.

### 2.2 CUSTOS APLICADOS AO SETOR PÚBLICO

A respeito do conceito de custos, destaca-se a definição de Ferreira (2018, p. 28):

Custo é o gasto necessário à produção de bens ou serviços. Corresponde a bens ou serviços utilizados na produção de outros bens ou serviços. A matéria prima, a depreciação, os salários, o aluguel etc., necessários à produção de um bem, representam custos.

O Conselho Federal de Contabilidade, no exercício de suas atribuições, aprovou a NBC T 16.11 – Sistema de Informação de Custos do Setor Público. O objetivo da

norma é estabelecer a conceituação, o objeto, os objetivos e as regras básicas para mensuração e evidenciação dos custos no setor público.

Segundo a NBC T 16.11 (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2013), a evidenciação dos objetos de custos pode ser efetuada sob a ótica institucional, funcional e programática, com atuação interdependente dos órgãos centrais de planejamento, orçamento, contabilidade e finanças.

Segundo a norma técnica, o sistema de informação de custos do setor público é apoiado em três elementos: método de custeio, sistema de acumulação e sistema de custeio.

Assim, é relevante que sejam apresentados os principais métodos de custeio. Segundo a NBC T 16.11 (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2013):

Método de custeio se refere ao método de apropriação de custos e está associado ao processo de identificação e associação do custo ao objeto que está sendo custeado. Os principais métodos de custeio são: direto; variável; por absorção; por atividade; pleno.

Com relação aos métodos de custeio, o Conselho Federal de Contabilidade, na NBC T 16.11 (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2013), traz de forma clara as definições de custeio direto, custeio variável, custeio por absorção, custeio pleno e custeio por atividade como sendo:

Custeio direto é o custeio que aloca todos os custos – fixos e variáveis – diretamente a todos os objetos de custo sem qualquer tipo de rateio ou apropriação.

Custeio variável, que apropria aos produtos ou serviços apenas os custos variáveis e considera os custos fixos como despesas do período.

Custeio por absorção, que consiste na apropriação de todos os custos de produção aos produtos e serviços.

Custeio pleno, que consiste na apropriação dos custos de produção e das despesas aos produtos e serviços.

Custeio por atividade, que considera que todas as atividades desenvolvidas pelas entidades são geradoras de custos e consomem recursos. Procura estabelecer a relação entre atividades e os objetos de custo por meio de direcionadores de custos que determinam quanto de cada atividade é consumida por eles.

Ainda, segundo a NBC T 16.11 (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2013), define-se o sistema de acumulação como a forma como os custos são acumulados e apropriados aos bens e serviços e outros objetos de custos e está relacionado ao fluxo físico e real da produção. Os sistemas de acumulação de custos no setor público ocorrem por ordem de serviço ou produção e de forma contínua:

De forma contínua é o sistema de acumulação que compreende demandas de caráter continuado e são acumuladas ao longo do tempo.

Por ordem de serviço ou produção é o sistema de acumulação que compreende especificações predeterminadas do serviço ou produto demandado, com tempo de duração limitado.

As ordens são mais adequadas para tratamento dos custos de investimentos e de projetos específicos, como as obras e benfeitorias. (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2013, p. 3)

Já o sistema de custeio está associado ao modelo de mensuração e desse modo podem ser custeados os diversos agentes de acumulação de acordo com diferentes unidades de medida, dependendo das necessidades dos tomadores de decisões (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2013, p. 3). No âmbito do sistema de custeio, podem ser utilizadas as seguintes unidades de medida: custo histórico; custo-corrente; custo estimado; e custo padrão.

Ainda, de forma complementar à NBC T 16.11, o Manual de Informações de Custos do Governo Federal (BRASIL, 2018, p. 17) define o conceito de objeto de custo para utilização na contabilidade de custos aplicada ao setor público:

Os objetos de custo, aplicados ao setor público, qualificam o que será medido (item) e a forma como será estruturada, acumulada e gerada a informação de custo, em conformidade com as necessidades estratégicas da gestão. Podem ser citados como exemplos de objeto de custo no setor público: as unidades organizacionais, produtos/serviços, programas (projeto/atividade/ação) etc.

Além da própria NBC T 16.11, destaca-se que a Lei Complementar 101/2000 (BRASIL, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), traz no seu Art. 50, § 3.º, que, além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará a obrigação de a Administração Pública manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Tendo em vista a obrigação legal de implementar um sistema de custos, no caso do sistema de informações de custos do Governo Federal, verifica-se que o Acórdão nº 1.078 – do Tribunal de Contas da União, de 05/05/2004, determinou providências para que a Administração Pública Federal dispusesse de sistema de custos que permitisse a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária e financeira de responsáveis, ante o disposto na LRF, art. 50 § 3.º (BRASIL, 2018, p. 34). O que se observa é que o TCU foi um agente indutor do desenvolvimento do sistema de custos no âmbito federal.

Assim, na esfera federal, observa-se a existência do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal (SIC). O SIC do Governo Federal é definido como o resultado do concurso de várias iniciativas propostas por diversos setores, órgãos, grupos de trabalho do setor público de forma geral, além da contribuição de pesquisas acadêmicas, culminando com a evolução das tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, 2018, p. 29).

O SIC do Governo Federal é uma ferramenta tecnológica que integra os principais sistemas estruturantes do Governo Federal em uma única base de dados

(*data warehouse*), armazenando e reunindo as informações de custos que permitem o apoio à tomada de decisões pelo gestor (BRASIL, 2018, p. 28).

O SIC do Governo Federal utiliza como sistemas estruturantes para captação de dados (BRASIL, 2018, p. 28) o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), o Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal (SIGEP), o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG). Os sistemas estruturantes fornecem informações físicas, orçamentárias, financeiras e patrimoniais ao SIC.

O Manual de Informações de Custos do Governo Federal (BRASIL, 2018, p. 44) destaca que há outros sistemas estruturantes em processo de integração ou de estudo de viabilidade para compor a base de dados do SIC do Governo Federal, descritos como sendo o Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS), o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) e o Sistema de Gestão Integrada dos Imóveis Públicos Federais (SPUnet).

Sobre o sistema de custo, Machado & Holanda trazem a seguinte definição:

O sistema de custo não é mais um sistema operacional de administração financeira ou que virá a substituir os sistemas contábeis atuais, mas possui caráter gerencial, estabelecendo relações voltadas para os objetos de custo, a partir de informações de outros sistemas auxiliares. (MACHADO & HOLANDA, 2010, p. 6)

Ademais, para a aplicação do entendimento sobre os conceitos de custos no setor público, devem ser considerados os conceitos de despesa orçamentária efetiva, da liquidação da despesa orçamentária, dos restos a pagar e das classificações da despesa orçamentária.

Quanto à classificação da despesa orçamentária, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 8.<sup>a</sup> edição, é o referencial para a definição conceitual das diferentes classificações.

A classificação institucional reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária (STN, 2018, p. 67). A classificação funcional segregava as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação sobre "em que área" de ação governamental a despesa será realizada (STN, 2018, p. 68). A classificação por estrutura programática identifica as ações do Governo estruturadas em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (STN, 2018, p. 70). A classificação por natureza de despesa combina as classificações por categoria econômica (despesas correntes e de capital), grupo de natureza da despesa, elemento de despesa, bem como por desdobramento facultativo do elemento de despesa (STN, 2018, p. 71).

Segundo o MCASP, 8.<sup>a</sup> edição (STN, 2018, p. 67), para fins contábeis, a despesa

orçamentária efetiva é aquela que, no momento de sua realização, reduz a situação líquida patrimonial da entidade e constitui fato contábil modificativo diminutivo.

De forma geral, a despesa orçamentária efetiva é despesa corrente, entretanto, pode haver despesa corrente não efetiva, como, a aquisição de estoques e a despesa com adiantamentos, que representam fatos permutativos (STN, 2018, p. 67). Do mesmo modo, há despesas de capital efetivas, como as transferências de capital, que causam variação patrimonial diminutiva.

Já o disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964 (BRASIL, 1964) preceitua que a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

As despesas executadas por inscrição em restos a pagar não processados são despesas orçamentárias que não foram liquidadas, ou seja, não houve o fato gerador para o reconhecimento no sistema patrimonial, portanto, não representa um item de custo do exercício para o qual se busca a informação.

Segundo o Manual de Informações de Custos do Governo Federal (BRASIL, 2018, p. 16), na comparação entre a contabilidade aplicada ao setor público e a contabilidade de custos, a implantação de custos no serviço público requer mudança cultural, haja vista o enfoque orçamentário adotado pela Administração Pública.

A contabilidade aplicada ao setor público, com o processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – IPSAS, deve seguir o estímulo para abranger um enfoque mais patrimonial, sem deixar de observar os mandamentos legais que regem o orçamento.

Com isso, a contabilidade de custos tem como função a produção de informações para fins gerenciais e para avaliação do desempenho da entidade, bem como pode ser utilizada no processo de planejamento e controle (BRASIL, 2018, p. 17).

## 2.3 EDUCAÇÃO PÚBLICA

O direito à educação está consagrado como direito social no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), ao lado da saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. É direito de todos e dever do Estado e será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos que não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988).

Alinhada com a carta magna, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), dispõe sobre a qualidade da educação pública em diversos dispositivos ao longo do seu texto, a exemplo do inciso IX, do artigo 3.º, que reforça o caráter principiológico do aspecto qualitativo da educação, cujas diretrizes básicas estão dispersas pelos artigos 4.º, 8.º, 70, 71, 74 e 75.

Portanto, o direito a educação compreende não apenas o acesso e continuidade, mas também a obediência a um padrão mínimo de qualidade capaz de promover o desenvolvimento das aptidões mínimas do educando para o trabalho e exercício consciente da cidadania.

Segundo Campos & Cruz (2009), com o propósito de ampliar os avanços evidenciados no ensino fundamental para todas as modalidades do ensino básico, instituiu-se, por meio da Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007), o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Com a vigência inicial de 14 anos, parcelas fixas da arrecadação de estados e municípios vinculadas ao fundo e a redistribuição dos recursos proporcionalmente à quantidade de matrículas nas redes de ensino público, o FUNDEB preserva essencialmente as mesmas características do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

Com a fim da vigência do FUNDEB prevista para 31 de dezembro de 2020, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 108, em 26 de agosto de 2020, promovendo alterações substantivas para o agora denominado "Novo FUNDEB" (SENADO FEDERAL, 2020). O principal instrumento da educação básica do Brasil passou a ter caráter permanente, institucionalizado no texto constitucional.

O "Novo FUNDEB" instituiu o Custo Qualidade por Aluno (CAQ), que passou a ser parâmetro constitucional de qualidade na educação e avaliação do financiamento educacional, conforme definido no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Esse mecanismo calcula quanto custa, por aluno, por etapa e modalidade da educação básica, garantir insumos de qualidade nas escolas do país.

Dessa maneira, o objetivo do CAQ é estabelecer qual o investimento mínimo necessário, por aluno, para garantir uma educação de qualidade em cada etapa da educação básica, comparável a países com bom desempenho educacional.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em relação à natureza, o trabalho em questão foi desenvolvido com base em uma pesquisa aplicada. Esse tipo de pesquisa tem como objetivo gerar conhecimentos de aplicação prática para problemas específicos (PRODANOV & FREITAS, 2013, p. 51).

Segundo Gil (2008), a pesquisa aplicada tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos. Sua preocupação está menos voltada para o desenvolvimento de teorias de valor universal que para a aplicação imediata numa realidade circunstancial.

Dessa forma, no presente estudo é discutida a utilização dos dados obtidos pelo TCEPR para o desenvolvimento de um sistema de captação de apuração de custos dos municípios paranaenses, mais especificamente na área da educação.

Em relação aos objetivos do presente estudo, este se classifica como exploratório. A pesquisa exploratória caracteriza-se por envolver, na maioria das vezes, levantamento bibliográfico, entrevistas e análises de exemplos que estimulem a compreensão do tema em estudo. Esse tipo de pesquisa visa desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas à formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores (GIL, 2008, p. 27).

No caso da presente pesquisa, tendo em vista que o modelo conceitual de apuração de informações de custos constitui a primeira etapa de uma investigação mais ampla, observa-se a caracterização exploratória sobre o tema.

O presente estudo, em relação à abordagem do problema, é classificado como pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa caracteriza-se por poder descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais (RICHARDSON, 2010, p. 80).

Segundo Gil (2008), as pesquisas definidas como estudos de campo, estudos de caso, pesquisas-ação ou pesquisa participante utilizam procedimentos analíticos principalmente de natureza qualitativa.

Para a elaboração da pesquisa em questão utilizou-se do método dedutivo. Segundo Gil (2008), o método dedutivo parte do geral e desce ao particular. Parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira formal, em virtude de sua lógica.

Com relação aos procedimentos técnicos adotados, inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica, contextualizando os conceitos de gestão pública, custos aplicados ao setor público e educação pública, além de ter sido abordado o SIC do Governo Federal e o SIM-AM do TCEPR.

Em seguida, foi realizado um estudo sobre o modelo conceitual do sistema de informações de custos do TCEPR aplicando os conceitos vistos na revisão bibliográfica para identificar os ajustes orçamentários e patrimoniais aos dados captados, bem como foram identificados o sistema de acumulação, o sistema de custeio e o método de custeio adequados para a apuração de informações de custos. Por fim, foram realizadas as conclusões e observações sobre os tópicos analisados no presente trabalho.

### 3.1 SISTEMAS DE CAPTAÇÃO DE INFORMAÇÕES DO TCEPR

No âmbito dos municípios paranaenses, o TCEPR é o órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, a quem compete, dentre outras atribuições, conforme art. 1.º, XIII, da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005, decidir sobre a legalidade, a legitimidade, a eficácia e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como

sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receita, no julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete (PARANÁ, 2005).

No âmbito do TCEPR, visando dar agilidade ao processo de preparação dos dados e de sistematização na coleta de informações necessárias ao exercício do controle externo na área municipal, é utilizado o Sistema de Informações Municipais – SIM (PARANÁ, 2020).

O SIM-AM - Sistema de Informações Municipais Acompanhamento Mensal - é estruturado para receber e processar as informações prestadas pelos entes jurisdicionados em prazo periodicamente definido pela Corte de Contas (PARANÁ, 2020), abrangendo itens como planejamento, contabilidade, orçamento e finanças, patrimônio, licitações, contratos, entre outros. Já o SIM-AP - Sistema de Informações Municipais Atos de Pessoal - é estruturado para receber e processar as informações relativas a servidores, vantagens, cargos, unidades de lotação, agentes políticos, aposentados, entre outros (PARANÁ, 2020).

O leiaute de 2020 do SIM-AM para a captação de dados declarados pelos municípios paranaenses possui os seguintes módulos e capta os seguintes dados, sinteticamente descritos a seguir:

Tabelas cadastrais: possui dados sobre pessoas cadastradas não jurisdicionadas do TCEPR, cadastro de documentos, leis e atos, e cadastros de responsáveis.

Planejamento e orçamento: possui dados sobre os programas de governo, indicadores, ações, projetos, atividades e operações especiais, fontes e origens de recursos, órgãos, unidades, funções, subfunções, plano de contas da receita e despesa orçamentária da entidade, programação financeira e cronograma mensal de desembolso, além de correlação entre os dados e demais agrupamentos.

Contábil: possui dados sobre o plano de contas da entidade, tipos de escrituração das contas contábeis, movimentação mensal para elaboração do balancete mensal, tipo de movimentação para apuração do superávit financeiro, tipo de variação patrimonial qualitativa, saldos contábeis iniciais, diário de contabilidade, realização e estorno da receita orçamentária por fonte de recursos, empenhos, restos a pagar de exercícios anteriores, liquidação de empenhos do exercício e de restos a pagar, entradas quantitativas pela competência antes da liquidação orçamentária, estornos de liquidação, pagamentos de empenhos do exercício e de restos a pagar, estornos de pagamentos, movimentações do realizável e de valores restituíveis do passivo financeiro, transferências financeiras, despesas deixadas de empenhar, cadastros de atos de empréstimos, financiamentos e parcelamentos, cadastro de convênios federais, controle de diárias, e demais correlações e detalhamentos dos dados.

Tesouraria: possui dados sobre as contas bancárias da entidade, comparativo das contas bancárias com as fontes de recursos, contas desativadas, saldos contábeis das contas bancárias, movimento diário das contas bancárias, saldo mensal dos extratos das contas bancárias, tipos de movimentações e de documentos, movimento e saldo da conta caixa e demais detalhamentos dos dados.

Licitações: possui dados sobre o cadastro das licitações, modalidades, status dos procedimentos licitatórios, cadastro de editais, tipos de

classificação do objeto, do regime de execução, da natureza, cadastro de dotações orçamentárias dos editais, mapa dos editais e referência de preços, publicação dos editais, cadastro de convidados, de propostas, dos vencedores e dos credenciados, pareceres dos processos licitatórios, quadro societário dos participantes, componentes das comissões dos processos licitatórios e demais detalhamentos dos dados.

Contratos: possui dados sobre contratos e atas de registro de preços, tipos de atos contratuais, origem dos contratos e atas, regimes de execução, condições de pagamento, multas e garantias contratuais, responsáveis, valores, recursos orçamentários, aditivos, publicações e demais detalhamentos dos dados.

Patrimônio: possui dados sobre o cadastro de bens patrimoniais, natureza dos bens, utilização dos bens, categoria de bens, detalhamento, agrupamento e baixa dos bens, detalhes de veículos e equipamentos, coordenadas geográficas e localização dos bens imóveis.

Controle interno: possui dados sobre o cadastro de hodômetro e horímetro dos veículos próprios e de terceiros, consumo de combustíveis de veículos próprios e de terceiros, tipos de entrada e de saída de combustível e estoque de combustível.

Tributário: possui dados sobre o diário geral de arrecadação, tipos de arrecadação, origem da arrecadação e estorno de receitas.

Obras públicas: possui dados sobre a localidade, intervenção, tipo de obra, tipos de regime de execução, unidades de medida, responsabilidade técnica, planilhas de orçamento, matrícula de obra, acompanhamento, medições, paralisação e demais vinculações e detalhamentos. (PARANÁ, 2020).

#### 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Partindo da experiência do SIC do Governo Federal, o qual foi concebido com a reunião de diversos sistemas estruturantes que proporcionam informações físicas e financeiras que resultam em informações de custos, observa-se que no âmbito do TCEPR há uma diversidade de informações coletadas por meio dos vários módulos do Sistema de Informações Municipais – SIM que podem originar informações de custos úteis e fidedignas.

O SIM-AM e o SIM-AP, embora não estejam voltados para a captação de informações de custos das entidades municipais e tenham algumas lacunas para serem preenchidas para que possam ser utilizados para tanto, podem ser utilizados como sistemas estruturantes para a recepção e processamento das informações de custos no âmbito do TCEPR, com as devidas adaptações e inclusões de dados, as quais serão detalhadas no presente estudo.

Os dados captados pelo módulo "contábil" do SIM-AM possuem informações sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial dos entes públicos. Já o módulo "planejamento e orçamento" identifica as ações, programas, projetos e atividades do ente público, das quais se podem extrair os dados referentes aos gastos com educação.

Os módulos se assemelham aos sistemas SIAFI e SIOP do Governo Federal, respectivamente. Entretanto, para fins de apuração de custos, há a necessidade

de realizar ajustes para que as informações sobre a execução orçamentária sejam transformadas em informações sobre os custos incorridos na função de governo educação, sendo os ajustes tanto de natureza orçamentária, quanto de natureza patrimonial.

Tendo como paradigma o SIC do Governo Federal, quanto aos ajustes orçamentários e patrimoniais dos gastos públicos, de forma a identificar as variações patrimoniais diminutivas ocorridas observando o regime de competência, os seguintes quadros resumem os itens que devem ser parametrizados para apuração da informação de custos com educação pública:

#### Quadro 1 – Ajustes orçamentários

Despesas liquidadas da função educação  
Inscrições em restos a pagar não processados no exercício  
(=) Total da despesa executada na função educação  
(-) Inscrições em restos a pagar não processados no exercício  
(+) Despesas classificadas na fase de execução "em liquidação"  
(+) Restos a pagar não processados liquidados no exercício  
(-) Despesas de exercícios anteriores  
(-) Aquisição de estoques  
(-) Concessão de adiantamentos  
(-) Despesas de capital não efetivas  
(=) Execução orçamentária ajustada

Fonte: : Manual de Informações de Custos do Governo Federal, adaptado (BRASIL, 2018)

#### Quadro 2 – Ajustes patrimoniais

Execução orçamentária ajustada  
(+) Consumo de estoques  
(+) Despesa incorrida de adiantamentos  
(+) Depreciação / amortização / exaustão  
(+) Outras provisões  
(=) Total apurado para informação de custos

Fonte: Manual de Informações de Custos do Governo Federal, adaptado (BRASIL, 2018)

Segundo Machado & Holanda (2010) a despesa liquidada é a variável a partir da qual se deve proceder os ajustes necessários para se chegar à informação de custos, sendo assim, a despesa liquidada é a base conceitual e metodológica para apuração de custos, a partir da qual são realizados os ajustes orçamentários e patrimoniais.

No módulo "contábil" do SIM-AM, podem ser obtidas as informações sobre as despesas liquidadas na função educação, sobre os restos a pagar não processados inscritos no exercício e os de exercícios anteriores liquidados no exercício atual,

bem como sobre a informação da fase de execução "em liquidação", a qual pode ser extraída do item denominado "entradas quantitativas pela competência antes da liquidação orçamentária". O módulo "contábil" também possibilita identificar as despesas de exercícios anteriores, a aquisição de estoques, a concessão de adiantamentos e as despesas de capital não efetivas.

Nesse sentido, segundo Machado & Holanda (2010), é necessário observar que existem custos do período que não estão incluídos nos gastos ou valores liquidados, já que não fazem parte do sistema orçamentário, tais como a depreciação do ativo permanente e as provisões de encargos trabalhistas, a exemplo das licenças remuneradas. Portanto, é necessário que essas informações sejam registradas no sistema patrimonial e incorporadas ao custo dos serviços prestados.

Os ajustes patrimoniais necessários envolvem a inclusão do consumo de estoques no exercício, a inclusão das despesas efetivamente incorridas a título de adiantamentos, bem como a depreciação do ativo imobilizado. Os referidos itens representam variações patrimoniais diminutivas, já que são transações que promovem alterações nos elementos patrimoniais da entidade do setor público e afetam o resultado.

São necessários parâmetros específicos na captação de dados para que sejam identificados os itens relativos aos estoques e aos adiantamentos, tanto na sua aquisição e concessão, quanto no fato gerador da variação patrimonial diminutiva. Assim, o módulo "controle interno" do SIM-AM, que já possui parâmetros para captação de dados relativos ao estoque e consumo de combustíveis, poderia agregar o controle dos registros de aquisição e da variação patrimonial diminutiva dos demais itens relacionados a estoques e a adiantamentos.

Quanto à devida apropriação do consumo dos ativos ao resultado do período, por meio da depreciação, atendendo ao regime de competência, além das informações relativas ao cadastro de bens do ativo permanente da entidade, o módulo "patrimônio" do SIM-AM deveria abranger o valor do bem, devidamente atualizado periodicamente, seu valor residual atribuído e a vida útil estimada pela entidade, de forma que pudessem ser captadas informações do custo com depreciação do período para os bens patrimoniais vinculados a cada órgão ou unidade organizacional.

Com os ajustes orçamentários e patrimoniais efetuados, a partir do momento em que se obtém a informação de custos devidamente ajustada, é necessário aplicar um método de custeio para que se aloquem os custos aos respectivos objetos, de forma a resultar em informações úteis e comparáveis, além da definição do sistema de custeio e do sistema de acumulação.

Segundo Machado & Holanda (2010), quanto ao sistema de acumulação, tendo presente a conceituação de projeto e atividade no setor público, pode-se concluir

que o custo do projeto deve ser acumulado por ordem de serviço ou produção, e o custo da atividade acumulado por processo, ou seja, de forma contínua.

Quanto ao sistema de custeio, conforme Machado & Holanda (2010), o sistema de custeio do setor público assenta-se nos custos histórico e orçado. O custo histórico é elemento fundamental na integração entre o sistema de custos e os sistemas de orçamento e contabilidade pública. Já o custo orçado pode ser baseado em simples estimativas ou utilizar a ferramenta custo-padrão. Contudo, Machado & Holanda (2010) consideram que construir padrões para todas as atividades e produtos não é algo praticável no início do processo de implantação de custos, mas um ideal a ser perseguido.

Quanto à escolha do método de custeio do setor público, segundo Machado & Holanda (2010), há alguns argumentos a favor do método de custeio direto no setor público: o primeiro argumento é que o custeio direto permite analisar o desempenho dos gestores e das políticas públicas com maior objetividade e sem discussões a respeito dos critérios para transferências dos custos gerais. Outro argumento favorável ao custeio direto, segundo Machado & Holanda (2010), é que o método está entranhado no sistema de planejamento, orçamento e contabilização da execução orçamentária, o que facilita a implantação do sistema integrado de custos.

Por fim, Machado & Holanda (2010) também argumentam que a relação custo-benefício da informação é favorável ao custeio direto, pois sua implantação pode ser feita com maior rapidez e com menor custo de treinamento.

Dessa forma, o presente trabalho entende inicialmente mais adequada a adoção do custeio direto, pois a análise do controle externo teria o intuito principal de avaliar o desempenho dos gestores e das políticas públicas.

Em momento posterior, após a consolidação de uma sistemática para apuração dos custos, o modelo de apuração poderia evoluir gradualmente para a adoção do método de custeio por atividades, conforme disponibilidade de informações e de recursos necessários para obtenção das informações.

Após definido o método de custeio como direto, é necessário identificar os objetos de custo. Segundo o Manual do Portal de Custos do Governo Federal (BRASIL, 2019, p. 8), os objetos de custos adotados no referido portal foram as unidades administrativas, as quais são identificadas por meio do SIORG.

No modelo conceitual do presente estudo, também serão definidos como objetos de custos as unidades administrativas, as quais podem ser captadas e identificadas no módulo "planejamento e orçamento" do SIM-AM.

No âmbito municipal, para a área da educação, as unidades administrativas definidas como objetos de custos são as enquadradas dentro do órgão "Secretaria Municipal de Educação". Como unidades administrativas da Secretaria Municipal de Educação podem ser citadas: departamento de ensino, departamento de administração e departamento de infraestrutura escolar.

Outro ponto, conforme o Manual do Portal de Custos do Governo Federal (BRASIL, 2019, p. 10), é relativo aos recursos consumidos, com a definição dos itens de custo. Os itens de custo podem ser definidos como agregadores dos insumos utilizados, que objetivam identificar o que é consumido, sem relação com a finalidade do objeto do gasto. No âmbito do Portal de Custos do Governo Federal, foram definidos itens de custo que utilizaram a natureza de despesa detalhada, pois se trata do atributo que melhor especifica a natureza dos recursos consumidos vinculados diretamente à execução orçamentária (BRASIL, 2019, p. 10).

Para a composição dos itens de custos do modelo conceitual do sistema de captação de informações de custos do presente estudo, sugere-se utilizar os mesmos itens apresentados pelo Portal de Custos do Governo Federal, como por exemplo água e esgoto, serviços de terceiros, encargos patronais, energia elétrica, pessoal ativo, entre outros, porém acrescidos dos itens de custo merenda escolar, uniforme escolar, material didático e transporte escolar, dada a relevância que têm nos gastos com educação.

A ideia é que os recursos consumidos nas unidades organizacionais da educação sejam identificados como itens de custo pelo desdobramento da natureza de despesa dos gastos efetuados, possíveis de obter por meio do módulo "contábil" do SIM-AM, observadas as exceções, a exemplo das transferências não obrigatórias, estoques e depreciação.

Para as transferências não obrigatórias, a apuração do custo deve destacar os valores diretamente nas contas contábeis de controle da execução orçamentária, obtidos por meio do módulo "contábil". Para os estoques, é necessária a parametrização do custo no momento da baixa por consumo do material.

Para os custos decorrentes de variações patrimoniais independentes da execução orçamentária, como a depreciação, seria necessária a parametrização da informação de depreciação no módulo "patrimônio" juntamente à movimentação líquida das contas de depreciação no módulo "contábil", de forma a possibilitar a identificação do custo com depreciação e a sua associação com o respectivo objeto de custo (unidade organizacional).

Assumindo valores hipotéticos para exemplificar o cálculo dentro de um determinado exercício financeiro anual, o item de custo do pessoal ativo de determinada secretaria municipal de educação obedeceria à seguinte sistemática:

**Quadro 3 – Cálculo do custo anual do item pessoal ativo da unidade organizacional "departamento de ensino" de determinada Secretaria Municipal de Educação de município paranaense**

INFORMAÇÃO CAPTADA	VALOR	FONTE DA INFORMAÇÃO
Despesas liquidadas	R\$ 10.000.000,00	Módulo contábil – filtrados os registros por data, por unidade organizacional e por desdobramento de despesa associada à pessoal ativo do órgão Secretaria Municipal de Educação
Inscrições em restos a pagar não processados no exercício	R\$ 1.500.000,00	

INFORMAÇÃO CAPTADA	VALOR	FONTE DA INFORMAÇÃO
<b>(=) Total da despesa executada na função educação</b>	<b>R\$ 11.500.000,00</b>	<b>Módulo contábil</b>
(-) Inscrições em restos a pagar não processados no exercício	R\$ 1.500.000,00	Módulo contábil – filtrados os registros por data, por unidade organizacional e por desdobramento de despesa associada à pessoal ativo do órgão Secretaria Municipal de Educação
(+) Despesas classificadas na fase de execução "em liquidação"	R\$ 0,00	
(+) Restos a pagar não processados liquidados no exercício	R\$ 1.000.000,00	
(-) Despesas de exercícios anteriores	R\$ 50.000,00	
(-) Aquisição de estoques	R\$ 0,00	Módulo contábil – não aplicável para o item de custo pessoal ativo
(-) Concessão de adiantamentos	R\$ 0,00	Módulo contábil
(-) Despesas de capital não efetivas	R\$ 0,00	Módulo contábil – não aplicável para o item de custo pessoal ativo
<b>(=) Execução orçamentária ajustada</b>	<b>R\$ 10.950.000,00</b>	<b>Módulo contábil</b>
(+) Consumo de estoques	R\$ 0,00	Módulo contábil – não aplicável para o item de custo pessoal ativo
(+) Despesa incorrida de adiantamentos	R\$ 0,00	Módulo contábil
(+) Depreciação / amortização / exaustão	R\$ 0,00	Módulo contábil – não aplicável para o item de custo pessoal ativo
(+) Outras provisões	R\$ 0,00	Módulo contábil integrado com SIM-AP para identificar VPD aplicável

Fonte: autoria própria, adaptado do Manual de Informações de Custos do Governo Federal, (BRASIL, 2018)

A mesma sistemática é aplicável aos demais itens de custos, somente variando os ajustes orçamentários e patrimoniais de cada item. Os devidos ajustes orçamentários e patrimoniais podem ser parametrizados para cada desdobramento de despesa orçamentária. Os procedimentos acima possibilitam o detalhamento dos custos de cada unidade organizacional, bem como dos recursos consumidos.

Ao aplicar a sistemática de cálculo dos custos descrita acima, é possível calcular os itens de custos com transporte escolar, com merenda, com uniformes, entre outros.

Dessa forma, após essa atribuição de custos aos objetos de custos, podem ser aplicados indicadores de desempenho de custos, bem como pode ser instituído um painel de custos que fique disponível aos cidadãos, da mesma forma como a sistemática do Portal de Custos do Governo Federal.

Com a implantação, o painel de custos da educação dos municípios paranaenses serviria como instrumento de controle social, possibilitando a visualização de dados que auxiliem a identificação de riscos por parte do controle externo exercido pelo TCEPR, bem como ofereceria insumos para a aferição dos custos da educação dos municípios.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Com relação ao problema de pesquisa do presente estudo, o TCEPR precisa enfrentar alguns desafios para a implementação do sistema de captação de informações de custos dos municípios, como a inclusão de novos parâmetros de dados no SIM-AM e a utilização de seus módulos como sistemas estruturantes do modelo conceitual de captação de informações de custos.

A inclusão dos parâmetros nos módulos do SIM-AM e a integração dos módulos para criar um sistema de captação de informações de custos denota complexidade para se chegar à solução adequada e demandará recursos humanos, físicos, tecnológicos e financeiros para a efetivação do modelo conceitual.

Com relação ao objetivo geral, o presente estudo demonstrou como o TCEPR pode obter informações de custos da educação dos municípios paranaenses.

O estudo demonstrou que o SIM-AM pode ser estruturado para captar as informações de custos das secretarias municipais de educação dos municípios paranaenses, bem como pode ser adaptado para captar informações de custos de outras funções governamentais, porém, é necessária a inclusão de parâmetros para que possa ser implementada a ferramenta, como por exemplo a inclusão de registros que identifiquem custos com depreciação dos bens, registros que identifiquem o efetivo consumo de estoques e registros que identifiquem a variação patrimonial diminutiva de adiantamentos concedidos.

Com relação ao objetivo específico de identificar qual é a metodologia que pode ser utilizada para levantamento das informações dos custos das secretarias de educação dos municípios paranaenses, com a identificação das informações e ajustes necessários, foram descritos os ajustes orçamentários e patrimoniais e a aplicação do sistema de acumulação, sistema de custeio e método de custeio.

Após a análise, obteve-se como resultado que o método de custeio direto é adequado e aplicável ao utilizar a metodologia proposta, além da adoção do sistema de acumulação por processo para as atividades e por ordem para os projetos e do sistema de custeio por custo histórico.

Nesse sentido, o Manual de Informações de Custos do Governo Federal foi utilizado como referencial para a identificação da metodologia proposta e para que os módulos do SIM-AM sejam utilizados como sistemas estruturantes que alimentem a captação da informação de custos do TCEPR.

Ainda, mensurados e identificados os custos de cada objeto de custo definido, esses dados poderão ser disponibilizados aos cidadãos através de painéis interativos, servindo como mais um instrumento aliado do controle social, utilizado como exemplo o Painel de Custos do Governo Federal.

As informações podem comparadas entre diferentes municípios, o que

permitiria verificar municípios com a relação indicadores/custos mais precária, apontando a necessidade de melhorias na qualidade do gasto com educação.

Como restrição para apuração dos custos da forma descrita no presente estudo, além dos parâmetros de captação de dados que precisam ser incluídos, destacam-se limitações referentes à falta de fidedignidade dos dados declarados no SIM-AM, pois as informações do sistema são preenchidas pelos próprios jurisdicionados, em que pese existirem regras de integridade que mitigam erros, fraudes ou omissões. Outra restrição se refere à necessidade de ser avaliado o custo para a obtenção dessas informações, que não pode ser superior aos benefícios gerados.

Com relação ao objetivo específico de propor uma metodologia para que o TCEPR obtenha informações de custos da educação dos municípios paranaenses, foi possível identificar que os módulos do SIM-AM captam informações semelhantes aos sistemas estruturantes do SIC do Governo Federal, porém, alguns dos módulos precisam da inclusão de parâmetros e da captação de novas informações para que sejam utilizados como sistemas estruturantes. Após isso, é possível realizar os ajustes orçamentários e patrimoniais para a obtenção das informações de custos, bem como é aplicável o método de custeio direto para alocar custos aos objetos de custo, sendo estes definidos como as unidades administrativas extraídas da classificação institucional do orçamento municipal.

Pode ser concluído que o TCEPR, por meio dos módulos e parâmetros atuais do SIM-AM, ainda não consegue obter as informações de custos dos jurisdicionados. Porém, tendo em vista as competências constitucionais da instituição e a possibilidade de adicionar parâmetros para obtenção de informações, é possível a criação de um sistema de captação de informações de custos que utilize os módulos do SIM-AM como sistemas estruturantes, de forma semelhante ao SIC do Governo Federal.

Recomenda-se que futuros estudos verifiquem como os tribunais de contas podem utilizar suas competências constitucionais e as informações que obtêm por parte dos jurisdicionados para aplicarem uma metodologia de custos do setor público utilizando o método de custeio direto ou sua evolução para um método de custeio baseado em atividades, tanto na função de governo educação, quanto nas demais funções governamentais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº108, de 26 de agosto de 2020. **Altera a Constituição Federal para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm)>. Acesso em> 23/10/2020.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e

Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 23/10/2020.

\_\_\_\_\_. **Manual do Portal de Custos do Governo Federal**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-do-portal-de-custos-do-governo-federal/2019/26>>. Acesso em: 03/10/2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 03/10/2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 03/10/2020.

\_\_\_\_\_. **Manual de Informações de Custos do Governo Federal**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-informacoes-de-custos-mic/2018/26>>. Acesso em: 03/10/2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 03/10/2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 03/10/2020.

\_\_\_\_\_. Lei n.11.494, de 20 de junho de 2007. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm)>. Acesso em> 03/10/2020.

\_\_\_\_\_. Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE – e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm)>. Acesso em> 03/10/2020.

CAMPOS, Bruno Cesar; CRUZ, Breno de Paula Andrade. **Impactos do FUNDEB sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do Estado do Rio de Janeiro** – Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, vol. 43 (2), pp. 371-393, mar-abr, 2009.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE – CFC. **Normas Brasileiras de Contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11/** Conselho Federal de Contabilidade. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade,

2013. Disponível em: <[http://portalcfc.org.br/wordpress/wpcontent/uploads/2013/01/Setor\\_P%C3%Bblico.pdf](http://portalcfc.org.br/wordpress/wpcontent/uploads/2013/01/Setor_P%C3%Bblico.pdf)>. Acesso em: 03/10/2020.

FERREIRA, Ricardo J. **Contabilidade de custos: teoria e questões comentadas**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MACHADO, Nelson; HOLANDA, Victor Branco de. **Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil**. Rev. Adm. Pública [online]. 2010, vol. 44, n. 4, pp. 791-820. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000400003>>. Acesso em: 03/10/2020.

MACHADO, Nelson. **Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. 2002. 233 p. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em <[http://antigo.ena.gov.br/downloads/ec43ea4fNelson\\_Machado\\_Tese\\_Doutorado.pdf](http://antigo.ena.gov.br/downloads/ec43ea4fNelson_Machado_Tese_Doutorado.pdf)>. Acesso em: 23/10/2020.

MESSIAS, Diego; FERREIRA, Júlio César; SOUTES, Dione Olesczuk. **Gestão de custos no setor público: um panorama de experiências internacionais**. In: Revista do Serviço Público – Brasília, 69 (3): 585-604, jul.- set. 2018. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/2961>>. Acesso em: 23/10/2020.

PARANÁ. Projeto de Lei n. 587 de 2020. **Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2021**. Disponível em <<https://www.assembleia.pr.leg.br/storage/orcamentos/XluXfyDLBITOL02cS1GPn9qvR0vq06YhtoUiYNbv.pdf>>. Acesso em: 03/10/2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 113, de 15 de dezembro de 2005. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lei-complementar-estadual-n%C2%BA-1132005/82376>>. Acesso em: 03/10/2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Paraná: **leiaute do Sistema de Informação Municipal – Acompanhamento Mensal 2020**. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/layout-simam-2020/323135/area/251>>. Acesso em: 03/10/2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. Ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SENADO FEDERAL. **Novo Fundeb será maior e terá caráter permanente.** Senado Notícias, 2020, Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/25/novo-fundeb-sera-maior-e-tera-carater-permanente>>. Acesso em: 03/10/2020.

STN. Portaria Conjunta Secretaria do Tesouro Nacional/Secretaria de Orçamento Federal nº 06, de 18 de dezembro de 2018; Portaria Conjunta Secretaria do Tesouro Nacional/Secretaria de Previdência Social nº 07, de 18 de dezembro de 2018; Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 877, de 18 de dezembro de 2018. **Aprovam as Partes I – Procedimentos Contábeis Orçamentários, II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais, III – Procedimentos Contábeis Específicos, IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).** Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>>. Acesso em: 03/10/2020.

# ARTIGO

## O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SUSTENTABILIDADE E A SUA APLICAÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – BREVE ANÁLISE

**Jordana Hupsel Rego Lima<sup>1</sup>**

Graduada em Direito – UCSAL  
Especialista em Investigação Policial – UCB  
MBA em Gestão Pública com Ênfase no Controle Externo – FAE  
Analista de Controle – TCEPR

**Maria Elisa Ferreira Ribeiro Lopes<sup>2</sup>**

Graduada em Direito – OPET  
Especialista em Ministério Público Estado Democrático de Direito – FEMPAR  
Especialista em Direito Administrativo - Instituto de Direito Bacellar  
Especialista em Direito Constitucional – ABDconst  
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE  
Supervisora de Licitações e Contratos – TCEPR

**Paulo André Aragão Brito<sup>3</sup>**

Graduado em Ciências Contábeis – UFMA  
Especialista em Planejamento e Orçamento Público – Faculdade Integrada  
Especialista em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal – Uninter  
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE  
Analista de Controle – TCEPR

**Pedro Ivo de Sá Torres<sup>4</sup>**

Graduado em Direito – Faculdade Processus  
Especialista em Investigação Policial – UCB  
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE  
Analista de Controle – TCEPR

**Thiago Andrade Silva<sup>5</sup>**

Graduado em Direito – FAG  
Especialista em Direito Público – LFG  
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE  
Analista de Controle – TCEPR

### RESUMO

A pauta do desenvolvimento sustentável vem crescendo desde 1987 com a publicação do Relatório Brundtland pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. O conceito de sustentabilidade tem como pilar o equilíbrio entre o social, o econômico e o ambiental durante a busca da satisfação das necessidades da sociedade. A Constituição Federal de 1988 não poderia deixar de abordar o tema,

1 Contato: [jordana.hupsel@tce.pr.gov.br](mailto:jordana.hupsel@tce.pr.gov.br)

2 Contato: [maria.lopes@tce.pr.gov.br](mailto:maria.lopes@tce.pr.gov.br)

3 Contato: [paulo.brito@tce.pr.gov.br](mailto:paulo.brito@tce.pr.gov.br)

4 Contato: [pedro.torres@tce.pr.gov.br](mailto:pedro.torres@tce.pr.gov.br)

5 Contato: [thiago.silva@tce.pr.gov.br](mailto:thiago.silva@tce.pr.gov.br)

como pode ser observado, por exemplo, nos artigos 170, inciso VI, 174, §1º e 225. O artigo 3º da Lei nº. 8.666/93 prevê, desde o ano de 2010, que as licitações devem garantir a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Nesse contexto temos as licitações sustentáveis, uma nova realidade das contratações públicas, que deve ser observada pelo gestor público durante todo o processo de contratação, desde a fase de planejamento até o término da vigência do contrato. A metodologia empregada na elaboração deste artigo foi a pesquisa bibliográfica. Com em revisão bibliográfica especializada, este artigo pretende demonstrar a importância da Administração Pública valer-se de critérios socioambientais nas contratações públicas, fomentando a produção sustentável dos fornecedores, em sua maioria oriundos do mercado nacional, e contribuindo para a redução da degradação ambiental, possibilitando que as futuras gerações possam usufruir do meio ambiente saudável.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Meio ambiente. Sustentabilidade. Licitações Sustentáveis. Critérios Socioambientais.

## **1 INTRODUÇÃO**

O direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, reconhecido como tal após a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição cidadã.

O texto constitucional disciplina, no preâmbulo, o desenvolvimento – este que, aparece como um dos "valores supremos". Mas qual desenvolvimento? Ora, não pode ser aquele da visão antropocêntrica soberba e degradante da natureza, nem o da insensibilidade característica das relações parasitárias e predatórias. Estamos falando do desenvolvimento sustentável, ou como se prefere, a sustentabilidade, que surge como um dos "valores supremos".

Ademais, o conceito de desenvolvimento sustentável incorpora o sentido da sustentabilidade por força da incidência de vários dispositivos constitucionais, a saber: o artigo 174, parágrafo primeiro (planejamento do desenvolvimento equilibrado), artigo 192 (o sistema financeiro tem de promover o desenvolvimento que serve aos interesses da coletividade), o artigo 205 (vinculado ao pleno desenvolvimento da pessoa).

Percebe-se, que, o constituinte regulamentou o direito ao desenvolvimento sustentável de forma ampla.

Em sinergia com esses dispositivos cita-se os artigos 170, inciso VI e, 225 da Carta, e, o artigo 3º da Lei Federal de Licitações a 8.666/1993, tais dispositivos, consagram de forma expressa a proteção ao meio ambiente.

Partindo das premissas ora declinadas, o desenvolvimento sustentável possui acento constitucional, e, vincula diretamente a Administração Pública – esta tem o Dever de fomentar e implementar em suas compras, serviços que obedecem aos critérios socioambientais.

Este artigo, portanto, terá o propósito de demonstrar a importância da atuação da Administração Pública nas questões que envolvem as compras públicas, pois tem o Poder Público em suas mãos o poder de fomentar as compras sustentáveis e, com isso, diminuir a degradação ambiental.

Por fim, fica evidente a importância de implementar critérios socioambientais nos editais das licitações públicas.

## 2 SUSTENTABILIDADE

### 2.1 A ESPÉCIE HUMANA CORRE REAL PERIGO

Abranches (2010) alerta que nos próximos milhões de anos, o planeta não será extinto. A humanidade é que corre real perigo.<sup>6</sup> A gravidade das questões ambientais encontra-se, no presente estágio, isenta de dúvidas, em pontos fulcrais. Freitas (2012), complementa, o peso dessa ou daquela causa, sim, pode ser debatido, mas a crise ambiental é indesmentível. Negar, nessa altura, os malefícios dos bilhões de toneladas de gases tóxicos, parece atitude despida de mínima cientificidade.

Freitas (2012) ressalta que se trata da primeira vez na história, salvo risco de Guerra nuclear, que a humanidade simplesmente pode inviabilizar a sua permanência na Terra, por obra e desgraça, em larga escala, do seu estilo devorante, compulsivo e pouco amigável. O alerta está acionado.<sup>7</sup>

Para o professor, "os maiores males nada mais são do que o subproduto dessa cultura de insaciabilidade patrimonialista e senhorial, que salta de desejo em desejo, no enalço do nada" (FREITAS, 2012, p. 25).

"O diagnóstico preliminar é seguro: para avançar a bandeira da sustentabilidade, vários muros mentais terão de cair. Até porque a cultura da insaciabilidade (isto é, da crença ingênua no crescimento pelo crescimento quantitativo e do consumo fabricado) é autofágica, como atesta o doloroso perecimento de civilizações". (FREITAS, 2012, p.25).

Para sair dessa rotina insana sem mergulhar no desespero ou na apatia, alerta Damásio (2011), a sociedade do conhecimento terá de se tornar uma sociedade do autoconhecimento, voltada, de um lado, à construção articulada do bem-estar universalizado.

Em função disso, o desenvolvimento sustentável passou a ser um dos maiores desafios da humanidade. Nesse viés:

6 "Através da produção desenfreada de riscos da modernização, acaba sendo praticada – em passos e saltos sempre contínuos, por vezes em crises catastróficas- uma política da terra que se torna inabitável" (BECK, 2011, p. 46).

7 "As mudanças climáticas ameaçam as conquistas e os esforços de redução das doenças transmissíveis e não transmissíveis. Ações para construir ambiente mais saudável poderiam reduzir um quarto da carga global de doenças, e evitar cerca de 13 milhões de mortes prematuras (...) "(Organização Pan – Americana da Saúde, Ministério da Saúde, 2008.p. 34).

(...) à construção de uma racionalidade ambiental entendida como o ordenamento de um conjunto de objetivos, explícitos e implícitos; de meios e instrumentos; de regras sociais, normas jurídicas e valores culturais; de sistemas de significação e de conhecimento; de teorias e conceitos; de métodos e técnicas de produção. Esta racionalidade funciona legitimando ações e estabelecendo critérios para a tomada de decisões dos agentes sociais; orienta as políticas dos governos, normatiza os processos de produção e consumo e conduz as ações e comportamentos de diferentes atores e grupos sociais, para os fins de desenvolvimento sustentável, equitativo e duradouro. (LEFF,2007, p.127).

A sustentabilidade, portanto, "não pode ser considerada um tema efêmero ou de ocasião, mas prova viva da emergência de uma racionalidade dialógica, interdisciplinar, criativa, antecipatória, medidora de consequências e aberta". (FREITAS,2012, p.29).

De fato, "importa que a sustentabilidade não seja entendida como um cântico vazio e retórico, tampouco espúria ferramenta de propaganda ou de (falsa) reputação, destinada a camuflar produtos nocivos à saúde ou simples palavra sonora usada como floreio para discursos conceituosos, amaneirados e inócuos." ( FREITAS, 2012, p.31). As grandes questões ambientais do nosso tempo,<sup>8</sup> a saber:

São o aquecimento global, a poluição letal do ar e das águas, a insegurança alimentar, o exaurimento nítido dos recursos naturais, o desmatamento criminoso e a degradação disseminada do solo (...) devem ser entendidas como questões naturais, sociais e econômicas, simultaneamente, motivo pelo qual só podem ser equacionadas mediante uma abordagem integrada, objetiva, fortemente empírica e, numa palavra, sistemática. (FREITAS, 2012, p.31).<sup>9</sup>

Realmente, o que se almeja e a tão sonhada educação ambiental. Estamos longe do desejável, sim, estamos. Mas isso não nos impede de querer alcançá-la.

A sustentabilidade é uma realidade premente, não é possível pensar no desenvolvimento econômico e social sem levar em consideração as graves consequências do crescimento desenfreado em desrespeito às necessidades do meio ambiente sadio.

## 2.2 SUSTENTABILIDADE - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Inicialmente utilizada apenas no âmbito da Biologia, notadamente nas questões envolvendo a Ecologia<sup>10</sup>, a expressão "sustentabilidade", com o desenrolar

8 "Ao arrolar didaticamente as grandes questões ambientais: a poluição hídrica; às vezes causada pelo uso exagerado de fertilizantes; os resíduos sólidos, com o aumento preocupante de quantidade absoluta na maior parte dos países e com o crescimento da indústria de reciclagem; o esgotamento de recursos; a degradação do solo, com a queda da produtividade agrícola; o desmatamento, com os elevados custos humanos e ambientais; a controversa modificação genética dos alimentos; o aquecimento global, com o aumento de nível do mar e o risco de derretimento das calotas polares; a desertificação, especialmente na África subsaariana, oriente médio e o sul asiático, a disseminação de doenças, como malária e a febre amarela; as safras fracas; as mudanças nos padrões climáticos, com maremotos, inundações e furacões e a instabilidade geopolítica"(GIDDENS,2012,p.126-153).

9 Para reflexão, (BECK, 2011.p.41-47).

10 Ecologia é a ciência que estuda as interações entre os organismos e seu ambiente, ou seja, é o estudo científico da distribuição e abundância dos seres vivos e das interações que determinam a sua distribuição.

do tempo, passou a ser adotada em larga escala por todas as ciências que estudam a sociedade.

Na obra intitulada de "Licitações Sustentáveis: Uso do poder de compra do Estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável, aduz que:

A história registra que a "definição oficial" de desenvolvimento sustentável veio à tona no documento intitulado "Nosso Futuro Comum" (*Our Common Future*)<sup>11</sup>, publicado em 1987, por intermédio do qual a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente concebeu-o como aquele que "satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades",<sup>12</sup> definição que foi ratificada posteriormente pela Conferência das Nações Unidas de 1992. Esse evento configura, sem dúvida, um marco muito importante, pois é considerado o precursor da proposição de medidas voltadas para o desenvolvimento sustentável com a preservação do meio ambiente e o criterioso cuidado com o uso dos recursos naturais. (BITTENCOURT, 2014, p.2-3).

Neste contexto, verifica-se que a concepção de sustentabilidade pressupõe "uma relação equilibrada com o meio ambiente, uma vez que todos os elementos afetados são afetados reciprocamente pela ação humana possuindo, por conseguinte, conexão direta com as escolhas sobre as formas de produção, consumo, habitação, comunicação, alimentação, transporte, além dos relacionamentos interpessoais e os entre os indivíduos e o meio ambiente, com plena atenção aos valores solidários éticos"<sup>13</sup> (BITTENCOURT, 2014, p.3). Complementa "consequentemente, a sustentabilidade se posiciona como o equilíbrio entre o social, o econômico e o ambiental para a formação de uma sociedade melhor e mais justa". (BITTENCOURT, 2014, p. 3).

Destarte, "não resta dúvida da imprescindibilidade de minucioso planejamento para o alcance do almejado desenvolvimento sustentável. Objetivo extremamente difícil, mas não impossível" (BITTENCOURT, 2014, p.3).

Vê-se, por tudo que foi exposto, "que somente se chegara ao patamar almejado se houver um trabalho conjunto e incessante de três atores: Poder Público, empresas e sociedade" (BITTENCOURT, 2014, p.6).

### 2.2.1 Conceito de Sustentabilidade

Tudo considerado, útil oferecer um breve conceito de sustentabilidade. Junto com a discussão da sustentabilidade, encontra-se o conceito de qualidade de vida, o

11 Também conhecido como "Relatório Brundtland".

12 Sobre tema, anote-se, ainda, a Conferência de Estocolmo na Suécia, sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em 1972, que, certamente, estabeleceu o primeiro grande encontro das nações para discutir as questões ambientais, considerada um marco em face dos resultados obtidos, como, por exemplo, a criação de agências, secretarias e ministérios do meio ambiente. Sublinhe-se, também, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), lançado em 1982, comemorativo dos dez anos da Conferência de Estocolmo, que estimulou diversos programas ambientais em vários países do mundo.

13 O cidadão tem que ter uma "formação discursiva do saber ambiental." Para que isso se materialize o Estado tem que fomentar esta prática. Mas como? Como disciplinas ambientais. O saber, a cultura-neste caso- ambiental, que vai prevalecer. (LEFF, 2007, p. 137).

termo teria relação com o viver – e não sobreviver, "a vida em plenitude, usufruindo tudo quanto for necessário para, além da mera sobrevivência física, obter a realização de suas finalidades" (CANEPA, 2007, p. 71). Nessa linha:

Trata-se de princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar(...), no presente e no futuro, o direito ao bem-estar. (FREITAS, 2012, p. 41).

Como se percebe, "assim formulado, o desenvolvimento sustentável não é uma contradição em termos, tampouco se confunde com o delírio do crescimento econômico como um fim em si" (FREITAS, 2012, p.41).

Complementa:

Estão reunidos os elementos indispensáveis para um conceito operacional de sustentabilidade eficaz, a saber: (1) natureza de princípio constitucional diretamente aplicável, (2) a eficácia ( encontro de resultados justos, não mera aptidão para produzir efeitos jurídicos), (3) a eficiência ( uso de meios idôneos), (4) o ambiente limpo( descontaminado e saudável), (5) probidade (ética), (6) a prevenção (dever de evitar danos certos), (7) a precaução, dever de evitar danos altamente prováveis), (8) a solidariedade intergeracional, com reconhecimento dos direitos das gerações presentes e futuras, (9) a responsabilidade do Estado e da sociedade e (10) o bem-estar (acima das necessidades materiais).(FREITAS, 2012, p. 41).

Entendida, portanto, com base nesses elementos indissociáveis "a sustentabilidade, corretamente assimilada, consiste em assegurar, hoje, o bem-estar material e imaterial, sem inviabilizar o bem-estar, próprio e alheio, no futuro. (FREITAS, 2012, p. 42).

### 3 SUSTENTABILIDADE COMO VALOR CONSTITUCIONAL

#### 3.1 SUSTENTABILIDADE POSSUI ACENTO CONSTITUCIONAL

Preceitua o artigo 225, *caput*, o seguinte: " todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CANOTILHO *et al*, 2013, p.2078).

O conceito de desenvolvimento incorpora o sentido da sustentabilidade por força da incidência não só do artigo 225, *caput*, além deste artigo, cita-se os seguintes artigos:

O art. 174, parágrafo primeiro ( planejamento do desenvolvimento equilibrado), o art. 192 ( o sistema financeiro tem de promover o desenvolvimento que serve aos interesses da coletividade), o art. 205 ( vinculado ao pleno desenvolvimento da pessoa), o art. 218( desenvolvimento científico e tecnológico, com o dever implícito de observar os ecológicos limites) e o art. 219 ( segundo o qual será

incentivado o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem estar e a autonomia tecnológica). (FREITAS, 2012, p. 111).

Em sintonia com esses princípios, cita-se o artigo 170, VI, da Carta Magna.<sup>14</sup> Princípio este, que, consagra expressamente a proteção ao meio ambiente. FIORILLO ao comentar o artigo, assinala:

O objetivo principal do art. 170 da Constituição Federal, que institui a ordem econômica no nosso país, é garantir a todos existência digna conforme os ditames da justiça social, observando alguns princípios dentre os quais o da defesa do meio ambiente, sem, entretanto, que este princípio venha obstar o desenvolvimento econômico. Ambas devem coexistir, o que nos dá uma tradução didática e clara do conceito de desenvolvimento sustentável. (FIORILLO, 2013, p. 1811).

Portanto, o desenvolvimento, constitucionalmente exigido impõe, "que cada membro da sociedade possua o direito e a autonomia de construir o seu próprio projeto de vida, desde que este projeto seja adequado à promoção da sua própria dignidade humana, e que não frustre os projetos, diversos, dos demais membros da sociedade" (COELHO e ARAÚJO, 2010, p. 13).

Para os autores:

Tal ideia pode funcionar como uma espécie de norte ou máxima de ação no mundo atual e pressupõe que os membros da sociedade possam identificar-se com as regras de conduta que irão balizar e formatar as possibilidades de seus projetos individuais de vida. Decorre que deve haver não uma autonomia privada excludente, mas uma autonomia privado-pública, em que o cidadão participe ativamente da construção das regras que vão balizar a gestão da coisa pública e dos projetos privados, que, nessa perspectiva sustentável, têm sempre conexão e repercussão direta no âmbito público, tal como constata Habermas em A inclusão do outro: estudos de teoria política. (COELHO e ARAÚJO, 2010, p.13).

Em certo sentido, é a famosa máxima de KANT, que, diga-se de passagem, não embasa uma autonomia privada, mas uma autonomia privado-pública, que define o tom nuclear do sentido da sustentabilidade como princípio da ordem social, "Procede de maneira que trate a humanidade, tanto na sua pessoa, quanto na pessoa de todos os outros, sempre e ao mesmo tempo como fim e nunca como puro meio". (KANT, 1986, p. 69).

As condições estão dadas. À luz da Constituição, o desenvolvimento, moldado pela sustentabilidade, mostra-se perfeitamente racional, plausível e cogente. "Quanto mais forem proteladas as medidas obrigatórias de mitigação e de adaptação, mais graves serão as perdas perfeitamente evitáveis. Vale dizer, quanto mais proteladas as medidas de sustentabilidade, mais dispendiosas serão e maior a probabilidade de que cheguem fora do prazo hábil". (FREITAS, 2012, p. 119).

<sup>14</sup> Artigo 170, VI. "Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação." (FIORILLO, 2013, p. 1811).

## 4 SUSTENTABILIDADE E O DIREITO ADMINISTRATIVO

### 4.1 REFLEXOS DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SUSTENTABILIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO

Segundo o Meirelles (2003), o Direito Administrativo (além de tratar dos princípios e normas regentes dos órgãos, agentes), pode ser definido como o ramo do Direito Público que rege as "(...) atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado" (MEIRELLES, 2003, p. 38).

Nesse viés, "o Direito Constitucional estabelece a estrutura estática do Estado e o Direito Administrativo a sua dinâmica". (MAFRA, 2005). Ao comentar a ligação desses dois ramos do direito, menciona o autor:

O direito administrativo nasce da própria constituição que institui os poderes e seus órgãos, cada qual com sua função precisamente delineada. (...). Bastos destaca que o direito constitucional é a primeira fonte do direito administrativo. O direito administrativo seria o ramo da ciência jurídica que mantém a relação mais íntima com o direito constitucional, pois regula uma das funções do Estado e trata, fundamentalmente, de um dos poderes que o compõe. Brandão Cavalcanti afirma serem tão íntimas as relações entre os dois direitos que a maior dificuldade seria distingui-los um do outro. Enquanto o Constitucional trata da estrutura do Estado, o Administrativo estuda o mecanismo, o funcionamento e a atividade do poder executivo, na execução dos serviços públicos direta ou indiretamente a cargo do Estado, ou concedidos. (MAFRA, 2005).

Assim, como se nota, afirma Bruning (2015) é através do Direito Administrativo que o Estado, pelo Poder Executivo em obediência a estrutura traçada pela Constituição, executa as normas constitucionais, realizando os fins almejados pelo Estado, e administrando e regulando, no mais, a convivência das pessoas em sociedade.

Feito essa breve análise da ligação entre os dois ramos do Direito Público (Constitucional e Administrativo), passa-se, ao estudo da ligação desses dois ramos com o princípio constitucional da sustentabilidade.

No quadro das relações administrativas brasileiras, em direta associação com o princípio constitucional da sustentabilidade, importa promover, "uma robusta guinada de rota. Não é justo fingir que as coisas marcham magnificamente. É incontestável a premência de reformulações estruturais e de fundo, não apenas de adaptação estilística e formal aos novos tempos". (FREITAS, 2012, p. 195-196).

Para o autor:

A fragilidade na guarda do direito ao futuro pela Administração Pública é fato lamentável e incontestável. Para modificar o panorama, o que fazer? De início, exigir editais sustentáveis<sup>15</sup> (...), mormente após o desenvolvimento

15 Importante destacar a obrigatoriedade, na esfera Federal, a aplicação da Instrução Normativa nº 1, de 19 de janeiro de 2010. O seu artigo 1º, dispõe, a "aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas".

sustentável ter sido explicitado no art. 3º da Lei nº 8.666/93, com a redação dada pela Lei nº 12.349/2010, de molde a terem de acolher, sem exceção, critérios paramétricos de sustentabilidade, com repercussões significativas em termos de qualificação interdisciplinar dos projetos.(FREITAS, 2012, p. 196).

Freitas (2012), alerta que esse novo ciclo, nas relações de administração, enfrentará, por algum tempo, resistências psicológicas e, em alguns casos, até dissonâncias cognitivas. Mas, essa resistência a aplicação do princípio da sustentabilidade terá que mudar, pois a natureza já está cobrando.

Freitas (2012), afirma que de tudo, decorem duas conclusões, em primeiro lugar, o princípio constitucional da sustentabilidade encontra-se amparado pelo ordenamento jurídico, devendo ser respeitado pelos atores da sociedade. Em segundo lugar, que o convívio em sociedade tenha como guia esse princípio, para que os demais princípios sejam respeitados e, se crie um sistema administrativista que, permita falar em titularidade dos direitos fundamentais das gerações futuras, como preconiza o artigo 225 da Carta Magna. Assim, merece destaque a licitação sustentável, pois implica tomada de decisão que leva em consideração os impactos públicos e privados, diretos e indiretos, prospectivamente. Em suma, a decisão administrativa idônea tem que respeitar processos e resultados futuros.

## 5 AS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

### 5.1 CONCEITO DE LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

Ao tratar das licitações é fundamental oferecer o conceito de licitações sustentáveis. Compreendido este conceito, deve-se avançar para o campo normativo e, conseqüentemente, ao estudo da sua aplicação nas compras públicas.

Discorre Freitas (2012) que a licitação sustentável pode ser compreendida, em um primeiro momento, como sendo aquele certame realizado mediante isonomia e que visa a seleção de proposta mais vantajosa à Administração Pública, desde que sejam ponderados todos os custos e os benefícios envolvidos.

Trata-se, portanto, continua o autor, de um procedimento administrativo por intermédio do qual um órgão ou uma entidade da Administração Pública realiza a convocação de terceiros interessados de forma isonômica, proba e objetiva, com o intuito de selecionar a proposta mais vantajosa, ou seja, a proposta mais sustentável com relação às obras, serviços, compras, alienações, locações, arrendamentos, concessões e permissões, dependendo de cada caso em particular.

MENEGUZZI, corrobora com o ora exposto e declara que as licitações sustentáveis podem ser consideradas como aquelas que visam:

[...] contratar (comprar, locar, tomar serviços...), adequando a contratação ao que se chama consumo sustentável, meta da Agenda Ambiental na

Administração Pública (A3P)<sup>16</sup>, levando em conta que o governo é grande comprador e consumidor de recursos naturais, os quais não são perpétuos: acabam. Como o governo compra muito poderia estimular uma produção mais sustentável, em maior escala, além de dar exemplo. Em suma licitações sustentáveis seriam aquelas que levariam em conta a sustentabilidade ambiental dos produtos e processos a elas relativos. (MENEGUZZI, 2015, p.23).

Tais licitações são, então, aquelas elencadas na Lei nº 8.666/1993, artigo 3º e se destinam a salvaguardar os princípios constitucionais da igualdade, da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e da promoção do desenvolvimento sustentável.<sup>17</sup>

Fala-se novamente da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, pois é este o fundamento para que a licitação contribua, durante todo o seu procedimento, para a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos tanto na aquisição de bens quanto nas contratações de serviços e execução de determinadas obras.<sup>18</sup>

Verifica-se, neste íterim, que tais ligações em apreço são uma boa solução para que se possa integrar considerações ambientais e sociais em todas as etapas do processo de compra e de contratação da Administração Pública, advertem Biderman, *et al*, que é através destas licitações sustentáveis que se reduzem os impactos gerados não somente ao meio ambiente, mas à saúde e aos direitos humanos como um todo.

Explicam, ainda, que as licitações sustentáveis possibilitam "(...) o atendimento das necessidades específicas dos consumidores finais por meio da compra do produto que oferece o maior número de benefícios para o ambiente e a sociedade" (BIDERMAN, *et al*). Desse modo, constata-se que as licitações podem ser denominadas como compras públicas sustentáveis, compras verdes, compras ambientalmente amigáveis ou licitações positivas.

Nesse sentido, complementa TORRES, que:

(...) as licitações sustentáveis (ou compras sustentáveis ou licitações verdes) são aquelas em que se inserem critérios ambientais nas especificações contidas nos editais de licitação, para a aquisição de produtos, para a contratação de serviços, para a execução de obras, de forma a minimizar os impactos ambientais diversos gerados por essas ações. Em licitações com esse viés, leva-se em conta a sustentabilidade dos produtos e processos a ela relativos. Enfim, a licitação sustentável é aquela em que, além dos critérios normalmente utilizados para a seleção de fornecedores por parte da Administração, se agregam a eles critérios que privilegiam produtos ou serviços que geram menos impactos negativos ao meio ambiente, tendo em vista todo o seu ciclo de vida. (TORRES, 2012, p. 221).

16 Programa criado em 2001 pelo Ministério do Meio Ambiente para incorporar princípios de gestão ambiental na Administração Pública e ao qual o Advogado – Geral da União, Ministro José Antônio Dias Toffoli, subscreveu Termo de Adesão em 24 set. 2008, com base no qual foi editada a Portaria n.º 730, de 1 jun. 2009, que criou a Comissão Gestora Multissetorial, com a tarefa de implementar a Agenda Ambiental na AGU.

17 Notícia fornecida pelo Ministério do Meio Ambiente. Licitação Sustentável.

18 *Idem*.

As licitações sustentáveis são, portanto, assevera BIN "(...) parâmetros de consumo menos agressivos ao meio ambiente" e que compreendem "(...) critérios ambientais de acordo com o estado da técnica, ou seja, com o melhor para o meio ambiente de acordo com a atual ciência num preço razoável (...)". (BIN, 2010, p. 28).

Busca-se, deste modo, concluir Finger (2013) a preservação de condições de vida digna e saudável, como também a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

## 5.2 RUMO AO ESTADO SUSTENTÁVEL

Existe um Direito Administrativo, antes e depois da incidência cogente do princípio da sustentabilidade. FREITAS esclarece que:

Antes, as escolhas das propostas mais vantajosas nas licitações eram unidimensionais e simplistas. Após, os critérios sociais, ambientais e ecológicos começam a ter presença obrigatória nos editais. Antes, acontecia o domínio da sindicabilidade legalista e vicejava uma discricionariedade desvinculada da eficácia dos princípios constitucionais. Após, surge a sindicabilidade (inclusive judicial) da qualidade das decisões tomadas. Antes, os direitos só minimamente – em migalhas – eram oponíveis ao Estado. Após, o direito fundamental à boa administração pública passa a ser plenamente tutelável (...). (FREITAS, 2013, p. 259-260).

Em suma, a sustentabilidade, no Direito Administrativo reconfigurado, passa a ser uma tarefa eminente de Estado (não mais contraposto à sociedade), no rumo de nova tradição que transcenda o estritamente governamental. Em semelhante perspectiva, assevera:

Os administradores e os reguladores são – ou deveriam ser – independentes e interdependentes, já ao corrigirem falhas de mercado e de governo, já na execução e na conformação das políticas de assento constitucional, sem a invocação ladina e escapista da "reserva do possível" ou do realismo distópico. Não há outra missão dessas figuras senão a de defender, em longo prazo, a preponderância concreta de princípios, objetivos e direitos fundamentais nas relações atinentes à prestação dos serviços universais e à disciplina das atividades de relevância coletiva. (FREITAS, 2013, p. 261).

Ainda nos ensinamentos do autor:

Força concretizar o Estado – Administrativo Sustentável, aquele que tem em vista, nas relações de administração, o bem – estar multidimensional no presente, sem comprometer o bem – estar no futuro, isto é, o Estado que deixa de praticar a irracionalidade do não – Direito, especialmente para merecer a "deferência" aludida, no exercício das atribuições próprias (...). Por outras palavras, os agentes públicos precisam passar a proteger, com prevenção e precaução, as expectativas legítimas, em sentido mais rico e abrangente do que o tradicional. Mas não convém nutrir ilusões: erguer o Direito Administrativo da sustentabilidade é construção de gerações, a exigir insistência e pertinácia em prol do paradigma emergente. Gradualmente, entretanto, o Direito Administrativo, nas relações entre o cidadão e Estado – Administração, deixará de ser aquele que se preocupa tão só com a suposta

eficiência ou com os interesses particularistas mascarados de razões de Estado. Passará a ser o Direito Administrativo da gestão pública participativa, transparente, redutora de assimetrias e eficaz densificadora do princípio da sustentabilidade, que haverá de imantar, no Século XXI, as relações em sua totalidade. (FREITAS, 2013, p. 261).

Eis a tarefa fascinante de reconstruir o Direito Administrativo - direito este, que, deve ser voltado a proteger os direitos constitucionalmente estabelecidos na Constituição Federal, dos presentes e das futuras gerações.

Nesse diapasão, entra a questão do pacto intergeracional sob o aspecto ambiental, temática presente no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, quando impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Cabe ao gestor público, no âmbito do Direito Administrativo, a implementação da sustentabilidade em suas ações, planejando e racionalizando, por exemplo, as compras públicas.

## **6 FORMAS PRÁTICAS DE IMPLEMENTAÇÃO DAS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS: TRÊS PASSOS PARA A INSERÇÃO DE CRITÉRIOS SOCIOAMBIENTAIS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

### **6.1 AS PREOCUPAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS EXISTENTES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Este tópico tem por principal finalidade identificar como podem ocorrer as boas práticas sustentáveis no âmbito da Administração Pública Estadual. Faz-se a ressalva de que como o foco central deste trabalho são às licitações sustentáveis, não será abordado o privilégio concernente às microempresas e empresas de pequeno porte, visto que esse assunto não tem nenhuma ligação com o tema ora abordado.

Por isso, apresentar-se-á na sequência, uma breve abordagem das formas práticas de implementação das licitações sustentáveis.

Pois bem, com fundamento nas disposições constitucionais e legais (temas já abordados em capítulos anteriores), mas que será novamente repassados neste, por serem de extrema importância, advertem Terra *et al.* (2015), as licitações sustentáveis visam a assegurar que, na contratação de aquisições, serviços ou obras por parte da Administração Pública, seja selecionada a proposta mais vantajosa (artigo 3º, caput da Lei nº 8.666/1993) dentre aquelas que cumpram os padrões de qualidade socioambiental aplicáveis.

### **6.2 TRÊS PASSOS PRÁTICOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO CONCRETA DA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL**

"Há três passos principais para implementar as licitações sustentáveis e, assim, garantir que a contratação a ser celebrada se qualifique como a melhor opção para

a Administração, não apenas do ponto de vista da vantajosidade econômica – foco que costuma ser o principal na atuação do gestor público(...), mas também sob o prisma ambiental (TERRA *et al.*, 2015, p. 241).

A partir da alteração do artigo 3º da lei nº 8.666/93, com a inclusão da necessidade de que as licitações garantam a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, a análise da proposta mais vantajosa não pode considerar apenas a questão econômica, a verificação dos critérios socioambientais passou a fazer parte da análise da vantajosidade das propostas. Com isso, o foco ambiental sedimentou-se em definitivo na seara das contratações públicas.

### 6.2.1 Inserção de critérios socioambientais na especificação técnica do objeto

O primeiro passo diz respeito à escolha do objeto da licitação, quanto a suas especificações técnicas.

Para tanto, incumbe identificar, preliminarmente, com clareza e precisão, a demanda da Administração Pública. Dimensionada a necessidade, ela servirá de parâmetro para a pesquisa das soluções existentes no mercado visando atendê-la.

Não é por outra razão que o gestor público cabe apresentar a justificativa da contratação. É na exposição dos motivos "que encontramos as razões determinantes para a escolha empreendida, a partir da qual será viabilizada a definição do objeto do certame". (TERRA *et al.*, 2015, p. 242).

Complementa as autoras:

É premissa basilar das licitações públicas que seu objeto – compra, serviço, obra- seja descrito com nível de detalhamento adequado e suficiente para a plena caracterização da necessidade a ser atendida. É através do conjunto de especificações técnicas que se assegura a exata correlação entre o bem ou serviço a ser contratado e a satisfação efetiva daquela necessidade, e conseqüentemente do interesse público. Do contrário o certame falhará em seu propósito. (TERRA *et al.*, 2015, p. 242).

No entanto, embora o detalhamento do objeto seja essencial para o sucesso do certame, não pode resultar em um detalhamento excessivo a ponto de restringir a participação dos possíveis interessados. Essa é a regra, porém, devidamente justificada é perfeitamente aceita.

De acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União "as exigências inseridas no edital devem ser proporcionais ao fim que se busca atingir com a realização da licitação. Mais precisamente, os atributos técnicos exigidos na disputa têm que ser absolutamente relevantes, isto é, pertinentes para o específico objeto que se intenta contratar. O problema, portanto, não está em restringir, mas sim na justificativa que se apresenta para a restrição".<sup>19</sup> (TCU, 2012).

19 Acórdão n.º 1.932/2012 – Plenário, processo nº 36.666/2011-4, Rel. Ministro José Jorge.

Tal assertiva, também se aplica à licitação sustentável. TERRA, CSIPAI e UCHIDA, explicam que:

A exigência de caráter socioambiental deve ser adotada desde que haja justificativa robusta a demonstrar sua necessidade, relevância ou pertinência. A medida essencial a ser tomada é, sem dúvida, a formalização de justificativa técnica no processo, a cargo de profissional da área, elencando as razões que levaram à opção por aquela exata configuração do objeto da licitação. Em outras palavras, a definição dos critérios socioambientais que moldarão as propostas dos licitantes devera basear-se em fundamentos objetivos, que assegurem a proteção ao meio ambiente ao mesmo tempo em que satisfaçam adequadamente a necessidade concreta da Administração. (TERRA *et al.*, 2015, p. 247).

Portanto, a elaboração e documentação de justificativa técnica para a escolha e especificação do objeto para as licitações sustentáveis deve obedecer aos parâmetros legais sobre o tema, salientando que, tais documentos são de extrema importância no bojo dessas licitações.<sup>20</sup>

### 6.2.2 Inserção de critérios socioambientais nos requisitos de habilitação

Já o segundo passo para promover as licitações sustentáveis diz respeito à exigência de comprovação da habilitação do licitante, sobretudo habilitação jurídica e qualificação técnica.

A habilitação é fase essencial de qualquer licitação, pois é através de tais exigências que o licitante comprova possuir os requisitos essenciais para participar do certame e, conseqüentemente executar o serviço constante do objeto.

Todavia, por ser aspecto ligado à limitação da ampla competitividade do certame, as exigências de habilitação devem ser as mínimas possíveis. O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal dispõe que não pode ultrapassar aquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Percebe-se, pois, que também a Administração Pública deve perseguir o equilíbrio ténue entre a adoção de exigências de habilitação que assegurem a adequada execução do objeto da licitação e a proibição à restrição injustificada da competitividade ou isonomia do certame.

"Nas licitações sustentáveis, por óbvio, a premissa se mantém: deve ser demandado o cumprimento apenas dos requisitos de habilitação necessários para assegurar que o licitante disponha de capacidade efetiva e adequada, sob o ângulo dos parâmetros da proteção ao meio ambiente, para a plena execução contratual". (TERRA *et al.*, 2015, p. 253).

Também é imprescindível, complementa as autoras, "a formalização da respectiva justificativa de cunho técnico, a demonstrar a pertinência e relevância

20 O sítio "Compras Governamentais" fomenta a escolha de produtos sustentáveis, tendo em sua página um tópico referente ao tema. Para maiores informações, vide: < <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>>.

da exigência de habilitação embasada em parâmetros de qualidade ambiental." (TERRA *et al.*, 2015, p. 253).

Para a definição das exigências, alerta Terra *et al.* (2015) é de extrema importância a análise das prestações que serão envolvidas na execução do contrato, garantindo que a atuação futura do contratado, está de acordo com os critérios de sustentabilidade aplicáveis.

### 6.2.3 Inserção de critérios socioambientais nas obrigações impostas à contratada

Por fim, após a escolha e especificação técnica do objeto e a fixação de requisitos de habilitação para os licitantes, o terceiro passo para a implementação das licitações sustentáveis diz respeito à imposição de obrigações expressas ao contratado, com vistas a garantir que respeitará, no dia a dia de sua atuação, os parâmetros mínimos de proteção ao meio ambiente.

De fato, não basta assegurar que o produto ou serviço ofertado obedeça às especificações técnicas estabelecidas, ou que o licitante detenha a capacidade necessária para o adequado cumprimento do objeto contratual. É forçoso ir além, cabe a Administração Pública se certificar que a contratada durante a execução contratual atenderá os critérios de sustentabilidade ambiental estipulados.

"Cabe à Administração estipular obrigações mínimas ao contratado, a fim de neutralizar as prestações envolvidas no objeto contratual que possuam potencial de gerar prejuízos ambientais". (TERRA *et al.*, 2015, p. 255).

Portanto, é de extrema importância a fiscalização do efetivo cumprimento das obrigações contratuais, sobretudo aquelas relacionadas às exigências ambientais, a fim de assegurar efetividade de tais exigências, pois não podem ficar apenas no plano teórico.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sustentabilidade, em síntese conclusiva, é princípio constitucional que incide, de maneira vinculante, em todas as províncias do sistema jurídico – político. Desse modo merece guarida, como novo paradigma de promover o multifacetado reequilíbrio propício ao bem-estar duradouro.

O conceito de sustentabilidade utilizado neste artigo é o referente ao princípio constitucional – que independe de previsão legal para ter a sua eficácia. Tal princípio possui caráter vinculante e, com isso, tem a Administração Pública o dever de aplicar – dever este que, não cabe só ao ente público, mas a toda sociedade.<sup>21</sup>

21 Temos o dever de cuidar do meio ambiente. Fazemos isso com ações simples, como separar o lixo, usar xícaras no trabalho, diminuir o consumo de produtos que causam degradação ambiental (alimentos que usam agrotóxicos), bem como produtos, pode/deve a Administração Pública em suas compras, trocar o papel normal por papel reciclado.

Como exemplo dessa ajuda mútua entre os atores da sociedade, preceitua o artigo 225 da Magna Carta que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".<sup>22</sup>

Partindo das premissas declinadas, o mecanismo para concretizar o que preceitua o texto constitucional, está disposto no artigo 3º, da Lei n.º 8.666/1993 – a saber – as licitações sustentáveis. As licitações públicas podem ser compreendidas como sendo um procedimento administrativo que é composto por fases e atos que conduzirão à celebração de um contrato que será firmado juntamente com a Administração Pública.

Tal procedimento selecionará a pessoa física ou jurídica, privada ou pública, que contratará com a Administração Pública, desde que, encontrada a proposta mais vantajosa ao interesse público e respeitado o princípio da isonomia.

Desse modo, a licitação, partindo do que preceitua o artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993 deve destinar-se também, à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, posto que, este integra um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil<sup>23</sup>.

Portanto, a aplicação das licitações sustentáveis nas compras públicas além de ter guarida constitucional, também tem amparo legal, deve, portanto, a Administração Pública nas licitações, estabelecer critérios socioambientais em seus editais.

Depois dessa fase do procedimento licitatório, passa-se à contratação, também cabe à Administração, fomentar, nesta fase, o desenvolvimento sustentável - é de extrema importância a fiscalização do efetivo cumprimento das obrigações contratuais, sobretudo aquelas relacionadas às exigências ambientais, a fim de assegurar efetividade de tais exigências, pois não podem ficar apenas no plano teórico.

A preocupação com um ambiente ecologicamente sadio e equilibrado deve ser uma preocupação de todos, da sociedade, da Administração, pois a espécie humana corre perigo e, se deixarmos essa preocupação para depois, pode ser tarde.<sup>24</sup>

O Universo criado em perfeita harmonia e ainda em evolução e nós habitando o Planeta Terra, temos provocado o seu desequilíbrio através de diferentes ações.

E, disso, já tomamos consciência.

Muitos, em diferentes textos e momentos, falam a mesma coisa, convergindo opiniões e conclusões nas diversas áreas, tanto jurídicas, administrativas e quanto

22 Artigo 225, da Constituição Federal de 1998.

23 Artigo 3º, inciso II da Constituição Federal de 1988.

24 Vide, para aprofundamento, J.J. Gomes Canotilho, para o autor, para se chegar ao Estado de Direito Ambiental (ou Estado Sustentável) alguns pressupostos devem ser implementados. Dentre eles, destaca-se: a adoção de uma concepção integrada do meio ambiente; a institucionalização dos deveres fundamentais; e o agir integrativo da administração. (CANOTILHO, FERREIRA e LEITE, 2004.p.7-10.).

sociais, como na "*Laudato Si*", do Papa Francisco ou em Leonardo Boff, André Trigueiro e muitos outros, cientistas, estudantes e poetas.

O desenvolvimento tido como valor supremo e visto que tudo está intimamente relacionado, os problemas atuais requerem reflexão e ação sobre os diferentes elementos de uma ecologia integral que inclua claramente as dimensões humanas e sociais.

É urgente o "Cumpra-se" de leis e proposições sérias, de cidadãos conscientes e livres. E o assunto ainda não se esgota.

(...) pela minha voz cantam todos os pássaros, piam as cobras e coaxam as rãs, mugem todas as boiadas, que vão pelas estradas. Sou espiga e o grão que retornam à terra. Minha pena (esferográfica) é a enxada que vai cavando, é o arado milenário que sulca.

Trecho de "a Gleba me transfigura", Poema de Cora Coralina, Goiás Velho, Goiânia.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. **Copenhague: antes e depois**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco. Rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BIDERMAN, Rachel, MACEDO, Laura Silvia Valente de MONZONI, Mario, MAZON, Rubens (Coord.). Guia de compras sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. In: **O que é licitação**. Disponível em: <[http://www.cqgp.sp.gov.br/gt\\_licitacoes/publicacoes/Guia-de-compras-publicas-sustentaveis.pdf](http://www.cqgp.sp.gov.br/gt_licitacoes/publicacoes/Guia-de-compras-publicas-sustentaveis.pdf)>. Acesso em: 04 nov.2020.

BIM, Eduardo Fortunato. Considerações sobre a juridicidade e os limites da licitação sustentável. **Fórum de Contratação e de Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 108, p. 27-49, dez. 2010.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitações Sustentáveis: uso do poder de compra do estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

BOFF, Leonardo. **Virtudes para um outro mundo possível**. vol I: Hospitalidade: Direito & Dever de todos. Petrópolis: Vozes, 2005.

BRASIL – **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 25.out.2020.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente. Licitação sustentável**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/item/526>>. Acesso em: 25 out.2020.

BRASIL - Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 04 nov. 2020.

BRUNING, Rafael. **Reflexo do princípio da sustentabilidade no Direito Administrativo**. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/comissao-editorial/index.html>>. Acesso em: 25 out. 2020.

CANEPA, Carla. **Cidades sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: RCS, 2007.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *et al* (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva / Almedina, 2013.

CORALINA. Cora. Disponível em: <<http://poesiacontraaguerra.blogspot.com/2010/11/gleba-me-transfigura.html>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

\_\_\_\_\_ **Estado Constitucional Ecológico e democracia sustentada**. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato. Estado de Direito Ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto, DE ARAÚJO, André Fabiano Guimarães. **A Sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: Para além do ambientalismo e do desenvolvimento**. Disponível em: [https://mestrado.direito.ufg.br/up/14/o/artigo\\_prof\\_saulo.pdf](https://mestrado.direito.ufg.br/up/14/o/artigo_prof_saulo.pdf). Acesso em: 28 out.2020.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Comentários ao artigo 170, VI da Constituição do Brasil. In: CANOTILHO, J.J. Gomes *et al*. (Coords). Comentários à Constituição do Brasil. São: Saraiva/ Almedina, 2013.

FRANCISCO, Papa. Carta **Encíclica "Laudato Si"**. Sobre o cuidado da casa comum. 1.ed. São Paulo: Paulinas, 2015.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C**. Belo Horizonte, ano 13, n.51, p. 121-153, mar.2013.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**: Tradução de Sandra Valenzuela: Revisão técnica de Paulo Freire Vieira. 4.ed. São Paulo: Cortez,2007.

GIDDENS Anthony. **Sociologia**. Tradução de Ronaldo Cataldo Costa. 6.ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Tradução Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 1986.

MAFRA, Francisco. **Relações do Direito Administrativo com outros ramos do Direito e das Ciências Sociais**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=791](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=791)>. Acesso em: 04 nov. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENEGUZZI, Rosa Maria. Conceito de licitação sustentável. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

TERRA, Luciana Maria Junqueira, CSIPAI, Luciana Pires, UCHIDA, Mara Tieko. Formas práticas de implementação das licitações sustentáveis: três passos para a inserção de critérios socioambientais nas contratações públicas. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (Coord.). **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

TORRES, Rafael Lopes. Licitações sustentáveis: sua importância e seu amparo constitucional e legal. **Interesse Público – IP**. Belo Horizonte, ano 14, n.71, p.219-241, jan./fev.2012.

TRIGUEIRO, André. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/blog/andre-trigueiro/post/2018/12/31/sustentabilidade-e-sinonimo-de-sobrevivencia.ghtml>. Acesso em: 11 nov.2020.

## O PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### **Caroline Paludetto Pascuti<sup>1</sup>**

Graduada em Direito – PUCPR  
Graduada em Administração de Empresas – FAE  
Especialização em Direito Empresarial – PUCPR  
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE  
Analista de Controle – TCEPR

### **Emerson Zub<sup>2</sup>**

Graduado em Matemática – FAFI/UNESPAR  
Graduado em Direito – FAG  
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE  
Analista de Controle – TCEPR

### **Jaqueline Fernandes de Oliveira<sup>3</sup>**

Graduada em Ciências Contábeis e Direito – FESP  
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE  
Pós-Graduanda em Direito Empresarial – Faculdade Legale  
Assessora Técnica de Conselheiro – TCEPR

### **Thaiza Conceição Barbosa<sup>4</sup>**

Graduada em Direito – Unicuritiba  
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE  
Especialista em Direito Civil e Processual Civil – Unicuritiba  
Assessora Jurídica de Conselheiro – TCEPR

### **Wilson de Lima Junior<sup>5</sup>**

Técnico em Processamento de Dados – OPET  
Graduado em Gestão Pública – UFPR  
Graduado em Direito – FESP  
MBA em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo – FAE  
Diretor de Gabinete de Conselheiro – TCEPR

### RESUMO

O presente artigo tem o intuito de explicitar o Programa de Implantação do Sistema de Gestão de Riscos no Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio do qual se almeja obter um conhecimento amplo e detalhado dos processos desempenhados pela instituição para o fim de fomentar a transparência das suas atividades, aumentar a credibilidade e otimizar sua competência. A implementação deste programa foi exemplificada através dos dados de duas unidades do Tribunal

1 Contato: [carolpascuti@gmail.com](mailto:carolpascuti@gmail.com)  
2 Contato: [emerzub@gmail.com](mailto:emerzub@gmail.com)  
3 Contato: [jaquelinecfoliveira@gmail.com](mailto:jaquelinecfoliveira@gmail.com)  
4 Contato: [thaizacb@hotmail.com](mailto:thaizacb@hotmail.com)  
5 Contato: [necojr@hotmail.com](mailto:necojr@hotmail.com)

de Contas, a Coordenaria-Geral de Fiscalização – CGF e a Diretoria Jurídica – DIJUR, além destas muitas outras unidades estão envolvidas no programa, com amplo alcance e participação dos servidores, da qual é feita uma análise, tanto quantitativa quanto qualitativa, sobre o atingimento dos objetivos traçados na implementação deste programa.

## 1 INTRODUÇÃO

As instituições públicas vêm passando por uma transição decorrente de um olhar prospectivo a partir da implementação da administração gerencial<sup>6</sup> e da exigência de eficiência dessas entidades, diretamente ligada à capacidade, de maneira sistemática, de inovar, evoluir, trazer resultados mais significativos, de conhecer sua capacidade e tirar dela o máximo rendimento quanto ao atendimento das necessidades da população.

Essa exigência de eficiência da gestão pública tem implicado em um movimento de incursão de instrumentos de corporações privadas para melhoria dos processos gerenciais. Um desses instrumentos que vem ganhando notoriedade pela sua grande capacidade de preparar as instituições para tratar das incertezas e contingências é a gestão de riscos.

A gestão de riscos é uma ferramenta que compõe a boa governança administrativa, composta de um conjunto de atividades e mecanismos efetivados para identificar e tratar possíveis contingências que podem impactar nas atividades da organização.

Nos termos da norma ISO 9001:2015<sup>7</sup>, risco é o "desvio positivo ou negativo relacionado ao resultado esperado em um processo, projeto, ou qualquer outro objetivo". No mesmo enfoque, o COSO<sup>8</sup> estabelece que riscos são "eventos que podem gerar impacto tanto negativo quanto positivo ou ambos". Ratificando a definição, o guia PMBOK<sup>9</sup> define que "risco é um evento ou condição incerta que, se ocorrer, terá um efeito positivo ou negativo sobre pelo menos um objetivo do projeto".

6 A administração gerencial caracteriza-se pela existência de formas modernas de gestão pública, modificando os critérios de aplicação do controle dos serviços públicos, as relações estabelecidas entre o Poder Público e seus servidores e alterando, também, a própria atuação da administração, que passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a participação mais intensa dos cidadãos. Conceito de COELHO, Daniela Mello, in: Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. Revista de informação legislativa, v. 37, n. 147, p. 257-262, jul./set. 2000, disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/622>.

7 Em 2009, como resultado do esforço da Organização Internacional para Padronização (ISO) em definir um padrão internacional para a Gestão de Riscos corporativos, surge a ISO 31000. Esta norma apresenta princípios, diretrizes e oferece recomendações para o planejamento, implantação e execução de um processo de Gestão de Riscos em organizações públicas ou privadas. Em 2018 a ISO 31000 foi atualizada, a qual foca no papel da Alta Administração que deve garantir que a Gestão de Riscos seja integrada em todos os níveis e setores organizacionais.

8 COSO: *Committee of Sponsoring Organization da National Commission on Fraudulent Financial Reporting*. Em 2004, o COSO divulgou o "Enterprise Risk Management - Integrated Framework" (COSO-ERM ou COSO II), documento referência em Gestão de Riscos corporativos.

9 *Guide to the Project management body of knowledge: PMBOK*

Essa ideia de gerenciamento de riscos é utilizada na esfera privada há certo tempo, a partir do fim do Século XX. Decididamente ganhou força na esfera pública em 2009, através da "ISO 31000:2009 Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes", com versão atualizada em 2018, por meio da qual foram expostos princípios e informações basilares ao planejamento e implantação da gestão de riscos na esfera privada ou na administração pública<sup>10</sup>. Ressalta-se que essa norma foi elaborada com o fim de difundir esses valores estabelecidos e diretrizes para a gestão de riscos, aplicáveis aos mais diversos órgãos de diferentes setores.

Nesse contexto, algumas instituições públicas brasileiras instituíram programas de gestão de riscos, como exemplo o Tribunal de Contas da União<sup>11</sup>, o Superior Tribunal de Justiça<sup>12</sup>, o Tribunal Superior do Trabalho<sup>13</sup>, o Conselho da Justiça Federal<sup>14</sup>, a Controladoria-Geral da União<sup>15</sup>, o Ministério Público da União<sup>16</sup> e o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná<sup>17</sup>.

Pode-se dizer também que a prática do gerenciamento dos riscos nos Tribunais de Contas fomenta a transparência das suas atividades e, conseqüentemente, aumenta a sua credibilidade, pois, resta evidente a aptidão e disposição para lidar com eventos incertos, sendo possível a identificação de oportunidades e diminuição de danos, bem como atribuição objetiva de responsabilidades, práticas estas que claramente otimizam a competência que lhe é constitucionalmente atribuída. Tendo em vista que a gestão de riscos é um instrumento de efetividade do órgão, por assim dizer, asseveram Fortini e Sherman:

Uma das facetas mais importantes da governança é sua ênfase na prevenção e não na repressão de condutas desviantes. Daí o destaque dado a procedimentos e mecanismos de integridade como gestão de riscos, accountability, transparência, instâncias de auditoria, entre outros. (FORTINI; SHERMAN, 2017, p. 30).

Dentro desse movimento de governança orquestrado no sentido de modernização da gestão pública brasileira, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCEPR instituiu o seu Sistema de Gestão de Riscos, que será analisado sob o enfoque prático, efetivamente levado a efeito em nível de execução por esta instituição.

10 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. NBR ISO 31000: Gestão de Riscos. 2018.

11 Informações disponíveis em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/gestao-de-riscos/>.

12 Informações disponíveis em: [https://www.stj.jus.br/static\\_files/STJ/Institucional/Gestao%20estrategica/6\\_gestao\\_riscos\\_21jun.pdf](https://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Institucional/Gestao%20estrategica/6_gestao_riscos_21jun.pdf).

13 Informações disponíveis em: <https://www.tst.jus.br/gestao-de-riscos>.

14 Informações disponíveis em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/estrategia-e-governanca/gestao-de-riscos>.

15 Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/gestao-de-riscos>.

16 Informações disponíveis em: [http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/115713/PT\\_PGR\\_MPU\\_2017\\_78.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/115713/PT_PGR_MPU_2017_78.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

17 Informações disponíveis em: [https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset\\_publisher/1IKI/content/tribunal-inicia-capacitacoes-para-gestao-e-gerenciamento-de-risc-1/18319?inheritRedirect=false](https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1IKI/content/tribunal-inicia-capacitacoes-para-gestao-e-gerenciamento-de-risc-1/18319?inheritRedirect=false).

## 2 NORMATIZAÇÃO ACERCA DA GESTÃO DE RISCOS PARA OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Com objetivo de fortalecer a atuação dos Tribunais de Contas do Brasil, apreendeu-se necessário solidificar as bases internas das Cortes de Contas, para isso a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON elaborou uma série de resoluções orientativas acerca das diretrizes de aprimoramento das atividades desses órgãos de controle externo. Uma delas é a Resolução nº 04/2014, na qual se estabelece que:

Assim, a eficiência e a eficácia do Sistema de Controle Interno dos Tribunais de Contas oportuniza a correção de erros e deficiências estruturais, o que possibilita uma atuação mais efetiva por parte do controle externo (ATRICON, Resolução nº 04/2014, Anexo Único, p. 2).

Nesse sentido, tem-se que a partir dessas normativas, confirmou-se a ideia de parametrização para o aprimoramento dos procedimentos e atividades exercidas pelo controle interno da instituição, com vistas a melhorar a sua governança e consequentemente o exercício do controle externo.

O aprimoramento buscado exige uma melhoria constante na governança da instituição, que pressupõe um conhecimento amplo e detalhado dos pontos fortes e fracos, das contingências possíveis de serem verificadas, bem como das medidas possíveis de serem executadas para evitar ou mitigar danos e fomentar ou aproveitar oportunidades. Observou-se ser possível o atingimento de tal objetivo com a implantação de um sistema de gestão de riscos.

Ainda, cabe mencionar a Declaração de Vitória, elaborado no XXVII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado do exercício de 2013, na qual foi abordada a necessidade de desenvolvimento de meios para o eficaz exercício das funções institucionais dos Tribunais de Contas.<sup>18</sup>

Na sequência, no ano de 2014, foi publicado pela ATRICON o Marco de Medição do Desempenho - Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil, por meio do qual objetivou-se a verificação da atuação dos Tribunais de Contas, em razão da obediência às boas práticas internacionais e orientações elaboradas pela entidade, sendo um dos critérios de avaliação a utilização da gestão de riscos, conforme bem dispõe a Resolução nº 04/2014: "*os Tribunais de Contas do Brasil, no cumprimento das disposições constitucionais, promoverão a criação de sistemas de controle interno como instrumento de melhoria da governança, da gestão de riscos e do controle interno*".<sup>19</sup>

Nesse contexto, apreende-se que a gestão de riscos é um dos componentes da governança, que pode ser entendida como a forma que o poder da instituição será

18 Documento referência do XXVII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil Vitória - ES, 06 de dezembro de 2013, pág 1.

19 RESOLUÇÃO Nº 04/2014 DA ATRICON, ANEXO ÚNICO. Diretrizes, ponto 21, pág 9.

exercido, de que maneira se dará a utilização dos seus recursos, otimização da sua estrutura, bem como decisões baseadas nos seus princípios, com foco no alcance de seus objetivos, que no presente caso, deve ser assegurar o interesse público, por meio das suas atividades de controle.

Com o fortalecimento e real efetividade dos sistemas de controle interno de cada Tribunal de Contas, há de se falar na potencialização na atuação dos órgãos de controle e neste cenário surge a figura da gestão de riscos, por meio da qual são estabelecidos mecanismos para correção de erros nas atividades fim e internas dos Tribunais. O Tribunal de Contas da União – TCU trata do tema sob a seguinte perspectiva:

A sistematização da gestão de riscos em nível institucional constitui estratégia que aumenta a capacidade da organização para lidar com incertezas, estimula a transparência e contribui para o uso eficiente, eficaz e efetivo de recursos, bem como para o fortalecimento da imagem da instituição. (Manual de Gestão de Riscos do TCU, p. 17).

Primeiramente, riscos podem ser compreendidos pela possibilidade de ocorrência de algo, que uma vez materializado, certamente acarretará consequências. Ainda, podem consistir na probabilidade de acontecimentos de fatos, que venham trazer impactos à concretização dos objetivos de uma entidade, organização ou órgão público, ou seja, eventos que podem consistir em danos e perdas ou oportunidade e conveniências. O risco pode ser considerado uma oportunidade de aprimoramento ou identificá-lo pode evitar a ocorrência de um dano. Neste contexto, Marta Dulcélia Ávila traz a seguinte reflexão:

O risco é a possibilidade de que aquilo que é esperado não aconteça, o risco não implicará necessariamente em algo indesejável, já que os resultados em torno do esperado podem apresentar tanto benefícios como malefícios, dependendo se resultado estiver abaixo ou acima do esperado. Assim então, podemos reconhecer o risco como a probabilidade (chance) do indesejado acontecer ou de um evento adverso ao esperado se realizar. (ÁVILA, 2016, p. 183).

Em concordância com as primeiras exposições, as atividades ligadas ao controle do funcionamento do órgão merecem destaque, pois para que os eventos inesperados não afetem negativamente o trabalho, surgiu o instituto da gestão de riscos.

A partir do conceito de riscos, entender o que significa a gestão desses riscos se torna mais simples. Pode-se dizer que consiste em uma parte integrante da governança, em um conjunto de princípios que norteiam o cumprimento dos objetivos estabelecidos pela instituição, atividades devidamente delimitadas, responsabilidades claramente atribuídas, nas quais o intuito é a melhoria contínua do trabalho dos Tribunais de Contas. Acerca deste ponto, o TCU expõe: "A identificação dos riscos deve ser realizada em oficinas de trabalho ou, dependendo do objeto, pelo próprio gestor do risco".<sup>20</sup>

20 Manual de Gestão de Riscos do TCU, p. 20.

No processo de gerenciamento de riscos, a identificação e controle dos possíveis imprevistos traz notável segurança ao alcance dos objetivos estabelecidos, pois nesse caso, as providências mais adequadas podem ser tomadas a tempo de sua ocorrência, de forma a evitar danos ou oportunizar melhorias.

O gerenciamento dos riscos, além de ser uma das funções da governança, deve ser incorporado pelos Tribunais de Contas, juntamente com sua rotina organizacional, sendo o comprometimento do órgão fundamental para a sua efetividade e prática contínua.<sup>21</sup>

Através de metodologias e da instauração de políticas internas de natureza permanente, faz-se um diagnóstico dos objetivos e estratégias planejados pela instituição, ou seja, analisam-se de maneira mais criteriosa os processos e procedimentos adotados na atuação do órgão, no caso em apreço, nos Tribunais de Contas, no uso de suas atribuições, enquanto órgão de controle externo, com o fim de potencializar o alcance dos resultados pretendidos.

Em concordância com o mencionado, tem-se que outro conceito trazido pela Resolução nº 04/2014 da ATRICON, acerca dos Instrumentos de Eficiência dos Tribunais de Contas:

O agrupamento dos processos de trabalho deve focalizar as rotinas de forma sistêmica, considerando os riscos e relevância para o resultado da gestão, onde todas as áreas da administração atuam na busca de resultados efetivos, traduzidos em produtos ou serviços destinados a clientes internos e externos. (ATRICON, Resolução nº 04/2014, Anexo Único, p. 9).

Nesse contexto, com observância das normas gerais aplicáveis ao gerenciamento de riscos, bem como das especificidades trazidas pela ATRICON, o TCEPR de início ao seu Sistema de Gestão de Riscos.

### **3 APLICAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DE RISCOS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

O Sistema de Gestão de Riscos no TCEPR iniciou em abril de 2019, com a criação do Programa Implantação do Sistema de Gestão de Riscos do TCEPR – PROGERI e do Comitê Consultivo do Programa, por meio da Portaria nº 542/19<sup>22</sup>.

O PROGERI, criado inicialmente com prazo de duração de 18 meses, tem como finalidade maximizar a eficiência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, atribuir responsabilidades, auxiliar a tomada de decisões, assegurar o cumprimento dos objetivos estratégicos e institucionais da Corte, bem como agregar valor por meio

21 O Decreto nº. 9.203/2017 traz a seguinte definição de "Governança Pública":  
Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:  
I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

22 Publicada no DETC 2033, de 05 de abril de 2019.

da melhoria permanente dos processos de trabalho diminuindo vulnerabilidades e reforçando as fortalezas da instituição.

O Comitê Consultivo do Programa é formado pelos titulares da Diretoria Geral, da Diretoria de Planejamento, da Escola de Gestão Pública e do Controle Interno<sup>23</sup>, sendo encarregado da aferição do cumprimento dos objetivos e atividades do Programa.

Mediante a Portaria nº 591/19<sup>24</sup>, foi criada a Comissão de Gestão de Riscos, presidida pelo Diretor Geral do TCEPR e composta por servidores indicados pelos conselheiros, tendo por missão a avaliação dos resultados obtidos pelo Programa.

Por sua vez, a definição da Política de Gestão de Riscos e o Núcleo de Gestão de Riscos foram instituídos através da Resolução nº 72/19<sup>25</sup>, relatada pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares e aprovada por unanimidade pelo Tribunal Pleno do TCEPR em 12 de julho de 2019.

A Política de Gestão de Riscos do TCEPR define os objetivos, as diretrizes, os princípios, as instâncias responsáveis pelo Sistema de Gestão de Riscos, sua implantação e o processo de gerenciamento de riscos.

O Núcleo de Gestão de Riscos é unidade vinculada à Presidência<sup>26</sup>, cuja função é ser a unidade central de coordenação, supervisão e suporte do processo de gerenciamento de riscos, avaliando e propondo mudanças Sistema de Gestão de Riscos, monitorando riscos-chave e oportunidades, propondo limites de exposição a riscos, apreciando planos de resposta preventivo e/ou contingenciais elaborados pelos gestores de riscos e assessorando a Presidência e a Comissão de Gestão de Riscos.

Em setembro de 2019 foi disponibilizado o Manual de Gestão de Riscos<sup>27</sup>, documento essencial à implantação do Sistema de Gestão de Riscos, dando publicidade a objetivos, diretrizes, princípios e conceitos indispensáveis ao bom funcionamento dos processos de gerenciamento e de gestão de riscos, explanando as competências das instâncias responsáveis pelo sistema e descrevendo atividades que possam identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos, bem como para oferecer orientações específicas ao início da gestão interna de riscos no Tribunal de Contas e auxiliar na padronização, formalização e institucionalização do processo.

Além do Manual de Gestão de Riscos, foram disponibilizados diversos materiais, tais como planilhas, mapeamentos e roteiros, para dar suporte à implementação da gestão de riscos no TCEPR.

O PROGERI contou até o momento com a participação direta de 106 servidores do Tribunal de Contas nas reuniões técnicas de gerenciamento de riscos e gerou uma

23 As informações sobre a estrutura e as atribuições de cada uma dessas unidades constam do Regimento Interno do TCEPR, disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/7/pdf/00347285.pdf>

24 Publicada no DETC 2041, de 17 de abril de 2019.

25 Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/resolucao-n-72-de-3-de-julho-de-2019/322903/area/249>

26 Resolução nº 72/2019 do TCEPR, art. 8º, § 4º.

27 Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2019/10/pdf/00340956.pdf>

verdadeira cultura institucional no que diz respeito ao tema, com a identificação de 512 riscos e a proposição de 431 ações de mitigação, das quais 223 já se encontram implementadas, conforme tabela a seguir:

**Tabela 1**

	UNIDADES SUBORDINADAS À DG	UNIDADES SUBORDINADAS À CGF	TOTAL
Riscos Levantados	357	155	<b>512</b>
Ações de Mitigação	278	153	<b>431</b>
Ações Implementadas	161	62	<b>223</b>
Nº de Participantes	72	34	<b>106</b>

Fonte: autores

No Tribunal de Contas do Estado do Paraná as atividades administrativas são desempenhadas pelas Diretorias, subordinadas à Diretoria-Geral, conforme artigos 147, §1º, primeira parte, do Regimento Interno. Já as atividades técnicas são realizadas pelas Coordenadorias, subordinadas à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos termos do artigo 147, §1º, segunda parte, do Regimento Interno. A Diretoria-Geral e a Coordenadoria-Geral de Fiscalização subordinam-se exclusivamente ao Presidente do TCEPR e são unidades administrativas superiores na estrutura da Corte, de modo que todas as demais unidades se encontram subordinadas a uma delas, sendo as unidades fiscalizatórias subordinadas à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e as unidades administrativas subordinadas à Diretoria-Geral<sup>28</sup>.

Nas unidades subordinadas à Diretoria-Geral, foram tratados os seguintes processos/atividades<sup>29</sup>:

**Tabela 2**

UNIDADES	OBJETO
GP	Passagens aéreas
DA DF	Compras Diretas
DA CI	Almoxarifado
DG DA CI	Obras Solário
DG DA	Termos de Cooperação

28 Conforme art. 147, §2º do Regimento Interno do TCEPR. As informações sobre a estrutura e as atribuições de cada uma dessas unidades constam do Regimento Interno do TCEPR, disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2020/7/pdf/00347285.pdf>

29 As siglas encontram-se discriminadas em glossário.

UNIDADES	OBJETO
DTI	Comissão de Estratégia, Plataforma "low code", Links Internet e Impactos da COVID – Trabalho remoto durante o Teletrabalho.
CI	Análise das aquisições de bens e contratações de obras e serviços
DF	Processo de Pagamento e Retenção de ISS
DP	Distribuição de processos nos casos de afastamento de Membros e Autuação de Recursos
DGP	Folha de pagamentos de servidores e estagiários e Serviços Odontológicos
DCS	Atendimento de demanda externa de veículo de comunicação em tempo hábil e Processos em trâmite no tribunal transformados em notícia
DIJUR	Contencioso e audiências
EGP	Organização de cursos <i>online</i> , Programa de Capacitação do Controle Social e Elaboração de Cursos Ao vivo ( <i>Lives</i> )
DIPLAN	Gestão da Estratégia e Elaboração de Relatório de Atividades do TCEPR (encaminhado para a Assembleia Legislativa do PR)
Ouvidoria	Reclamação e Pedidos de Acesso à Informação e Atendimento de Solicitações
DG DCS DA	Reservas de salas de reunião (Subsolo)
DIPLAN (DA/DP/DGP/DCS/DIJUR)	Programa TC Resiliente

Fonte: autores

Nas Coordenadorias, por sua vez, foram examinados os seguintes objetos:

**Tabela 3**

UNIDADES	OBJETO
CGF	Elaboração do Plano Anual de Fiscalização - PAF e Índice de Transparência da Administração Pública – ITP
COP	Definição de amostra de auditoria e Visitas ao Local de Auditoria
CAUD	Realização de visitas técnicas a jurisdicionados ( <i>inspeções in loco</i> ) e Processo de Tomada de Contas Extraordinária
CAGE	Fiscalização preventiva de Editais de Licitações Municipais
CMEX	Recolhimento, baixa e quitação de sanções pecuniárias e restituições e Seleção das Recomendações
CGE	Emissão de Alertas e Certidões para obtenção de crédito e Prestação de Contas do Governador
CGM	Representação da Lei nº 8.666/1993
COSIF	Sistemas de Fiscalização e Gerência de Informações

Fonte: autores

Em razão da atual pandemia, o PROGERI foi prorrogado até o dia 03 de fevereiro de 2021, ou seja, precisamente até o fim da atual gestão<sup>30</sup>.

Em cumprimento ao artigo 12 da Resolução nº 72/2019, o PROGERI apresentou proposta de atualização da Política de Gestão de Riscos, com as sugestões feitas pelo grupo de trabalho do PROGERI e pela Comissão de Gerenciamento de Riscos. O processo foi distribuído e está sob relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Observando-se que o PROGERI não foi finalizado, ressalta-se que a análise será efetivada apenas sobre o que foi concluído e documentado até o momento.

## 4 APLICAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS NAS UNIDADES NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A implementação da gestão de riscos nas unidades se deu após a aprovação da Resolução 72/2019, que ocorreu em julho de 2019.

Para exemplificar a atuação da gestão de riscos no Tribunal, resolvemos utilizar duas unidades, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF e a Diretoria Jurídica – DIJUR, estas unidades correspondem a atividade-fim e atividade-meio respectivamente, o que permite uma visualização abrangente do trabalho de gestão de riscos efetivamente realizado.

### 4.1 COORDENADORIA-GERAL DE FISCALIZAÇÃO

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização possui a atribuição de "coordenar as atividades fiscalizatórias das Coordenadorias e promover o planejamento, a integração, o desenvolvimento e a melhoria dos processos de trabalho relacionados à fiscalização"<sup>31</sup>.

O processo de gerenciamento de riscos e oportunidades foi implementado com o fim de identificar, analisar, avaliar e elaborar as propostas de mitigação para os riscos relacionados à Elaboração do Plano Anual de Fiscalização – PAF e ao Índice de Transparência da Administração Pública – ITP. Destes selecionamos o gerenciamento efetivado sobre o PAF.

O Plano expõe as diretrizes de fiscalização previstas para o ano-calendário, realizadas por intermédio de diferentes instrumentos de fiscalização: auditorias, acompanhamentos, inspeções, levantamentos e monitoramentos. Assim, sem prejuízo de novas fiscalizações que porventura sejam motivadas ao longo do exercício, o PAF é o principal instrumento de consolidação e transparência das fiscalizações priorizadas pelo TCEPR anualmente.<sup>32</sup>

30 O Tribunal de Contas do Paraná tem gestão de 2 (dois) anos, segundo o artigo 120 da Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual nº 113/2005), sendo o atual Presidente o Conselheiro Nestor Baptista (2019-2020).

31 Conforme os termos do artigo 151 do Regimento Interno do TCEPR.

32 Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/plano-anual-de-fiscalizacao-paf/235000/area/47>

Para implementação do processo foi realizado o seu mapeamento com a utilização da notação *Business Process Model and Notation - BPMN*<sup>33</sup>, que consiste em uma notação padronizada pela *Object Management Group*<sup>34</sup> para mapeamento de processos com o objetivo de demonstrar de maneira simples, clara e objetiva o fluxo das tarefas realizadas, conforme anexo 1 – figura 1.

Após a identificação dos riscos que poderiam interferir no alcance do objetivo firmado, chegando-se ao montante de 12 riscos apurados, utilizou-se a matriz de probabilidade e impacto 5x5<sup>35</sup> considerando tanto a escala de probabilidade quanto a escala de impacto como: muito baixa, baixa, moderada, alta e muito alta, obtendo-se o resultado constante do anexo 1 - figura 2.

Com a tabulação dos dados levantados optou-se pelo tratamento de 5 riscos entre os 12 apontados, e para tal aplicou-se a matriz *Bow-Tie*<sup>36</sup>, que lista as causas dos riscos priorizados, suas consequências e sugestões de ações de mitigação preventiva e atenuante, a fim de que o objetivo do gerenciamento tenha êxito.

Dentre os 5 riscos elencados para tratamento, destacamos o seguinte: "CGF encontrar dificuldades no levantamento de dados ou na análise e tratamento dos dados levantados".

Neste risco foram estipuladas as prováveis causas como sendo:

falta de estrutura tecnológica ou pessoal qualificado na COSIF; falta de apoio da DIPLAN ou da DTI no levantamento ou análise de dados; e a ausência de trilhas de fiscalização sólidas e pré-definidas em conjunto pela CGF, COSIF e demais unidades.

Preventivamente listou-se as seguintes ações: "contratar a execução de atividades de levantamento e análise de dados; reforçar em quantidade e treinamento a equipe da COSIF; solicitar à DG apoio da DIPLAN e DTI; e executar o planejamento para elaboração de trilhas de fiscalização".

Ações que poderiam atenuar esse risco foram descritas como: "reforçar em quantidade a equipe responsável por elaborar o PAF e selecionar critérios alternativos às trilhas de fiscalização para seleção de demandas fiscalizatórias".

33 Business Process Model and Notation - BPMN é uma notação para modelagem de processos de negócio através do estabelecimento de um padrão para representar os processos graficamente, por meio de diagramas.

34 Object Management Group - OMG, é uma organização internacional que aprova padrões abertos para aplicações orientadas a objetos. Informações disponíveis em: <https://www.omg.org>.

35 As probabilidades de ocorrência variam de 10% (muito baixa) até 90% (muito alta) e crescem como uma progressão aritmética. No entanto, os efeitos ou impactos variam de muito baixo a muito alto, seguindo uma progressão geométrica de razão 2, o impacto dobra a cada nível, para o lado direito da matriz. A probabilidade de ocorrência de um evento de risco nunca poderá ser 0% ou 100%, pois o primeiro significa a impossibilidade de existir e a segunda possibilidade induz que o evento é certo, é um fato e não há incerteza, então não pode ser considerado um risco. (Manual de Gestão de Riscos TCEPR).

36 O método Bow-Tie, ou gravata borboleta, considerado uma evolução do diagrama de causa e efeito, consiste em identificar e analisar os possíveis caminhos de um evento de risco, dado que um problema pode estar relacionado a diversas causas e consequências. (Manual de Gestão de Riscos TCEPR)

Ressalta-se que ao se verificar a causa, listar ações preventivas e atenuantes, têm-se em mente evitar as consequências do risco priorizado para tratamento, que neste caso seria: fragilizar a qualidade dos dados empregados e prejudicar ou tornar incerta a seleção dos temas para o PAF; e deixar de identificar indícios de demandas fiscalizatórias prioritárias.

Após o risco apontado ser priorizado e estipuladas as formas de tratamento, passa-se a comunicação e monitoramento, que corresponde a se estabelecer um responsável pelo seu tratamento com prazos e medidas de mitigação que deverão ser implementadas.

No risco que utilizamos como modelo para demonstrar as fases de apuração e tratamento, estipulou-se o seguinte:

**Quadro 1**

EVENO DE RISCO	MITIGAÇÃO PREVENTIVA	MITIGAÇÃO ATENUANTE	RESPONSÁVEL	PRAZO
3. CGF encontrar dificuldades no levantamento de dados ou na análise e tratamento dos dados levantados	1A. Contratar a execução de atividades de levantamento e análise de dados. 1B. Reforçar em quantidade e treinamento a equipe da COSIF. 2. Solicitação à DG de apoio da DIPLAN e DTI. 3. Executar o planejamento para elaboração de trilhas de fiscalização.	1. Reforçar em quantidade a equipe responsável por elaborar o PAF. 2. Selecionar critérios alternativos às trilhas de fiscalização para seleção de demandas fiscalizatórias.	<b>Mitigação preventiva:</b> 1A. CGF (Rafael Ayres) solicita à Direção ou Presidência a autorização para contratação. 1B. CGF (Rafael Ayres) solicita à DG relocação de servidores para a COSIF. 2. CGF (Rafael Ayres) faz solicitação à DG. 3. Gerente de P&I (Alexandre Falla). <b>Mitigação atenuante:</b> 1. CGF (Rafael Ayres) ou CGF solicita à DG. 2. Gerente de P&I (Alexandre Falla).	<b>Mitigação preventiva:</b> 1A. Até 10/04. 1B. Até 20/03. 2. Até final de abril/20. 3. Ter uma primeira versão exequível até final de março/20, com testes, validação e aprimoramento ao longo de todo o ano. <b>Mitigação atenuante:</b> 1. Até final de maio/20. 2. Até final de maio/20.

Fonte: Relatório de Gestão de Riscos levantado pela CGF.

Com todo o trabalho realizado pela CGF, com o auxílio do Núcleo de Gestão de Riscos, pode-se conhecer melhor o processo mapeado, suas fragilidades, riscos e oportunidades de melhorias, com o fim de se obter a excelência na realização da Elaboração do PAF, permitindo que o direcionamento das fiscalizações a serem realizadas pelo Tribunal tragam o devido retorno a sociedade.

## 4.2 DIRETORIA JURÍDICA

A Diretoria Jurídica – DIJUR, corresponde a uma unidade da atividade meio do Tribunal de Contas, com o fim de instruir processos e requerimentos e de realizar o acompanhamento de processos judiciais, conforme previsto no artigo 159 do Regimento Interno do TCEPR.

O processo de gerenciamento de riscos e oportunidades foi implementado na DIJUR com o fim de identificar, analisar, avaliar e elaborar as propostas de mitigação para os riscos relacionados ao Processo Contencioso. Além do processo de contencioso, também foi efetivada a gestão de riscos nos processos de audiência.

Estabeleceram o contexto deste processo, e para tal foi necessária a compreensão do ambiente externo e interno no qual o processo está inserido, levantando seus objetivos, resultados, partes interessadas, ambiente organizacional,

sistemas, normas, critérios e parâmetros a serem empregados, ao se chegar nesse contexto realizou-se o mapeamento deste processo, também por meio da notação BPMN, conforme anexo 1 – figura 3.

Após a mapeamento, a DIJUR elencou 19 riscos que poderiam impactar o alcance do objetivo do processo analisado, e sob a perspectiva dos servidores envolvidos nesse levantamento, os riscos identificados foram analisados e avaliados de acordo com as escalas de probabilidade e impacto 5x5 considerando tanto a escala de probabilidade quanto a escala de impacto como: muito baixa, baixa, moderada, alta e muito alta, obtendo-se resultado constante do anexo 1 – figura 4.

A DIJUR deliberou pela priorização de 9 riscos entre os 19 elencados, e para tal aplicou-se a matriz *Bow-Tie*, resultando nas possíveis ações de mitigação a serem implementadas, a fim de que o processo analisado obtenha sucesso no gerenciamento de seus riscos.

Dentre estes 9 riscos destacamos o seguinte: "Perda do prazo para prestar as informações". Tal risco consiste na perda de prazo para apresentação de informações de autoridade em mandados de segurança impetrados contra atos do Tribunal de Contas, ou seja, a defesa judicial da Corte.

Neste risco estipularam as prováveis causas como sendo:

não encaminhamento da informação para assinatura da autoridade; o gabinete não observar a peça que necessita de assinatura; autoridade não estar disponível para assinatura das informações; não levar a peça ao protocolo judicial; e contagem equivocada do prazo.

Para a mitigação preventiva deste risco é possível priorizar as informações com conferência diária até o cumprimento do prazo. E em relação a mitigação atenuante pode-se cumprir a obrigação fora do prazo.

Ressalta-se que ao se verificar a causa, listar as mitigações preventiva e atenuante, o objetivo principal consiste em se evitar as consequências deste risco, que no caso em tela consiste:

na inexistência ou desconsideração dos argumentos apresentados pelo Juízo; maior probabilidade de decisão judicial desfavorável; aumento do sucesso de demandas propostas contra o TCEPR; e perda da segurança jurídica das decisões tomadas pelo TCEPR.

Conforme exposto, após a priorização dos riscos elencados, onde se analisou e apontou a forma de mitigá-lo, passou-se a fase de comunicação e monitoramento, onde a DIJUR estabeleceu responsáveis pelo tratamento, estipulando prazos e ações de mitigação que deveriam ser implementadas.

Nesta etapa, a unidade optou por monitorar 11 eventos de risco, conforme descritivo constante do anexo 1 – figura 5.

Percebe-se que o trabalho realizado pela DIJUR, com o auxílio do Núcleo de Gestão de Riscos, teve a finalidade de identificar os principais riscos que possam impactar o processo contencioso.

Os planos de mitigação dos riscos priorizados foram colocados em prática de modo tempestivo, ao que se percebe pela tabela de responsáveis, que a grande maioria deles teve a ação posta em execução imediatamente, estando todas as demais em andamento.

Ao se realizar esse gerenciamento, a unidade conseguiu ter uma visão do todo, podendo estruturar de forma racional e eficiente seus recursos para que o maior objetivo da instituição possa ser alcançado, que é a obtenção de um Tribunal com mais resultados que beneficiem a sociedade, com boa relação custo-benefício da suas atividades.

Ressalta-se que o processo de gerenciamento de riscos está em implementação nas diversas unidades do TCEPR, com amplo alcance e participação efetiva dos servidores.

## 5 ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS EFETIVADO NO TCEPR

Feita essa breve apresentação do processo de gestão de riscos realizado pelo TCEPR cumpre por fim fazer uma análise crítica sobre ele, apontando os resultados esperados, obtidos, eventualmente frustrados e ainda em consolidação, bem como alguns apontamentos acerca dos pontos críticos do processo.

No aspecto quantitativo, o PROGERI foi estabelecido em ciclos, com metas separadas de acordo com a natureza da unidade, sendo que o objetivo final é alcançar todas as unidades da Corte, com pelo menos três processos mapeados em cada unidade subordinada à Diretoria Geral e dois processos nas unidades subordinadas à Coordenadoria-Geral de Fiscalização. O objetivo está sendo devidamente cumprido dentro do cronograma, sendo que há dois processos em andamento, na CAGE e na CGM, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 4

UNIDADES DA ÁREA-MEIO		UNIDADES DA ÁREA-FIM	
UNIDADE	Nº DE PROCESSOS	UNIDADE	Nº DE PROCESSOS
DA	6	CAUD	2
DF	4	COP	2
DTI	4	CGE	2

UNIDADES DA ÁREA-MEIO		UNIDADES DA ÁREA-FIM	
UNIDADE	Nº DE PROCESSOS	UNIDADE	Nº DE PROCESSOS
DGP	4	CMEX	2
DCS	4	COSIF	2
DG	3	CGF	2
EGP	3	CAGE	1
CI	3	CGM	1
Ouvidoria	3	Obs.: A CAGE e a CGM possuem processos em análise.	
DIPLAN	3		
DIJUR	3		
DP	3		

Fonte: autores

Já sob o enfoque qualitativo, os objetivos eram: aperfeiçoar continuamente os métodos e processos de trabalho; potencializar o alcance dos objetivos estratégicos; valorizar a instituição; identificar vulnerabilidades e oportunidades atinentes ao desempenho do TCEPR; sistematizar, integrar e padronizar de tarefas, processos e atividades; proporcionar a melhoria constante do ambiente organizacional; emprego das metodologias e boas práticas nacional e internacionalmente reconhecidas que melhor se ajustem ao funcionamento do TCEPR; integral aderência a exigências legais e regulatórias; estabelecimento de níveis de risco adequados; qualificação e tempestividade das informações disponíveis; e capacitação de membros, servidores e demais interessados.

Do ponto de vista qualitativo os objetivos têm sido alcançados de maneira paulatina e de acordo com o previsto, sendo que os principais ganhos foram a melhoria substancial de todos os processos de trabalho da Corte e o estabelecimento de uma cultura interna acerca da gestão de riscos, sendo que nos trabalhos de monitoramento foi observado que algumas unidades estenderam a análise de gestão de riscos para processos e atividades que não compunham o planejamento inicial.

Dentro desses objetivos o que se observa com maior destaque é o de sistematizar, integrar e padronizar tarefas, processos e atividades, visto que a metodologia de gestão de riscos por meio do uso da notação BPMN permitiu mapear os processos de maneira integral, com o fluxo adequado, compreendendo os seus subprocessos e tarefas realizadas.

Esse mapeamento se verificou um dos pontos mais importantes e eficientes do processo de gestão de riscos, na medida em que permitiu um conhecimento aprofundado e detalhado de cada processo e dos riscos existentes em cada momento

de seu fluxo. Outra virtude da ferramenta é que mesmo com algumas falhas na sua execução, é possível chegar a resultados excelentes no processo de gestão de riscos.

De extrema relevância é a seleção dos servidores de cada unidade que devem compor a equipe de gestão de riscos. Há necessidade de que conheçam bem o processo objeto de gerenciamento tanto do ponto de vista teórico, do modelo ideal de realização, quanto do ponto de vista prático, de como é levado a efeito, a fim de que o seu mapeamento seja integral e bem detalhado, com identificação dos riscos de forma mais completa possível, bem como sejam levantadas as possibilidades e competências para evolução da execução do processo. A partir dessa escolha, a adequada capacitação dos servidores no tema de gestão riscos, com elaboração do Manual de Gestão Riscos, treinamentos internos e externo e palestras com professores renomados no tema.<sup>37</sup>

Na efetiva execução da atividade de gerenciamento de risco, a elaboração de roteiro por etapas em planilhas do Microsoft Excel foi salutar para tornar a análise objetiva e prospectiva. O ponto que gerou maior dificuldade foi a aplicação da matriz Bow-Tie, especificamente a distinção entre riscos, causas e consequências, momento em que as competências anteriormente citadas em relação aos membros da equipe de gestão de risco possuem ainda maior relevância.

Alguns pontos que apresentam oportunidade de melhoria são os relacionados à capacitação dos servidores no tema de gestão de riscos, pois, inicialmente gerou dificuldades na execução da ferramenta, de modo que se fazem necessárias ações de treinamentos específicos para que os servidores envolvidos no processo estejam em contato constante e evolutivo sobre o tema, inclusive com práticas modernas para sua efetivação, para que a execução interna obtenha os melhores resultados possíveis.

Outro ponto em que há necessidade de aprimoramento é a análise transversal dos riscos, sob o enfoque de medidas que devem ser adotadas por outras unidades e até por outros órgãos. Um exemplo é a necessidade de se trabalhar junto com o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná para que haja uma forma adequada de comunicação entre os órgãos dentro do Sistema Projudi, que inexistente atualmente.

É salutar ainda citar que também foram realizadas atividades externas, voltadas aos jurisdicionados do TCEPR, que tiveram como objetivo fomentar a adoção da ferramenta nas instituições que são fiscalizadas pelo Tribunal de Contas, o que tornou a Corte referência para outras instituições. Neste tópico foram realizados encontros nas cidades de Curitiba-PR<sup>38</sup>, Paranaguá-PR, Apucarana-PR, Londrina-PR, Francisco Beltrão-PR, Guarapuava-PR e Foz do Iguaçu-PR, dentre outras.

37 Como exemplos podem ser citados o Workshop realizado em junho de 2019 com o Prof. Horácio Saboia Vieira, auditor de controle externo do TCU e a Palestra do Professor Sidnei Furtado, promotor da campanha Construindo Cidades Resilientes da Organização das Nações Unidas (ONU), efetuada em setembro de 2019;

38 Seminário realizado em Curitiba sobre o tema no dia 06/11/2019: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/presencial-apresentacao-do-manual-de-gestao-de-riscos-casos-praticos-curitiba/325251/area/59>

Por fim, cabe o apontamento de que o PROGERI continua em execução, de modo que os resultados apresentados ainda serão potencializados até a sua conclusão, bem como que constitui etapa inicial de todo o processo de gestão de riscos do TCEPR, que será contínuo e constantemente aprimorado, tendo se revelado uma ferramenta salutar na busca por maior eficiência no cumprimento de sua missão constitucional.

No sentido do aprimoramento, é pertinente ressaltar que os próximos ciclos de trabalho apresentam proposta de inclusão da gestão de riscos como um pilar do planejamento estratégico do TCEPR, com subordinação do Núcleo de Gestão de Riscos à DIPLAN, a fim de tornar a sua implementação uma ferramenta de planejamento de médio e longo prazo para todas as ações da Corte.

## 6 CONCLUSÃO

Por meio deste artigo procuramos demonstrar como foi efetivada a primeira etapa do processo de gerenciamento de riscos do TCEPR. Pudemos observar que o trabalho foi bem sucedido, muito em razão de ter tido um adequado planejamento, estabelecer etapas de treinamento de pessoal, tanto de maneira geral sobre o tema, quanto específica para a execução.

Observa-se ainda que o gerenciamento de riscos é um processo contínuo, que se vincula ao próprio planejamento da organização e uma vez que seja realizado com acurácia, trará benefícios na realização de praticamente todos os processos de trabalho, especialmente porque as decisões tomadas nesse contexto tendem a evitar os perigos e surpresas em seu percurso e, portanto, ser mais eficientes.

Relevante ainda observar que o processo de gerenciamento de riscos analisado pode ser de grande valia como referência para outras entidades públicas, especialmente outros tribunais de contas, diante da semelhança estrutural.

## REFERÊNCIAS

ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Resolução Atricon nº 04/2014 – Controle Interno dos TCs, disponível em: <https://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-042014-controle-interno-dos-tcs/#:~:text=Aprova%20as%20Diretrizes%20de%20Controle,%20integrante%20do%20Anexo%20Único.>

ÁVILA, Dulcéia Gurgel Ávila. Gestão de Riscos no Setor Público. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 12(2), 179-198, disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v12i2.110>.

BRASIL, CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, Manual de Gestão de Riscos, disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/estrategia-e-governanca/gestao-de-riscos>.

BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, Portaria nº 915/2017, Institui a Política de Gestão de Riscos – PGR do Ministério da Transparência, Fiscalização e

Controladoria-Geral da União (CGU), disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41823>.

BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. Portaria nº 78 de 08/08/2017. Institui a Política de Gestão de Riscos do Ministério Público da União, disponível em: [http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/115713/PT\\_PGR\\_MPU\\_2017\\_78.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/115713/PT_PGR_MPU_2017_78.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

BRASIL, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Gestão de Riscos 2016. Brasília: STJ, 2016, disponível em: [https://www.stj.jus.br/static\\_files/STJ/Institucional/Gestao%20estrategica/6\\_gestao\\_riscos\\_21jun.pdf](https://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Institucional/Gestao%20estrategica/6_gestao_riscos_21jun.pdf).

BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Resolução 287/2017, Manual de Gestão de Riscos do TCU, 2017, disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/>.

BRASIL, TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Plano de Gestão de Riscos, 2015, disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/73831/2015\\_plano\\_gestao\\_riscos\\_set\\_tst\\_v1\\_1.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/73831/2015_plano_gestao_riscos_set_tst_v1_1.pdf?sequence=6&isAllowed=y).

COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. Revista de informação legislativa, v. 37, n. 147, p. 257-262, jul./set. 2000, disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/622>.

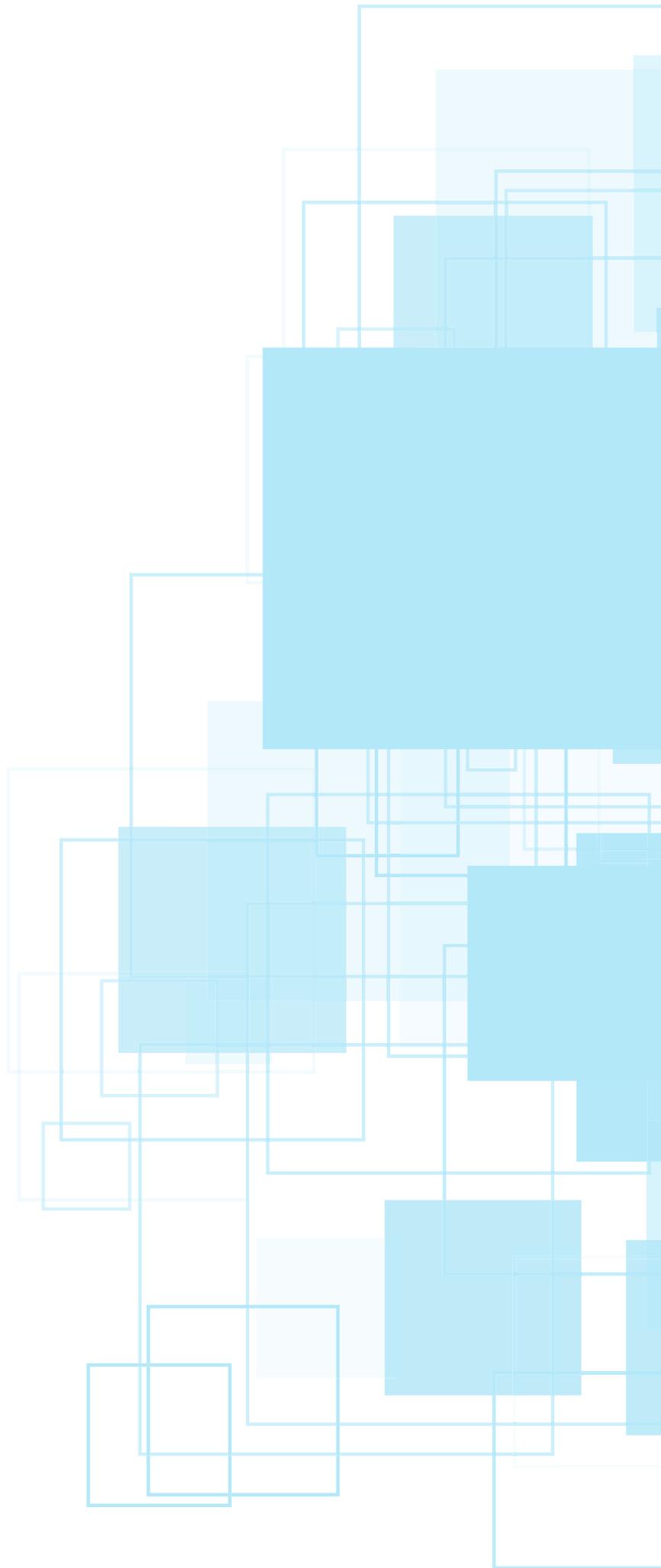
FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017, disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corrupcao.pdf>.

PARANÁ (PR). Lei Complementar Estadual nº 113/05, de 15/12/2005. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2020/7/pdf/00347285.pdf>.

PARANÁ (PR) TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Manual de Gestão de Riscos do TCEPR, 1ª edição, 2019, disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2019/10/pdf/00340956.pdf>.

PARANÁ (PR). TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, Resolução nº 01/2006, de 24/01/2006. Regimento Interno do TCEPR, disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2020/7/pdf/00347285.pdf>.

PARANÁ (PR) TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, Resolução nº 72/2019, de 03/07/2019. Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2019/7/pdf/00337988.pdf>.



# ACÓRDÃOS

## PREJULGADO Nº 29 REGIMENTO INTERNO – ARTIGO 341 – RELATORIA INTERPRETAÇÃO

PROCESSO Nº : 631642/20  
ASSUNTO : PREJULGADO  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

### ACÓRDÃO Nº 1138/21 – TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Prejulgado. Interpretação do art. 341 do RI-TCEPR. Interpretação restritiva. Finalidade da norma. Relator que levou o feito a julgamento ou cuja divergência tenha prevalecido.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Prejulgado instaurado a partir de deliberação contida no Acórdão nº 940/20 do Tribunal Pleno, proferido em sede de Conflito de Competência nº 209584/20, para o fim de sedimentar entendimento sobre a interpretação do art. 341 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Mencionado Conflito de Competência foi suscitado pelo Conselheiro FÁBIO CAMARGO, diante da redistribuição do Recurso de Revista nº 77142-8/19 (interposto contra decisão proferida nos autos de Tomada de Contas Extraordinária nº 615107/16) em razão do seguinte contexto fático-processual:

A mencionada Tomada de Contas Extraordinária derivou de Comunicação de Irregularidade inicialmente distribuída ao Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, que determinou o processamento da primeira (peça nº 11 dos autos originários).

Tendo sido eleito Presidente do Tribunal o Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, o feito foi redistribuído ao Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, com fulcro no art. 338-A, III, do Regimento Interno (peça nº 93 dos autos originários).

Com a interposição do mencionado Recurso de Revista, após a sua preliminar admissibilidade (peça nº 124 dos autos originários), o feito recursal foi distribuído ao Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (peça nº 126 dos autos originários)

que, por sua vez, determinou a sua redistribuição com fulcro no art. 341 do Regimento Interno desta Corte de Contas (peça nº 129 dos autos originários).

Por conseguinte, foi designado relator o Conselheiro FÁBIO CAMARGO que suscitou o relatado Conflito de Competência, sustentando que o termo contido na norma regimental supra, "relator do processo originário", refere-se a quem proferiu decisão definitiva no processo, sendo inaplicável em caso de despachos que visam o mero impulso processual, tais como os praticados pelo Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Já o Suscitado, defendeu que a diferenciação da natureza do despacho/decisão proferidos nos processos não têm o condão de influenciar na regra de distribuição, razão pela qual, tendo atuado quando da Tomada de Contas Extraordinária, não poderia relatar o respectivo recurso.

Conforme Ata de Sessão Ordinária nº 25 do Tribunal Pleno, do dia 26 de agosto de 2020, publicada no DETC nº 2386, foi formalizada a proposta de Instauração de Prejulgado, sendo designado este Relator, nos termos do art. 16, LV, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Distribuídos os autos nos moldes do art. 410 e seguintes do mencionado diploma legal, sobreveio o Parecer nº 33/21 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, firmado pela d. Procuradora-Geral VALÉRIA BORBA, destacando que:

- a) O art. 341 do Regimento Interno trata de regra de distribuição e não de causa de impedimento, motivo pelo qual é incabível correlacioná-lo com o disposto no art. 144 do Código de Processo Civil;
- b) Enquanto as causas de impedimento resultam em nulidade absoluta, o equívoco na distribuição importa em mero vício procedimental;
- c) Apenas aqueles que proferiram o voto vencedor ou o voto vencido devem ser afastados da distribuição, não abarcando, portanto, outros que tenham exercido a relatoria;
- d) Esse raciocínio é compatível com a particularidade do Tribunal de Contas, que conta com pequena quantidade de julgadores;
- e) No que toca a natureza jurídica da regra supra, diversa é àquela quanto ao pedido de rescisão, por se tratar também de causa de impedimento;
- f) O modelo de organização do Tribunal de Contas impede alcançar um plano ideal, considerando que a "*estrutura legal atribui o julgamento dos processos de contas, desde sua fase inicial, a órgãos colegiados*";
- g) Os artigos 341 e 495 parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte de Contas devem ser interpretados restritivamente.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Interno deste Tribunal de Contas, mais especificamente a extensão do termo "Relator do processo originário ou que prolatar voto vencedor", contido na norma citada:

Cinge-se a controvérsia à interpretação do art. 341 do Regimento Art. 341. Tratando-se de recurso de revista, recurso de revisão e pedido de rescisão, não se fará a distribuição ao Relator do processo originário ou que prolatar voto vencedor.

O mencionado dispositivo legal visa tratar unicamente de regra de distribuição, mas que, por efeito reflexo, pode importar em uma das hipóteses de impedimento do art. 128 da LC 113/05 c/c art. 144, II, do Código de Processo Civil e do art. 495, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas. Tanto essa causa reflexiva, quanto a extensão do termo já destacado devem ter como base a interpretação teleológica da norma.

Como bem ponderado pelo d. Ministério Público de Contas, a essência da norma em estudo reside na regulamentação do exercício do duplo grau de jurisdição desta Corte de Contas, a fim de garantir que os Recorrentes ou Requerentes possuam efetivamente a possibilidade de reexame da matéria já analisada. Vale dizer, a eficácia plena da rediscussão da decisão combatida naturalmente se situa na necessidade da atuação de um novo julgador, para que se tenha um segundo juízo, que poderá ser divergente ou convergente com a anterior, ainda que parcialmente, claro, limitado às hipóteses e critérios do respectivo instrumento processual.

Obviamente, dentro do contexto deste Tribunal de Contas, onde o número de julgadores é diminuto, não se pode exigir que todo o colegiado envolvido no reexame não tenha participado do primeiro julgamento, porém, o Relator é peça crucial.

A fim de traçar um paralelo, oportuno o destaque do dispositivo do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que trata da distribuição dos processos:

Art. 180. Nos embargos infringentes e de nulidade em matéria criminal, nas ações rescisórias, nas revisões criminais e nos recursos de decisões administrativas de competência do Órgão Especial, não se fará a distribuição, como Relator e Revisor, sempre que possível, a Desembargador que tenha participado de julgamento anterior.

Raciocínio semelhante segue o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, ao tratar das Ação Rescisória de da Revisão Criminal:

Art. 76. Se a decisão embargada for de uma Turma, far-se-á a distribuição dos embargos dentre os Ministros da outra; se do Plenário, serão excluídos da distribuição o Relator e o Revisor.

Art. 77. Na distribuição de ação rescisória e de revisão criminal, será observado o critério estabelecido no artigo anterior.

(...)

Melhor especificando o tema e bem se amoldando à realidade desta Corte de Contas, embora guardada as particularidades, assim trata o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

Art. 121 Os processos referentes a recursos, revisão, reexame de Conselheiro e pedido de reapreciação serão distribuídos por sorteio entre os Conselheiros, ficando impedido de relatá-los o **Relator e, caso vencido, quem tenha proferido o voto vencedor do acórdão**, da decisão ou do parecer prévio no processo originário.

§ 1º O primeiro recurso protocolado no Tribunal tornará prevento o Relator para eventual recurso subsequente interposto contra o mesmo acórdão ou decisão ou nos casos previstos no art. 119-C.

§ 2º Os recursos de agravo e de embargos de declaração serão distribuídos ao Relator e, caso vencido, ao autor do voto vencedor.

§ 3º O Conselheiro que subscrever recurso de reexame fica impedido de relatar o respectivo processo. (grifamos)

Outrossim, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, aborda o tema nos seguintes termos:

Art. 278. Cabem os seguintes recursos nos processos do Tribunal:

I - recurso de reconsideração;

II - pedido de reexame;

III - embargos de declaração;

IV - recurso de revisão;

V - agravo.

§ 1º Excetuados os embargos de declaração e o agravo, os recursos de que trata este artigo deverão ser distribuídos, mediante sorteio, a **relator diverso daquele que tiver proferido o voto condutor da decisão recorrida**, a quem compete o exame de admissibilidade e mérito.

(...) (grifamos)

Não diferindo, é o teor do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Art. 335. O recurso ordinário será interposto, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da decisão, na forma prevista no art. 168 deste Regimento, e deverá conter:

(...)

§ 1º O recurso ordinário será apreciado pelo Tribunal Pleno e a sua distribuição não poderá recair no Relator do acórdão recorrido.

(...)

Art. 350. O pedido de reexame será interposto uma única vez, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência do parecer prévio, na forma prevista no art. 168 deste Regimento, e conterà:

(...)

Parágrafo único. O pedido de reexame será apreciado pelo Colegiado que emitiu o parecer prévio e sua distribuição não poderá recair no Relator do processo de prestação de contas, ou, se vencido o Relator, no prolator do voto vencedor.

(...)

Art. 358. O pedido de rescisão será distribuído a um Relator que não tenha funcionado nessa qualidade no julgamento que lhe tenha dado causa ou nos recursos interpostos.

Dentro deste contexto, fica claro que o legislador, ao se valer do termo "Relator do processo originário" não pretendia abarcar as situações em que o Relator designado tenha apenas atuado como mero impulsor processual, ou seja, sem proferir decisões de mérito.

Nesse sentido, bem destacou o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

(...) entende-se que o dispositivo integra a regulamentação do exercício do duplo grau de jurisdição no âmbito do Tribunal de Contas, atribuindo a condução do Recurso de Revista, do Recurso de Revisão, e do Pedido de Rescisão, a julgador distinto, como forma de viabilizar a nova apreciação da matéria por órgão colegiado diverso, quando legalmente possível.

Considerando, pois, que tal dispositivo veicula apenas limitação procedimental específica, e não hipótese de impedimento, conclui-se que apenas estará afastado da distribuição o relator do processo originário, cujo voto tenha sido vencedor no julgamento, e, quando o voto do relator for vencido, também estará afastado da distribuição o julgador que tenha inaugurado a divergência vencedora, a quem incumbirá a lavratura do Acórdão.<sup>1</sup> Outros julgadores que porventura tenham exercido a relatoria durante certo período, sem, no entanto, figurarem nas duas situações mencionadas, não devem ser afastados da distribuição.

Nesse passo, por não envolver eventual impedimento do julgador, a adequada interpretação do art. 341 do RITCEPR não demanda investigação sobre o teor de decisões ou despachos eventualmente prolatados por relator originário que, no curso do processo, tenha deixado a relatoria. Trata-se de restrição objetiva, aplicável, por força do dispositivo regimental, apenas ao Relator que apresentar voto nesta condição, e ao Relator para Acórdão, quando vencida a proposta apresentada por aquele.<sup>1</sup>

Logo, a fim de pacificar a compreensão do art. 341 do Regimento Interno desta Corte de Contas, conforme manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, deve o mencionado dispositivo legal ser interpretado de forma restritiva no sentido da vedação de distribuição de recurso de revista, recurso de revisão e pedido de rescisão para os Relatores *de fato*, ou seja, aquele que tenha levado, no exercício da relatoria, o feito a julgamento e aquele que tenha inaugurado a divergência vencedora.

## 2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho VOTO no sentido de que este Tribunal fixe o seguinte entendimento:

O art. 341 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas deve ser interpretado de forma restritiva, no sentido da vedação de distribuição de recurso de revista, recurso de revisão e pedido de rescisão para os Relatores de fato dos autos originários, quais sejam, aqueles que tenham levado, no exercício da relatoria, o feito a julgamento, e aqueles que tenham inaugurado a divergência vencedora.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em aprovar o seguinte Prejulgado no sentido que o Tribunal fixe o seguinte entendimento:

<sup>1</sup> Peça nº 05, fls. 04.

I - O art. 341 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas deve ser interpretado de forma restritiva, no sentido da vedação de distribuição de recurso de revista, recurso de revisão e pedido de rescisão para os Relatores de fato dos autos originários, quais sejam, aqueles que tenham levado, no exercício da relatoria, o feito a julgamento, e aqueles que tenham inaugurado a divergência vencedora.

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

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

Tribunal Pleno, 26 de maio de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 14.

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
**Conselheiro Relator**

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Vice-Presidente no exercício da Presidência**

## PREJULGADO Nº 30

### CONTRATO DE GESTÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS SISTEMA DE INFORMAÇÃO

PROCESSO Nº : 368119/20  
ASSUNTO : PREJULGADO  
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

#### ACÓRDÃO Nº 1271/21 – TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Prejulgado. Prestação de Contas dos repasses efetuados em decorrência da formalização de Contratos de Gestão. Dever de envio de dados e informações pormenorizados aos sistemas deste Tribunal de Contas. Dados referentes a Contratos de Gestão com serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado da esfera Estadual devem ser informados nos sistemas SEI-CED e SIAP. Dados referentes a Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado da esfera Municipal devem ser informados no SIT, até que sejam disponibilizados módulos apropriados no sistema SIM-AM. O envio de dados da folha de pagamento ao SIAP torna desnecessária a discriminação da folha na prestação de contas do Contrato de Gestão no SIT. Os Serviços Sociais Autônomos e as entidades da Administração Indireta das esferas estadual e municipal devem continuar a apresentar as Prestações de Contas Anuais. As prestações de contas dos Contratos de Gestão firmados com entidades privadas qualificadas como Organização Social devem ser apresentadas no SIT. Modulação de efeitos. Exigibilidade a partir do exercício de 2022.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Prejulgado de iniciativa do Presidente deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 410, do Regimento Interno, em atenção à solicitação da Coordenadoria-Geral de Fiscalização constante do Ofício nº 29/2020 (peça 02), objetivando a definição da forma de prestação de contas dos Contratos de Gestão nos sistemas utilizados por esta Corte.

A solicitação foi motivada pelas dúvidas acerca das obrigações oriundas da celebração de Contratos de Gestão, em razão da pluralidade de significados que lhe são atribuídos pelo ordenamento jurídico, bem como pela divergência de entendimentos acerca de sua natureza, constatada entre o Acórdão nº 1782/13 – Tribunal Pleno (proferido nos autos de Consulta nº 66886/13), o art. 227, parágrafo único, do Regimento Interno (cuja redação foi definida pela Resolução nº 73/2019) e o posicionamento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2015.

Também foi assinalada a necessidade da definição de um entendimento uniforme acerca dos procedimentos de prestação de contas das despesas decorrentes dos Contratos de Gestão celebrados com Organizações Sociais, Serviços

Sociais Autônomos e com entidades da Administração Pública indireta que prevejam transferências de recursos públicos, em razão da divergência de entendimentos entre o Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18 – Tribunal Pleno, e o Acórdão nº 850/2012 (proferido nos autos de Consulta nº 323704/10).

Instruem a solicitação inicial os Estudos Preliminares (peça 03) elaborados pela Gerência do Programa de Fiscalização de Contratos de Parceria e de Gestão – PROFIC que, após detalhada análise, propôs as seguintes teses:

A prestação de contas dos repasses efetuados pela administração pública municipal ou estadual a organizações sociais, serviços sociais autônomos, fundações públicas de direito privado e demais entidades da administração indireta em decorrência da formalização de contrato de gestão ou instrumento similar, com transferência de recursos, deverá incluir dados pormenorizados referentes à execução do instrumento.

Os dados referentes à execução dos contratos de gestão com serviços sociais autônomos e fundações públicas de direito privado na esfera estadual serão informados no sistema SEI-CED e no SIAP, ou naquele(s) que venha(m) substituí-lo(s).

Os dados referentes à execução dos contratos de gestão com serviços sociais autônomos e fundações públicas de direito privado na esfera municipal serão informados no SIT a partir de 2021, até que sejam disponibilizados no SIM-AM os módulos apropriados de captação de dados.

Quando houver envio de dados da folha de pagamento ao SIAP em decorrência de contrato de gestão, não será necessária a discriminação da folha na prestação de contas do SIT (ou naquele que venha substituí-lo).

Os serviços sociais autônomos municipais e estaduais e as entidades da administração indireta continuarão a apresentar a prestação de contas anuais, sem prejuízo da prestação de contas da execução dos contratos de gestão.

A prestação de contas de todos os contratos de gestão firmados com entidades privadas qualificadas como organização social será apresentada no SIT ou naquele que venha substituí-lo.

A instauração do Incidente de Prejulgado foi aprovada na Sessão Ordinária nº 18 do Tribunal Pleno, de 08/07/2020, com designação deste Conselheiro para a relatoria, nos termos do art. 16, LV, do Regimento Interno.

As Coordenadorias de Gestão Municipal e de Gestão Estadual apresentaram manifestação conjunta por meio da Instrução nº 4380/20 (peça 8), em que acompanharam integralmente o contido nos Estudos Preliminares apresentados pela Gerência do PROFIC.

No mesmo sentido, a manifestação da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, contida no Despacho nº 679/21 (peça 10).

A Procuradoria Geral de Contas, por meio do Parecer nº 80/21 (peça 11), após acompanhar as manifestações anteriores, ressaltou que a aplicação do Prejulgado se torne exigível a partir do exercício subsequente ao da sua aprovação e que, tão logo seja aprovado, se proceda à revisão dos instrumentos que estabelecem os critérios para análise das contas dos Contratos de Gestão.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, cumpre ratificar o cabimento do presente Prejulgado e enaltecer a importância da iniciativa de sua instauração, frente à necessidade de uniformização do entendimento acerca da forma de prestação de contas dos Contratos de Gestão nos sistemas utilizados por este Tribunal de Contas.

Como bem exposto pela Procuradoria Geral de Contas, o Prejulgado, nos termos do art. 79 da Lei Complementar nº 113/2005, tem por finalidade a obtenção de pronunciamento do Tribunal Pleno a respeito de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

Tem-se, portanto, que o presente expediente se amolda à hipótese, por objetivar a uniformização da forma de prestação de contas, tomada como procedimento administrativo, dos instrumentos caracterizados como "Contratos de Gestão" formalizados pelas entidades sujeitas à jurisdição desta Corte de Contas.

No mérito, os pareceres que instruem o feito são uníssomos quanto ao integral acolhimento da tese proposta pela Gerência do Programa de Fiscalização de Contratos de Parceria e de Gestão – PROFIC.

A Gerência do PROFIC, nos Estudos Preliminares de peça 03, cujos relevantes e aprofundados fundamentos passam a integrar a presente decisão, apontou como origem da divergência e causa da necessidade da uniformização de entendimentos ora proposta a pluralidade de significados conferidos pelo ordenamento jurídico pátrio à expressão "Contrato de Gestão".

Expôs que a expressão pode ser utilizada para designar: a) os protocolos de metas e resultados pactuados no âmbito das próprias estruturas administrativas do Estado, previstos pelo art. 37, § 8º, da Constituição Federal,<sup>1</sup> tendo por objeto a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta (denominados "contratos de desempenho" pela Lei nº 13.934/2019,<sup>2</sup> que regulamenta o mencionado dispositivo constitucional); b) os Contratos de Gestão previstos pela Lei Federal nº 9.649/98<sup>3</sup> como um dos requisitos

1 Art. 37, § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

2 Art. 1º Esta Lei regulamenta o contrato referido no [§ 8º do art. 37 da Constituição Federal](#), denominado "contrato de desempenho", no âmbito da administração pública federal direta de qualquer dos Poderes da União e das autarquias e fundações públicas federais.

3 Art. 51. O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:

I - ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;

para a qualificação de Autarquias e Fundações federais como Agências Executivas; c) as parcerias estabelecidas com as associações de direito privado qualificadas como Organizações Sociais (disciplinadas pela Lei nº 9.637/1998);<sup>4</sup> e d) os instrumentos que viabilizam o repasse de verbas públicas para Fundações públicas de direito privado e aos Serviços Sociais Autônomos adiante referidos como "impróprios", previstos em leis específicas.

Apresentou, também, a classificação dos referidos instrumentos, proposta por Marçal Justen Filho, entre "internos",<sup>5</sup> compreendidos como aqueles celebrados entre órgãos e entidades integrantes da Administração Pública direta e indireta (inclusive fundações estatais de direito privado), com ou sem transferências de recursos públicos, e "externos",<sup>6</sup> correspondentes aos celebrados com entidades privadas qualificadas como Organizações Sociais, quase sempre envolvendo a transferência de recursos públicos (que podem ser financeiros, materiais ou de pessoal).

Em ambos os casos, como destacado pelo Ministério Público de Contas, interessa aos propósitos deste Prejulgado o exame dos Contratos de Gestão que propiciam trânsito patrimonial entre os participantes, em decorrência do dever

---

II - ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.

§ 1º A qualificação como Agência Executiva será feita em ato do Presidente da República.

§ 2º O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua autonomia de gestão, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão.

4 Art. 1º. O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

(...)

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

5 Como sintetizado pela Gerência do PROFIC:

"15. Os contratos internos de gestão seriam aqueles praticados entre órgãos e entidades integrantes da Administração Pública. Para os fins deste estudo, eles podem ser subdivididos ainda em dois tipos:

a) sem transferências de recursos públicos; e  
b) com transferência de recursos públicos.

16. Os contratos de gestão internos sem transferências de recursos públicos são aqueles firmados entre a chefia do Poder Executivo e os órgãos e entidades que compõem a administração com o objetivo de alcançar metas de desempenho para o órgão ou entidade, decorrentes do aumento de sua autonomia. Trata-se de estabelecimento de compromissos de governo, muitas vezes estabelecidos de forma anual, de metas a serem alcançadas e do controle de desempenho e resultados. Como os recursos financeiros de cada órgão já estariam consignados nas leis orçamentárias, não há que se falar em "transferência" de recursos decorrentes do contrato de gestão.

(...)

21. Os contratos de gestão internos com transferências de recursos são semelhantes no que tange ao alcance de objetivos de governo, ao aumento da autonomia e ao controle de resultados; no entanto, a despesa pública referente à transferência dos recursos planejados para o contrato corresponde à execução orçamentária do polo concedente. Os respectivos recursos sempre estarão vinculados a uma dotação específica, programa, projeto ou atividade consignadas nas leis orçamentárias do concedente."

6 "23. Na outra ponta, os contratos externos de gestão dizem respeito a acordos firmados entre a administração pública e entidades privadas qualificadas como organizações sociais, não integrantes da Administração Pública, mas que administram bens e recursos públicos a elas confiados. São entidades que podem ser classificadas como integrantes do terceiro setor, mas dotadas de uma qualificação específica pelo Poder Executivo local, decorrente de ato normativo. Nestes contratos, a administração delega à organização social a gestão de uma estrutura outrora em posse do poder público e passa a controlar o atingimento das metas pactuadas e o alcance de resultados com o parceiro privado."

geral de prestar contas de recursos públicos, previsto pelo art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.<sup>7</sup>

O primeiro ponto de divergência de entendimentos se refere à natureza do Contrato de Gestão que envolve transferência de recursos, e foi detectada entre os termos do Acórdão nº 1782/13 – Tribunal Pleno (proferido nos autos de Consulta nº 66886/13) e a superveniência do parágrafo único, do art. 227, do Regimento Interno deste Tribunal (dada pela Resolução nº 73/2019) e da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1923, em 17/12/2015.

No Acórdão nº 1782/13 – Tribunal Pleno,<sup>8</sup> proferido em sede de consulta com

- 7 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
- Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.
- 8 ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro DURVAL AMARAL, por maioria qualificada em: Conhecer a Consulta formulada pelo Instituto Curitiba de Informática – ICI, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, responder nos seguintes termos:
- O contrato de gestão firmado entre a entidade consulente e o Município de Curitiba, firmado na forma da lei municipal, apesar do gênero parcerias público-privadas, constitui negócio jurídico administrativo distinto da figura do convênio, merecendo a análise e controle de forma diferenciada, de acordo com suas próprias características, por parte da Administração Pública Parceira e do controle interno e externo, com adoção de mecanismos de controle e fiscalização adequados que considere as especificidades de cada ajuste.
  - O controle diferenciado não afasta a competência desta Corte de Contas de exercer a sua atividade de controle e nem exige a Administração Pública ou a entidade parceira de se submeter aos procedimentos de controle externo por parte deste Tribunal de Contas do Estado, seja através de sistema específico e/ou das formas tradicionais de controle de qualquer ato ou contrato administrativo.
  - Além do controle administrativo interno, por parte da entidade pública parceira, a organização social, no que diz respeito à sua atividade social e ao próprio contrato de gestão, possui o seu controle organizacional, através de seus órgãos diretivos e deliberativos, a exemplo de seu Conselho Administrativo que, na forma da lei, tem constituição distribuída entre vários segmentos, tanto da entidade pública, como do controle social. Faz-se necessário o estabelecimento de regramento e sistema específico de controle dos contratos de gestão, condições para o exercício do inafastável controle externo, com as seguintes linhas gerais:
    - Controle de motivação na opção administrativa de celebrar vínculos de contrato de gestão, em relação aos benefícios pretendidos, as metas e resultados pactuados.
    - Controle sobre eventuais repasses orçamentários diretos, desvinculados de atos prestacionais, como transferências orçamentárias.
    - Controles de acompanhamento periódico por parte do ente público em relação aos contratos de gestão, bem como dos mecanismos de controle interno.
    - Controle do contrato de gestão e dos contratos e pactos derivados com enfoque da avaliação de resultados da gestão e parceria, contemplando questões relevantes como economicidade, efetividade e eficácia dos atos e resultados, modernizando a atividade de controle externo de acordo com os modelos novos de gestão pública.
    - Controles específicos sobre os contratos de prestação de serviços, não como transferências pura e simples, mas como atos contratuais com prestações e contra-prestações, normalmente sujeitos aos critérios de controle externo já praticado, especialmente para avaliação e verificação de sua economicidade e respectiva vantajosidade para a Administração, a demonstração dos resultados pretendidos e a forma de seu acompanhamento pelas partes contratantes.
    - Prestações de contas encaminhadas pela organização social à entidade pública contratante, de forma periódica (mensal) com os relatórios de gestão, resultados obtidos, serviços prestados, sua qualidade e aceitação e balancetes contábeis de cada contrato ou ato derivado do contrato de gestão.
    - Encaminhamento destas prestações de contas mensalmente pela entidade pública parceira ao Tribunal de Contas do Estado, para exercício de sua atividade de controle externo.
- Especificamente com relação ao objeto da consulta, conclui-se que:
- A missão constitucional de controle e fiscalização será exercida através da análise e exame das prestações de contas encaminhadas mensalmente pela OS ao parceiro público e por este repassadas mensalmente ao Tribunal, contendo relatórios de gestão, resultados obtidos, serviços prestados, sua qualidade e aceitação e balancetes contábeis de cada contrato ou ato derivado do contrato de gestão.
  - Por consequência, os sistemas introduzidos pelo SIT e outros existentes nesta Corte merecem ajuste para adequação da sua atuação na atividade de controle a partir das prestações de contas encaminhadas pelo ente público parceiro, com avaliações pragmáticas, funcional e finalística.

força normativa, prevaleceu o entendimento de que o Contrato de Gestão firmado com Organização Social constitui negócio jurídico administrativo distinto da figura do convênio e de que, por isso, não se sujeitava aos sistemas deste Tribunal então existentes, demandando o estabelecimento de regramento e sistema específicos para análise e controle de forma diferenciada, de acordo com suas próprias características, com adoção de mecanismos adequados que considerem as especificidades de cada ajuste.

Referido entendimento, em que pese o inegável acerto quanto à identificação das necessidades específicas atinentes à fiscalização dos recursos transferidos mediante Contratos de Gestão,<sup>9</sup> veio a ser posteriormente superado, no que tange à natureza jurídica do instituto, pelo posicionado consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF, movida em face da Lei nº 9.637/98, no seguinte sentido (grifou-se):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. (...) CONTRATO DE GESTÃO. NATUREZA DE CONVÊNIO. (...)

(...)

12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, **para o atingimento de um objetivo comum** aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.

No mesmo sentido, a atual redação do parágrafo único, do art. 227, do Regimento Interno deste Tribunal, dada pela Resolução nº 73/2019, além de reconhecer a

---

• O enquadramento contábil das despesas devem se ajustar de acordo com suas definições e regimes jurídicos próprios, sendo no caso de pagamentos por prestações de serviços a classificação atual da modalidade aplicação direta (Código 90) e, eventualmente, existindo transferências orçamentárias a correspondente classificação orçamentária como transferência às instituições privadas sem fins lucrativos (Código 50).

• A compatibilização das normas do Sistema Integrado de Transferência e outros sistemas de controle existentes nesta Casa não poderá ser efetivada mediante enfrentamento nesta consulta, mas através de procedimento próprio de alterações normativas e adaptações ao modelo em vigor.

#### RECOMENDAÇÕES

• O encaminhamento desta resposta à Presidência desta Corte de Contas para estabelecimento de procedimentos de revisão e adequação dos Sistemas de Controle existentes nesta Corte para análise e fiscalização das contas prestadas pelas Organizações Sociais, independentemente de alteração das competências da Diretoria de Análise de Transferência que poderiam ser mantidas, com as especializações de análise que se fizerem necessárias.

• O estabelecimento de método e critérios para a prestação de contas pelo ente público parceiro, com documentos e informações adequadas, como apontado nas conclusões citadas, para que não se afaste o necessário controle externo sobre os contratos de gestão e atos derivados.

• Sugere-se, ainda, que a Diretoria de Análise de Transferência ou outra Unidade que venha a ser designada seja dotada de especialização para análise de vínculos de cooperação (contrato de gestão, termos de parceria, concessões e parcerias público-privadas, dentre outras), tendo em vista a progressão da utilização desses modelos de parceria pelos Poderes Públicos, impondo, sem prejuízo das competências atuais, um serviço especializado de controle e fiscalização.

9 Consistentes, como bem sintetizado pelo Ministério Público de Contas: no "controle de motivação quanto à celebração do instrumento, fiscalização de repasses orçamentários diretos, verificação dos controles internos, avaliação de resultados do contrato de gestão, prestação de contas ao ente repassador e formalização perante o Tribunal de Contas".

natureza de transferência voluntária dos recursos repassados às Organizações Sociais e aos Serviços Sociais Autônomos, estabeleceu a necessidade de prestação de contas via sistema captação de dados de transferências voluntárias, atualmente correspondente ao Sistema Integrado de Transferências – SIT (grifou-se):

**Art. 227.** Para os fins deste Regimento Interno e observado o disposto no inciso VI, do art. 1º e § 1º, do art. 95, da Lei Complementar nº 113/2005, **considera-se transferência voluntária** o repasse de recursos correntes ou de capital por entidades da administração pública estadual ou municipal a outra pessoa jurídica de direito público federal, estadual ou municipal **ou a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, a título de convênio, auxílio, acordo, cooperação, contribuição, subvenção social, ajustes ou outros instrumentos congêneres**, que não decorra de determinação constitucional ou legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (Redação dada pela Resolução nº 2/2006)

**Parágrafo único. Também são consideradas transferências os recursos públicos repassados** às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, **às Organizações Sociais**, às Organizações Não Governamentais, aos Escritórios de Representação e **aos Serviços Sociais Autônomos**, sendo que, em tais casos, as informações relativas às **transferências devem ser enviadas ao Tribunal para fiscalização via sistema(s) de captação de dados de transferências voluntárias**. (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)

Assim, deve ser reconhecida a atual prevalência do entendimento de que o Contrato de Gestão é instrumento análogo ao Convênio e, apesar de sua denominação, corresponde mais propriamente a um instrumento de parceria, e não a um contrato, vez que nele não há interesses contrapostos, mas uma cooperação entre os pactuantes sem intuito lucrativo, com vistas ao atingimento de objetivos comuns.

Essa conclusão se encontra em consonância com a observação da Gerência do PROFIC no sentido de que, também

do ponto de vista contábil os repasses decorrentes de contratos de gestão externos podem ser caracterizados como transferências voluntárias, em razão da natureza discricionária e conveniente do ajuste. O que há em comum entre os contratos de gestão externos e os contratos de gestão internos com previsão de repasse é, além da previsão de recursos financeiros, o aspecto da discricionariedade do administrador público em firmar estes acordos.

O segundo ponto de divergência de entendimentos que motivou a instauração do presente Prejulgado tem por objeto a definição dos procedimentos de prestação de contas das despesas decorrentes dos Contratos de Gestão celebrados com Organizações Sociais, Serviços Sociais Autônomos e com entidades da Administração Pública indireta que prevejam transferências de recursos públicos, e foi detectado entre o Acórdão de Parecer Prévio nº 287/2018 – Tribunal Pleno, e o Acórdão nº 850/2012 (proferido nos autos de Consulta nº 323704/10).

O Acórdão nº 850/2012 – Tribunal Pleno, proferido em sede de Consulta com força normativa, definiu que os recursos recebidos por Organizações Sociais e Serviços Sociais Autônomos por meio de dotação orçamentária própria, enquanto

entidades executoras, seriam objeto de prestação de contas anual, ao passo em que os repasses efetuados em decorrência de Contrato de Gestão seriam objeto de prestação de contas em processo próprio de transferência voluntária.<sup>10</sup>

Por sua vez, mais recentemente, o Acórdão de Parecer Prévio nº 287/2018 – Tribunal Pleno, em que foi apreciada a Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná relativa ao exercício de 2017, emitiu Determinação no sentido de que, a partir do exercício de 2019, inclusive, as contas de todos os Contratos de Gestão firmados pelo Estado do Paraná com seus Serviços Sociais Autônomos e suas Empresas Estatais dependentes fossem prestadas junto ao Sistema Integrado de Transferências.<sup>11</sup>

A Gerência do PROFIC classificou como "impróprios" os Serviços Sociais Autônomos que possuem Contrato de Gestão com os Municípios e com o Estado

10 Consulta. Município de Curitiba. Inclusão de Organizações Sociais e Serviço Social Autônomo no Orçamento anual do Município. Necessidade configurada. Análise da aplicabilidade do Art. 162 do Regimento Interno c/c normativas das Resoluções nos 03/06 e 28/11 a estas entidades. Aplicável conforme a natureza dos recursos destinados.

(...)

ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

Conhecer a presente consulta formulada pelo Prefeito do Município de Curitiba, Sr. Luciano Ducci, eis que preenchidos os pressupostos para a sua admissibilidade, e, no mérito, que os questionamentos sejam respondidos conforme segue:

I - É necessário que o Município inclua em seu orçamento anual as Organizações Sociais e o Serviço Social Autônomo, uma vez que entidades não integrantes da Administração Pública?

Sim. Adoto como fundamento os Pareceres nºs 08/2010 e 01/2011, da Diretoria de Contas Municipais, que opinam pela obrigatoriedade da inclusão das Organizações Sociais e dos Serviços Sociais Autônomos no orçamento municipal, o que também é corroborado pelos Pareceres nº 143/11 e nº 178/11, da Diretoria de Análise de Transferências, bem ainda, pelos Pareceres nº 9051/2010 e nº 9709/2011 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Portanto, conclui-se que mesmo sendo tais entidades de natureza privada não pertencentes aos quadros da Administração Pública, deve o ente prever em seu orçamento anual as verbas a serem empregadas em prol das Organizações Sociais e Serviço Social Autônomo, nos exatos termos do art. 26 da Lei Complementar nº. 101/2000.

II - O Repasse e a prestação de contas relativas a estas entidades podem ser tratadas como transferências voluntárias, com base nos artigos 162 do Regimento Interno e 52 da Resolução nº 03/2006, ambos do TCEPR?

Sim, os Pareceres técnicos da Diretoria de Contas Municipais, da Diretoria de Análise de Transferências e do Ministério Público de Contas são uníssonos quanto a esta regra. Faço remissão, em especial, ao Parecer ministerial nº 9051/2010, ratificado pelo Parecer nº 9709/2011, em cujo teor é ressaltado que a Constituição da República, em seu artigo 70, parágrafo único, tal como o artigo 74, da Constituição Estadual, dispõem expressamente sobre a necessidade de prestar contas toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, gere ou administre bens e valores públicos. O posicionamento do Parquet ainda acrescenta que na imprevisibilidade de disciplinamentos particulares para a comprovação da destinação dos recursos públicos operados, a prestação de contas será efetivada nos moldes da Resolução nº 03/2006-TCEPR, competindo seu exame à Diretoria de Análise de Transferências.

Por fim, a aplicabilidade das referidas normas, por conseguinte, fica condicionada aos seguintes eventos: a) caso o ente seja apresentado como executor direto das determinações da lei de orçamento anual (na modalidade 90, conforme Portaria SOF/STN nº 688/2005), haverá a necessidade de prestação de contas anual da entidade e obrigatoriedade do registro das movimentações no SIM-AM e no SIMPCA.

b) na imprevisibilidade de disciplinamentos particulares para a comprovação da destinação dos recursos públicos operados, a prestação de contas será efetivada nos moldes da Resolução nº 03/2006-TCEPR, e da Resolução nº 28/2011, deste Tribunal, competindo seu exame técnico à Diretoria de Análise de Transferências.

11 8.3. DETERMINAÇÕES

(...)

12. Em atendimento à Lei 9.637/98, e nos termos da Resolução nº 28/11 – TCEPR (alterada pela Resolução nº 46/14 – TCEPR) e da Instrução de Serviço nº 61/11 – TCEPR, a partir do exercício de 2019, inclusive, deverão ser prestadas, junto ao Sistema Integrado de Transferências, as contas dos contratos de gestão firmados pelo Estado do Paraná com seus Serviços Sociais Autônomos e com suas Empresas Estatais dependentes [Item 2.10];

do Paraná, em razão de não corresponderem aos integrantes do Sistema "S" paraestatal, remunerados por contribuições sociais de natureza tributária recolhidas pelos empregadores e vinculados a entidades patronais (como SESI, SENAI, SESC, SENAC e SEBRAE).

A esse propósito, expôs que, quando da apreciação do Recurso Extraordinário nº 789874/DF pelo Supremo Tribunal Federal, o Ministro Teori Zavascki, na fundamentação de seu voto, identificou esses dois grupos de Serviços Sociais Autônomos, o primeiro dos integrantes do Sistema "S", e o segundo dos criados depois do advento da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos (grifou-se):

(...) Presente esse quadro normativo, pode-se afirmar que os serviços sociais do Sistema "S", vinculados às entidades patronais de grau superior e patrocinados, basicamente, por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, receberam, tanto da Constituição Federal de 1988, como das legislações que os criaram, inegável autonomia administrativa, limitada, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, de aplicação dos recursos recebidos.

As características gerais básicas desses entes autônomos podem ser assim enunciadas: (a) dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; (b) atuam em regime de mera colaboração com o poder público; (c) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; e (d) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria.

**4. É importante não confundir essas entidades, nem equipará-las com outras criadas após a Constituição de 1988**, cuja configuração jurídica tem peculiaridades próprias. É o caso, por exemplo, da Associação das Pioneiras Sociais - APS (serviço social responsável pela manutenção da Rede SARAH, criada pela Lei 8.246/91), da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – APEX (criada pela Lei 10.668/03) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (criada pela Lei 11.080/04). Diferentemente do que ocorre com os serviços autônomos do Sistema "S", **essas novas entidades (a) tiveram sua criação autorizada por lei e implementada pelo Poder Executivo, não por entidades sindicais;** (b) não se destinam a prover prestações sociais ou de formação profissional a determinadas categorias de trabalhadores, mas a atuar na prestação de assistência médica qualificada e na promoção de políticas públicas de desenvolvimento setoriais; **(c) são financiadas, majoritariamente, por dotações orçamentárias consignadas no orçamento da própria União** (art. 2º, § 3º, da Lei 8.246/91, art. 13 da Lei 10.668/03 e art. 17, I, da Lei 11.080/04); **(d) estão obrigadas a gerir seus recursos de acordo com os critérios, metas e objetivos estabelecidos em contrato de gestão cujos termos são definidos pelo próprio Poder Executivo;** e (e) submetem-se à supervisão do Poder Executivo, quanto à gestão de seus recursos.

[...]

Justamente por isso, a doutrina especializada registra e classifica:

(...) dois tipos distintos de Serviços Sociais Autônomos:

a) aqueles aos quais foi atribuída capacidade tributária para arrecadar e gerir contribuições sociais, e que atuam em uma nova atividade criada pela iniciativa privada para o desenvolvimento de atividades do terceiro setor; e

b) aqueles cuja **subsistência decorre de repasses governamentais**, decorrentes de receita própria, seja em razão de fundos públicos ou de transferência de empréstimos obtidos interna ou externamente, e que **são criados a partir de um órgão público preexistente, assumindo-lhe as funções** e que, para sua efetiva implementação como instrumentos da atuação do Estado nesta área, devem estar acompanhados de contrato de gestão. (SCAFF, Fernando Facury. Contrato de Gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do Estado. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, n. 12, ano 3, out./dez. 2001).

Bem se vê, portanto, que **ao contrário dos serviços autônomos do primeiro grupo**, vinculados às entidades sindicais (SENAC, SENAI, SEST, SENAT e SENAR), os do segundo grupo (APS, APEX e ABDI) não são propriamente autônomos, pois sua gestão está sujeita a consideráveis restrições impostas pelo poder público, restrições que se justificam, sobretudo, porque são financiadas por recursos do próprio orçamento federal. Essas limitações atingem, inclusive, a política de contratação de pessoal dessas entidades. Tanto a lei que autorizou a criação da APS, quanto aquelas que implementaram a APEX e a ABDI têm normas específicas a respeito dos parâmetros a serem observados por essas entidades nos seus processos seletivos e nos planos de cargos e salários de seus funcionários (ex: art. 3º, VIII e IX, da Lei 8.246/91, art. 9º, V e VI da Lei 10.668/03 e art. 11, §§ 2º e 3º da Lei 11.080/04).

Observou a Gerência do PROFIC, com base nesses fundamentos, que os Serviços Sociais Autônomos do segundo grupo, que denomina "impróprios", guardam características em comum: com entidades privadas da Administração Indireta, em razão da criação por meio de lei, com previsão de autorização para formalização de Contrato de Gestão e apropriação de patrimônio público; com as entidades privadas do terceiro setor, por serem pessoas jurídicas de direito privado e não integrarem a Administração Pública; e, neste último caso, em especial, com as Organizações Sociais, pelo fato de serem autorizadas a assinar Contrato de Gestão por lei específica que regulamenta esses instrumentos e os procedimentos de qualificação.

Assim, concluiu que o emprego de recursos públicos transferidos por meio do instrumento de parceria designado "Contrato de Gestão" sempre enseja a incidência dos princípios da Administração Pública, em especial os da transparência, da moralidade e da eficiência, que, por sua vez, atraem a necessidade de uma prestação de contas analítica que permita identificar a maneira de emprego desses recursos.

Vale acrescentar que o dever de prestar contas de todas as entidades que recebem recursos públicos com base em Contrato de Gestão, em realidade, independe da própria natureza dessas entidades ou do instrumento que viabilizou a transferência, mas, apenas e tão somente, da natureza pública dos recursos transferidos, nos termos do já citado parágrafo único, do art. 70, da Constituição Federal.

Disso decorre que a definição do sistema específico em que os dados e informações devem ser encaminhados representa discussão de caráter secundário, sendo muito mais relevante, como forma de assegurar a efetividade do Controle

Externo, tarefa primordial desta Corte de Contas, viabilizar que essas contas sejam imediatamente prestadas nos sistemas já disponíveis para uso neste Tribunal, com o mínimo possível de adaptações, sem prejuízo, obviamente, de eventual futuro desenvolvimento de metodologias e ferramentas mais avançadas.

Consequentemente, considerando a consolidação do entendimento ora proposto, no sentido de que o Contrato de Gestão com transferência de recursos constitui modalidade de convênio, não há nenhum impedimento à utilização do Sistema Integrado de Transferências para o envio dos dados correspondentes, ao passo que igualmente não há óbice a que as entidades integrantes da Administração Pública ou a ela vinculadas que já prestam contas por meio do Sistema Estadual de Informações ou do Sistema de Informações Municipais continuem o fazendo, desde que, evidentemente, sejam estabelecidos critérios uniformes para a utilização de cada sistema, de maneira a padronizar o envio de dados pelos jurisdicionados e a organizar a atuação das unidades técnicas deste Tribunal.

Nesse intuito, observou a Gerência do PROFIC que o sistema de transferências voluntárias atualmente em uso já permite a visualização das receitas e despesas decorrentes do Contrato de Gestão, com disponibilização de informações ao controle social, bem como que os sistemas de informações estaduais e municipais permitem a realização do controle pelas unidades técnicas desta Corte de Contas.<sup>12</sup>

Diante da identificação das distintas realidades abrangidas pelos Contratos de Gestão, mostra-se adequada a proposta apresentada para efeito de adaptação das correspondentes prestações de contas aos sistemas já existentes neste Tribunal, com vistas, como bem destacou o douto Órgão Ministerial, à inafastabilidade do dever constitucional de prestar contas, pressuposto da atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas.

Para esse efeito, a Gerência do PROFIC ressaltou que as entidades da Administração Indireta Estadual e os Serviços Sociais Autônomos vinculados às estruturas da Administração do Estado do Paraná já prestam contas por meio do Sistema Estadual de Informações – Captação Eletrônica de Dados (SEI-CED), desde a edição da Instrução Normativa nº 93/2013,<sup>13</sup> e que esse sistema, embora não corresponda ao previsto no parágrafo único do art. 227 do Regimento Interno (por não ser sistema dedicado à captação de dados de transferências voluntárias),

12 Destacou, ainda, "a existência do Portal Informações para Todos – PIT, o qual está sendo melhorado para exibir dados oriundos da administração estadual; por ora, apenas dados advindos do SIM e do SIT estão disponíveis ao controle social; no futuro, espera-se que dados do SEI-CED também estejam disponíveis para consulta."

13 Art. 3º Subordinam-se a esta Instrução Normativa as entidades da Administração Pública Estadual, compreendida a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública, além das Administrações Direta e Indireta do Poder Executivo, incluídas as fundações públicas e sociedades instituídas e mantidas pelo Estado, os fundos especiais e de natureza previdenciária, os órgãos de regime especial, os serviços sociais autônomos, as empresas públicas e as sociedades de economia mista nas quais o Estado é acionista ou controlador.

possibilita o efetivo exercício do controle externo pelas unidades de fiscalização competentes, de modo que não seria razoável exigir o envio dos mesmos dados também ao SIT:

68. Os módulos integrantes do SEI-CED abarcam informações sobre dados cadastrais, planejamento e orçamento, contábil, tesouraria, licitação, contratos, patrimônio, controle interno, tributário e obras públicas. O escopo da coleta das informações não está restrito ao instrumento "contrato de gestão" celebrado, mas está ampliado para todas as receitas e despesas realizadas no exercício, evolução patrimonial etc. É possível discriminar cada despesa realizada por tais entidades.

69. Destaca-se que, para fins de controle de tais instituições – submetidas aos procedimentos de fiscalização das Inspetorias de Controle Externo e da Coordenadoria de Gestão Estadual – o SEI-CED é a principal ferramenta utilizada e seu uso já está consolidado pelas entidades controladas.

70. A imposição de nova obrigação pelo TCEPR (alimentação de mais um sistema de captação, como o SIT) gera custos adicionais ao controlado e a necessidade de período de adaptação, tendo em vista o volume de dados que são enviados periodicamente ao Tribunal e a necessidade de especificação dos leiautes de remessa de dados.

71. Em que pese potenciais benefícios que o SIT pode propiciar no âmbito dos contratos de gestão com os serviços sociais autônomos, não é razoável a exigência de um mesmo dado ou informação por meio de sistemas distintos.<sup>14</sup> (...)

73. Considerando isso, e tendo em vista a Diretriz nº 1 da Carta de Foz do Iguaçu<sup>15</sup> firmada no I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, não é recomendável a instituição de obrigação que poderá encarecer o próprio contrato de gestão, visto que estaria ocorrendo o envio dos mesmos dados mais de uma vez, em períodos diferentes.

Nesses termos, merece acolhida a proposta de que este Tribunal de Contas fixe seu entendimento no sentido de que os Contratos de Gestão firmados com Serviços Sociais Autônomos e com entidades da Administração Indireta da esfera estadual que impliquem repasse de recursos públicos tenham suas informações enviadas por meio do sistema SEI-CED ou de outro que vier a substituí-lo.

Como consequência da adoção desse novo entendimento, a partir do exercício de 2022 (conforme modulação de efeitos adiante proposta), o cumprimento da Determinação nº 12 do Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18 – Tribunal Pleno, no que se refere aos Serviços Sociais Autônomos, passará a se dar por meio do envio de informações ao Sistema SEI-CED, sem prejuízo da manutenção do envio ao SIT dos dados relativos ao corrente exercício de 2021.

14 Pela experiência de campo, dentre os benefícios trazidos pelo SIT estariam: maior participação do controle interno, visto que o SIT exige manifestação periódica dos controladores; definição de plano de trabalho com rubricas determinadas (em alguns casos não havia a previsão de autorização ou vedação de despesas); prestação de contas tempestiva, com periodicidade mínima bimestral; possibilidade de glosa dos fiscais do contrato de gestão diretamente no sistema, dentre outros.

15 Os Tribunais de Contas do Brasil devem:  
9. Construir bases de dados adequadas às suas necessidades de fiscalização.  
Deve-se, por um lado, evitar a coleta de dados como um fim em si mesmo e, por outro, buscar a construção de bases estruturadas, integradas e sistêmicas, pensadas a partir de objetivos de fiscalização previamente estabelecidos.

Nesse ponto, releva ressaltar que o entendimento ora proposto não implica nenhum juízo acerca de eventual equiparação dos Serviços Sociais Autônomos a Empresas Estatais dependentes ou de suas consequências (matéria cujo exame compete a outro Prejulgado em trâmite neste Tribunal, autuado sob nº 722273/19, de relatoria do Exmo. Conselheiro Artagão de Mattos Leão), mas decorre da simples noção de que as contas de todas as entidades administradoras de recursos públicos devem ser objeto de fiscalização por este Tribunal, por força de determinação constitucional, independentemente do sistema utilizado nesse desiderato.

No que se refere aos Serviços Sociais Autônomos e entidades integrantes da Administração Pública Indireta Municipal de regime de direito privado, diversamente, a Gerência do PROFIC informou que o Sistema de Informações Municipais – SIM-AM, quando de sua edição, não teve implantados os módulos analíticos das entidades da Administração Indireta não sujeitas à Lei nº 4.320/64 (em que pese tenham sido desenvolvidos), de forma que não se tem acesso, por meio desse sistema, por exemplo, a informações detalhadas de despesas, contratos e procedimentos de compras.

Consequentemente, no intuito de não inviabilizar a prestação de contas dos Contratos de Gestão municipais, e considerando que a natureza jurídica desses instrumentos é de convênio (com transferência voluntária de recursos), deve ser exigido o envio de dados ao Sistema Integrado de Transferências – SIT, até que haja a disponibilização dos módulos analíticos no SIM-AM para envio das mesmas informações já exigidas pelo sistema estadual: dados cadastrais, planejamento e orçamento, contábil, tesouraria, licitação, contrato, patrimônio, controle interno, tributário e obras públicas.

Outrossim, a Gerência do PROFIC observou que já são enviadas, ao Sistema de Informações de Atos de Pessoal – SIAP, regulamentado pela Instrução Normativa nº 120/2016, as informações relativas às despesas com pessoal de praticamente todas as entidades estaduais e municipais,<sup>16</sup> inclusive as realizadas no âmbito de Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações de direito privado.

Por esse motivo, e novamente no intuito de se evitar o envio dos mesmos dados a diferentes sistemas, deve-se fixar o entendimento de que, às entidades que já encaminham mensalmente os dados e informações referentes ao pagamento de folha ao SIAP (com discriminação de cada servidor/empregado, por meio de leiautes específicos, com base nos quadros de verbas e de cargos/empregos e funções, mantidos atualizados), não é necessário discriminar os beneficiários da folha de pagamento no SIT, bastando o registro da informação referente à folha global.

<sup>16</sup> Art. 1º As normas desta Instrução aplicam-se aos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta municipal e estadual, incluídas as secretarias de Estado, as autarquias, fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, os fundos especiais, os órgãos de regime especial, os serviços sociais autônomos, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, os consórcios intermunicipais, o Poder Legislativo (estadual e municipais), o Tribunal de Contas, o Tribunal de Justiça e o Ministério Público estadual, além de outros entes que venham a ser entendidos como sujeitos à fiscalização deste Tribunal de Contas.

Cumpra explicitar, ademais, que a uniformização de entendimento ora proposta também pressupõe, evidentemente, a manutenção do dever dos Serviços Sociais Autônomos Municipais e Estaduais e das entidades da Administração Indireta de apresentar as respectivas prestações de contas anuais, sem prejuízo da prestação de contas da execução dos Contratos de Gestão.

Por sua vez, considerando que as entidades privadas qualificadas como Organização Social que celebram Contrato de Gestão não apresentam prestações de contas anuais a este Tribunal, os respectivos dados e informações deverão ser encaminhados no Sistema Integrado de Transferências, ou naquele que vier a substituí-lo.

Assim, diante de todo o exposto, deve-se concluir pelo integral acolhimento dos entendimentos propostos pela Gerência do PROFIC, nos termos em que foram formulados.

Considerando que os entendimentos ora fixados apontam para a possibilidade de prestação de contas dos Contratos de Gestão em outros sistemas para além daquele destinado especificamente à captação de dados de transferências voluntárias, os presentes autos devem ser encaminhados ao Gabinete da Presidência para efeito de avaliação da necessidade de eventual futura compatibilização do parágrafo único, do art. 227, do Regimento Interno.

Outra questão de elevada relevância levantada pela Gerência do PROFIC consiste na necessidade de modulação dos efeitos do presente Prejulgado, com vistas à segurança jurídica, levando-se em conta a complexidade da matéria, a existência de posicionamentos anteriores, e a necessidade de adaptação das entidades ao envio de dados aos sistemas deste Tribunal em conformidade com o entendimento ora uniformizado.

Em que pese a proposta original, formulada em junho de 2020, fosse de que a exigibilidade das teses ora propostas tivesse início já no exercício de 2021, considerando o decurso de quase um ano desde a sua formulação, mostra-se mais adequada ao atual momento a proposta do Ministério Público de Contas, no sentido de que sua aplicação se torne exigível a partir do exercício subsequente ao da aprovação do presente Prejulgado, correspondente, portanto, ao de 2022.

Por fim, merece especial destaque o alerta apresentado pela D. Procuradora-Geral de Contas, no sentido de que,

tão importante quanto o reconhecimento da exigência das prestações de contas e da existência de plataformas que as recebam é o debate e deliberação dos escopos da fiscalização, assim como a delimitação dos dados imprescindíveis à composição documental de tais expedientes.

Assim, deve ser acolhida a proposta de remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência desta decisão e adoção das medidas que entender cabíveis para a revisão dos instrumentos que estabelecem os dados, documentos

e critérios para análise das contas dos repasses efetuados em decorrência da formalização de Contrato de Gestão, tão logo haja a aprovação do presente Prejulgado, nos termos do art. 219 do Regimento Interno, em vista das competências atribuídas pelo respectivo art. 151-A, I, V, IX, X, XI, XIV e XV.

Ainda que a especificação desses critérios não haja integrado o objeto do presente Prejulgado, vale remeter, a mero título de colaboração, à possibilidade de aproveitamento, no que couber, das características e especificidades competentemente elencadas pelo Acórdão nº 1782/13 – Tribunal Pleno, acima citadas.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno aprove o presente Prejulgado para fixar os seguintes entendimentos, cuja aplicação se tornará exigível a partir do exercício de 2022:

I - a prestação de contas dos repasses efetuados pela Administração Pública Municipal ou Estadual a Organizações Sociais, Serviços Sociais Autônomos, Fundações Públicas de Direito Privado e demais entidades da Administração Indireta em decorrência da formalização de Contrato de Gestão ou instrumento similar, com transferência de recursos, deverá incluir dados pormenorizados referentes à execução do instrumento;

II - os dados referentes à execução dos Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado na esfera Estadual serão informados no sistema SEI-CED e no SIAP, ou naquele(s) que venha(m) substituí-lo(s);

III - os dados referentes à execução dos Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado na esfera Municipal serão informados no SIT, até que sejam disponibilizados no SIM-AM os módulos apropriados de captação de dados;

IV - quando houver envio de dados da folha de pagamento ao SIAP em decorrência de Contrato de Gestão, não será necessária a discriminação da folha na prestação de contas do SIT (ou naquele que venha substituí-lo);

V - os Serviços Sociais Autônomos municipais e estaduais e as entidades da Administração Indireta continuarão a apresentar as Prestações de Contas Anuais, sem prejuízo da prestação de contas da execução dos Contratos de Gestão.

VI - as prestações de contas de todos os Contratos de Gestão firmados com entidades privadas qualificadas como Organização Social serão apresentadas no SIT ou naquele que venha substituí-lo.

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

Em seguida, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência desta decisão e adoção das medidas que entender cabíveis para a revisão dos instrumentos que estabelecem os dados, documentos e critérios para análise das prestações de contas dos repasses efetuados em decorrência da formalização de Contratos de Gestão, nos termos do art. 219 do Regimento Interno, em vista das competências atribuídas pelo respectivo art. 151-A, I, V, IX, X, XI, XIV e XV.

Posteriormente, ao Gabinete da Presidência para ciência desta decisão e avaliação de eventual necessidade de compatibilização do parágrafo único, do art. 227, do Regimento Interno aos entendimentos ora fixados.

Por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em aprovar o presente Prejulgado para fixar os seguintes entendimentos, cuja aplicação se tornará exigível a partir do exercício de 2022:

I - a prestação de contas dos repasses efetuados pela Administração Pública Municipal ou Estadual a Organizações Sociais, Serviços Sociais Autônomos, Fundações Públicas de Direito Privado e demais entidades da Administração Indireta em decorrência da formalização de Contrato de Gestão ou instrumento similar, com transferência de recursos, deverá incluir dados pormenorizados referentes à execução do instrumento;

II - os dados referentes à execução dos Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado na esfera Estadual serão informados no sistema SEI-CED e no SIAP, ou naquele(s) que venha(m) substituí-lo(s);

III - os dados referentes à execução dos Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado na esfera Municipal serão informados no SIT, até que sejam disponibilizados no SIM-AM os módulos apropriados de captação de dados;

IV - quando houver envio de dados da folha de pagamento ao SIAP em decorrência de Contrato de Gestão, não será necessária a discriminação da folha na prestação de contas do SIT (ou naquele que venha substituí-lo);

V - os Serviços Sociais Autônomos municipais e estaduais e as entidades da Administração Indireta continuarão a apresentar as Prestações de Contas Anuais, sem prejuízo da prestação de contas da execução dos Contratos de Gestão.

VI - as prestações de contas de todos os Contratos de Gestão firmados com entidades privadas qualificadas como Organização Social serão apresentadas no SIT ou naquele que venha substituí-lo;

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

VIII - em seguida, encaminhar à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência desta decisão e adoção das medidas que entender cabíveis para a revisão dos instrumentos que estabelecem os dados, documentos e critérios para análise das prestações de contas dos repasses efetuados em decorrência da formalização de Contratos de Gestão, nos termos do art. 219 do Regimento Interno, em vista das competências atribuídas pelo respectivo art. 151-A, I, V, IX, X, XI, XIV e XV;

IX - posteriormente, encaminhar ao Gabinete da Presidência para ciência desta decisão e avaliação de eventual necessidade de compatibilização do parágrafo único, do art. 227, do Regimento Interno aos entendimentos ora fixados;

V - por fim, encaminhar à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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

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

Tribunal Pleno, 9 de junho de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 16.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

**Conselheiro Relator**

**IVAN LELIS BONILHA**

**Vice-Presidente no exercício da Presidência**

# ACORDO COLETIVO

## VARIAÇÃO DE CUSTOS – PAGAMENTO – RETROATIVIDADE

PROCESSO N° : 580215/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO PARANA  
INTERESSADO : EDUARDO PIÃO ORTIZ ABRAÃO  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### ACÓRDÃO N° 1026/21 – TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. É possível o pagamento de diferenças decorrentes de variação de custos quando lei, acordo ou convenção coletiva atribuam efeitos financeiros retroativos a contratos de trabalho, embora ocorridos após a prorrogação contratual ou do término do vínculo administrativo, atingindo período no qual o contrato ainda estava em vigor. Para tanto, deve haver solicitação do contratado, sendo concedida após processo administrativo cujo objeto é verificar as condições necessárias para a repactuação, além da verificação do fato gerador alegado pelo contratado e seus exatos impactos financeiros no contrato, podendo ser realizada por termo aditivo, no caso do fato gerador ocorrido após a prorrogação contratual, ou por termo de reconhecimento de dívida pela Administração, caso o contrato já tenha sido encerrado.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta<sup>1</sup> encaminhada pela Defensoria Pública do Estado do Paraná, através do Defensor Público Geral do Estado, Sr. Eduardo Pião Ortiz Abraão, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente apresenta alegações quanto à sua legitimidade ativa para a propositura da presente demanda e indaga este Tribunal de Contas a respeito de pagamentos de diferenças trabalhistas decorrentes da variação de custos após o encerramento do contrato administrativo, nos seguintes termos:

É possível o pagamento de diferenças decorrentes de variação de custos quando o acordo ou convenção coletiva, embora realizado após o término do vínculo administrativo, produza efeitos retroativos, atingindo período no qual o contrato ainda está em vigor?

O Parecer Jurídico<sup>2</sup> apresentado pelo Consulente concluiu que é cabível a repactuação, nos seguintes termos:

Diante do exposto, entende-se juridicamente cabível a repactuação, mediante termo de reconhecimento de dívida, no qual deverá constar a diferença apurada em favor do contratado. Recomenda-se a determinação

1 Peça 03 destes autos.  
2 Peça 04 destes autos.

de juntada da documentação comprobatória da efetiva prestação do serviço, do atesto/liquidação pela Defensoria Pública e da quitação das obrigações trabalhistas correspondentes ao período do contrato.<sup>3</sup>

Através do Despacho nº 854/20<sup>4</sup>, verificou-se que o Consultante é parte legítima para formular Consulta e que as questões foram apresentadas em tese e de forma objetiva, guardando relação com as atribuições deste Tribunal de Contas, sendo devidamente recebida a presente Consulta.

A SJP – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 90/20<sup>5</sup>, apresentou algumas decisões com efeito normativo que tangenciam o tema.

A CGE – Coordenadoria de Gestão Estadual, através da Instrução nº 1155/20<sup>6</sup>, concluiu que seria possível a repactuação após o encerramento contratual, nos seguintes termos:

Na hipótese de extinção do contrato, que ocorre de forma automática, independentemente da vontade do particular, não haveria de se falar na ocorrência de preclusão lógica do direito à repactuação por não haver incompatibilidade entre o pleito de repactuação e um ato praticado anterior a ele (exceto se o particular deu plena quitação das obrigações contratuais sem qualquer ressalva). Destarte, resta cabível a repactuação após o término contratual, pelo período de até cinco anos<sup>7</sup>

A 3ª ICE – Inspeção de Controle Externo, através da Informação nº 70/20<sup>8</sup>, apresentou sua ciência em relação à presente Consulta.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 63/21<sup>9</sup>, divergiu da unidade técnica, concluindo que somente poderia haver repactuação caso fosse solicitada durante a vigência contratual ou quando de sua prorrogação, tendo em vista a preclusão lógica do direito, nos seguintes termos:

É possível a repactuação a que o contrato fizer jus desde que sejam solicitadas durante a vigência do contrato, ou quando de sua prorrogação, sob pena de preclusão lógica do direito, pois admitir que os efeitos da repactuação pudessem retroagir a períodos anteriores à data da assinatura do termo aditivo de prorrogação contratual comprometeria o juízo discricionário feito pela Administração acerca da conveniência e oportunidade em prorrogar o contrato (juízo este baseado na qualidade dos serviços prestados e na adequação dos preços até então praticados) – conforme precedentes do TCU e Instrução Normativa nº 05, de 26 de Maio de 2017, citados neste Parecer.<sup>10</sup>

Por fim, vieram os autos conclusos.

3 Pg. 08 da peça 04 destes autos.

4 Peça 06 destes autos.

5 Peça 07 destes autos.

6 Peça 08 destes autos.

7 Pg. 22 da peça 08 destes autos.

8 Peça 09 destes autos.

9 Peça 10 destes autos.

10 Pg. 05 da peça 10 destes autos.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O Consulente apresenta alegações quanto à sua legitimidade ativa para a propositura da presente demanda e indaga este Tribunal de Contas a respeito de pagamentos de diferenças trabalhistas decorrentes da variação de seus custos após o encerramento do contrato administrativo, nos seguintes termos:

É possível o pagamento de diferenças decorrentes de variação de custos quando o acordo ou convenção coletiva, embora realizado após o término do vínculo administrativo, produza efeitos retroativos, atingindo período no qual o contrato ainda está em vigor?

Preliminarmente, verifico que o Consulente possui legitimidade ativa para a propositura de Consultas perante este Tribunal de Contas.

Nos termos do art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, as Consultas devem atender aos requisitos previstos no Regimento Interno, onde são arrolados os legitimados para tal, nos seguintes termos:

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)

Apesar de o Defensor Público Geral do Estado não constar formalmente entre os legitimados, a natureza jurídica da Defensoria Pública do Estado e, conseqüentemente, a natureza jurídica de seu cargo máximo permitem a propositura de tal demanda perante este Tribunal de Contas.

O art. 134 da Constituição Federal define a Defensoria Pública do Estado como instituição essencial à função jurisdicional, sendo dotada de autonomia administrativa e financeira, podendo ser equiparada, do ponto de vista normativo e institucional, aos demais integrantes do Sistema de Justiça, como o Poder Judiciário e o Ministério Público.

A Constituição Federal também garante o repasse dos duodécimos financeiros à Defensoria Pública, conforme seu art. 168, do mesmo modo que garante tal repasse aos Poderes Legislativos, Judiciário e Ministério Público, possuindo tal órgão constitucional o poder dever de executar seu orçamento, justificando a sua

necessidade de consultar a este Tribunal de Contas questões necessárias à sua execução orçamentária, de modo preventivo, a fim de se adequar ao entendimento deste Tribunal.

Conforme bem alegou o Consulente,

em outros entes da federação, o reconhecimento expresso da possibilidade de consulta ao Tribunal de contas já é uma realidade, como, por exemplo, nos Estados da Paraíba (artigo 20 da Resolução Normativa nº 02/2005) e de Sergipe (artigo 58 da Lei Complementar Estadual no 205/2011)<sup>11</sup>.

Ainda, o Tribunal de Contas da União também reconhece a possibilidade de Consulta por parte do Defensor Público-Geral exatamente com fundamento no artigo 264, inciso II, do Regimento Interno daquele egrégio Tribunal que, a rigor, prevê apenas a legitimidade do Procurador Geral da República. Dito de outro modo, mesmo sem previsão expressa, a legitimidade da Defensoria Pública foi reconhecida tão somente com base no sistema de simetria institucional estabelecido pela Constituição<sup>12</sup>.

Desse modo, apesar da ausência da previsão do Defensor Público Geral do Estado no rol de legitimados, tal autoridade pública possui legitimidade para a propositura de Consulta perante este Tribunal de Contas, tendo em vista o sistema de responsabilidade fiscal pátrio, que outorga à Defensoria Pública autonomia administrativa e financeira pela Constituição Federal, podendo ser equiparada, neste sentido, ao Ministério Público.

Superada esta questão preliminar, passamos à análise do mérito da Consulta.

Trata o feito de matéria relativa à solicitação, pelos contratados, de diferenças de pagamentos decorrentes de variação de custos após o encerramento dos contratos, no caso de início de vigência de lei ou acordo ou convenção coletivos de trabalho, que alterem as verbas trabalhistas de determinados setores, aumentando, para o contratado, o ônus financeiro a ser suportado no âmbito do contrato administrativo, de forma retroativa, atingindo período anterior ao encerramento do contrato.

Após análise dos autos, verifico que o questionamento deve ser respondido de forma positiva, conforme passo a expor.

A Lei nº 8.666/93 não tratou especificamente sobre este tema, devendo ser adotada solução através de análise sistêmica do sistema normativo pátrio que trata de licitações e contratos administrativos.

O mesmo ocorre com a nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/21, que não abordou as questões supervenientes ao encerramento contratual que sejam retroativas ao período em que o contrato ainda se encontrava em execução, principalmente questões trabalhistas, conforme questionamento ora realizado.

11 Pg. 02 da peça 03 destes autos.

12 Idem.

Apesar de os opinativos técnicos exarados não tratarem a respeito da Nova Lei de Licitações, por terem sido emitidos antes de sua publicação e vigência, que ocorreu em 1º de abril de 2021, tal normativo deve ser considerado na presente Consulta, para que a resposta também possa ser aplicada a fatos futuros, e não somente pretéritos.

Tendo em vista que a Nova Lei de Licitações também não aborda expressamente a presente questão, exigindo uma análise sistêmica, do mesmo modo que a Lei nº 8.666/93, não verifico a necessidade de que as Unidades Técnicas deste Tribunal e o Ministério Público de Contas emitam novos opinativos, pois não foram editadas normas que alterem quaisquer dos posicionamentos por eles emitidos.

Além disso, a Nova Lei de Licitações não revogou automaticamente a Lei nº 8.666/93, mas somente os seus artigos 89 a 108, que tratam dos crimes e das penas, mantendo suas demais disposições por mais dois anos de sua publicação, nos seguintes termos:

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

Tal dispositivo estabelece o período de transição das normas atinentes a licitações, podendo os entes federativos e respectivos Poderes e órgãos públicos continuar a realizar licitações nos termos da Lei nº 8.666/93 pelo prazo de 02 anos, tempo em que poderão se adaptar às novas regras, inclusive as empresas interessadas em participar de licitações.

Assim, nesse prazo de 02 anos, a Administração poderá optar por realizar licitações nos moldes da Lei nº 8.666/93 ou nos moldes da Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/21, devendo a opção escolhida estar indicada expressamente no edital, vedada a aplicação combinada de ambos os normativos legais.

Superada esta questão intertemporal das referidas Leis, verifica-se que a Lei nº 8.666/93 não deixou expressa qualquer proibição de atribuição de efeitos financeiros retroativos aos contratos administrativos. No entanto, conforme bem ressaltado no Parecer Jurídico apresentado pelo Consulente, não é possível ignorar que ainda assim seria sustentável a permanência da vedação, pois, segundo o tradicional controle de legalidade administrativa, o gestor público só pode agir quando subsiste a autorização legal, não bastando a mera ausência de proibição expressa<sup>13</sup>.

Apesar do silêncio legal, é possível, através de uma análise sistêmica do regramento atinente à licitações e contratos, concluir que é possível atribuir efeitos

13 Pg. 03 da peça 04 destes autos.

financeiros retroativos a contratos administrativos já encerrados quando surgirem obrigações trabalhistas supervenientes ao contratado, decorrentes de início de vigência de lei ou acordo ou convenção coletivos de trabalho.

Ocorre que a Lei nº 8.666/93 garante o equilíbrio financeiro contratual, protegendo o contratado de alterações supervenientes que alterem seus custos, conforme bem ressaltou a CGE, nos seguintes termos:

No que lhe concerne, a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei nº 8.666/1993), ao regulamentar o comando constitucional acima mencionado, assegurou a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato (art. 57, § 1º; 58, I, §§ 1º e 2º, e 65, II, d, e § 6º), a obrigatoriedade de previsão, no edital e no contrato, do critério de reajuste do custo contratual desde a data da apresentação da proposta até o período de adimplemento (art. 40, XI e art. 55, III), e a correção monetária que, nos termos do art. 40, XIV, "c", deve incidir entre a data final do período de adimplemento da obrigação e o efetivo pagamento.<sup>14</sup>

Ainda nas palavras da CGE,

há dois institutos legais que servem como parâmetro para assegurar a efetividade da garantia do equilíbrio econômico-financeiro previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal: (a) o reequilíbrio econômico-financeiro (ou revisão); e o (b) reajuste (que tem como espécies o reajuste em sentido estrito e a repactuação)<sup>15</sup>.

A revisão contratual decorre de fatos imprevisíveis (ou previsíveis de consequências incalculáveis), que onerem excessivamente uma das partes, ou ainda força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, conforme prevê a Lei nº 8.666/93, nos seguintes termos:

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

II - por acordo das partes:

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

O reajuste em sentido estrito visa corrigir os efeitos da inflação, ou seja, da perda do poder aquisitivo da moeda, segundo índices determinados no contrato, sendo cláusula necessária a todos os contratos firmados pela Administração, conforme prevê a Lei nº 8.666/93, nos seguintes termos:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime

<sup>14</sup> Pg. 06 da peça 08 destes autos.

<sup>15</sup> Pg. 07 da peça 08 destes autos.

de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

Por sua vez, a repactuação promove a correção do valor do contrato com base na demonstração da variação de seus componentes de custos. Inicialmente prevista no Decreto nº 2.271/1997, a repactuação encontra-se disciplinada na IN SEGES/MPDG nº 05/2017 e, conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.488/2016 do Plenário, aplica-se apenas a contratos de serviços continuados prestados com dedicação exclusiva da mão de obra.

Desse modo, verifica-se que tanto a Constituição Federal, através de seu art. 37, XXI, quanto a Lei nº 8.666/93, garantem a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, significando, basicamente, que a alteração de um dos polos da equação deve corresponder à alteração equivalente no outro polo.

Conforme definido por Celso Antonio Bandeira de Mello,

equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro, pela compensação econômica que lhe corresponderá. A equação econômico-financeira é intangível<sup>16</sup>.

Agarantia do equilíbrio econômico-financeiro opera tanto em favor do particular como em favor da Administração, tratando-se de direito inafastável, visando manter o contrato conforme os aspectos inicialmente avençados, considerando as mais variadas alterações promovidas no decorrer de seu tempo de execução.

Alguns autores e precedentes jurisprudenciais ainda o tratam como verdadeiro princípio, tendo por objetivo garantir a manutenção da equação inicialmente contratada, ou seja, manter a proporção entre os encargos imprescindíveis à execução da avença e a contraprestação ou remuneração pactuada, de forma que uma parte não se locuplete mediante empobrecimento da outra. Trata-se de um limitador da cláusula pacta sunt servanda, que, no regime jurídico de direito público, apresenta-se como um dever-poder para a administração pública e não como uma faculdade<sup>17</sup>.

Assim, resta clara a incidência do princípio do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos firmados pela Administração, possuindo tanto a Administração quanto o particular direito subjetivo de manter a proporção inicialmente avençada entre os encargos contratados e a sua remuneração ou contraprestação.

16 Curso de Direito Administrativo, 22ª ed., São Paulo, Malheiros, 2007, p. 619-620

17 TRF-4 – Agravo de Instrumento nº 5051854-37.2016.4.04.000.

Apesar disso, há a possibilidade de preclusão de tal direito, tendo em vista a previsão contida no art. 57, §7º, da Instrução Normativa nº 5/2017, do Ministério do Planejamento, que o estabelece quando o ajuste é prorrogado sem que tenha sido solicitado o referido direito, ou quando ocorre o término da relação contratual, sem qualquer exceção, nos seguintes termos:

Art. 57. As repactuações serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços ou do novo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho que fundamenta a repactuação, conforme for a variação de custos objeto da repactuação.

[...]

§ 7º As repactuações a que o contratado fizer jus e que não forem solicitadas durante a vigência do contrato serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato.

A Advocacia Geral da União, através do Parecer Vinculante nº AGU/JTB 01/2018, consignou o entendimento de que a repactuação deve ser pleiteada até a data da prorrogação contratual subsequente, sob pena de ocorrer preclusão lógica de exercer o seu direito.

Nos termos apresentados pela CGE,

com base nesse entendimento e com amparo no Acórdão-Plenário TCU nº 1.828, de 2008, que o aludido Parecer vinculante adotou a interpretação de que findo o prazo de duração e prorrogado o contrato, sem que o interessado solicite seu direito decorrente de evento do contrato originário ou anterior, haverá preclusão lógica do direito consubstanciada na prática de ato incompatível com outro anteriormente praticado<sup>18</sup>.

O Decreto Estadual nº 4.993/2016, que regulamenta a Lei Estadual nº 15.608/2007, que, por sua vez, estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, apresenta o mesmo regramento quanto à preclusão do direito do contratado, nos seguintes termos:

Art. 80. As repactuações de contrato serão precedidas de solicitação da contratada, acompanhada de demonstração analítica da alteração dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços e do novo acordo ou convenção coletiva que fundamenta a repactuação do contrato.

§ 1.º A repactuação do contrato deverá ser pleiteada pela contratada até a data da prorrogação contratual subsequente, sob pena de ocorrer preclusão do exercício do direito.

[...]

Assim, apesar do direito subjetivo em reequilibrar o contrato sob seu aspecto econômico e financeiro, o contratado deve invocar tal direito no momento da prorrogação contratual ou no encerramento do contrato, sob pena de preclusão de seu direito.

18 Pg. 19 da peça 08 destes autos.

Tal entendimento é pacífico na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme jurisprudência apresentada pela CGE, nos seguintes termos:

O prazo dentro do qual poderá o contratado exercer perante a Administração seu direito à repactuação contratual conta-se da data do evento que ensejar a repactuação até a data da prorrogação contratual subsequente, se for o caso, ou do encerramento do contrato, sendo que se não o fizer de forma tempestiva e, por via de consequência, prorrogar o contrato ou deixar transcorrer o prazo de vigência, ocorrerá a preclusão do seu direito a repactuar." (Acórdão 2094/2010-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO)

"Ocorre preclusão lógica do direito à repactuação de preços decorrente de majorações salariais da categoria profissional quando a contratada firma termo aditivo de prorrogação contratual sem suscitar os novos valores pactuados no acordo coletivo, ratificando os preços até então acordados." (Acórdão 1601/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)

"Se após a data do acordo coletivo que majorou os salários a contratada concorda em prorrogar o contrato sem ter solicitado o aumento dos preços contratuais, considera-se logicamente precluso seu direito à repactuação/revisão dos preços desde a data inicial do aumento salarial." (Acórdão 8237/2011-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES)

"Se à época da prorrogação do contrato de prestação de serviços contínuos, mediante termo aditivo, a contratada não pleiteou a repactuação a que fazia jus e a Administração decidiu prorrogar a avença com base neste quadro, não pode a contratada, após a assinatura do mencionado aditivo, requisitar o reequilíbrio, pois isto implicaria negar à Administração a faculdade de avaliar se, com a repactuação, seria conveniente, do ponto de vista financeiro, manter o ajuste." (Acórdão 477/2010-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ)

No entanto, o entendimento pela preclusão de tal direito não pode ser invocado para fatos geradores com efeitos retroativos ocorridos posteriormente à prorrogação contratual ou ao encerramento do contrato, por absoluta impossibilidade de serem previstos tais fatos e efeitos no momento da prorrogação ou do encerramento contratual e, com isso, serem invocados pelas partes em tempo oportuno.

Exigir tal providência dos contratados significaria negar o direito subjetivo ao equilíbrio econômico-financeiro contratual, tendo vista a absoluta impossibilidade de se invocar no momento da prorrogação contratual ou no seu encerramento o resguardo de direitos futuros de ocorrência e efeitos imprevisíveis.

A edição de leis ou ocorrência de acordos ou convenções coletivas que atribuam a trabalhadores determinados direitos trabalhistas com reflexos financeiros retroativos foge da previsibilidade de quaisquer pessoas ou empresas, não sendo possível invocá-los no momento da prorrogação contratual ou no encerramento do contrato.

Conforme acima exposto, o princípio do equilíbrio econômico financeiro dos contratos administrativos determina que as partes possuem direitos e obrigações correspondentes umas às outras, não podendo a Administração, beneficiária da prestação dos serviços, se furtar de sua obrigação com despesas e encargos trabalhistas correspondentes, mesmo que advenham de fatos futuros com efeitos retroativos, posteriores à prorrogação contratual ou encerramento do contrato.

Admitir a hipótese de a Administração se furtar ao seu encargo trabalhista significaria impor tal encargo somente à empresa contratada, gerando um desequilíbrio contratual inadmissível pela legislação de regência dos contratos administrativos decorrentes de licitações.

Conforme bem expôs o parecer emitido pelo Consulente, quando se referindo a situações de preclusão do direito do contratado,

existe, porém, uma nuance entre essas hipóteses. Trata-se do caso em que a alteração das bases contratuais de cunho financeiro ocorra de forma retroativa. Nesses casos, deve-se privilegiar a manutenção do equilíbrio contratual, cuja produção de efeitos deve ocorrer a partir da data em que vigorem os novos salários, considerada para efeito de postulação administrativa a data de realização do acordo ou convenção coletiva<sup>19</sup>.

Nesse mesmo sentido, o Consulente apresentou decisões do TCU – Tribunal de Contas da União, nas quais o Ministro Benjamin Zymler discorre sobre o direito do contratado em ter os preços repactuados desde a data da convenção ou acordo coletivo, nos seguintes termos:

45. A questão ora posta diz respeito à atribuição de eficácia imediata à lei, que concede ao contratado o direito de adequar os preços do contrato administrativo de serviços contínuos aos novos preços de mercado. Em outras palavras, **a alteração dos encargos durante a execução contratual deve resultar na compatibilização da remuneração da contratada, de modo que se mantenha inalterada a equação financeira do ajuste**. O direito à repactuação decorre de lei, enquanto que apenas o valor dessa repactuação é que dependerá da Administração e da negociação bilateral que se seguirá.

46. Assim, **a partir da data em que passou a vigor as majorações salariais da categoria profissional que deu ensejo à revisão, a contratada passou a deter o direito à repactuação de preços**. [...] 50. Portanto, em vista de todas as razões apresentadas, considero que **a repactuação de preços, sendo um direito conferido por lei ao contratado, deve ter sua vigência reconhecida imediatamente desde a data da convenção ou acordo coletivo** que fixou o novo salário normativo da categoria profissional abrangida pelo contrato administrativo a ser repactuado<sup>20</sup> (grifo nosso)

Assim, o contratado passa a fazer jus à repactuação a partir da data em que o ato gerador do desequilíbrio comece a produzir seus efeitos, mesmo que tal fato gerador tenha ocorrido após a prorrogação contratual ou o encerramento do contrato.

O Decreto Estadual nº 4.993/2016, acima já citado, fixa o início da vigência das repactuações em data anterior à própria repactuação quando envolver revisão do custo de mão de obra e estiver vinculada a instrumento legal, acordo, convenção ou sentença normativa que contemple data de vigência retroativa, nos seguintes termos:

**Art. 81. Os novos valores contratuais decorrentes das repactuações terão suas vigências iniciadas observando-se o seguinte:**

<sup>19</sup> Pg. 04 da peça 04 destes autos.

<sup>20</sup> Acórdão nº 1.827/2008 do Plenário, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

- I - a partir da assinatura da apostila;
  - II - em data futura, desde que acordada entre as partes, sem prejuízo da contagem de periodicidade para concessão das repactuações futuras; ou
  - III - **em data anterior à repactuação do contrato, exclusivamente quando a repactuação envolver revisão do custo de mão de obra e estiver vinculada a instrumento legal, acordo, convenção ou sentença normativa que contemple data de vigência retroativa**, podendo esta ser considerada para efeito de compensação do pagamento devido, assim como para a contagem da anualidade em repactuações futuras;
- § 1º **No caso previsto no inciso III, o pagamento retroativo deverá ser concedido exclusivamente para os itens que motivaram a retroatividade, e apenas em relação à diferença porventura existente.**
- § 2º A Administração deverá assegurar-se de que os preços contratados são compatíveis com aqueles praticados no mercado, de forma a garantir a continuidade da contratação mais vantajosa. (grifo nosso)

Assim, a regra geral é de que o contratado possui o ônus de invocar seu direito no momento da prorrogação contratual ou no encerramento do contrato, sob pena de preclusão. No entanto, nos casos em que o fato gerador da obrigação trabalhista com efeitos retroativos ocorra após a prorrogação contratual ou do encerramento do contrato, tornando impossível o cumprimento do ônus imposto ao contratado para a repactuação de preços, deve ser garantido o exercício do direito ao equilíbrio econômico financeiro do contrato, uma vez que ninguém pode ser obrigado a fazer o impossível, conforme bem ressaltou o Consultante em seu parecer jurídico, nos seguintes termos:

- 30. Nessas circunstâncias, o sujeito contratado pela Administração Pública passa a lidar com a seguinte dificuldade: enquanto não realizado o acordo ou convenção coletiva, ainda não é possível postular a repactuação. Contudo, quando finalmente houver a celebração do acordo ou convenção coletiva, é possível que o contrato já tenha se encerrado, hipótese na qual já não será mais possível postular a repactuação.
- 31. Ou seja, as circunstâncias do caso concreto podem tornar impossível a estrita observância dos dispositivos legais e regulamentares a respeito da forma de requerer a repactuação e dos respectivos prazos preclusivos. Lembre-se, contudo, que ninguém pode ser obrigado a fazer o impossível (ad impossibilia nemo tenetur).
- 32. Por isso, para esta Coordenadoria Jurídica, é possível considerar devido o valor decorrente do percentual de repactuação a que faria jus o fornecedor, caso o contrato ainda estivesse em vigor.
- 33. Não reconhecer tal possibilidade, em tais casos, seria inviabilizar o exercício do direito constitucional ao reequilíbrio econômico do contrato, sancionando o interessado com o reconhecimento de uma preclusão que, nos termos literais do art. 80 do Decreto nº 4.993/2016, lhe seria impossível evitar.

Sobre este tema, artigo publicado no Blog Zênite apresentou o mesmo entendimento, conforme citado pelo Consultante, nos seguintes termos:

Nesses termos, tendo sido a CCT assinada, depositada e registrada após fevereiro, sequer seria possível exercer o direito, já que inexistente à época da extinção do contrato. Portanto, com base na compreensão do instituto da preclusão lógica, tem-se que a contratada faz jus à repactuação até que prorogue a vigência

contratual nas mesmas bases negociais inicialmente estabelecidas (inclusive quanto ao preço) ou assine termo de quitação plena ao final do contrato, sem qualquer ressalva ao direito surgido na vigência contratual.

Ocorre que, além de o simples término da vigência (sem a edição de termo de plena quitação de obrigações contratuais) não provocar a incidência da preclusão lógica, o fato é que, no caso em análise, naquele momento (fevereiro) sequer havia surgido o direito à repactuação.

Nesses termos, tendo sido a CCT assinada, depositada e registrada após fevereiro, não seria possível exercer o direito à repactuação à época da extinção do contrato, porque inexistente.

Logo, o particular faz jus ao direito à repactuação, cujos efeitos atingem período em que os empregados da contratada trabalharam para a Administração<sup>21</sup>.

A Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/21, publicada em 1º de abril de 2021, não apresenta diferenças quanto a este princípio, pois também garante a observância do equilíbrio econômico financeiro inicial do contrato, nos seguintes termos:

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II - por acordo entre as partes:

[...]

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, *respeitada*, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

[...]

O novo normativo legal também estabeleceu, expressamente, que a extinção do contrato não configura óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico financeiro, devendo a indenização ser realizada por termo indenizatório, nos seguintes termos:

Art. 131. A extinção do contrato não configurará óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro, hipótese em que será concedida indenização por meio de termo indenizatório.

Parágrafo único. O pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro deverá ser formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação nos termos do art. 107 desta Lei.

O parágrafo único do artigo acima citado positivou o modo como dever ser realizado o pedido de restabelecimento de equilíbrio econômico financeiro, para que não haja a preclusão do direito, devendo o contratado realizar tal pedido durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação.

Apesar da inovação legislativa, de que a extinção do contrato não configura óbice para o reconhecimento do desequilíbrio econômico financeiro e da positivação

21 Disponível em <<https://www.zenite.blog.br/solicitacao-de-repactuacao-feita-em-05-2017-decorrente-de-cct-registrada-em-04-2017-com-efeitos-retroativos-a-janeiro-do-mesmo-ano-data-base-da-categoria-envolvida-na-prestacao-do-servico/>>

da preclusão do direito do contratado, não houve manifestação expressa quanto à ocorrência de fatos geradores com efeitos pretéritos ocorridos após a prorrogação contratual ou encerramento do contrato.

Apesar de, num primeiro momento da leitura do artigo acima citado, ser possível concluir que a preclusão atinge o direito do contratado quando não há pedido formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação contratual, em quaisquer casos, isto não procede, pois, conforme já exposto, exigir dos contratados que apresentem pedidos de reequilíbrio com fundamento em fatos futuros significa inviabilizar o exercício de tal direito, tendo em vista a impossibilidade de previsão de fatos futuros a qualquer ser humano ou entidade jurídica.

Desse modo, a única interpretação que pode ser dada ao dispositivo em questão é de que o direito do contratado preclui caso não seja formulado durante a vigência do contrato e antes de eventual prorrogação contratual, mas isto para fatos geradores já ocorridos, uma vez que são de conhecimento do contratado, sendo penalizada a sua inércia no caso de não exercício do seu direito de petição, ocasião em que seu direito acabará precluso.

Além disso, tal dispositivo deixa expresso que o término do contrato não é motivo para a não aceitação do pedido do contratado, realizado durante a vigência do contrato, em restabelecer o equilíbrio contratual, podendo, nesse caso, o reequilíbrio econômico financeiro se dar por indenização por meio de termo indenizatório mesmo após o seu encerramento.

Assim, mesmo com a Nova Lei de Licitações, a resposta ao questionamento posto nestes autos deve se dar através de uma interpretação sistêmica do corpo legislativo que envolve a questão, tendo em vista que este novo normativo também não possui qualquer dispositivo expresso sobre o tema.

Frente ao exposto, verifico que a resposta à indagação formulada deve ser realizada de forma positiva, sendo possível o pagamento de diferenças decorrentes de variação de custos quando lei, acordo ou convenção coletiva produza efeitos retroativos, mesmo realizado após o término do vínculo administrativo, atingindo período no qual o contrato ainda está em vigor.

Resta saber, também, o modo pelo qual tal direito deve ser observado pela Administração Pública.

Caso o contrato ainda esteja em execução, tendo o fato gerador ocorrido após a prorrogação contratual, com efeitos anteriores a esta prorrogação, a repactuação deverá ser solicitada pelo contratado e poderá ser realizada por termo aditivo, após processo administrativo tendente a verificar as condições necessária para a repactuação, além da verificação do fato gerador alegado pelo contratado e seus exatos impactos financeiros no contrato.

Caso o contrato já tenha sido encerrado, tendo o fato gerador ocorrido após seu encerramento, com efeitos anteriores a este encerramento, a repactuação deve ser solicitada pelo contratado e recomenda-se que tal repactuação ocorra através de termo de reconhecimento de dívida pela Administração, após processo administrativo tendente a verificar as condições necessária à repactuação, além da verificação do fato gerador alegado pelo contratado e seus exatos impactos financeiros no contrato.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Responder à presente Consulta nos seguintes termos:

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

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

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, responder à presente Consulta nos seguintes termos:

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

Para tanto, deve haver solicitação do contratado, sendo concedida após processo administrativo cujo objeto é verificar as condições necessárias para a repactuação, além da verificação do fato gerador alegado pelo contratado e seus exatos impactos

financeiros no contrato, podendo ser realizada por termo aditivo, no caso do fato gerador ocorrido após a prorrogação contratual, ou por termo de reconhecimento de dívida pela Administração, caso o contrato já tenha sido encerrado;

II - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

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

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

Plenário Virtual, 13 de maio de 2021 – Sessão Virtual nº 7.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**

**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Presidente**

## EXECUÇÃO CONTRATUAL RECURSOS – BID – NORMAS

PROCESSO Nº : 512716/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : FERNANDO FURIATTI SABOIA  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 931/21 – TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Licitações com recursos oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Questionamentos concernentes à aplicação das políticas desse organismo financeiro multilateral. Conhecimento e resposta nos termos propostos pelas unidades instrutórias.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná, representado pelo respectivo Diretor-Geral, Sr. Fernando Furiatti Saboia, em que apresenta a esta Corte de Contas cinco questionamentos a respeito da aplicação das políticas do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, nos seguintes termos:

Relativamente à aplicação das políticas do Banco Interamericano de Desenvolvimento, questiona-se:

- 1) Com base no artigo 42, §5º da Lei nº 8.666/93, é possível a utilização de modalidade de contratação que não esteja prevista na legislação nacional, mas que esteja prevista nas normas e políticas internas de organismo financeiro multilateral, a exemplo dos contratos "EPC", "EPCm" e "TurnKey" e "Design-build"?
- 2) É possível exigir dos licitantes o pagamento para aquisição de Edital, afastando a aplicação do artigo 32, §5º da Lei nº 8.666/93 quando sobre ele recaírem direitos de propriedade intelectual, nos casos em que tal procedimento seja exigido pelo agente financiador (organismo financeiro multilateral)?
- 3) No caso de contratos de obras, compras e serviços, em quais hipóteses e mediante quais critérios é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993?
- 4) Como deve ser feito o pagamento de itens enquadrados como "despesas reembolsáveis" em contratos de prestação de serviços, a exemplo de aluguéis de escritórios, carros, diárias de viagem e serviços gráficos: deve ser pago o valor previsto na proposta, mediante a constatação da prestação do serviço ou, alternativamente, devem ser pagos somente os valores em que houver efetiva comprovação do gasto, mediante notas, ainda que diversos da proposta? Nesta segunda hipótese, a alteração dos valores pagos deve refletir sobre o lucro e tributos da proposta?

5) Relativamente à fiscalização dos vencimentos dos funcionários alocados para prestação de serviços, nos casos em que a convenção coletiva preveja o pagamento de subsídio para alimentação (vale-alimentação ou refeição), deve haver pagamento adicional de subsídio para alimentação para empregado que esteja em deslocamento para outra localidade e para aqueles alojados no local de prestação de serviços?

A Consulta foi recebida pelo Despacho nº 1031/20 (peça 9), eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e arts. 311 e 312 do Regimento Interno.

Em conformidade com o trâmite regimental, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, apresentou Informação nº 79/20 (peça 12), em que informou a inexistência de decisões específicas sobre o tema, sem prejuízo de relacionar algumas decisões em processos de consulta que abordaram alguns aspectos das questões formuladas.

Remetidos os autos à Coordenadoria de Auditorias – CAUD, a unidade técnica emitiu a Informação nº 24/20 (peça 15), em que opinou pela resposta à Consulta, nos seguintes termos:

Questão 1 – Sim. Entende-se que, em tese, é juridicamente possível a utilização de regime de execução contratual que não esteja previsto na legislação nacional, com fundamento no *artigo 42, §5º da Lei nº 8.666/93*, desde que previstos e disciplinados nas normas e procedimentos do BID, e observadas as condições descritas nos itens 38 e 39;

Questão 2 – Sim. Com base do artigo 42, §5º da Lei nº 8.666/93, entende-se que, em tese, é juridicamente possível a cobrança pelo edital em decorrência de incidência de direitos de propriedade intelectual sobre itens nele inseridos, desde que constitua uma exigência expressa do Banco como condição da celebração ou continuidade do contrato de empréstimo e esteja prevista em suas políticas e procedimentos específicos. Adicionalmente, deverá haver a exposição das razões fáticas e jurídicas para a escolha de objeto sobre o qual recaia direitos de propriedade intelectual em detrimento de outras alternativas, sem prejuízo da comprovação, formal e adequadamente, da efetiva existência do direito de propriedade intelectual, seus titulares, condições de cobrança e a razoabilidade do valor exigido, de modo a demonstrar que não houve prejuízo à ampla disputa;

Questão 3 – Sim. Entende-se que, em tese, é juridicamente possível ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, diante de situações excepcionalíssimas, desde que haja compatibilidade com o regime de execução contratado e anuência prévia do organismo financiador quando exigível, mediante a adequada comprovação do atendimento das seguintes condições:

- a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;
- b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à

Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência.

Questão 4 – Observadas as peculiaridades dos modelos de seleção, os métodos de avaliação das propostas e o tipo de contrato adotado em cada situação concreta, as despesas reembolsáveis no âmbito das contratações de consultores deverão ser pagas relativamente às despesas efetivamente incorridas, contra a apresentação de recibos, de acordo com as regras do item 2.26 da GN-2350-15 do BID. Nas contratações realizadas com base nas normas e procedimentos definidos pelo organismo internacional, deverá o mutuário, ainda, primar pela economicidade, transparência e razoabilidade das despesas enquadradas como reembolsáveis, fixando tetos unitários e/ou valores adequados de diárias, sem prejuízo da exigência das respectivas notas e recibos idôneos comprobatórios dessas despesas, de modo a resguardar o erário de ônus excessivos. O mesmo dispositivo também trata sobre a forma de tributação, dispondo que as negociações do preço devem incluir esclarecimentos a respeito da responsabilidade do consultor pelo pagamento de impostos do país do Mutuário (se houver) e de que modo essa responsabilidade tributária se refletiu ou se refletirá no contrato. Com efeito, deverá a consulente promover estudos pertinentes acerca da legislação nacional e acordos internacionais quanto à tributação, com vistas a identificar os tributos incidentes sobre os serviços dos consultores e as repercussões sobre os pagamentos decorrentes do contrato;

Questão 5 – A fiscalização dos vencimentos dos funcionários alocados para prestação de serviços deverá obedecer não só as condições impostas nas políticas do organismo multilateral, mas também ser pautada pelos princípios constitucionais e inerentes à atuação usual da Administração Pública em suas seleções e contratações, especialmente os da economicidade, da moralidade e da eficiência. No caso de haver uma convenção coletiva determinando a concessão de auxílio para alimentação (vale-alimentação ou refeição) e, além disso, estabelecendo um pagamento adicional dessa verba ao pessoal em deslocamento ou alojado no local da prestação dos serviços, os custos de tais obrigações trabalhistas deverão constar da proposta da licitante.

Conseqüentemente, durante a execução contratual, a fiscalização do pagamento dos vencimentos deverá aferir a efetiva vigência e aplicabilidade das disposições da convenção coletiva, assim como zelar para que o eventual subsídio adicional contemple apenas o pessoal comprovadamente deslocado do usual local de trabalho ou alojado em caráter temporário em localidade distinta de seu domicílio. E em havendo concessão de diária a empregados em deslocamento cujo valor inclua custeio de refeição, deverá haver desconto proporcional equivalente ao eventual subsídio a título de vale-alimentação ou refeição, evitando-se o pagamento em duplicidade.

Apontou, todavia, em preliminar, impropriedades e omissões na formulação dos quesitos que, no seu entendimento, poderiam ensejar a realização de diligência junto à consulente para especificação dos contextos hipotéticos, das normas e das políticas do BID sobre os quais recaem as dúvidas.

Não obstante isso, consignou que respondeu às questões buscando prestigiar a celeridade e a efetividade do processo, evitando-se frustrar interesses públicos sob a tutela do órgão consulente, de modo que enfrentou os quesitos com base nas informações extraídas das manifestações que integram o anexo da consulta (Ofício nº 266/2020-UGPBID e Parecer Jurídico nº 157/2020 – PJ-ADM, juntados na peça 04) e por meio de análise circunscrita às políticas adotadas pelo BID, observando como critérios o ordenamento jurídico brasileiro, a jurisprudência dos Tribunais de Contas, a doutrina mais abalizada e as Políticas de Aquisições e Contratações do BID materializadas nas GN-2349-15 (Aquisições de Bens e Contratação de Obras) e GN-2350-15 (Contratação de Consultores), ressalvadas possíveis alterações ou o não conhecimento de outras políticas adotadas pelo BID.

A Coordenadoria de Gestão Estadual – CGE, na Instrução nº 1131/20 (peça 16), opinou pela resposta à consulta nos termos apresentados pela Coordenadoria de Auditorias.

Sugeriu, ao final, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para manifestação a respeito da vigência das Resoluções nº 3872/95, nº 805/2004, nº 2290/2003 e nº 2381/2005, diante da indisponibilidade de consulta no sítio eletrônico deste TCE, bem como para ciência e eventuais registros, diante da constatação da CAUD de que existem julgados sobre o assunto em exame.

A 3ª Inspeção de Controle Externo, na Informação nº 72/20 (peça 17), corroborou as respostas aos questionamentos, nos termos das manifestações da CAUD e da CGE.

A Procuradoria-Geral de Contas, por meio do Parecer nº 53/21 (peça 18), opinou, inicialmente, pela apresentação de resposta aos quesitos formulados, considerando a relevância do tema, visando à economia processual, ao resguardo de interesses públicos e à consolidação de parâmetros de controle a serem observados por esta Corte de Contas.

No mérito, concluiu pela resposta à Consulta nos termos formulados pela Coordenadoria de Auditorias.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitera-se a presença dos pressupostos de admissibilidade da Consulta em exame, vez que formulada por autoridade legítima, com apresentação minimamente objetiva dos quesitos e indicação suficientemente precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência desta Corte e amparada em parecer jurídico.

Muito embora a Coordenadoria de Auditorias tenha apontado algumas falhas na formulação dos quesitos, assinaladas adiante, quando de sua análise individual, verifica-se, do relatado, que essas impropriedades não obstam a apresentação de resposta em tese, de maneira precisa e útil, por este Tribunal, ainda que com a restrição de sua aplicabilidade às políticas do Banco Interamericano de Desenvolvimento, sem possibilidade de extensão a programas financiados por outros organismos financeiros internacionais, e com a ressalva da possibilidade de relativização das respostas "em decorrência das impropriedades e omissões nos quesitos, bem como em função de possíveis alterações ou não conhecimento de outras políticas adotadas pelo BID".

Soma-se, ainda, as ponderações da própria unidade técnica e do Ministério Público de Contas, no sentido de que a imediata resposta dos quesitos, além de prestigiar a celeridade e a efetividade do presente processo, busca preservar os interesses públicos tutelados pelo consulente, dada a relevância do tema, e consolidar os parâmetros de controle a serem observados por este Tribunal.

Consequentemente, e considerando que a própria entidade consulente foi expressa ao consignar que as dúvidas se referem à aplicação das políticas do Banco Interamericano de Desenvolvimento, resta prejudicada a realização de diligência para complementação e adequação dos quesitos.

Ainda em sede de preliminar, não merece ser acolhida a proposta de prévia remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentada pela Coordenadoria de Gestão Estadual.

Isso porque as Resoluções por ela indicadas, em realidade, estão disponíveis para consulta no sítio eletrônico deste Tribunal, porém na página dedicada à consulta de suas decisões,<sup>1</sup> e não à consulta de atos normativos,<sup>2</sup> acessada por aquela unidade.

1 <https://www1.tce.pr.gov.br/busca/jurisprudencia/area/242>

2 <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/lista/instrucoes-normativas/1409/area/249>

O equívoco decorre do emprego da nomenclatura "Resolução" para certas decisões antigas deste Tribunal Pleno, as quais, todavia, não se confundem com as atuais resoluções de conteúdo normativo previstas no art. 188 do Regimento Interno.<sup>3</sup>

Consequentemente, não há que se falar em envio à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para manifestação a respeito da vigência das mencionadas resoluções, por retratarem a jurisprudência deste Tribunal na época em que foram emitidas.

Outrossim, a remessa àquela unidade para ciência e eventuais registros diante da constatação da existência de julgados sobre o assunto ora apreciado poderá ser realizada posteriormente à presente decisão, de forma a privilegiar o princípio da celeridade processual.

Finalmente, também cabe consignar, em preliminar, que a recente entrada em vigor da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, não obsta a resposta à presente Consulta com base na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em razão de as dúvidas suscitadas se referirem a dispositivos desta última, que permanecerá em vigor até o decurso de dois anos da publicação da nova lei, nos termos do respectivo art. 193, II.<sup>4</sup>

No mérito, os pareceres instrutórios foram uníssomos quanto ao teor das respostas aos quesitos formulados, conforme análise individualizada, realizada a seguir.

2.1 Com base no artigo 42, § 5º da Lei nº 8.666/93, é possível a utilização de modalidade de contratação que não esteja prevista na legislação nacional, mas que esteja prevista nas normas e políticas internas de organismo financeiro multilateral, a exemplo dos contratos "EPC", "EPCm", "TurnKey" e "Design-build"?

Inicialmente, como bem exposto pela Coordenadoria de Auditorias, cumpre assinalar a inadequação no emprego da expressão "modalidade de contratação", vez que a dúvida não se refere a formas de seleção (tipos de licitação), e sim, em realidade, à possibilidade de emprego de "regimes de execução contratual" não previstos ou regulados na legislação nacional, mas contemplados nas normas e políticas de aquisições e contratações do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Em reforço, expôs que os exemplos citados, os contratos "EPC", "EPCm", "TurnKey" e "Design-build" são tipos de contratos de obras e serviços de engenharia cujas distinções essenciais são justamente os diversos níveis de abrangência das obrigações e responsabilidades do contratante e do contratado, refletindo regimes de execução contratual diferenciados.

3 Art. 188. Resolução é o ato pelo qual o Tribunal Pleno institui ou altera o Regimento Interno, edita normas complementares relativas à estrutura, competência, atribuições e funcionamento de órgãos do Tribunal ou, ainda, trata de outras matérias que, a seu critério, deverão revestir esta forma.

4 Art. 193. Revogam-se:

I - os [arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), na data de publicação desta Lei;

II - a [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), a [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), e os [arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#), após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

Em segundo lugar, também cabe evidenciar que o quesito formulado se limitou a indicar que a dúvida se refere à aplicação do dispositivo correspondente ao art. 42, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93, de modo que deixou de especificar quais seriam as normas e políticas internas do BID que definem e disciplinam os regimes de execução não previstos na legislação nacional sobre os quais recaem a dúvida.

Não obstante isso, a Coordenadoria de Auditorias identificou a GN-2349-15,<sup>5</sup> ora adotada como pressuposto normativo de validade do quesito, nos termos do art. 311, II e III, do Regimento Interno,<sup>6</sup> a qual dispõe sobre as políticas para aquisição de bens e contratação de obras financiadas pelo BID que, por sua vez, preveem, ainda que de maneira superficial, a possibilidade de adoção de regimes de execução de obras não regulados pela legislação nacional, dotados de características compatíveis com os contratos indicados pelo consulente.

- 5 GN-2349-15. I. Introdução.  
[...]  
Aplicabilidade das Políticas  
[...]  
1.6 Os procedimentos descritos nestas Políticas aplicam-se a todos os contratos de bens e obras financiados, total ou parcialmente, por empréstimos do Banco. 7 Nos contratos de bens e obras não financiados por empréstimos do Banco, o Mutuário pode adotar outros procedimentos.  
[...]  
II. Licitação Pública Internacional. A. Generalidades. Tipos e Montantes de Contratos  
[...]  
2.2 [...] Os tipos de contrato aplicáveis incluem soma global, preço unitário, reembolso de custo mais comissões, "chave na mão", baseado no desempenho, baseado no tempo, acordos básicos, serviços de gestão, desenho e construção, propriedade e operação e construção, operação e transferência ou uma combinação dessas modalidades, entre outros aceitáveis para o Banco.  
[...]  
2.5 Em certos casos, o Banco poderá admitir ou exigir um contrato "chave na mão", no âmbito do qual se proporcionará o desenho técnico e serviços de engenharia, o fornecimento e instalação de equipamentos e a construção de uma instalação completa ou obras. Alternativamente, pode o Mutuário optar por manter para si a responsabilidade pelo desenho e serviços de engenharia, solicitando ofertas apenas para o fornecimento e instalação dos bens e obras necessários para o componente do projeto. Admitem-se também, contratos que envolvam tanto o desenho como a construção, bem como contratos de administração, nos casos apropriados.  
[...]  
II. Licitação Pública Internacional. B. Documentos da Licitação. Preço  
[...]  
2.29 Nos contratos de desenho e construção ou "chave na mão", o licitante deve cotar o preço das instalações construídas no lugar designado, inclusive todos os custos de fornecimento de equipamento, transporte marítimo e terrestre, seguro, instalação e comissionamento, bem como as obras conexas e todos os outros serviços incluídos no contrato, como o desenho, manutenção, operação, etc. Salvo disposição em contrário nos documentos de licitação, o preço do contrato "chave na mão" deve incluir todos os direitos, impostos e outros encargos.  
[...]  
II. Licitação Pública Internacional. B. Documentos da Licitação. Condições do Contrato  
[...]  
2.45 Os contratos devem definir claramente o escopo das obras ou serviços (contrato de desenho e construção) a serem realizados, os bens a serem fornecidos, os direitos e obrigações do Mutuário e do fornecedor de bens ou empreiteiro e as funções e autoridade do engenheiro, arquiteto ou gerente de construção, se for empregado pelo Mutuário, na supervisão e administração do contrato. Além das condições gerais do contrato, deve-se incluir qualquer condição especial que se aplique aos bens ou obras a serem fornecidos e a localização do projeto. As condições do contrato devem proporcionar uma alocação equilibrada dos riscos e obrigações.
- 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:  
[...]  
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;

Em seguida, em notável estudo técnico, a que se faz remissão, conceituou os regimes de execução contratual "EPC",<sup>7</sup> "EPCm"<sup>8</sup>, "TurnKey"<sup>9</sup> e "Design-build"<sup>10</sup> e discorreu, detalhadamente, a respeito de suas diferenças, vantagens e desvantagens em relação aos modelos adotados no Brasil<sup>11</sup> (alguns dos quais guardam similitudes com modelos previstos na Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, como o "DB" e o "EPC", reconhecidos em precedentes do Tribunal de Contas da União), correspondentes, em apertada síntese, a diversas maneiras de alocação de obrigações, riscos e responsabilidades entre contratante e contratado, com impactos no custo, no tempo de projeto e execução da obra e na admissibilidade da celebração de aditivos contratuais.

Destacou, na sequência, que este Tribunal Pleno, nos autos da Consulta nº 729560/16, proferiu o Acórdão nº 3085/17, de relatoria do Exmo. Conselheiro Fábio de Souza Camargo, em que reconheceu, com força normativa, a possibilidade de aplicação, pela Administração, de modelos e regimes de contratação impostos por organismos internacionais de crédito dos quais o Brasil seja um país membro, naquilo que não conflitarem com os dispositivos constitucionais e com o princípio do julgamento objetivo:

Consulta. Licitações realizadas com recursos oriundos de organismo financeiro multilateral. Informações sobre essas licitações no Mural de Licitações. Aplicação de regras sobre licitações impostas por organismo financeiro multilateral, desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e seja respeitado o julgamento objetivo.

[...]

Acolher integralmente a manifestação da Coordenadoria de Fiscalizações Específicas para responder a presente Consulta, nos seguintes termos:

[...]

II. No que tange às segunda e terceira questões, visto que são complementares, ressalta-se que a Administração pode aplicar as regras

7 No regime EPC (Engineering, Procurement and Construction) o contratante contrata uma entidade única para desenvolver tanto os projetos básico e executivo, a construção e a operação inicial do empreendimento. Há um único ponto de responsabilidade tanto pelo projeto quanto pela construção, na figura do licitante vencedor, que fica, portanto, com o risco da garantia de performance do empreendimento.

8 No regime EPCM (Engineering, Procurement and Construction Management), a empresa contratada desenvolve o projeto, faz a compra de equipamentos e materiais e faz a gestão do processo de construção para seu contratante. Embora a empresa contratada não construa, é a responsável pela gestão da entidade contratada para construir, sendo responsável pela interface, coordenação, supervisão e fiscalização de todos os contratados.

9 O regime de execução TurnKey ou "chave na mão" pode se encaixar em diversos tipos de contrato. Na legislação nacional, ele é mais aderente à "empreitada integral" da lei nº 12.462/2011 (RDC). Nesse regime de execução, o empreendimento é entregue em condições de entrar em operação. O contrato, portanto, pode envolver, além da construção, fornecimento de mobiliário, instalações eletromecânicas e demais equipamentos necessários ao funcionamento pleno do objeto contratado.

10 No regime de Design-Build (DB), o ente público contrata uma única empresa para desenvolver tanto o projeto quanto a construção. Contratualmente, há um único ponto de responsabilidade, tanto pelo projeto quanto pela construção, na figura do licitante vencedor.

11 O mais tradicional deles corresponde ao Design-Bid-Build (DBB). Em um primeiro momento, o ente público contrata um projetista para desenvolver os estudos, projetos e especificações técnicas da obra de acordo com os critérios requeridos pelo contratante. O produto entregue pelo projetista, então, fará parte dos documentos de contrato que serão levados à licitação. Em uma segunda etapa, os desenhos são levados, em conjunto com outros documentos produzidos pela administração pública, para licitação e contratação de um empreiteiro que entregue o projeto finalizado. O risco de todo o projeto é, desse modo, compartilhado entre o empreiteiro, o projetista e a Administração.

impostas por organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e seja respeitado o julgamento objetivo, nos termos da Resolução nº 3.872/95 deste Tribunal de Contas.

Logo, não há orientação específica que se aplique aos municípios nos casos de utilizarem as políticas de aquisições distintas da legislação nacional. A orientação para todos os jurisdicionados é a mesma, qual seja, em licitação com emprego de recursos oriundos de organismos internacionais, as normas de licitação, desses organismos podem ser aplicadas, desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais e seja respeitado o julgamento objetivo;

Referido precedente é fundamentado no art. 42, § 5º, da Lei nº 8.666/93,<sup>12</sup> indicado pelo ora consultante, segundo o qual, em contratações com emprego de recursos provenientes de organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as normas e procedimentos daquela entidade, desde que exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação e que não conflitem com o princípio do julgamento objetivo.

No mesmo sentido, este Tribunal Pleno, por meio da Resolução nº 3872/95, de relatoria do Exmo. Conselheiro Nestor Baptista, apresentou a seguinte resposta, em sede de Consulta:

Consulta. Possibilidade de realização de contratações obedecendo a regras licitatórias determinadas por organismo financiador externo, em contrariedade às normas da LF nº 8.666/93, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- 1 – Serem condições indispensáveis à concessão do financiamento com recursos externos, expressamente estipulados pelo respectivo organismo internacional;
- 2 – Sejam estabelecidas previamente no ato convocatório (edital) e adotadas mediante justificação (motivação) do administrador licitante, com clara e precisa indicação das alterações e exigências, com posterior aprovação pela autoridade hierarquicamente superior;
- 3 – Não afrontem os princípios de administração pública, entre os quais os contidos no artigo 27 da Constituição Estadual e 37, 'caput' da Constituição Federal, reafirmadas no artigo 3º e parágrafos da lei 8.666/93.

Mais recentemente, situação concreta foi apreciada em sede de Representação da Lei nº 8.666/1993, por meio do Acórdão nº 436/19 – Tribunal Pleno, de relatoria deste Conselheiro:

12 Art. 42. Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.

[...]

§ 5º Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.

Representação da Lei nº 8.666/93. Licitação com financiamento internacional do BID. DER/PR. Pavimentação da Rodovia PR-364. Requisitos de qualificação questionados foram baseados em parâmetros estabelecidos pelo BID para a pré-qualificação para a contratação de obras e liberação do financiamento. Pela improcedência.

[...]

I - Conhecer a presente Representação da Lei nº 8.666/93, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, a julgar improcedente nos termos da fundamentação supracitada;

II - determinar a expedição de recomendação ao Departamento de Estradas de Rodagens do Paraná – DER/PR, na pessoa de seu responsável, para que, em futuras contratações com financiamento internacional, formalize no procedimento licitatório, de forma prévia e motivada, as justificativas individualizadas para o afastamento ou relativização das regras da Lei nº 8.666/93 diante das políticas próprias do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, demonstrando as justificativas dessa relativização e o atendimento aos demais parâmetros fixados pelo Acórdão nº 3085/17 do Tribunal Pleno desta Corte, sob pena de inviabilizar o certame;

Assim, com base nos precedentes e no dispositivo legal acima indicados, o presente quesito deve ser respondido no sentido de que é possível, em tese, a utilização de regimes de execução contratual previstos e disciplinados nas normas e políticas internas do Banco Interamericano de Desenvolvimento que não estejam previstos na legislação nacional, com fundamento no art. 42, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93, condicionada à prévia demonstração formal, no procedimento licitatório, da adequação do regime adotado ao objeto contratual, mediante apresentação de estudos técnicos, pareceres e informações objetivas indicativas da necessidade e vantajosidade de determinado tipo de contrato para cada caso concreto, sem prejuízo da comprovação das circunstâncias fáticas, financeiras, jurídicas ou econômicas que motivaram a decisão do gestor, e do atendimento aos demais parâmetros fixados pelo Acórdão nº 3085/17 do Tribunal Pleno desta Corte.

2.2 É possível exigir dos licitantes o pagamento para aquisição de Edital, afastando a aplicação do artigo 32, § 5º da Lei nº 8.666/93 quando sobre ele recaírem direitos de propriedade intelectual, nos casos em que tal procedimento seja exigido pelo agente financiador (organismo financeiro multilateral)?

Relativamente ao segundo quesito, releva expor que o mencionado art. 32, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93 veda qualquer cobrança para a habilitação em procedimento licitatório, à exceção dos valores referentes ao fornecimento do edital, limitados ao custo de reprodução gráfica da documentação fornecida:

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

[...]

§ 5º Não se exigirá, para a habilitação de que trata este artigo, prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado, com os seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.

Ressaltou a Coordenadoria de Auditorias que o consulente deixou de indicar qualquer norma própria ou modalidade específica de seleção em que o BID pudesse exigir a cobrança pelo edital em função da incidência de direitos de propriedade intelectual, sendo que a GN-2349-15, em seu item 2.18,<sup>13</sup> contém disposição análoga ao art. 32, § 5º, da Lei nº 8.666/93.

Não obstante a aparente inadequação na formulação do quesito, a resposta ao quesito anterior evidencia que a aplicação do já citado art. 42, § 5º, da Lei nº 8.666/93, torna possível, ao menos em tese, o afastamento da vedação do art. 32, § 5º, da mesma lei, motivado pela incidência de direitos de propriedade intelectual, quando decorrente de exigência do organismo financeiro multilateral para a celebração ou continuidade do financiamento, prevista em suas políticas e procedimentos específicos, desde que de maneira a resguardar os princípios constitucionais e do julgamento objetivo.

Para tanto, bem consignou a unidade técnica que

o mutuário deverá motivar as razões fáticas e jurídicas para a escolha de objeto sobre o qual recaia direitos de propriedade intelectual em detrimento de outros sem a incidência de tal proteção. E mais, deverá comprovar formal e adequadamente a efetiva existência do direito de propriedade intelectual, seus titulares, as condições de cobrança e a razoabilidade do valor cobrado, de modo a demonstrar que não houve prejuízo à ampla disputa.

Assim, e em conformidade com os pareceres unânimes que instruem o feito, o presente quesito deve ser respondido no sentido de que é possível, em tese, a cobrança pelo edital decorrente da incidência de direitos de propriedade intelectual sobre itens nele inseridos, com fulcro no art. 42, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93, desde que constitua uma exigência expressa do Banco Interamericano de Desenvolvimento como condição da celebração ou continuidade do contrato de financiamento, prevista em suas políticas e procedimentos específicos. Adicionalmente, deverá haver a exposição das razões fáticas e jurídicas para a escolha de objeto sobre o qual recaiam direitos de propriedade intelectual em detrimento de outras opções, sem prejuízo da comprovação, formal e adequadamente, da efetiva existência do direito de propriedade intelectual, de seus titulares, das condições de cobrança e da razoabilidade do valor exigido, de modo a demonstrar a inoccorrência de prejuízo à ampla disputa.

2.3 No caso de contratos de obras, compras e serviços, em quais hipóteses e mediante quais critérios é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993?

Relativamente a esse questionamento, a Coordenadoria de Auditorias expôs que, nas regras do BID, não há, formalmente, um limite para a realização de aditivos, havendo

<sup>13</sup> 2.18 Os documentos de licitação deverão fornecer todas as informações necessárias para que o potencial licitante elabore uma oferta de fornecimento de bens ou construção de obras. [...] O Valor eventualmente cobrado para a aquisição dos documentos de licitação deverá ser razoável, refletindo apenas o custo de impressão e entrega aos potenciais licitantes, não devendo ser elevado a ponto de desestimular a participação de licitantes qualificados. [...].

previsão, no item 3 da GN-2349-15,<sup>14</sup> da necessidade de oposição da "não-objeção" do Banco à solicitação do mutuário de elevação do valor do contrato em mais de 15%.

Ressaltou, contudo, que eventual extrapolação dos limites estabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.666/93,<sup>15</sup> somente poderia ocorrer em situação muito excepcional, no que lhe assiste razão, visto que o desrespeito indiscriminado a esses limites implicaria violação ao próprio dever de licitar, previsto no art. 37, XXI, da Constituição da República,<sup>16</sup> de modo que, em princípio, não poderiam ser objetivamente afastados pela incidência do art. 42, § 5º, da Lei nº 8.666/93.

Para a constatação dessa situação excepcionalíssima, consignou a necessidade de se demonstrar a presença, no caso concreto, das condições cumulativas elencadas, em sede de Consulta, pela Decisão Plenária nº 215/1999, do Tribunal de Contas da União.

Referido entendimento foi mais recentemente reforçado pelo Plenário daquela Corte de Contas no Acórdão nº 89/2013, em que registrou que, para fins de enquadramento na hipótese de excepcionalidade prevista na Decisão nº 215/1999 – Plenário "as alterações qualitativas havidas não podem decorrer de culpa do contratante, nem do contratado", ficando excluídos, portanto, eventuais aditivos que ultrapassem o limite da legislação nacional em decorrência de Projeto Básico deficiente.<sup>17</sup>

Expôs, ademais, que, no âmbito desta Corte Estadual, essas condições embasaram a Instrução nº 7/16, da então Coordenadoria de Fiscalizações Específicas, emitida nos autos da Consulta nº 729560/16, acolhida integralmente pelo já citado Acórdão nº 3085/2017 – Tribunal Pleno.

14 3. No caso de contratos sujeitos a revisão ex ante, antes de conceder uma prorrogação substancial do prazo estipulado para a execução de um contrato ou aceitar uma modificação ou dispensa das condições de tal contrato, incluindo a emissão de uma ou várias ordens de mudança do mesmo (salvo em casos de extrema urgência), que em conjunto elevem o montante original do contrato em mais de 15% do preço original, o Mutuário deve solicitar ao Banco sua não objeção à prorrogação proposta ou modificação ou ordem de mudança. Se o Banco determinar que a proposta não está de acordo com as disposições do Contrato de Empréstimo ou do Plano de Aquisições, deve informar ao Mutuário a esse respeito o quanto antes, indicando as razões dessa determinação. O Mutuário deve enviar ao Banco, para seus arquivos, uma cópia de todas as adendas efetuadas aos contratos.

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

[...]

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: I - (VETADO)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

16 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.

17 Conforme passagem da respectiva fundamentação, a seguir transcrita:

"Digo isso porque avalio que essa culpabilidade pela alteração – ou ausência dela – seja supedâneo inseparável para cumprimento da Decisão 215/1999-Plenário. Se a revisão for decorrente de projeto básico deficiente (situação comum), a possibilidade de ultrapassagem dos aditamentos aos limites do art. 65 da Lei de Licitações estaria já maculada. Bastaria, ao contrário, realizar um projeto básico sem qualquer elemento. Todas as alterações decorrentes seriam então "imprevisíveis". Padece de razoabilidade o raciocínio."

Soma-se, ainda, o reconhecimento da aplicabilidade daquelas condições diante de situação concreta apreciada pelo Acórdão nº 282/15 – Tribunal Pleno, de relatoria do Exmo. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, para efeito de reconhecimento da legalidade de alteração qualitativa em contrato administrativo.<sup>18</sup>

Assim, tendo em vista o reconhecimento, por este Tribunal, da aplicabilidade das condições elencadas pela Decisão Plenária nº 215/1999, do Tribunal de Contas da União, para eventual e excepcional superação dos limites estabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 8.666/93, passa-se a transcrevê-las:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta formulada pelo ex-Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, nos seguintes termos:

a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida

18 Conforme passagem da respectiva fundamentação, a seguir transcrita:  
"Nesse caso, segundo a jurisprudência consolidada do TCU – apontada nos pareceres da DIJUR e do MPJTC –, as alterações qualitativas consensuais podem, excepcionalmente, exceder os limites de supressão e acréscimo previstos na Lei de Licitações, quando preenchidas as condições elencadas na Decisão Plenária nº 215/19995, in verbis:

[...]

No caso do aditivo em tela, percebe-se que todos os requisitos dispostos na decisão colegiada transcrita estão presentes, em especial porque não houve modificação substancial no objeto do contrato, bem como se trata de alteração consensual entre as partes (e-mail de 'concordância' da contratada à peça 02, fl. 33), sendo viável a formalização do aditamento."

de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência.

Diante do exposto, em conformidade com os pareceres acima mencionados e com as manifestações uniformes da Coordenadoria de Auditorias, da Coordenadoria de Gestão Estadual, e da Procuradoria de Contas, o presente quesito deve ser respondido nos termos a seguir:

É possível, em tese, ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, diante de situações excepcionalíssimas, na ausência de culpa do contratante e do contratado, desde que haja compatibilidade com o regime de execução contratado e anuência prévia do organismo financiador quando exigível, mediante a adequada comprovação do atendimento das seguintes condições cumulativas:

a) tanto as alterações contratuais quantitativas – que modificam a dimensão do objeto – quanto as unilaterais qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se – na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra – que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a

ser atendido pela obra ou serviço, ou sejam gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência.

2.4 Como deve ser feito o pagamento de itens enquadrados como "despesas reembolsáveis" em contratos de prestação de serviços, a exemplo de aluguéis de escritórios, carros, diárias de viagem e serviços gráficos: deve ser pago o valor previsto na proposta, mediante a constatação da prestação do serviço ou, alternativamente, devem ser pagos somente os valores em que houver efetiva comprovação do gasto, mediante notas, ainda que diversos da proposta? Nesta segunda hipótese, a alteração dos valores pagos deve refletir sobre o lucro e tributos da proposta?

Observou a Coordenadoria de Auditorias que o presente quesito contém impropriedades na sua formulação, vez que não indica as normas sobre as quais a dúvida recairia e não delimita o contexto hipotético em que está inserida, considerando que a forma de pagamento de despesas reembolsáveis dependerá, em tese, do método de seleção dos contratados e do tipo de contrato utilizado, não informados na questão.

Ilustrou que, somente a GN-2350-15, que trata das Políticas de Seleção e Contratação de Consultores Financiados pelo BID, descreve seis métodos distintos de seleção,<sup>19</sup> cujas formas de pagamento podem variar segundo os seis tipos de contratos previstos,<sup>20</sup> que o próprio termo "consultores", segundo o item 1.3 dessa normativa, compreende uma variedade de entidades,<sup>21</sup> e que, conforme estabelecido pelo respectivo item 4, cada espécie de serviço de consultoria corresponde a uma minuta de contrato no padrão do BID, as quais não foram submetidas a este Tribunal de contas para subsídio da análise da questão.

Em que pese a impossibilidade de esta Corte de Contas esgotar todas as possibilidades de aplicação de todas as regras do organismo financeiro multilateral, a unidade técnica reconheceu a possibilidade de resposta ao quesito, apesar de sua excessiva amplitude, limitada às informações extraídas das manifestações que integram o anexo da presente Consulta.

Bem expôs, inicialmente, que as verbas obtidas por meio de financiamento junto ao BID decorrem de uma operação de crédito aprovada pelo Senado Federal e garantida pela União, que seus valores passam a integrar o orçamento público do Estado do Paraná, nos termos do art. 3º, da Lei Federal nº 4.320/1964,<sup>22</sup> e que as amortizações serão realizadas com recursos do erário estadual.

19 A saber: Seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC); Seleção Baseada na Qualidade (SBQ); Seleção com Orçamento Fixo (SOF); Seleção Baseada no Menor Custo (SMC); Seleção Baseada nas Qualificações do Consultor (SBQ) e Seleção Direta (SD).

20 Sendo eles: Contrato por Soma Global; Contrato Baseado no Tempo; Contrato de Honorários por Disponibilidade ou Honorário de Êxito; Contrato para Entrega Indefinida (Acordo de Preço) e Acordo Básico.

21 Incluindo empresas de consultoria, empresas de engenharia, administradoras de construção, empresas de gerenciamento, agentes de compras, agentes de inspeção, agências especializadas e outras organizações multilaterais, bancos comerciais e de investimento, universidades, instituições de pesquisa, órgãos governamentais, organizações não governamentais (ONG) e consultores individuais.

22 Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Conseqüentemente, os pagamentos das despesas reembolsáveis não devem atender apenas às políticas e procedimentos estabelecidos pelo BID, mas também aos princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37, da Constituição Federal, com vistas, em especial, à moralidade, à eficiência, à economicidade e à busca à proposta mais vantajosa, bem como, subsidiariamente, aos princípios previstos na Lei Federal nº 8.666/93.

Assinalou a unidade técnica, em resumo, que, independentemente do modelo de seleção ou do tipo de contrato de consultoria, a Administração deve zelar profundamente para, já na fase de planejamento da contratação, delimitar e estimar, de maneira técnica e precisa, as despesas qualificadas como reembolsáveis. Já no procedimento de seleção, deverá se valer dos meios legítimos de negociação de preços usualmente previstos nas políticas de contratações de consultoria, de modo a obter do contratado uma proposta economicamente adequada e justa. Por sua vez, na fase de execução contratual, não poderá admitir pagamentos de despesas fictícias, desarrazoadas, ilimitadas ou manifestamente superiores à realidade do mercado, com oneração excessiva do erário.

Em seguida, diante da ausência de indicação de normativa específica pelo consulente, realizou detida e minuciosa análise tomando como referencial normativo a as regras do modelo denominado "Seleção Baseada na Qualidade e Custo" (SBQC), previstas na GN-2350-15 do BID, por ser o modelo mais detalhado e conter disposições importantes sobre a forma de pagamento das despesas reembolsáveis aos consultores.

Transcreve-se, a seguir a mencionada análise, que passa a integrar a presente decisão:

De acordo com o item 2.1 da GN-2350-15,<sup>23</sup> a Seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC) consiste em um processo competitivo entre empresas constantes de um rol delimitado de licitantes (lista curta) que leva em conta a qualidade da proposta e o custo dos serviços para a seleção da empresa vencedora. Segundo este modelo, o custo, como fator de seleção, deve ser utilizado judiciosamente e os pesos relativos atribuídos à qualidade e ao custo serão fixados em cada caso, dependendo da natureza do serviço.

Numa apertada síntese fundamentada no item 2.2 da GN-2350-15, este modelo de seleção segue as seguintes etapas: a) Preparação dos Termos de Referência; b) Preparação da estimativa de custo e do orçamento; c) Publicidade; d) Preparação da lista curta de consultores; e) Preparação e emissão da Solicitação de Proposta (SP), que deve incluir a carta convite, as Instruções aos Consultores, os Termos de Referência e a minuta do contrato; f) Recebimento de propostas; g) Avaliação das propostas técnicas: consideração da qualidade; h) Abertura pública das propostas de preço; i) Avaliação das propostas de preço; j) Avaliação final da qualidade e custo e k) Negociações e adjudicação do contrato à empresa selecionada.

Para fins de análise do quesito, importa destacar as regras correlacionadas às etapas de preparação dos termos de referência, da preparação da estimativa

23 2.1. A seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC) usa um processo competitivo entre empresas constantes da lista curta que leva em conta a qualidade da proposta e o custo dos serviços para a seleção da empresa vencedora. O custo, como fator de seleção, deve ser utilizado judiciosamente. Os pesos relativos atribuídos à qualidade e ao custo serão fixados em cada caso, dependendo da natureza do serviço.

de custo e do orçamento, da preparação e emissão das Solicitações de Proposta com as Instruções aos Consultores e, finalmente, das negociações, pois estabelecem parâmetros de tratamento das despesas reembolsáveis nas contratações de consultores.

No tocante à preparação do Termo de Referência, a consulente deverá primar para que este documento seja preparado por especialistas na área do serviço a ser contratado, zelando ainda que o escopo dos serviços descritos nos termos seja compatível com o orçamento disponível. Neste ponto já é possível inferir que as despesas relacionadas à contratação, inclusive as consideradas reembolsáveis, não devem ser estabelecidas de maneira ilimitada.

E mais, os termos devem definir claramente os objetivos, metas e escopo do serviço e fornecer informações básicas, inclusive uma lista dos estudos e dados básicos relevantes, para facilitar a preparação das propostas pelos consultores. Os termos devem estabelecer claramente as respectivas responsabilidades do Mutuário e dos consultores. Como visto, o adequado planejamento da contratação a ser retratado no Termo de Referência dos serviços pretendidos é etapa fundamental para a correta estimativa das despesas, tema a ser tratado a seguir.

Nos termos do item 2.4 da GN-2350-15,<sup>24</sup> a preparação de uma estimativa de custo cuidadosa é essencial para a distribuição realista de recursos orçamentários. Essa estimativa de custo deverá ser realizada pelo mutuário contratante com base na avaliação dos recursos necessários à execução do serviço, considerando especialmente o tempo de pessoal, apoio logístico e insumos físicos. E conforme definido o citado dispositivo, o custo do tempo de pessoal deverá ser pelo calculado em bases realistas para o pessoal estrangeiro e nacional.

O item 2.4 da GN-2350-15 também preconiza que os custos deverão ser classificados pelo próprio mutuário em duas categorias amplas: a) honorários ou remuneração (de acordo com o tipo de contrato utilizado) e b) despesas reembolsáveis. E tais custos serão divididos entre custos externos e locais.

A correta estimativa dos serviços pretendidos pela consulente, a precisão da orçamentação e a adequada classificação de despesas consideradas reembolsáveis, dependerão em grande medida de uma atuação profundamente técnica, precisa e zelosa da consulente. Isso porque tais fatores são fundamentais não só para a transparência da seleção como para nortear a preparação das propostas pelos consultores, como será visto adiante.

De acordo com o item 2.11 da GN-2350-15,<sup>25</sup> a Solicitação de Proposta preparada pelo mutuário e destinada aos licitantes deverá incluir uma sessão de Instruções aos Consultores, com todas as informações necessárias a fim de ajudar os consultores a preparar propostas adequadas e propiciar o máximo de transparência ao processo de seleção, fornecendo também

24 2.4. A preparação de uma estimativa de custo cuidadosa é essencial para a distribuição realista de recursos orçamentários. A estimativa de custo se baseará na avaliação feita pelo Mutuário dos recursos necessários à execução do serviço: tempo de pessoal, apoio logístico e insumos físicos (por exemplo veículos e equipamentos de laboratório). Os custos deverão ser classificados em duas categorias amplas: (a) honorários ou remuneração (de acordo com o tipo de contrato utilizado) e (b) despesas reembolsáveis – e divididos entre custos externos e locais. O custo do tempo de pessoal será calculado em bases realistas para o pessoal estrangeiro e local.

25 2.11. A sessão de Instruções aos Consultores na SP deve conter todas as informações necessárias a fim de ajudar os consultores a preparar propostas adequadas e propiciar o máximo de transparência ao processo de seleção fornecendo informações sobre o processo de avaliação e indicar os critérios e fatores de avaliação e os respectivos pesos, bem como a nota mínima para aprovação. Nas instruções deverão indicar uma estimativa do nível de insumos profissionais essenciais (em tempo dos funcionários) exigidos dos consultores ou o orçamento total, mas não ambos. Todavia, os consultores poderão elaborar suas próprias estimativas do tempo necessário para a execução do serviço e apresentar o custo correspondente em suas propostas. Nas instruções especificarão o prazo de validade da proposta, que deverá ser adequado para a avaliação das propostas, a decisão sobre a adjudicação, a revisão do Banco e a conclusão das negociações do contrato. A lista detalhada das informações a serem incluídas nas instruções consta do Apêndice 2.

informações sobre o processo de avaliação e indicar os critérios e fatores de avaliação e os respectivos pesos, bem como a nota mínima para aprovação. Nas instruções também serão especificados o prazo de validade da proposta, que deverá ser adequado para a avaliação das propostas, a decisão sobre a adjudicação, a revisão do Banco e a conclusão das negociações do contrato. As instruções deverão indicar, ainda, uma estimativa do nível de insumos profissionais essenciais (em tempo dos funcionários) exigidos dos consultores ou o orçamento total, mas não ambos. Não obstante, a GN-2350-15 permite aos consultores elaborar suas próprias estimativas do tempo necessário para a execução do serviço e apresentar o custo correspondente em suas propostas. Perceba-se que quanto mais precisa for a estimação e a orçamentação dos serviços pelo mutuário, maiores serão as suas chances de avaliar a adequabilidade, justiça e economicidade dos valores contidos nas propostas das licitantes.

E conforme se verá a seguir, a solidez das estimativas e do orçamento atinentes às despesas reembolsáveis concederão ao mutuário uma maior margem para a definição de tetos e negociação de preços.

Nos itens 2.24 a 2.27 da GN-2350-15 são estabelecidas as regras concernentes à etapa das Negociações e Adjudicação, com a definição das formas de pagamento do preço dos serviços, inclusive das despesas reembolsáveis. Essas formas, conforme já relatado nesta informação, irão variar de acordo com o método de avaliação das propostas utilizado na seleção e da pretensão do mutuário de celebrar Contrato por Soma Global ou Contrato Baseado no Tempo. Eis o porquê reputou-se o quesito do consulente inadequado por deficiência na contextualização hipotética.

Conforme disposto no item 2.26 da GN-2350-15,<sup>26</sup> os Contratos por Preço Global baseiam-se na entrega de resultados (ou produtos), sendo assim, o preço ofertado deverá incluir todos os custos como tempo de trabalho, gastos fixos, viagens, hotel etc. Consequentemente, se o método de seleção de um Contrato por Preço Global incluir o preço como componente, o preço não poderá ser negociado.

O mesmo item 2.26 da GN-2350-15 prescreve que nos Contratos Baseados no Tempo o pagamento é baseado em insumos, a saber, tempo de trabalho e despesas reembolsáveis, sendo que o preço ofertado deverá incluir os honorários do pessoal e uma estimativa das despesas reembolsáveis. E se o método de seleção incluir o preço como componente, não poderão ser negociados os honorários do pessoal, salvo em circunstâncias excepcionais, como, por exemplo, se os honorários propostos forem muito superiores à remuneração normalmente cobrada por consultores para contratos similares. Consequentemente, a proibição de negociação não elimina o direito do cliente de solicitar esclarecimentos e, se os honorários forem muito altos, solicitar a sua modificação, após a devida consulta ao Banco.

26 2.26. As negociações do preço devem incluir esclarecimentos a respeito da responsabilidade do consultor pelo pagamento de impostos do país do Mutuário (se houver) e de que modo essa responsabilidade tributária se refletiu ou se refletirá no contrato. Como os pagamentos em Contratos por Preço Global baseiam-se na entrega de resultados (ou produtos), o preço ofertado deverá incluir todos os custos (por exemplo, tempo de trabalho, gastos fixos, viagens, hotel). Por conseguinte, se o método de seleção de um Contrato por Preço Global incluir o preço como componente, o preço não poderá ser negociado. No caso de Contratos Baseados no Tempo, o pagamento é baseado em insumos (tempo de trabalho e despesas reembolsáveis) e o preço ofertado deverá incluir os honorários do pessoal e uma estimativa das despesas reembolsáveis. Se o método de seleção incluir o preço como componente, não poderão ser negociados os honorários do pessoal, salvo em circunstâncias excepcionais, como, por exemplo, se os honorários propostos forem muito superiores à remuneração normalmente cobrada por consultores para contratos similares. Consequentemente, a proibição de negociação não elimina o direito do cliente de solicitar esclarecimentos e, se os honorários forem muito altos, solicitar a sua modificação, após a devida consulta ao Banco. As despesas reembolsáveis devem ser pagas relativamente às despesas efetivamente incorridas, contra a apresentação de recibos, e, portanto, não estão sujeitas a negociação. Entretanto, caso o cliente queira estabelecer tetos para os preços unitários de certas despesas reembolsáveis (como viagens ou diárias de hotel), ele deve indicar os níveis máximos de tais despesas na SP ou definir uma diária na SP.

Especificamente quanto às despesas reembolsáveis, cerne do quesito examinado, elas devem ser pagas relativamente às despesas efetivamente incorridas, contra a apresentação de recibos, e, portanto, não estão sujeitas a negociação. Contudo, o próprio item 2.26 da GN-2350-15 faculta ao mutuário estabelecer tetos para os preços unitários de certas despesas reembolsáveis, a exemplo de viagens, diárias de hotel e despesas de impressão. Para tanto, deverá o mutuário indicar previamente os níveis máximos de tais despesas ou definir um valor de diária na Solicitação de Proposta a ser encaminhada aos licitantes.

Como visto, o item 2.26 da GN-2350-15 regula as formas de pagamento das despesas reembolsáveis e fornece regras adequadas para o tratamento dessas despesas pelo mutuário consulente, o qual deverá primar pela economicidade, transparência e razoabilidade dessas despesas em eventuais contratações, fixando tetos unitários e/ou valores adequados de diárias, sem prejuízo da exigência das respectivas notas e recibos idôneos comprobatórios dessas despesas, de modo a resguardar o erário de ônus excessivos. O mesmo dispositivo também trata sobre a forma de tributação, dispondo que as negociações do preço devem incluir esclarecimentos a respeito da responsabilidade do consultor pelo pagamento de impostos do país do Mutuário (se houver) e de que modo essa responsabilidade tributária se refletiu ou se refletirá no contrato. Com efeito, deverá a consulente promover estudos pertinentes acerca da legislação nacional e acordos internacionais quanto à tributação, com vistas a identificar os tributos incidentes sobre os serviços dos consultores e as repercussões sobre os pagamentos decorrentes do contrato.

Diante do exposto, adota-se a resposta oferecida ao quesito pela unidade técnica, corroborada pelas demais manifestações instrutórias, nos seguintes termos:

Observadas as peculiaridades dos modelos de seleção, os métodos de avaliação das propostas e o tipo de contrato adotado em cada situação concreta, as despesas reembolsáveis no âmbito das contratações de consultores deverão ser pagas relativamente às despesas efetivamente incorridas, contra a apresentação de recibos, de acordo com as regras do item 2.26 da GN-2350-15 do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nas contratações realizadas com base nas normas e procedimentos definidos pelo organismo internacional, deverá o mutuário, ainda, primar pela economicidade, transparência e razoabilidade das despesas enquadradas como reembolsáveis, fixando tetos unitários e/ou valores adequados de diárias, sem prejuízo da exigência das respectivas notas fiscais e recibos idôneos comprobatórios dessas despesas, de modo a resguardar o erário de ônus excessivos. O mesmo dispositivo também trata sobre a forma de tributação, dispondo que as negociações do preço devem incluir esclarecimentos a respeito da responsabilidade do consultor pelo pagamento de impostos do país do Mutuário (se houver) e de que modo essa responsabilidade tributária se refletiu ou se refletirá no contrato. Com efeito, deverá a consulente promover estudos pertinentes acerca da legislação nacional e acordos internacionais quanto à tributação, com vistas a identificar os tributos incidentes sobre os serviços dos consultores e as repercussões sobre os pagamentos decorrentes do contrato.

2.5 Relativamente à fiscalização dos vencimentos dos funcionários alocados para prestação de serviços, nos casos em que a convenção coletiva preveja o pagamento de subsídio para alimentação (vale-alimentação ou refeição), deve haver pagamento adicional de subsídio para alimentação para empregado que esteja em deslocamento para outra localidade e para aqueles alojados no local de prestação de serviços?

Novamente, a Coordenadoria de Auditorias assinalou as ausências de apresentação das regras sobre as quais recairiam as dúvidas e de delimitação do contexto hipotético relativo ao modelo de seleção e ao tipo de contrato. Ainda assim, concluiu pela possibilidade de resposta à Consulta com base nas informações contidas nas manifestações anexadas à inicial.

A partir das mesmas premissas apresentadas no quesito anterior, indicou que a fiscalização do pagamento dos vencimentos dos empregados alocados nos serviços deve obedecer não apenas às condições impostas nas políticas do organismo multilateral, mas também se pautar pelos princípios constitucionais da Administração Pública, em especial, os da economicidade, da moralidade e da eficiência;

Ressaltou que esses princípios devem ser observados já no planejamento da contratação, quando da adequada identificação e estimativa dos custos, visto que, a depender das circunstâncias da contratação, a hipótese apresentada pelo consulente pode acarretar ônus excessivo ao erário em decorrência de pagamento adicional de parcela remuneratória a título de alimentação.

A exemplo do item anterior, transcreve-se, a seguir, a análise técnica realizada pela unidade, com base na GN-2350-15 do BID, que passa a integrar a presente decisão:

De acordo com o item 2.4 da GN-2350-15, o mutuário deve preparar uma estimativa de custo cuidadosa, pois tal medida é essencial para a distribuição realista de recursos orçamentários. E essa estimativa de custo deverá ser baseada na avaliação feita pelo próprio mutuário dos recursos necessários à execução do serviço: tempo de pessoal, apoio logístico e insumos físicos (por exemplo, veículos e equipamento de laboratório). E mais, no que diz respeito ao custo de tempo de pessoal, o dispositivo estabelece que deverá ser calculado em bases realistas para o pessoal estrangeiro e nacional. Assim, já no planejamento da contratação ao mutuário compete conhecer e bem estimar os custos, de modo a precaver-se quanto às possíveis propostas com previsão de pagamentos de remuneração de pessoal, inclusive subsídios a título de alimentação (vale-alimentação ou refeição), com valores desarrazoados ou incompatíveis com a realidade praticada no mercado. Em momento posterior, durante a avaliação da proposta da licitante e antes da adjudicação, caso repute os valores dos subsídios a título de alimentação superiores aos estimados ou praticados no mercado, deverá o mutuário, com fundamento no item 2.26 da GN-2350-15, buscar a negociação, a qual incluirá discussões sobre os Termos de Referência, metodologia, pessoal, insumos e condições especiais do contrato, para adjudicar o contrato à proposta mais vantajosa, ou seja, a proposta com a melhor avaliação. E mais,

nos termos do item 2.27 da GN-2350-15,<sup>27</sup> caso as negociações não resultarem num contrato aceitável, caberá ao mutuário encerrá-las, convidando para negociar a empresa classificada a seguir, contudo, o mutuário deverá consultar o Banco antes de tomar essa providência.

No caso de haver uma convenção coletiva determinando a concessão de auxílio para alimentação (vale-alimentação ou refeição) e, além disso, estabelecendo um pagamento adicional dessa verba ao pessoal em deslocamento ou alojado no local da prestação dos serviços, os custos de tais obrigações trabalhistas deverão constar da proposta da licitante.

Consequentemente, durante a execução contratual, a fiscalização do pagamento dos vencimentos deverá aferir a efetiva vigência e aplicabilidade das disposições da convenção coletiva, assim como zelar para que o eventual subsídio adicional contemple apenas o pessoal comprovadamente deslocado do usual local de trabalho ou alojado em caráter temporário em localidade distinta de seu domicílio. E em havendo concessão de diária a empregados em deslocamento cujo valor inclua custeio de refeição, deverá haver desconto proporcional equivalente ao eventual subsídio a título de vale-alimentação ou refeição, evitando-se o pagamento em duplicidade.

Nesses termos, e conforme assinalado pelas demais manifestações que instruem o feito, deve ser apresentada ao quesito a seguinte resposta, formulada pela Coordenadoria de Auditorias:

A fiscalização dos vencimentos dos funcionários alocados para prestação de serviços deverá obedecer não só as condições impostas nas políticas do organismo multilateral, mas também ser pautada pelos princípios constitucionais inerentes à atuação usual da Administração Pública em suas seleções e contratações, especialmente os da economicidade, da moralidade e da eficiência. No caso de haver uma convenção coletiva determinando a concessão de auxílio para alimentação (vale-alimentação ou refeição) e, além disso, estabelecendo um pagamento adicional dessa verba ao pessoal em deslocamento ou alojado no local da prestação dos serviços, os custos de tais obrigações trabalhistas deverão constar da proposta da licitante.

Consequentemente, durante a execução contratual, a fiscalização do pagamento dos vencimentos deverá aferir a efetiva vigência e aplicabilidade das disposições da convenção coletiva, assim como zelar para que o eventual subsídio adicional contemple apenas o pessoal comprovadamente deslocado do usual local de trabalho ou alojado em caráter temporário em localidade distinta de seu domicílio. E, em havendo concessão de diária a empregados em deslocamento cujo valor inclua custeio de refeição, deverá haver desconto proporcional equivalente ao eventual subsídio a título de vale-alimentação ou refeição, evitando-se o pagamento em duplicidade.

27 2.27. Se as negociações não resultarem num contrato aceitável, caberá ao Mutuário encerrá-las, convidando para negociar a empresa classificada a seguir. O Mutuário deverá consultar o Banco antes de tomar essa providência. O consultor será informado das razões do encerramento das negociações. O Mutuário, uma vez iniciadas as negociações com a empresa seguintes, não deve reabrir as negociações anteriores. Concluídas com sucesso as negociações e emitida a "não objeção" do Banco ao contrato negociado, deverá o Mutuário notificar prontamente às outras empresas constantes da lista curta que suas propostas não foram aceitas.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, respondida nos seguintes termos:

I - É possível, em tese, a utilização de regimes de execução contratual previstos e disciplinados nas normas e políticas internas do Banco Interamericano de Desenvolvimento que não estejam previstos na legislação nacional, com fundamento no art. 42, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93, condicionada à prévia demonstração formal, no procedimento licitatório, da adequação do regime adotado ao objeto contratual, mediante apresentação de estudos técnicos, pareceres e informações objetivas indicativas da necessidade e vantajosidade de determinado tipo de contrato para cada caso concreto, sem prejuízo da comprovação das circunstâncias fáticas, financeiras, jurídicas ou econômicas que motivaram a decisão do gestor, e do atendimento aos demais parâmetros fixados pelo Acórdão nº 3085/17 do Tribunal Pleno desta Corte;

II - É possível, em tese, a cobrança pelo edital decorrente da incidência de direitos de propriedade intelectual sobre itens nele inseridos, com fulcro no art. 42, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93, desde que constitua uma exigência expressa do Banco Interamericano de Desenvolvimento como condição da celebração ou continuidade do contrato de financiamento, prevista em suas políticas e procedimentos específicos. Adicionalmente, deverá haver a exposição das razões fáticas e jurídicas para a escolha de objeto sobre o qual recaiam direitos de propriedade intelectual em detrimento de outras opções, sem prejuízo da comprovação, formal e adequadamente, da efetiva existência do direito de propriedade intelectual, de seus titulares, das condições de cobrança e da razoabilidade do valor exigido, de modo a demonstrar a inocorrência de prejuízo à ampla disputa;

III - É possível, em tese, ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, diante de situações excepcionalíssimas, na ausência de culpa do contratante e do contratado, desde que haja compatibilidade com o regime de execução contratado e anuência prévia do organismo financiador quando exigível, mediante a adequada comprovação do atendimento das seguintes condições cumulativas:

III.I - tanto as alterações contratuais quantitativas – que modificam a dimensão do objeto – quanto as unilaterais qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

III.II - nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da

finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

a) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

b) não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

d) não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

e) ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; e

f) demonstrar-se – na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra – que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou sejam gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;

IV - Observadas as peculiaridades dos modelos de seleção, os métodos de avaliação das propostas e o tipo de contrato adotado em cada situação concreta, as despesas reembolsáveis no âmbito das contratações de consultores deverão ser pagas relativamente às despesas efetivamente incorridas, contra a apresentação de recibos, de acordo com as regras do item 2.26 da GN-2350-15 do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nas contratações realizadas com base nas normas e procedimentos definidos pelo organismo internacional, deverá o mutuário, ainda, primar pela economicidade, transparência e razoabilidade das despesas enquadradas como reembolsáveis, fixando tetos unitários e/ou valores adequados de diárias, sem prejuízo da exigência das respectivas notas fiscais e recibos idôneos comprobatórios dessas despesas, de modo a resguardar o erário de ônus excessivos. O mesmo dispositivo também trata sobre a forma de tributação, dispondo que as negociações do preço devem incluir esclarecimentos a respeito da responsabilidade do consultor pelo pagamento de impostos do país do Mutuário (se houver) e de que modo essa responsabilidade tributária se refletiu ou se refletirá no contrato. Com efeito, deverá a consulente promover estudos pertinentes acerca da legislação nacional e acordos internacionais quanto à tributação, com vistas a identificar os

tributos incidentes sobre os serviços dos consultores e as repercussões sobre os pagamentos decorrentes do contrato;

V - A fiscalização dos vencimentos dos funcionários alocados para prestação de serviços deverá obedecer não só as condições impostas nas políticas do organismo multilateral, mas também ser pautada pelos princípios constitucionais inerentes à atuação usual da Administração Pública em suas seleções e contratações, especialmente os da economicidade, da moralidade e da eficiência. No caso de haver uma convenção coletiva determinando a concessão de auxílio para alimentação (vale-alimentação ou refeição) e, além disso, estabelecendo um pagamento adicional dessa verba ao pessoal em deslocamento ou alojado no local da prestação dos serviços, os custos de tais obrigações trabalhistas deverão constar da proposta da licitante. Conseqüentemente, durante a execução contratual, a fiscalização do pagamento dos vencimentos deverá aferir a efetiva vigência e aplicabilidade das disposições da convenção coletiva, assim como zelar para que o eventual subsídio adicional contemple apenas o pessoal comprovadamente deslocado do usual local de trabalho ou alojado em caráter temporário em localidade distinta de seu domicílio. E, em havendo concessão de diária a empregados em deslocamento cujo valor inclua custeio de refeição, deverá haver desconto proporcional equivalente ao eventual subsídio a título de vale-alimentação ou refeição, evitando-se o pagamento em duplicidade.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, bem como para ciência acerca dos julgados indicados pela Coordenadoria de Auditorias e pela Coordenadoria de Gestão Municipal, 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 presente Consulta, para no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - É possível, em tese, a utilização de regimes de execução contratual previstos e disciplinados nas normas e políticas internas do Banco Interamericano de Desenvolvimento que não estejam previstos na legislação nacional, com fundamento no art. 42, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93, condicionada à prévia demonstração formal, no procedimento licitatório, da adequação do regime adotado ao objeto contratual, mediante apresentação de estudos técnicos, pareceres e informações objetivas indicativas da necessidade e vantajosidade de determinado tipo de

contrato para cada caso concreto, sem prejuízo da comprovação das circunstâncias fáticas, financeiras, jurídicas ou econômicas que motivaram a decisão do gestor, e do atendimento aos demais parâmetros fixados pelo Acórdão nº 3085/17 do Tribunal Pleno desta Corte;

II - É possível, em tese, a cobrança pelo edital decorrente da incidência de direitos de propriedade intelectual sobre itens nele inseridos, com fulcro no art. 42, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93, desde que constitua uma exigência expressa do Banco Interamericano de Desenvolvimento como condição da celebração ou continuidade do contrato de financiamento, prevista em suas políticas e procedimentos específicos. Adicionalmente, deverá haver a exposição das razões fáticas e jurídicas para a escolha de objeto sobre o qual recaiam direitos de propriedade intelectual em detrimento de outras opções, sem prejuízo da comprovação, formal e adequadamente, da efetiva existência do direito de propriedade intelectual, de seus titulares, das condições de cobrança e da razoabilidade do valor exigido, de modo a demonstrar a inocorrência de prejuízo à ampla disputa;

III - É possível, em tese, ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, diante de situações excepcionalíssimas, na ausência de culpa do contratante e do contratado, desde que haja compatibilidade com o regime de execução contratado e anuência prévia do organismo financiador quando exigível, mediante a adequada comprovação do atendimento das seguintes condições cumulativas:

III.I - tanto as alterações contratuais quantitativas – que modificam a dimensão do objeto – quanto as unilaterais qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

III.II - nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

a) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

b) não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

d) não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

e) ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; e

f) demonstrar-se – na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra – que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou sejam gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;

IV - Observadas as peculiaridades dos modelos de seleção, os métodos de avaliação das propostas e o tipo de contrato adotado em cada situação concreta, as despesas reembolsáveis no âmbito das contratações de consultores deverão ser pagas relativamente às despesas efetivamente incorridas, contra a apresentação de recibos, de acordo com as regras do item 2.26 da GN-2350-15 do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nas contratações realizadas com base nas normas e procedimentos definidos pelo organismo internacional, deverá o mutuário, ainda, primar pela economicidade, transparência e razoabilidade das despesas enquadradas como reembolsáveis, fixando tetos unitários e/ou valores adequados de diárias, sem prejuízo da exigência das respectivas notas fiscais e recibos idôneos comprobatórios dessas despesas, de modo a resguardar o erário de ônus excessivos. O mesmo dispositivo também trata sobre a forma de tributação, dispondo que as negociações do preço devem incluir esclarecimentos a respeito da responsabilidade do consultor pelo pagamento de impostos do país do Mutuário (se houver) e de que modo essa responsabilidade tributária se refletiu ou se refletirá no contrato. Com efeito, deverá a consulente promover estudos pertinentes acerca da legislação nacional e acordos internacionais quanto à tributação, com vistas a identificar os tributos incidentes sobre os serviços dos consultores e as repercussões sobre os pagamentos decorrentes do contrato;

V - A fiscalização dos vencimentos dos funcionários alocados para prestação de serviços deverá obedecer não só as condições impostas nas políticas do organismo multilateral, mas também ser pautada pelos princípios constitucionais inerentes à atuação usual da Administração Pública em suas seleções e contratações, especialmente os da economicidade, da moralidade e da eficiência. No caso de haver uma convenção coletiva determinando a concessão de auxílio para alimentação (vale-alimentação ou refeição) e, além disso, estabelecendo um pagamento adicional dessa verba ao pessoal em deslocamento ou alojado no local da prestação

dos serviços, os custos de tais obrigações trabalhistas deverão constar da proposta da licitante. Conseqüentemente, durante a execução contratual, a fiscalização do pagamento dos vencimentos deverá aferir a efetiva vigência e aplicabilidade das disposições da convenção coletiva, assim como zelar para que o eventual subsídio adicional contemple apenas o pessoal comprovadamente deslocado do usual local de trabalho ou alojado em caráter temporário em localidade distinta de seu domicílio. E, em havendo concessão de diária a empregados em deslocamento cujo valor inclua custeio de refeição, deverá haver desconto proporcional equivalente ao eventual subsídio a título de vale-alimentação ou refeição, evitando-se o pagamento em duplicidade.

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

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

Tribunal Pleno, 5 de maio de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 11.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Presidente**

# ILUMINAÇÃO PÚBLICA

## RODOVIA FEDERAL – PERÍMETRO URBANO – INTERESSE LOCAL

PROCESSO N° : 678076/18  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : SUPERINTENDENCIA REGIONAL DA POLÍCIA RODOVIÁRIA  
FEDERAL NO PARANÁ  
INTERESSADO : ADRIANO MARCOS FURTADO  
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO N° 891/21 – TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** O "interesse local" previsto no art. 30, V, da Constituição Federal, em relação aos serviços de iluminação pública em estradas federais dentro de perímetro urbano não afasta a responsabilidade da União por sua adequada e correta prestação, de forma que a assunção dessa obrigação pelo Município, mesmo que em regime de colaboração, exige, além da justificativa com relação a esse interesse, a satisfação dos requisitos do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, quanto à autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

### 1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (VENCIDO)

Trata-se de Consulta<sup>1</sup> encaminhada pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal, através do Superintendente Regional no Paraná, Sr. Adriano Marcos Furtado, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente indaga este Tribunal de Contas a respeito da competência dos municípios quanto à iluminação pública em trechos de rodovias federais com grande movimentação de pedestres e veículos, como em perímetros urbanos ou trevos rodoviários, a fim de contribuir para o aumento da segurança e redução de ocorrências de trânsito.

O Parecer Jurídico<sup>2</sup> apresentado pelo Consulente concluiu que

há respaldo jurídico do ponto de vista constitucional, doutrinário e jurisprudencial no sentido de ser obrigação do município o serviço de iluminação pública em sua área geográfica, mesmo em se tratando de áreas perpassadas por rodovias federais<sup>3</sup>; e que, "para tanto, o município deverá tratar com os órgãos da União e entidades autárquicas federais responsáveis pela fiscalização das rodovias, bem como pela implementação da infraestrutura do Sistema de Viação da União para que cada um exerça suas atribuições sem macular a do outro<sup>4</sup>.

1 Peça 02 destes autos.  
2 Peça 06 destes autos.  
3 Pg. 05 da peça 06 destes autos.  
4 Idem.

Através do Despacho nº 1066/18<sup>5</sup>, verificou-se que o Consulente não é parte legítima para formular Consulta, mas tal questionamento foi devidamente recebido, tendo em vista que a relevância da questão trazida enseja manifestação deste Tribunal de Contas.

A SJP – Secretaria de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 122/18<sup>6</sup>, afirmou que encontrou sobre o tema a seguinte decisão: Acórdão nº 1791/15, que trata do

Custeio de serviço de iluminação pública. Forma de utilização dos recursos. Art. 149-A, da CF. Possibilidade de custeio dos vencimentos da equipe de manutenção da iluminação pública. Impossibilidade de custeio de faturas de energia elétrica, matérias e serviços referentes a bens de uso especial e em relação a itens diversos da iluminação pública.

A CGM, através da Instrução nº 128/20<sup>7</sup>, concluiu pelo não recebimento da Consulta, tendo em vista a ilegitimidade do Consulente.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 51/20<sup>8</sup>, acompanhou o opinativo técnico.

Através do Despacho nº 261/20<sup>9</sup>, foi determinada a devolução dos autos à CGM e ao Ministério Público de Contas, para que se manifestassem sobre o mérito da demanda, tendo em vista a possibilidade de o Plenário deste Tribunal de Contas se posicionar de forma diversa à preliminar arguida e entender necessária a expedição de resposta de mérito.

A CGM, através da Informação nº 577/20<sup>10</sup>, concluiu que a resposta deve ser apresentada de forma negativa,

pois não há obrigatoriedade do município para criar norma municipal que custeie iluminação em estrada federal. Outrossim, não há poder-dever constitucional de a União impor ao Município a instituição da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP para agasalhar-lhe despesas com a iluminação em estrada federal, pois este dever é essencialmente, da própria União, assim como a fiscalização, a sinalização da via e a responsabilidade por danos a terceiros por omissão da iluminação adequada na via<sup>11</sup>.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 252/20 - PGC<sup>12</sup>, reiterou sua manifestação anterior, "*no sentido da impossibilidade jurídica de conhecimento da consulta, nos estritos termos do art. 311, § 3º do Regimento Interno desta Corte*"<sup>13</sup>, não apresentando opinativo em relação ao mérito.

- 
- 5 Peça 08 destes autos.  
 6 Peça 09 destes autos.  
 7 Peça 12 destes autos.  
 8 Peça 13 destes autos.  
 9 Peça 14 destes autos.  
 10 Peça 15 destes autos.  
 11 Pg. 08 da peça 15 destes autos.  
 12 Peça 16 destes autos.  
 13 Pg. 02 da peça 16 destes autos.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (VENCIDO)

Preliminarmente, deve ser analisada a questão relativa ao recebimento da presente Consulta, tendo em vista que o Superintendente Regional da Polícia Rodoviária Federal no Paraná não figura entre as autoridades legitimadas constantes no art. 312 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

O art. 311 do Regimento Interno prevê que as Consultas formuladas a este Tribunal de Contas devem ser formuladas por autoridade legítima; conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; ser instruída com parecer jurídico ou técnico; e ser formulada em tese.

Dentre os requisitos previstos no art. 311 do Regimento Interno, a presente Consulta a todos preenche, com exceção da autoridade legitimada, pois o art. 312 do Regimento Interno não prevê qualquer autoridade federal, constando, somente, autoridades municipais e estaduais, além de conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais e o Presidente e os Conselheiros deste Tribunal de Contas.

Apesar disso, entendo que a Consulta deve ser recebida, por se tratar de assunto de relevante interesse público, principalmente para os municípios jurisdicionados por este Tribunal de Contas, além versar acerca de questão de grande controvérsia entre os municípios e os órgãos responsáveis pelas rodovias federais.

Diversas são as decisões deste Tribunal de Contas que admitem Consultas não formuladas em tese, apesar de se tratar de requisito para a sua admissão, em razão de tratarem de assunto de relevante interesse público, conforme já deixou expresso a Súmula nº 03 deste Tribunal de Contas, nos seguintes termos:

Súmula nº 03: "As consultas que versarem sobre caso concreto não serão admitidas por este Tribunal, **salvo se tratarem de assunto de relevante interesse público, devidamente motivado, situação em que delas se poderá conhecer**, desde que satisfeitos todos os requisitos para a sua admissibilidade, constituindo-se a resposta em apreciação de tese, mas não de caso concreto. (grifo nosso)

Assim, entendo que tal Súmula pode ser aplicada de modo análogo à presente questão, pois a relevância pública do assunto tratado justifica o seu recebimento, mesmo que proposta por autoridade não prevista no rol de legitimados.

Além disso, dada à natureza da matéria questionada, tal Consulta poderia ter sido formulada por autoridade municipal ou, até mesmo, estadual, tendo em vista que a questão da iluminação pública em rodovias federais também pode ser estendida às rodovias estaduais, as quais também transpassam áreas urbanas municipais e trevos rodoviários.

Frente ao exposto, deve ser ratificada a decisão exposta no Despacho nº 1066/18, para fins de receber a presente Consulta, em razão da relevância da questão trazida, ensejando a manifestação por este Tribunal de Contas.

Superada esta questão preliminar, passo à análise do mérito.

O questionamento visa verificar se os municípios são competentes e, com isso, responsáveis pela iluminação pública em trechos de rodovias federais com grande movimentação de pedestres e veículos, como em perímetros urbanos ou trevos rodoviários.

Após análise dos autos, bem como da legislação e da jurisprudência aplicável ao caso, verifico que a competência e responsabilidade pela implantação e manutenção da iluminação em rodovia federal nos trechos que atravessam o perímetro urbano e em trevos rodoviários de acesso à zonas urbanas municipais são dos municípios.

A Constituição Federal atribui aos municípios a competência para organizar e prestar, diretamente ou por concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

[...]

Sobre a prestação de serviços de interesse local, José dos Santos Carvalho Filho leciona que tal competência cabe exclusivamente aos municípios, tanto que lhes cabe, também, fixar a estrutura, projetar diretrizes e adequar a prestação dos referidos serviços, não se tratando de mero partícipe no regime federativo, mas possuindo competência que, até mesmo, se sobrepõe às competências dos demais entes políticos, nos seguintes termos:

A Constituição não se limitou a garantir ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 39, I) e de suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II). **Previu também algumas competências para a organização e prestação de serviços públicos de interesse local**, reforçando a competência privativa contemplada no inciso I do art. 30.

A título de exemplo, lembre-se o inciso V do mesmo art. 30, que confere ao Município competência para "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial". Outro exemplo significativo é o do inciso VIII, que dispõe: "promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual".

Não há dúvida de que, **no cenário da partilha de competências, a Constituição não relegou o Município à condição de simples partícipe do regime federativo, nem tampouco ao status de entidade menor subordinada à União e ao Estado**. No sistema adotado, é possível verificar,

numa interpretação global, que **certas competências municipais são intangíveis e até mesmo se sobrepõem às das outras pessoas políticas, quando se trata de exclusividade da competência.** Assim, ao referir-se aos serviços locais, a Constituição, como observa ALEXANDRE DE MORAES, foi além da fórmula genérica do interesse local, prevista no art. 30, I.

**A competência do Município para a organização dos serviços locais cabe exclusivamente a ele, tanto quanto lhe cabe, da mesma forma, fixar a estrutura, projetar as diretrizes e adequar a prestação dos referidos serviços.** Na correta advertência de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "a liberdade na organização desses serviços está no cerne da autonomia municipal tal qual a garante a Constituição federal. Dessa forma, não parece lícito ao Estado federado reduzi-la". 28 Tampouco à União, acrescentamos nós, porquanto a salvaguarda da autonomia não pode ser atingida por qualquer outra unidade federativa.<sup>14</sup> (grifo nosso)

Quanto à definição de "interesse local", conforme leciona Alexandre de Moraes,

apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, 'é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional'<sup>15</sup>

Nesse mesmo sentido são as lições de Hely Lopes Meirelles, pois

o interesse local se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância<sup>16</sup>.

Conforme bem citado pela CGM, as rodovias do Paraná concentram o maior número de mortes de ciclistas no país, sendo que a maior parte dos atropelamentos também ocorre neste Estado, nos seguintes termos:

A iluminação em estradas, sejam federais, estaduais ou municipais evita sinistros e prioriza a segurança na via.

Vejamos o que revela o ranking de acidentes no Brasil. Certamente a ausência de iluminação pública em estradas influencia este cenário de sinistros:

- O Brasil registra 14 mortes nas rodovias federais a cada dia;
- São 82 acidentes com vítimas a cada 100 km de rodovia federal no Brasil;
- As BRs 116 e 101 são as que mais matam no Brasil;
- Colisão é o tipo mais comum de acidentes com vítimas no Brasil;
- Sudeste e Sul concentram os maiores índices de acidentes com vítimas;
- As rodovias do Nordeste são as que mais matam no Brasil;
- Nordeste, Norte e Centro-Oeste registram acidentes mais graves;
- Minas Gerais é campeã em número de mortes e de acidentes nas rodovias federais;

14 Carvalho Filho, José dos Santos. O Município e o enigma da competência comum constitucional. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina. Florianópolis/SC. v. 20. n. 26. 2013.

15 Moraes, Alexandre. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2007, p. 299.

16 Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 121.

- Minas Gerais também está à frente do ranking de custos com acidente;
- DF registra quatro vezes mais acidentes do que a média nacional;
- Maranhão, Amazonas, Alagoas, Tocantins, e Bahia registram os acidentes mais graves;
- As rodovias do Paraná concentram mais mortes de ciclistas;
- A maior parte das mortes por atropelamento também ocorre no Paraná;
- Nordeste é a região com maior número de mortes de motociclistas
- Goiás concentra 40% dos acidentes com motos nas rodovias federais do Centro-Oeste; (grifamos)

O posicionamento de destaque do Paraná no ranking nacional demonstra que algo precisa ser realizado em matéria de segurança nas estradas, principalmente no âmbito federal, competência do consulente.<sup>17</sup>

Desse modo, apesar dos reflexos nos interesses federais, predominam as necessidades imediatas e o interesse dos municípios nos serviços de iluminação pública das rodovias federais em perímetros urbanos ou trevos rodoviários, tendo em vista que em tais locais é intenso o trânsito de munícipes, como pedestres, ciclistas, motoristas e, até mesmo, com máquinas rurais e veículos tracionados por semoventes, devendo lhes ser garantida a devida segurança através de serviços de iluminação adequados, caracterizando serviço público predominantemente de interesse local, para fins do art. 30 da Constituição Federal, competindo aos municípios organizar e prestar aludido serviço, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

Tal competência restou reforçada pela Emenda Constitucional nº 39, que autorizou os municípios a instituir Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP, nos seguintes termos:

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica.

Conforme se extrai de uma análise sistêmica dos dispositivos constitucionais acima citados, a prestação de serviços públicos de iluminação pública compete aos municípios, pois se trata de serviço público de preponderante interesse local, competência esta reforçada com a previsão de tributo específico para o seu financiamento, qual seja, a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP.

A titularidade de uma rodovia federal no interior de zona urbana municipal não exime o município de sua competência constitucional, devendo prover a sua iluminação nos termos dos mandamentos constitucionais, conforme já decidiu a 1ª Vara Federal de Santana do Livramento – Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, nos seguintes termos:

<sup>17</sup> Pg. 02 da peça 15 destes autos.

Assim, o fato de existir um bem ou obra de infra-estrutura, seja da União, seja do Estado, no interior da zona urbana, não exime o município dessa obrigação constitucional. Desse modo, uma rodovia estadual ou federal, ou um bem da União, como praias e terrenos de marinha, ou mesmo uma ponte, caso da hipótese versada nos autos, por exemplo, porque reputados espaços públicos, devem necessariamente ter sua iluminação provida pelo ente local.<sup>18</sup>

O próprio Código Nacional de Trânsito, Lei nº 9.503/97, atribui aos municípios a competência para o planejamento, projeto, operação e fiscalização do trânsito, compreendida, por certo, a implantação e manutenção dos sistemas destinados à segurança, como a iluminação pública em cruzamentos, vias com intenso movimento ou que exijam iluminação para a segurança dos usuários, nos seguintes termos:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

[...]

XIV - implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

[...]

Desse modo, o serviço de iluminação das vias e logradouros públicos situados nos limites municipais compete ao respectivo município. O simples fato de um bem ou uma obra de infraestrutura ser de titularidade da União ou de um Estado não exime o município de sua obrigação constitucional de lhe prover iluminação pública.

Uma rodovia federal que atravesse o perímetro urbano municipal ou, ainda, praias e terrenos de marinha situadas no município, tendo em vista a sua característica de espaços públicos, são utilizados predominantemente pela população municipal, devendo ter sua iluminação pública provida pelo município.

O fato de a rodovia pertencer à União não afasta a presença do interesse local e respectiva competência municipal para prover os serviços de iluminação pública, pois, do contrário, a ausência de iluminação pública afetaria diretamente a segurança do trânsito e, conseqüentemente, da população municipal.

Tal entendimento é exposto por Carolina Marinho Boaventura Santos, em seu artigo intitulado "Da competência para prestação do serviço de iluminação pública em trechos de rodovias federais situadas no perímetro urbano do município", onde sustenta que, até mesmo nos trevos rodoviários de acesso à zonas urbanas municipais, onde o trânsito de moradores é mais intenso, deve ser reconhecida a competência municipal para a prestação de serviços de iluminação pública, nos seguintes termos:

18 PROCEDIMENTO COMUM Nº 5000715-63.2019.4.04.7106/RS. Juiz Federal Lademiro Dors Filho.

Dúvidas inexistem, pois, de que, em se tratando de serviço de interesse local, o serviço de iluminação das vias e logradouros públicos situados nos limites municipais compete à municipalidade. Justamente por isso, o simples fato de se situar, no perímetro municipal, um bem ou obra de infraestrutura de titularidade da União ou de um Estado não tem o condão de eximir o Município de sua obrigação constitucionalmente posta de prestar, também no que se refere a esses bens, os serviços públicos de iluminação.

Destarte, uma rodovia estadual ou federal que perpasse o município, ou, ainda, praias e terrenos de marinha situados no município, por exemplo, porque reputados espaços públicos, utilizados predominantemente pelos munícipes, devem ter sua iluminação provida pelo ente local.

Em outras palavras, ainda que o trecho de rodovia que se localiza no perímetro urbano do Município seja de titularidade da União, essa circunstância, por si só, não afasta a presença do interesse local e a respectiva competência do Município para a prestação dos respectivos serviços de iluminação pública. Não se pode olvidar, inclusive, que há casos em que rodovias federais perpassam a zona urbana do Município de tal modo que terminam por constituir verdadeiras vias de tráfego municipal. Admitir que o Município não tem competência para prover esse tipo de vias de iluminação pública, pelo simples fato de se tratar de uma rodovia federal, afronta, isso sim, a própria segurança do trânsito e da população municipal.

É possível crer até mesmo que, em trevos rodoviários de acesso à zona urbana municipal, onde, normalmente, o trânsito de moradores da região é mais intenso, deve ser reconhecida, em regra, a competência do Município para prestação dos respectivos serviços de iluminação pública.<sup>19</sup>

Por outro lado, não existe qualquer previsão constitucional ou legal atribuindo competência ou responsabilidade à União para a implantação e manutenção da iluminação em rodovia federal nos trechos que atravessam o perímetro urbano municipal e em trevos rodoviários. Nem mesmo são previstos tributos específicos para iluminação pública de competência da União, do modo como ocorre com os municípios.

A Lei nº 10.233/01 atribui ao DNIT – Departamento Nacional de Infraestruturas e Transporte somente a responsabilidade pela administração, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias federais, sem qualquer referência à iluminação pública, nos seguintes termos:

Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:

[...]

IV - administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, em hidrovias situadas em corpos de água de domínio da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte;

[...]

Este entendimento também é acompanhado pelo TRF4 – Tribunal Regional da 4ª Região, que não identifica qualquer comando legal que atribua responsabilidade pela iluminação pública ao DNIT, nos seguintes termos:

19 Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42332/da-competencia-para-prestacao-do-servico-de-iluminacao-publica-em-trechos-de-rodovias-federais-situadas-no-perimetro-urbano-do-municipio>>.

No mais, diferentemente do que sustenta o apelante, a Lei 10.233/2001 (arts. 81, II, e 82, IV e V) não atribui ao DNIT a competência de promover a iluminação pública em rodovias federais que cruzam o perímetro urbano, mas apenas estabelece sua responsabilidade sobre a administração da operação das rodovias e gerenciamento das obras de construção.

Entendimento contrário importaria em atribuir ao órgão a competência pela iluminação das rodovias federais em toda sua extensão e não apenas nas zonas urbanas.

Nesse aspecto, independentemente de tratar-se de bem federal ou estadual, em comparativo com os demais espaços públicos, como praias e terrenos de marinha, o fornecimento de energia elétrica deve ser promovido pela municipalidade, ante a prevalência do caráter de interesse local, principalmente para proteção da vida, saúde e segurança de pedestres e motoristas que utilizam-se do trajeto em questão.<sup>20</sup>

Tendo em vista a necessidade de fornecimento de iluminação pública em determinados trechos de rodovias federais, principalmente em perímetros urbanos municipais, a fim de atender a necessidade de segurança dos usuários, inclusive de pedestres, o DNIT formaliza convênios de delegação ou cooperação com municípios, uma vez que a presente questão não está pacificada junto às municipalidades, sendo necessário, em muitos casos, a intervenção do poder judiciários.

No descritivo da execução das obras de implantação do sistema de iluminação pública no segmento urbano da BR-364/RO, no Município de Pimenta Bueno – Rondônia, o DNIT expõe em suas justificativas a sua preocupação com o amplo movimento da população municipal para atravessar a rodovia, como pedestres, ciclistas, significativo número de veículos e, até mesmo, veículos de tração animal, além de muitos casos de violência nas vias marginais da rodovia, inclusive assaltos e homicídios, sendo necessária a realização de obras de iluminação pública adequada e suficiente, nos seguintes termos:

O Município de Pimenta Bueno está localizado na microrregião 07-Vilhena-Sudeste do Estado de Rondônia, conforme divisão político administrativa do IBGE, no eixo da BR 364.

Sendo um Município que se desenvolveu às margens da BR 364, verifica-se, tanto à margem direita, quanto à esquerda da mesma, a ocupação por estacionamentos comerciais, industriais e de serviços. Além de residências. Constata-se que a população desloca-se para ambos os lados da BR para trabalho, compras, busca de equipamentos públicos, serviços de saúde, escolas, entre outros, vivencia transtornos e acidentes ocasionados pelo fluxo contínuo de veículos que transitam pela BR 364 e pelos veículos que acessam as marginais. Destacando-se no trato urbano grande número de ciclistas, pedestres e também veículos de tração animal, além do significativo número de veículos na BR e nas suas marginais.

No aspecto social verifica-se, que a despeito dos programas sociais existentes, há um número considerável de casos de violência resultantes de degradação familiar, questões econômicas, uso drogas entre outras, sendo que as marginais tem sido palco de assaltos e até homicídios.

20 APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5013492-53.2014.404.7204/SC. Relator Des. Federal Fernando Quadros da Silva.

Embora haja iluminação, a mesma configura-se inadequada e insuficiente, não oferecendo claridade adequada aos transeuntes. Há semiescuridão, de modo que isto contribui para a potencialização da criminalidade.

Há ocorrência de assaltos e furtos e uso de drogas, sobretudo nos trechos em que a iluminação não alcança. Forma-se desta maneira uma área de risco à população. Espera-se com esta ação revitalizar a área de intervenção, reduzindo a criminalidade e acidentes, otimizar as condições da segurança e estimular a melhoria do comércio do entorno, possibilitando inclusive a atração de novos negócios e dinamização da expansão imobiliária.<sup>21</sup>

Frente à controvérsia que envolve a questão, tendo em vista o conflito negativo de competência existente entre os municípios e a União, o DNIT se viu obrigado, por diversas vezes, a custear tais serviços de iluminação, ou realizar convênios de delegação ou cooperação com municípios, a fim de prover segurança aos usuários das rodovias federais existentes em trechos urbanos municipais, inclusive para os próprios munícipes, que utilizam essas rodovias para o deslocamento diário e corriqueiro para os mais diversos pontos do município.

Apesar da existência de convênios de delegação ou cooperação com municípios, tal fato não atrai a competência pela iluminação pública à União, uma vez que tal competência é estabelecida constitucionalmente, inclusive com possibilidade de instituição de contribuição própria para custeio de tal serviço pelos municípios, servindo, somente, para demonstrar a preocupação do ente federal e a necessidade de iluminação pública nos trechos rodoviários federais que atravessam perímetros urbanos municipais e trevos de acesso à zonas urbanas municipais.

A jurisprudência do TRF4 – Tribunal Regional da 4ª Região é uníssona em atribuir a competência pela iluminação pública em rodovias federais que atravessam o perímetro urbano aos municípios, nos seguintes termos:

**ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. RODOVIA FEDERAL. LIMITES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE DO DNIT. INEXISTÊNCIA. OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO. PRECEDENTES.**

A prestação dos serviços de iluminação pública de rodovia, dentro dos limites municipais, compete ao Município, inexistindo previsão legal para que o DNIT providencie a iluminação das vias federais." (TRF4 5002535-88.2013.4.04.7216, 4ª Turma, Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha) (grifo nosso)

**DIREITO PROCESSUAL CIVIL. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. PONTE ANITA GARIBALDI. RODOVIA FEDERAL BR101. TRECHO DE RODOVIA FEDERAL INSERIDO EM TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. RESPONSABILIDADE DO DNIT. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO MUNICÍPIO. PRECEDENTES.**

Conforme disposto no inciso V do artigo 30 da Constituição Federal, o Município é responsável pela organização e prestação, direta ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, que é o caso da iluminação pública local.

21 Disponível em <[http://www1.dnit.gov.br/anexo/Projetos/Projetos\\_edital0170\\_18-22\\_3.pdf](http://www1.dnit.gov.br/anexo/Projetos/Projetos_edital0170_18-22_3.pdf)>.

A possibilidade de instituição de contribuição pelos municípios, na forma de suas respectivas leis, para custeio do serviço de iluminação pública, conforme disposto no artigo 149-A da Constituição Federal, afasta a alegação de que o Município autor não poderia arcar com as despesas relativas à manutenção e melhoria da rede de energia elétrica; . Inexistindo previsão legal para que o DNIT providencie a iluminação das vias federais, **a prestação dos serviços de iluminação pública de rodovia dentro dos limites municipais competem ao município, ainda que se trate de rodovia ou outro bem da União ou do Estado.** (TRF4, AC 5002370-70.2015.4.04.7216, 4ª Turma, Relator Cândido Alfredo Silva Leal Junior) (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **ILUMINAÇÃO PÚBLICA. TRECHO DE RODOVIA FEDERAL INSERIDO EM LIMITE TERRITORIAL DE MUNICÍPIO. PERÍMETRO URBANO. RESPONSABILIDADE DO DNIT. DESCABIMENTO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO.**

1. O art. 30, inciso V, da Constituição Federal atribui aos Municípios a competência de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, nos quais se insere a iluminação pública.

2. A possibilidade de instituição de contribuição pelos municípios, na forma de suas respectivas leis, para custeio do serviço de iluminação pública, conforme disposto no art. 149-A da Constituição Federal, afasta a alegação de que o Município não poderia arcar com as despesas relativas à ligação e manutenção da energia elétrica nos postes de iluminação pública instalados na BR-101.

3. A Lei 10.233/2001 (arts. 81, II, e 82, IV e V) não atribui ao DNIT a competência de promover a iluminação pública em rodovias federais que cruzam o perímetro urbano, mas apenas estabelece sua responsabilidade sobre a administração da operação das rodovias e gerenciamento das obras de construção. **Inexistindo previsão legal para que o DNIT providencie a iluminação das vias federais, a prestação dos serviços de iluminação pública de rodovia, dentro dos limites municipais, compete ao município, ainda que se trate de rodovia ou outro bem da União ou do Estado.**

4. A invocação da cláusula da reserva do possível, atinente às questões orçamentárias, estando desprovida de provas sobre a impossibilidade de atendimento ao pedido formulado, não merece prosperar.

5. Apelação e remessa oficial improvidas." (TRF4, APELREEX 5013497-75.2014.4.04.7204, 3ª Turma, Relator Fernando Quadros da Silva) (grifo nosso)  
ADMINISTRATIVO. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. **TRECHO DE RODOVIA FEDERAL INSERIDO EM LIMITE TERRITORIAL DE MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE DO DNIT. DESCABIMENTO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO.**

1. Inexistindo previsão legal para que o DNIT providencie **a iluminação das vias federais, a prestação dos serviços de iluminação pública de rodovia dentro dos limites municipais competem ao município, ainda que se trate de rodovia ou outro bem da União ou do Estado.** 2. Ausentes, no caso concreto, a verossimilhança do direito alegado e o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, deve ser indeferido o pretendido efeito suspensivo." (TRF4, AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5008861-47.2014.4.04.0000, 3ª Turma, Des. Federal Roger Raupp Rios, POR UNANIMIDADE) (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. **TRECHO DE ESTRADA FEDERAL QUE CORTA MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE DO DNIT. INEXISTENCIA. OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO.**

1. **A prestação do serviço de iluminação pública compete ao município, uma vez que se trata de serviço público de preponderante interesse local,** na forma do art. 30, inc. V da Constituição Federal.

2. **Havendo bem ou obra de infra-estrutura, da União ou do Estado,**

**no interior da zona urbana, não exige o município dessa obrigação constitucional.** (TRF4, Agravo de Instrumento nº 5006067-53.2014.404.0000, 4ª Turma, Juiz Federal Luiz Carlos Cervi) (grifo nosso)

**ADMINISTRATIVO. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. TRECHO DE RODOVIA FEDERAL INSERIDO EM LIMITE TERRITORIAL DE MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE DO DNIT. DESCABIMENTO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO.**

Inexistindo previsão legal para que o DNIT providencie a iluminação das vias federais, **a prestação dos serviços de iluminação pública de rodovia dentro dos limites municipais competem ao município, ainda que se trate de rodovia ou outro bem da União ou do Estado** (TRF4, Agravo de Instrumento nº 5028957-20.2013.404.0000, 4ª Turma, Des. Federal Luís Alberto D'azevedo Aurvalle) (grifo nosso)

Desse modo, apesar de a iluminação pública das rodovias federais ser, por vezes, provida pela União, através do DNIT, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação formalizados com municípios, tal fato não atrai a competência pela prestação de tais serviços à União, tendo em vista esta competência estar prevista em dispositivos constitucionais acima citados, além de estar sedimentada por ampla jurisprudência pátria, conforme acima exposto, restando clara a competência dos municípios pelo custeio e manutenção da iluminação pública das rodovias federais que estejam localizadas em áreas urbanas e trevos de movimentação de veículos.

Quanto à questão financeira, necessária para a prestação dos referidos serviços de iluminação pública, os municípios dispõem de amparo constitucional, conforme acima já citado, podendo instituir contribuição para o custeio da iluminação pública, nos termos de sua legislação de regência, tendo em vista que se trata de serviço de interesse local destinado a promover a segurança dos usuários da rodovia, inclusive pedestres, ciclistas, e motoristas oriundos do próprio município, a fim de evitar acidentes e permitir uma fiscalização mais efetiva por meio dos agentes públicos competentes.

Conforme bem citado pela CGM, tramita perante o Congresso Nacional a PEC – Proposta de Emenda à Constituição nº 133/2015, que visa atribuir à União, explicitamente, a competência pela iluminação pública em rodovias federais. No entanto, tendo em vista que tal alteração ainda não foi incorporada à Constituição Federal, além de não haver quaisquer garantias de que o seja, tratando-se, ainda, de debate político, ainda não incorporado no ordenamento jurídico pátrio e, com isso, não possuindo validade e eficácia, tal eventual e possível alteração constitucional não pode ser considerada na presente análise, servindo, somente, como informação.

Também, devem os municípios ser alertados de que, no exercício de sua competência de prover iluminação pública, devem tratar com os órgãos da União e entidades autárquicas federais responsáveis pelas rodovias e sua fiscalização, tais como o DNIT e a Polícia Rodoviária Federal, para que tais entes federados exerçam suas atribuições sem macular a do outro, conforme bem ressaltado no Parecer Jurídico apresentado pelo Consulente, emitido pela Advocacia Geral da União.

Frente ao exposto, verifico que a presente Consulta deve ser respondida nos seguintes termos:

A competência quanto à iluminação pública em trechos de rodovias federais que transpassam perímetros urbanos e em trevos rodoviários de acesso à zonas urbanas municipais é dos municípios, tendo em vista que predominam seus interesses e necessidades imediatas, pois em tais locais é intenso o trânsito de munícipes, como pedestres, ciclistas, motoristas e, até mesmo, com máquinas rurais e veículos tracionados por semoventes, devendo lhes ser garantida a devida segurança através de serviços de iluminação adequados, caracterizando serviço público predominantemente de interesse local, para fins do art. 30 da Constituição Federal, competindo aos municípios organizar e prestar aludido serviço, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, podendo custear tais serviços com a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, prevista no art. 149-A da Constituição Federal.

Para tanto, devem os municípios ser alertados de que, no exercício de sua competência de prover iluminação pública, devem tratar com os órgãos da União e entidades autárquicas federais responsáveis pelas rodovias e sua fiscalização, tais como o DNIT e a Polícia Rodoviária Federal, para que tais entes federados exerçam suas atribuições sem macular a do outro.

Por fim, tendo em vista que a resposta a esta Consulta inova o entendimento deste Tribunal de Contas sobre a matéria; e de que tal matéria estava envolta em controvérsia até a presente Consulta, existindo verdadeiro conflito negativo de competência entre municípios e União; deve ser dada ciência efetiva aos municípios paranaenses sobre a presente Consulta, inclusive aos órgãos fiscalizatórios deste Tribunal, através dos órgãos de publicidade e comunicação deste Tribunal, além de ser concedido prazo razoável para que os municípios se adequem à presente decisão, a fim de que promovam o devido planejamento e a sua consequente execução para devida prestação dos serviços de iluminação pública em rodovias federais, com a respectiva inclusão em suas leis orçamentárias.

Tais prazos devem ser fixados em momento oportuno por este Tribunal de Contas, após oitiva das unidades fiscalizatórias deste Tribunal, considerando a realidade dos municípios paranaenses.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Responder à presente Consulta nos seguintes termos:

2.1 "A competência quanto à iluminação pública em trechos de rodovias federais que transpassam perímetros urbanos e em trevos rodoviários de acesso à zonas urbanas municipais é dos municípios, tendo em vista que predominam seus interesses e necessidades imediatas, pois em tais locais é intenso o trânsito de munícipes, como pedestres, ciclistas, motoristas e, até mesmo, com máquinas rurais e veículos tracionados por semoventes, devendo lhes ser garantida a devida segurança através de serviços de iluminação adequados, caracterizando serviço

público predominantemente de interesse local, para fins do art. 30 da Constituição Federal, competindo aos municípios organizar e prestar aludido serviço, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, podendo custear tais serviços com a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, prevista no art. 149-A da Constituição Federal.

Para tanto, devem os municípios ser alertados de que, no exercício de sua competência de prover iluminação pública, devem tratar com os órgãos da União e entidades autárquicas federais responsáveis pelas rodovias e sua fiscalização, tais como o DNIT e a Polícia Rodoviária Federal, para que tais entes federados exerçam suas atribuições sem macular a do outro."

2.2. Encaminhar os presentes autos para a DP – Diretoria de Protocolo e para a DCS – Diretoria de Comunicação Social, para que tomem as providências necessárias para cientificar os municípios paranaenses da presente Consulta.

2.3. Encaminhar os presentes autos para a CGF - Coordenadoria Geral de Fiscalização e à CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, para que tomem ciência da presente Consulta.

2.4. Determinar à CGF que instaure procedimento específico para a discussão e averiguação do prazo necessário a ser concedido aos municípios para que se adequem à presente Consulta, com a emissão de opinativos pelas unidades fiscalizatórias deste Tribunal, além do Ministério Público de Contas.

2.5. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

### **3 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (RELATOR DESIGNADO)**

Dirijo, em parte, do Douto Relator, quanto ao conteúdo da resposta e ao encaminhamento proposto.

Embora o voto condutor apresente uma vasta relação de decisões do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que confirmam a competência dos serviços de iluminação de estradas federais em perímetros urbanos como sendo dos municípios, entendo que a responsabilidade pela correta prestação desse serviço comporta uma análise mais ampla da matéria.

Por se tratar de patrimônio da União, a manutenção e a conservação das estradas federais é de sua responsabilidade, o que é corroborado, inclusive, pela previsão expressa do art. 82, IV, da Lei nº 10.233/2001, que, ao dispor sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, dentre outras providências, criou o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes:

Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:

IV - administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, em hidrovias situadas em corpos de água de domínio da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte (grifamos).

A propósito, vale mencionar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento de acidentes ocorridos em estradas federais, em que a responsabilização da União resta caracterizada quando constatada a deficiência de iluminação, inclusive, em perímetro urbano:

No caso concreto, considerando as circunstâncias fáticas em que ocorreu o acidente - choque de carro com animal solto na BR 020, KM 306, no Município de Canindé/CE, perímetro urbano, em localidade comercial, estando a rodovia pavimentada, com bom estado de conservação, sem desnível, possuía acostamento e apresentava sinalização vertical e horizontal, **mas não apresentava sinalização luminosa, nem cerca - restou caracterizada a responsabilidade objetiva do Estado por omissão, principalmente quando se constata que o acidente ocorreu em trecho da rodovia federal que cruza a cidade, local em que deve a vigilância ser mais rigorosa** (REsp 1918143, Relator(a) Ministro BENEDITO GONÇALVES Data da Publicação 03/03/2021, grifamos).

A pretensão não merece acolhida. Cinge-se a controvérsia, segundo se extrai do acórdão recorrido, de ação regressiva visando a condenação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT a ressarcir indenização paga pela Sul América Companhia Nacional de Seguros. O Tribunal de origem manteve a conclusão do juízo sentenciante pelo deferimento da pretensão, nos seguintes termos:

**O DNIT é o órgão competente para administrar a infraestrutura do sistema rodoviário federal, nos termos do disposto nos arts. 80 e 82, I da Lei nº 10.233/2001 [...] Logo, afigura-se sua legitimidade passiva para responder aos termos desta ação, que objetiva indenização por danos decorrentes de acidente de trânsito ocorrido em rodovia federal, com base em falha na prestação do serviço público. [...]** (AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.440.275 - SP (2019/0024171-6), MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES Relator, 21 de maio de 2019, grifamos).

(...) **tratando-se de perímetro urbano plenamente povoado, patente a omissão do DNIT**, consoante a fundamentação aqui exarada, pois não se tratam de ações impossíveis de serem implementadas, ao contrário, plenamente viáveis as sugestões lançadas, sendo que a presença de animais domésticos naquela área certamente é constante, em que pese as estatísticas não registrem acidentes, os quais não ocorreram por sorte do destino, competindo a referido órgão laborar justamente para evitar desastres, os quais previsíveis naquela área.

Em outro sentir, muito mais adequada a adoção de métodos preventivos do que providências repressivas, após os fatos estarem consolidados, afigurando-se extremamente sábia a máxima de que é melhor prevenir do que remediar, lição que o Poder Público, ao que se constata e recorrentemente se extrai, opta por ignorar, preferindo surjam os problemas para ao depois correr atrás e ver o que dá para fazer:

mais incompetente, impossível ...

Deste modo, **sendo o DNIT o responsável pelo trecho da rodovia onde ocorreu o acidente** (2010, fls. 53) que causou danos materiais à Seguradora

e ocorrendo o ajuizamento (2013, fls. 02) dentro do quinquídio legal (REsp 1251993/PR, julgado sob o rito dos Recursos Repetitivos, art. 543-C, CPC), merece reforma a r. sentença, com o fito de se reconhecer a responsabilidade da parte ré ao pagamento do montante vindicado, a título de regresso, assim a o vaticinar esta C. Corte. Precedentes. (AREsp 1144678, Relator Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data da Publicação 03/10/2017, grifamos).

Em corroboração, as seguintes decisões do TRF da 4ª Região, confirmando essa responsabilidade, mesmo diante do interesse local do Município:

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRESSUPOSTOS. CRUZAMENTO DE RODOVIA FEDERAL COM VIA MUNICIPAL. PEDESTRE ATROPELADO. FALTA DE SEGURANÇA NO LOCAL. OMISSÃO DOS PODERES PÚBLICOS. FALHA DO SERVIÇO. CULPA CONCORRENTE DO DNIT, DO MUNICÍPIO E DA VÍTIMA. DANOS MORAIS. QUANTUM INDENIZATÓRIO. ABATIMENTO DA FRAÇÃO CORRESPONDENTE À PARCELA DE CULPA DA VÍTIMA.

1. A atual Constituição Federal, seguindo a linha de sua antecessora, estabeleceu como baliza principiológica a responsabilidade objetiva do Estado, adotando a teoria do risco administrativo. Consequência da opção do constituinte é que de regra os pressupostos dar responsabilidade civil do Estado são: a) ação ou omissão humana; b) dano injusto ou antijurídico sofrido por terceiro; c) nexos de causalidade entre a ação ou omissão e o dano experimentado por terceiro. 2. Em se tratando de comportamento omissivo, a jurisprudência vinha entendendo que a responsabilidade do Estado deveria ter enfoque diferenciado quando o dano fosse diretamente atribuído a agente público (responsabilidade objetiva) ou a terceiro ou mesmo decorrente de evento natural (responsabilidade subjetiva). Contudo, o tema foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal em regime de recurso repetitivo no Recurso Extraordinário nº 841.526, estabelecendo-se que "a responsabilidade civil do Estado por omissão também está fundamentada no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, ou seja, configurado o nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a omissão do Poder Público em impedir a sua ocorrência - quando tinha a obrigação legal específica de fazê-lo - surge a obrigação de indenizar, independentemente de prova da culpa na conduta administrativa (...)". 3. **O DNIT e o município respondem pela falta de segurança em cruzamento de rodovia federal com via municipal, quando houver comprovação de que se omitiram em tomar medidas para tornar o local mais seguro.** (TRF4 5000317-92.2015.4.04.7127, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 12/11/2019, grifamos). ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE ILUMINAÇÃO EM TRECHO DE RODOVIA FEDERAL (BR-101) INSERIDO NOS LIMITES TERRITORIAIS DO **MUNICÍPIO DE IMBITUBA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. Enquanto pendente de cognição exauriente a extensão da rodovia e os trechos em que o interesse local evidenciam-se, o DNIT deve assumir, provisoriamente, o ônus de prestar o serviço de iluminação pública na rodovia federal (BR-101), com a ligação de energia elétrica nos postes já instalados, a manutenção das instalações e demais providências pertinentes, exceto nos trevos de acesso à zona urbana, de responsabilidade do ente municipal.** (TRF4, AG 5023679-67.2015.4.04.0000, QUARTA TURMA, Relatora para Acórdão VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 01/09/2015, grifamos).

Dentro desse contexto, verifica-se que, ainda que presente o "interesse local" nos serviços de iluminação pública de rodovias federais, de que trata o inciso V

do art. 30 da Constituição Federal, que legitimaria a outorga de sua competência ao Município, não há como ignorar que coexiste a responsabilidade da União pela prestação desses mesmos serviços, estabelecendo-se, assim, como adequado o regime de cooperação, com assento constitucional no art. 241:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Dentro dessa linha de raciocínio, importante mencionar a seguinte decisão, do Tribunal de Contas de Minas Gerais, na resposta à Consulta 777.729, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, em que foram estabelecidos relevantes condicionantes a essa cooperação:

Consulta — Município — Realização e custeio de obra de iluminação pública por Município em rodovia estadual — Possibilidade — Demonstração de interesse público local — Autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual — Formalização de convênio — Reciprocidade de diretos e obrigações — Elaboração de plano de trabalho — Respeito às atribuições constitucionais de cada ente.

Desta feita, **para que o Município assuma a obrigação de colaborar financeiramente para a realização de obra em imóvel pertencente a outro ente político, faz-se necessária a demonstração de que a execução de tal obra destina-se efetivamente à satisfação do interesse dos munícipes** (grifamos).

No enfrentamento do mérito dessa consulta, foi destacado posicionamento do Ilustre Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, que ressalta a aplicação do art. 62, da Lei de Responsabilidade Fiscal a essa hipótese:

Inicialmente, insta observar que a CR/88, ao mesmo tempo em que definiu as competências de cada ente federativo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, estabeleceu normas acerca da divisão de receitas entre tais entes.

Dessa feita, em regra, cabe a cada ente político, valendo-se da autonomia política, administrativa e financeira asseguradas constitucionalmente, nos termos do art. 18 da CR/88, tomar as medidas necessárias a fim de viabilizar o satisfatório exercício das atribuições a eles impostas.

Para o deslinde da questão ora examinada, faz-se necessária a análise do disposto no art. 62 da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, *in verbis*:

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;  
II - convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação.

**Trata-se de dispositivo que, fundamentado na preocupação com a responsabilidade na gestão fiscal, limita a possibilidade de os Municípios assumirem despesas de outros entes da Federação, visando a coibir eventual desequilíbrio nas contas de tais entes políticos.** Assim, para que eles possam contribuir para o custeio de despesas cuja competência

não lhes pertence, exige-se a autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, bem como o estabelecimento de uma relação jurídica por meio de convênio, acordo, ajuste ou congênere.

A propósito, vale destacar a pertinente ponderação de Pedro Lino<sup>22</sup> ao discorrer sobre o mencionado dispositivo, verbis:

Tem sido muito comum os Municípios realizarem grande quantidade de despesas de atribuição constitucional de outros entes (...). Isso porque a qualidade – e, por vezes, a própria prestação – dos serviços depende dessa benesse, que, por outro lado, em muito compromete as finanças municipais. A LC nº 101, portanto, vai diretamente enfrentar tal prática, dando inclusive instrumental para que os Prefeitos possam reagir aos abusos oriundos de agentes pedintes, ao impor condições prévias para a realização de despesas que tais, a saber:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;  
II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

Dessa forma, além da expressa autorização legislativa que há de ser dupla (tanto na LDO quanto na LOA, ou seja, somente após o prévio e integral controle político da sociedade), a despesa deve ter uma base obrigacional consubstanciada num convênio ou instrumento similar. Com isso, busca o legislador evitar a assunção, pelo erário municipal, de obrigação à qual, a rigor, não deveria estar obrigado, ao menos no curso do exercício". (grifos nossos)

Essa mesma preocupação com o equilíbrio das contas públicas, especialmente dos Municípios, é retratada na Informação nº 577/20, da Coordenadoria de Gestão Municipal, quando, para concluir que "a alegação da competência do município em estrada federal, apesar de trecho urbano, não retira ipso facto da União, a sua competência" (peça 15, fls. 6), reproduz as discussões travadas na CCJ na Câmara dos Deputados, envolvendo uma Proposta de Emenda Constitucional sobre o tema (fls. 4):

No entanto, a matéria não é pacífica, pois junto à Câmara dos Deputados tramita proposta de emenda constitucional (PEC 133/2015) para **prever expressamente a competência da União para trechos urbanos das rodovias federais:**

CCJ aprova obrigação para União iluminar rodovia federal em perímetro urbano 15/08/2019 - 19:51 Pablo Valadares/Câmara dos Deputados  
Deputado Alceu Moreira: **"A questão da iluminação das rodovias federais transcende o interesse local"** A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) aprovou a admissibilidade de proposta para prever a responsabilidade da União em iluminar rodovias federais, sempre que necessário (PEC 133/2015). A iluminação deve ser feita inclusive em trechos de perímetros urbanos. Segundo o autor, deputado Alceu Moreira (MDB-RS), a proposta soluciona polêmica sobre iluminação de rodovias federais em trechos urbanos. O argumento dos municípios é que o responsável pela manutenção da rodovia continua sendo a União, mesmo que exista algum trecho urbano. Interesse local. Já o Executivo federal argumenta, segundo Moreira, que não existe previsão legal para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) faça serviço de iluminação pública. De acordo com a Advocacia-Geral da União (AGU), essa competência é dos municípios, por ser um serviço público de interesse local. **Entendemos que a razão está com os municípios. A questão da iluminação das rodovias federais transcende o interesse local", disse Moreira. Para ele, a questão é sobre**

22 LINO, Pedro. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar n. 101/2000. São Paulo: Atlas, 2001. p.196.

**a manter um bem da União em condições apropriadas de uso. Moreira afirmou que é melhor explicitar a obrigação no trecho da Constituição sobre competências da União, para evitar questionamentos de constitucionalidade por eventual mudança apenas em lei.** Uma comissão especial será criada para analisar o texto. Depois, o texto precisará ser aprovado por 308 deputados, 3/5 da Câmara, em dois turnos no Plenário. Depois, seguirá para o Senado. Reportagem – Tiago Miranda Edição – Roberto Seabra Fonte: Agência Câmara de Notícias. (grifamos)

Dessa forma, independentemente da aprovação da referida proposta de emenda constitucional, entendendo que a competência não pode ser atribuída de forma exclusiva ao Município, dada a responsabilidade da União, por meio do DNIT, em relação à conservação, manutenção e segurança das estradas federais, o que inclui sua adequada iluminação, mesmo em perímetro urbano, de modo que a resposta deve trazer como condicionante a essa atuação conjunta, quando reconhecido, de fato o interesse dos munícipes, a satisfação dos requisitos do art. 62 da LRF, sem a indicação de protagonismo do Município que a premissa da definição da competência originária pode sugerir.

Há que se levar em conta, ainda, como fator de ponderação, as dificuldades financeiras enfrentadas pelos Municípios, agravadas, significativamente, pela queda de arrecadação na atual fase de pandemia e sobrecarga de despesas na área de saúde, bem como, a relevância e a urgência da prestação dos serviços de iluminação nas estradas, como forma de conferir maior segurança às estradas, com vistas à diminuição dos sinistros, notadamente nas áreas urbanas, como retratado na instrução da própria consulta.

A propósito, aliás, a observação da CGM, no sentido de que

o gravame orçamentário e financeiro para os municípios paranaenses nesta consulta, sem a oitiva dos próprios Municípios torna-a altamente questionável sob o aspecto da ausência do contraditório e ampla defesa aos argumentos do consultante (fl. 6 da peça nº 15).

Nessas condições, ainda que reconhecendo o brilhantismo do voto condutor e da pertinência de seus fundamentos, entendo que a mudança de posicionamento desta Corte, para além das considerações constantes desta proposta divergente, acerca do compartilhamento de responsabilidades, não se mostraria oportuna.

Face ao exposto, divergindo parcialmente do voto do Ilustre Relator, voto pela resposta à consulta nos seguintes termos:

O "interesse local" previsto no art. 30, V, da Constituição Federal, em relação aos serviços de iluminação pública em estradas federais dentro de perímetro urbano não afasta a responsabilidade da União por sua adequada e correta prestação, de forma que a assunção dessa obrigação pelo Município, mesmo que em regime de colaboração, exige, além da justificativa com relação a esse interesse, a satisfação dos requisitos do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, quanto à autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

## 4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

Responder a presente Consulta, divergindo parcialmente do voto do Ilustre Relator, nos seguintes termos:

I - O "interesse local" previsto no art. 30, V, da Constituição Federal, em relação aos serviços de iluminação pública em estradas federais dentro de perímetro urbano não afasta a responsabilidade da União por sua adequada e correta prestação, de forma que a assunção dessa obrigação pelo Município, mesmo que em regime de colaboração, exige, além da justificativa com relação a esse interesse, a satisfação dos requisitos do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, quanto à autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor) e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencido) votou por responder a presente consulta pela competência do Município quanto a responsabilidade de iluminação em rodovias federais.

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

Plenário Virtual, 29 de abril de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
**Conselheiro Relator**

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

# MAGISTÉRIO

## PISO SALARIAL – REAJUSTE – ÍNDICE DE DESPESAS COM PESSOAL

PROCESSO N° : 441398/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MORRETES  
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE MORRETES, OSMAIR COSTA COELHO, SEBASTIAO  
BRINDAROLLI JUNIOR  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO N° 1011/21 – TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Índice de despesas com pessoal ultrapassado. Possibilidade de adequação dos vencimentos dos profissionais do magistério ao piso salarial nacional da categoria. Distinção entre os profissionais que recebem e os que não recebem o piso. Limitações de adequação em ano eleitoral.

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Morretes, através do então Prefeito Municipal<sup>1</sup>, Sr. Osmair Costa Coelho, por meio da qual apresentou os seguintes questionamentos:

1. Pode o Prefeito Municipal autorizar o reajuste dos professores para o atendimento à Lei Federal nº 11.738 de 16.07.2008, caso o respectivo Município:
  - 1.1. Esteja com índice de gasto com pessoal acima do limite legal permitido?
  - 1.2. Não possua recursos financeiros para o pagamento desse aumento com gasto com pessoal nos próximos quadrimestres do último ano de mandato do atual Prefeito e, tampouco, para o pagamento no primeiro quadrimestre do primeiro ano da próxima gestão municipal?
2. No caso da possibilidade do reajustamento para o atendimento à Lei Federal nº 11.738 de 16.07.2008, na atual gestão:
  - 2.1. Como isso poderá ser realizado, levando-se em consideração que há professores que estão percebendo o piso da Lei Federal nº 11.738 de 16.07.2008 e outros professores não estão recebendo o mencionado piso?
3. No caso da impossibilidade do reajustamento para o atendimento à Lei Federal nº 11.738 de 16.07.2008, na atual gestão:
  - 3.1. Quando poderá ser realizado o reajustamento para o cumprimento à referida Lei Federal?
  - 3.2. Deverá ser realizado de forma retroativa?

Houve a juntada aos autos de parecer jurídico<sup>2</sup>, com conclusão nesses termos:

- a) O Prefeito Municipal no atual período e sem recursos para o custeio da despesa com o reajustamento não poderá autorizar o reajuste para

1 Gestor de 2017 a 2020.  
2 Peça 15.

o atendimento à Lei Federal nº 11.738 de 16.07.2008 em função de que o mesmo está proibido de realizar despesa dentro dos 180 dias anteriores ao final do mandato além de não poder contrair obrigação que não possa ser cumprida integralmente dentro desse ano de 2020;

b) O reajustamento poderá ocorrer no primeiro quadrimestre ou dentro do primeiro ano da próxima gestão sem a obrigatoriedade de pagamento retroativo do percentual previsto na Lei Federal nº 11.738 de 16.07.2008.

Por intermédio do Despacho nº 1031/20<sup>3</sup>, foi admitido o processamento da Consulta.

Mediante a Informação nº 76/20<sup>4</sup>, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca relacionou as decisões sobre o tema encontradas no âmbito deste Tribunal.

Através do Despacho nº 944/20<sup>5</sup>, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização orientou que, depois de proferida decisão, retornem os autos àquela unidade, considerando eventual necessidade de alterações dos sistemas e dos critérios de fiscalização.

A Coordenadoria de Gestão Municipal assim concluiu (Informação nº 625/20<sup>6</sup>):

1. Os reajustes estão suspensos pela Lei Complementar 173/2020 cuja força normativa se sobrepõe à referida lei da indagação.

1.1 Acima dos limites legais o Município deverá obedecer às determinações constantes no Alerta do Tribunal de Contas, nos termos dos arts. 59 e 70 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

1.2 Questão respondida no item 1 e 1.1.

2. Os reajustes estão suspensos, conforme o item 1.

2.1 Resposta no item 1. Não poderá ser implementado.

3. Não poderá ser realizado na atual gestão nos termos do item 1 e dos prazos previstos na LC 173/2020. Considerando-se o estado de Alerta do Município tais orientações deverão ser arguidas naquela seara contábil. A princípio, a recuperação da economia será demorada o que implica em redução de gastos e na contenção nas despesas continuadas pela diminuição das receitas, mas isto demandará uma análise contábil em sede do Alerta, somada às determinações da LC 173/2020.

3.1 Tem-se que aguardar a normativa federal, isto é, se a Lei Complementar será prorrogada, por meio do Decreto Legislativo 6/2020 (que instituiu o estado de calamidade pública e seu prazo de vigência), será prorrogado, não é possível prever se haverá uma prorrogação ou não, mas é provável que ocorra tendo em vista a possibilidade de uma segunda onda da pandemia da Covid-19 que está ocorrendo no restante do mundo ocidental, Europa, Ásia e América do Norte.

3.2 Não poderá ser realizado pagamento retroativo, pois há suspensão dos reajustes pela LC 173/2020. Esta suspensão não acarreta o efeito avalanche dos pagamentos suspensos, mas sua postergação após o prazo de calamidade pública e, no caso do município, a viabilidade orçamentária.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 6/21<sup>7</sup>, manifestou-se pelo conhecimento em parte da Consulta e, no mérito, pelo oferecimento das seguintes respostas ao consulente:

3 Peça 16.

4 Peça 18.

5 Peça 22.

6 Peça 23.

7 Peça 24.

1. O Município deve promover a adequação dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica ao piso nacional, ainda que esteja em extrapolação do índice de despesa com pessoal, por se tratar de determinação legal expressa, hipótese ressalvada pelo art. 22, parágrafo único, I, da LRF. Em caso de dificuldades técnicas ou financeiras, a municipalidade deverá demandar auxílio federal para cumprimento da obrigação legal.

2. Se a revisão remuneratória dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica for realizada no período de cento e oitenta dias anteriores à eleição municipal, o aumento deverá ser limitado ao índice inflacionário, de forma a observar a vedação contida no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997, evitando-se, assim, o deferimento de aumento real à categoria. Nesse caso, posteriormente às eleições deverá ser promovida a majoração dos vencimentos do nível inicial da carreira do magistério para equipará-los ao piso nacional, sem que haja direito à percepção retroativa da diferença remuneratória.

4. A concessão de revisão remuneratória para adequação ao piso nacional do magistério público da educação básica poderá ser limitada ao nível inicial da carreira, tendo em vista que inexistente a obrigação legal de extensão do reajuste a todos os patamares do magistério da educação básica.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Uma vez presentes os pressupostos regimentais<sup>8</sup>, ratifico o recebimento da Consulta, para respondê-la em tese.

Preliminarmente ao enfrentamento do mérito, ressalto que concordo com o Ministério Público de Contas no sentido de que os quesitos apresentados não adotam como pressuposto o regime jurídico especial e transitório estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 173/2020<sup>9</sup>, publicada em 28/05/2020. A Consulta foi protocolizada em 13/07/2020, quando, portanto, já estava em vigor referida lei. Porém, em nenhum momento foi feita menção a tal norma por parte do consulente ou do Procurador do Município subscritor do parecer jurídico que instruiu o feito.

Sendo assim, em que pese a circunstância de a Coordenadoria de Gestão Municipal ter delineado sua análise a partir daquela norma, entendo que as respostas devem estrita observância à exatidão dos limites definidos pelo peticionário.

O primeiro questionamento versa acerca da possibilidade de um Prefeito Municipal autorizar reajuste para os professores, conforme determina a Lei nº

8 Lei Complementar Estadual nº 113/2005:  
Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno.  
Regimento Interno do TCEPR:  
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.

9 Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

11.738/08, mesmo se o Município estiver com o índice de gastos com pessoal acima do limite legal permitido.

Pois bem. A Constituição Federal dispõe:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...)  
VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Art. 212-A. (...)

XII – lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública.

Todos os entes da federação devem atender ao cumprimento do piso salarial profissional do magistério público da educação básica. A matéria é de origem constitucional, de ordem pública e aplicação cogente.

A Lei nº 11.738/08 estabelece que, desde 2009, o piso nacional do magistério deve ser atualizado, anualmente, no mês de janeiro<sup>10</sup>, prevendo também que a União é responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento de tal piso, assessorando-o no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe, em síntese, que, se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite por ela previsto, o Município fica proibido de conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, salvo os que derivarem de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual<sup>11</sup>.

Logo, na medida em que o reajuste salarial dos professores para adequação ao piso está respaldado em determinação legal específica, a Lei de Responsabilidade Fiscal não o veda, mesmo na eventualidade de que o Município tenha ultrapassado o limite de gastos com pessoal.

Esta Corte já teve a oportunidade de debater temática análoga, quando da apreciação dos processos de Consulta nº 43475-4/18<sup>12</sup> e nº 30413-7/19<sup>13</sup>.

Pelo Acórdão nº 1294/19-STP, fixou-se a seguinte tese relacionada à situação ora em apreço:

10 Art. 5º. O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

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

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

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

12 Consulta formulada pelo Município de Ibaiti. Acórdão nº 1294/19-STP. Relator: Ivan Lelis Bonilha. Unânime. Votaram também Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, José Durval Mattos do Amaral, Fábio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares. Julg. 15/05/2019.

13 Consulta formulada pelo Município de Pinhalão. Acórdão nº 3864/19-STP. Relator: Ivan Lelis Bonilha. Unânime. Votaram também Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, José Durval Mattos do Amaral, Ivens Zschoerper Linhares e o Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca. Julg. 04/12/2019.

A revisão geral anual é garantida pelo inc. X do art. 37 da Constituição Federal, sendo também expressamente ressalvada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo na hipótese de se ter ultrapassado o limite de gastos com pessoal, cabendo ao ente público adotar as medidas previstas no art. 23 para o retorno do gasto com pessoal ao limite previsto nos dois quadrimestres seguintes.

Já mediante o Acórdão nº 3864/19-STP, a resposta concedida no Acórdão nº 1294/19-STP recebeu complemento:

Complementando a resposta concedida no Acórdão nº 1294/19-TP, nos termos do inciso I do art. 22 da LRF, o município que atingir o limite prudencial está autorizado a atualizar os vencimentos do magistério fixados em valor equivalente ao piso salarial nacional, em cumprimento à determinação contida na Lei Federal nº 11.738/2008.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 21, inciso II<sup>14</sup>, dispõe que é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão.

Quanto a esse dispositivo, cabe ressaltar que o aumento expressamente vedado é o que decorre de iniciativa própria do gestor, e não o que resulta da aplicação de lei, como no caso específico do atendimento ao piso do magistério, para o qual não há discricionariedade administrativa.

Concluo, portanto, em resposta à questão 1.1., acompanhando o Ministério Público de Contas, que o Município deve promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, mesmo que esteja ultrapassando o limite de despesas com pessoal.

Outro questionamento refere-se acerca da possibilidade de um Prefeito Municipal autorizar reajuste para os professores, em atendimento à Lei nº 11.738/08, caso o Município não possua recursos financeiros para tanto nos últimos quadrimestres de seu mandato e, tampouco, no primeiro quadrimestre da próxima gestão.

Apesar de possuir viés de concretude cujo enfrentamento, segundo o Órgão Ministerial, exigiria profunda análise da situação e da gestão financeira do Município, entendo que a questão pode ser tomada objetivamente em tese, sob a ótica do que dispõe a própria Lei nº 11.738/08:

Art. 4º A União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no [inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

§ 1º O ente federativo deverá justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação de que trata o caput deste artigo.

14 Art. 21. É nulo de pleno direito: (...)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

§2º A União será responsável por cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos.

Cabe ao Município cumprir com seus deveres, nos termos constitucionais e legais e, se os recursos vinculados à educação são eventualmente insuficientes, surge a obrigação de solicitar auxílio da União para suprir tal insuficiência, de forma a se promover a satisfação do direito coletivo reconhecido. Inexiste conflito entre a lei que instituiu o piso do magistério e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desse modo, à vista do dispositivo supratranscrito e em resposta à questão 1.2., o fato de um Município se encontrar em dificuldades orçamentárias e financeiras não o exime do dever legal de promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, ficando responsável por requisitar auxílio da União.

No questionamento 2, indaga-se que, sendo possível a aplicação do reajuste em atendimento à Lei nº 11.738/08, qual seria o procedimento a ser adotado, haja vista que alguns professores já recebem o piso salarial nacional, enquanto outros não.

Pelo aumento a ser aplicado, decorrente de imposição legal, deve-se assegurar que nenhum profissional do magistério receba vencimentos iniciais em patamar inferior ao piso nacional anualmente fixado.

Não se trata, portanto, de espécie de reajuste geral anual para toda carreira do magistério público. Nesse viés, inexiste fundamento jurídico para que se estenda aos demais integrantes da carreira o índice de reajuste devido aos profissionais que, contrariamente à lei, percebem vencimentos abaixo do piso.

Dúvida similar foi sanada por este Tribunal, por meio do Acórdão nº 1294/19-STP, já mencionado:

2 – O município que ultrapassou o limite de gastos com pessoal é obrigado a estender a toda a carreira do magistério aumento decorrente do piso nacional do magistério (Lei Federal 11.738/2008)?

Segue a resposta ofertada:

Não. A Lei Federal 11.738/2008 fixou um valor mínimo a ser recebido pelo magistério, sendo vedado ao ente público que tenha ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal estender o aumento, decorrente do reajuste do piso nacional do magistério, de forma automática aos vencimentos que estejam fixados em patamar superior.

Nessa toada, em resposta à questão 2, acompanho o opinativo do Órgão Ministerial no sentido de que, caso o Município tenha extrapolado o índice de despesas com pessoal, a concessão de reajuste para cumprimento às disposições da Lei nº 11.738/08 deve abranger apenas os profissionais do magistério que percebam vencimentos iniciais fixados em patamar inferior ao piso salarial nacional.

O último questionamento trata da hipótese de que, na impossibilidade de se conceder reajuste para atendimento à Lei nº 11.738/08 nos últimos quadrimestres do mandato, quando, então, poderia ser concedido e se deveria ser realizado de forma retroativa.

A Lei nº 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, dispõe:

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:

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

Extrai-se, portanto, que no período de cento e oitenta dias anteriores às eleições municipais, é vedado proceder à revisão geral da remuneração que exceda a recomposição da perda de poder aquisitivo ocorrida no decorrer do ano eleitoral.

Mediante o Acórdão nº 1216/19-STP<sup>15</sup>, proferido na Consulta nº 35063-4/16, esta Corte fixou a tese de que:

D) O aumento de salários acima do índice de inflação encontra óbice no art. 73, VIII, da Lei das Eleições, mesmo quando destinado à recomposição da remuneração dos professores para o piso nacional.

No voto condutor daquele Acórdão, o Relator esclareceu:

(...) no choque entre a norma que determina essa equiparação com aquela que proíbe a concessão de aumentos reais em período de vedação eleitoral, de natureza transitória e com uma finalidade especial, deve prevalecer essa última, a fim de que se evite o uso indevido desse poder discricionário pelo Chefe do Poder Executivo, durante as eleições, com o intuito de obter vantagem indevida.

Nessa senda, denota-se que, em atendimento à Lei nº 9.504/97, somente é possível conceder aumento salarial aos profissionais do magistério dentro dos cento e oitenta dias anteriores às eleições municipais, se não superar o índice inflacionário.

A partir dessa premissa, depreende-se que, para que se cumpra a Lei nº 11.738/08, deve ocorrer após o fim do ano eleitoral o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério visando equipará-los ao piso da categoria.

Tal majoração não deve ser proporcionada de forma retroativa, haja vista a expressa vedação legal de concessão de aumento real no período de cento e oitenta dias que antecedem as eleições.

15 Consulta formulada pelo Município de Sapopema. Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Votaram com o Relator os Conselheiros Artagão de Mattos Leão e José Durval Mattos do Amaral e o Auditor Tiago Alvarez Pedrozo. O Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães (voto vencido) divergiu parcialmente do relator, entendendo possível a adequação da remuneração dos professores ao piso nacional da categoria mesmo no período de 180 dias que antecedem o pleito eleitoral (questão nº 3). O Auditor Cláudio Augusto Kania votou pelo não conhecimento da Consulta. Julg. 08/05/2019.

Em suma, quanto à resolução da questão 3, acompanhando o Ministério Público de Contas, concluo que o aumento salarial do magistério público da educação básica deve ser limitado ao índice inflacionário, se concedido no período de cento e oitenta dias que antecedem as eleições municipais. Visando o cumprimento da Lei nº 11.738/08, o reajuste dos vencimentos iniciais para adequação ao piso salarial nacional deve ocorrer somente após o término do ano eleitoral, sendo indevida a percepção retroativa da diferença de valores.

## 2.1 DO VOTO

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

I - O Município deve promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, mesmo que esteja ultrapassando o limite de despesas com pessoal;

I.I - O fato de um Município se encontrar em dificuldades orçamentárias e financeiras não o exime do dever legal de promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, ficando responsável por requisitar auxílio da União;

II - Caso o Município tenha extrapolado o índice de despesas com pessoal, a concessão de reajuste para cumprimento às disposições da Lei nº 11.738/08 deve abranger apenas os profissionais do magistério que percebiam vencimentos iniciais fixados em patamar inferior ao piso salarial nacional;

III - O aumento salarial do magistério público da educação básica deve ser limitado ao índice inflacionário, se concedido no período de cento e oitenta dias que antecedem as eleições municipais. Visando o cumprimento da Lei nº 11.738/08, o reajuste dos vencimentos iniciais para adequação ao piso salarial nacional deve ocorrer somente após o término do ano eleitoral, sendo indevida a percepção retroativa da diferença de valores;

IV - Após o trânsito em julgado, encaminhe-se 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 a presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - o Município deve promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério

público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, mesmo que esteja ultrapassando o limite de despesas com pessoal;

I.I - o fato de um Município se encontrar em dificuldades orçamentárias e financeiras não o exime do dever legal de promover o reajuste dos vencimentos iniciais do magistério público da educação básica para adequação ao piso salarial nacional, ficando responsável por requisitar auxílio da União;

II - caso o Município tenha extrapolado o índice de despesas com pessoal, a concessão de reajuste para cumprimento às disposições da Lei nº 11.738/08 deve abranger apenas os profissionais do magistério que percebam vencimentos iniciais fixados em patamar inferior ao piso salarial nacional;

III - o aumento salarial do magistério público da educação básica deve ser limitado ao índice inflacionário, se concedido no período de cento e oitenta dias que antecedem as eleições municipais. Visando o cumprimento da Lei nº 11.738/08, o reajuste dos vencimentos iniciais para adequação ao piso salarial nacional deve ocorrer somente após o término do ano eleitoral, sendo indevida a percepção retroativa da diferença de valores;

IV - após o trânsito em julgado, encaminhar 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.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

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

Tribunal Pleno, 12 de maio de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 12.

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

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

## **PEDAGOGO**

### **APOSENTADORIA ESPECIAL – REQUISITOS**

PROCESSO N° : 848005/19  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : FUNDO DE PREVIDENCIA MUNICIPAL DE ARAUCARIA  
INTERESSADO : GIOVANA PAOLA PILLETTI BRONDANI, MARCOS TULESKI,  
MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, SIMERI DE FATIMA RIBAS  
CALISTO, SINDICATO DOS SERVIDORES DO MAGISTÉRIO  
MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA  
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

### **ACÓRDÃO N° 589/21 – TRIBUNAL PLENO**

**EMENTA:** Consulta. Conhecimento e resposta. Aposentadoria Especial. Pedagogo. Tese extraída do caso concreto. Possibilidade. Requisitos. Análise casuística.

#### **1 DO RELATÓRIO (CONSELHEIRO DURVAL AMARAL – RELATOR ORIGINÁRIO)**

Trata-se de Consulta formulada pelo Fundo de Previdência Municipal de Araucária, devidamente representado pelo Presidente do respectivo Conselho Administrativo, Marcos Tuleski, por meio da qual formula os seguintes questionamentos (peças n<sup>os</sup> 03/04 e 13/15):

- A Lei n° 3.479 de junho de 2019 ao alterar a nomenclatura para professor pedagogo terá seus efeitos para contagem da concessão da aposentadoria especial de magistério aplicados a data de ingresso no serviço público, mesmo que a época o cargo no qual o servidor ingressou não era considerado como efetivo exercício de magistério?
- A Lei n° 3.479/2019 poderá ser aplicada de forma retroativa, diga-se a contagem do prazo desde a data do ingresso no serviço público, mesmo que o texto de lei não traga de maneira expressa a sua aplicabilidade de forma retroativa?
- Qual é a data inicial para o cômputo da contagem do prazo de serviço público de efetivo exercício de magistério, conforme entendimento deste Tribunal de Contas, para fins previdenciários dos servidores pedagogos com base na legislação apresentada que alterou a nomenclatura do cargo de Pedagogo para Professor Pedagogo?
- É constitucional, conforme o entendimento deste Tribunal de Contas, a aplicação retroativa da Lei n° 3.479/2019?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido por escritório particular (peça n° 04), do qual se extrai que:

- 1-) Inicialmente, insta salientar que o entendimento desta Assessoria Jurídica baseia-se que a Lei Municipal n° 3.479/2019 vincula-se exclusivamente à

distribuição do quadro de funcionários do quadro próprio do Magistério Municipal, ou seja, não possui nenhuma correlação com as normas previdenciárias.

2-) Por certo que a lei nº 3.479/2019 ao inserir no quadro pertencente a carreira de magistério o cargo de professor pedagogo, não possui qualquer efeito de alterar a condição na qual referido cargo era considerado para fins previdenciários antes da supra mencionada alteração legislativa.

3-) Dessa forma não há como se pretender a aplicação da nova regra (Lei nº 3.479/2019) para período contributivo anterior à publicação da referida Lei, pois, no quadro próprio do Magistério Municipal de Araucária, foi APENAS com a publicação deste texto legislativo que houve a inclusão do cargo de Pedagogo no quadro de magistério do Município.

4-) Através do presente Parecer não se pretende obstar o direito à qualquer benefício de qualquer servidor que seja, inclusive porque o conselho deliberativo do FPMA não está vinculado ao posicionamento jurídico apresentado por esta Assessoria Jurídica, entretanto, é certo que qualquer decisão no sentido contrário do exposto no presente parecer impõem a assunção de responsabilidades por quem optar em adotar posicionamento contrário ao ora exposto.

5-) Com efeito, a irretroatividade da lei é um princípio geral do direito, podendo ocorrer a retroatividade apenas excepcionalmente e nos casos expressamente previstos em lei, a exemplo da lei penal mais benéfica, prevista por razões humanitária, e a retroatividade em matéria tributária.

6-) Ademais, no que tange ao tempo de contribuição existem dois momentos distintos a serem observados, quais sejam, o momento em que o servidor prestou o serviço ou contribuiu efetivamente para o regime e o segundo momento em que será auferido o preenchimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria. Feito este esclarecimento é de se observar que a novel legislação não estabeleceu qualquer possibilidade de sua retroatividade no tempo, e, portanto, é certo que sua vigência se projeta para após a publicação da Lei nº 3.479/2019, e, jamais para trás, pois, a lei é expedida para disciplinar fatos futuros e o Brasil adota como regra o princípio da irretroatividade da norma, salvo a expressa previsão no texto normativo acerca de sua aplicabilidade a fatos anteriores a sua entrada em vigor (artigo 6º, da LICC).

Uma vez recebida a consulta (vide Despacho nº 1703/09, peça nº 06), o feito foi submetido à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que, em sua Informação nº 15/20 (peça nº 08), enumerou diversas decisões desta C. Corte sobre o tema, incluindo as Súmulas nºs 10 e 13.

Em continuidade, a Coordenadoria de Gestão Municipal, em seu Parecer nº 857/20 (peça nº 28), opinou no seguinte sentido:

1. Nenhuma lei que se limite a alterar a nomenclatura de um cargo ou sua posição na estrutura administrativa da entidade pública tem o condão de alterar sua natureza. Se a lei viesse a alterar a natureza de um cargo público, teria que prever a situação dos atuais servidores dele ocupantes, que prestaram concurso para cargo diverso, bem como outras adaptações necessárias. A Lei 3479/19, ao alterar o nome do cargo de Pedagogo para Professor-Pedagogo e inseri-lo no Quadro Próprio do Magistério de Araucária não alterou sua natureza, portanto, seus ocupantes continuam não fazendo jus à aposentadoria especial do magistério prevista no § 5º do art. 40 e § 8º do art. 201, ambos da Constituição Federal;

2. A lei nº 3479/19 se aplica conforme a previsão de sua vigência, não havendo que se falar em aplicação retroativa, caso não haja previsão. Como visto, as suas alterações para incluir Pedagogos (profissionais especialistas

em educação) no Quadro Próprio do Magistério não implicam na alteração do respectivo regime previdenciário e, muito menos, concede-lhes aposentadoria especial do magistério. Não sendo cargo de efetivo exercício do magistério (atividade em sala de aula), não admite aposentadoria especial de magistério. Para este ponto, é indiferente se a lei retroage ou não;

3. A data inicial para o cômputo da contagem do prazo de serviço público de efetivo exercício de magistério é a data do início do efetivo exercício do magistério. Servidores pedagogos que nunca exerceram o magistério em sala de aula não fazem e não farão jus à aposentadoria especial de magistério prevista no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, sendo irrelevante a alteração de nome de seus cargos, bem como sua inserção em Quadro Próprio do Magistério;

4. A aplicação retroativa da lei 3479/29 já foi tratada no item 2.

Do mesmo modo, por meio do Parecer nº 130/20-PGC (peça nº 29), o Ministério Público de Contas concluiu que o cargo de "professor pedagogo" previsto na Lei Municipal nº 1.835/2008, de Araucária, com as modificações promovidas pela Lei Municipal nº 3.479/2019, não possui atribuição legal de ministrar aulas aos estudantes da educação infantil e do ensino fundamental e médio, motivo pelo qual não tem direito ao regime de aposentadoria especial de professor previsto no art. 40, §5º e no art. 201, §8º, ambos da Constituição Federal, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (ADI 3772 e Tema de Repercussão Geral nº 965) e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Súmula nº 13).

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO DURVAL AMARAL

Explico. Inicialmente, no que diz respeito aos questionamentos trazidos pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, especificamente quanto ao juízo de admissibilidade positivo esboçado por este Relator, não vislumbro motivos para revisão, uma vez que, por prudência, entendi por bem responder as indagações formuladas em nova decisão, ainda que já constantes da Súmula nº 13-TCEPR e da ADI nº 3772/STF.

Com a edição da Lei Municipal nº 3.479/2019, concluí que a jurisprudência em questão não foi suficiente para impedir as dúvidas ora colocadas pelo órgão previdenciário e, principalmente, a pretensão de agir em sentido contrário ao entendimento dotado de força normativa, notadamente em decorrência das dúvidas geradas pela interpretação dúbia da nova expressão "professor pedagogo".

Portanto, a decisão favorável ao recebimento da consulta em pauta se deve ao fato de a temática envolver matéria de interesse público e que, se indevidamente conduzida pelo Fundo de Previdência Municipal de Araucária, por evidente pressão do respectivo Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Araucária, poderá trazer prejuízos futuros aos servidores municipais, principalmente quando da análise de seus atos de aposentadoria por esta C. Corte – como se vê constantemente em processos de inativação diversos, bem como, especificamente, no de nº 32756-0/16.

Em notícias veiculadas na internet<sup>1</sup>, é pública e notória a insistência do Sindicato em constranger o Fundo de Previdência em epígrafe para que adote posicionamento ilegal na interpretação da Lei nº 3.479, o qual inclusive buscou integrar o corrente expediente como parte, na ânsia de obter entendimento diverso daquele estabelecido no Supremo Tribunal Federal e nesta C. Corte de Contas, o que demanda, a meu juízo, a imediata intervenção deste Tribunal.

Feitas estas considerações, reforço o entendimento de que o cargo de "professor pedagogo", com nomenclatura criada pela Lei Municipal nº 3.479/2019, não detém a atribuição legal de ministrar aulas, motivo pelo qual, nos moldes da jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3772) e por este Tribunal de Contas (Súmula nº 13), não tem direito ao regime de aposentadoria especial de professor previsto no art. 40, §5º e no art. 201, §8º, ambos da Constituição Federal.

Desse modo, a corrente decisão, além de robustecer a jurisprudência pacífica e sumulada desta Corte, também pretende fixar a orientação a todos os jurisdicionados que porventura tenham procedido alterações legislativas com o intuito de garantir indevidamente a aposentadoria especial aos servidores, para que providenciem a revisão dos seus respectivos diplomas legais, evitando-se, assim, ações fundadas em interpretação equivocada e que possam prejudicar a constitucionalidade de futuras aposentadorias.

Ante o exposto, VOTO:

Por responder à Consulta formulada pelo Fundo de Previdência Municipal de Araucária no sentido de repisar que o cargo de "professor pedagogo", com nomenclatura criada pela Lei Municipal nº 3.479/2019, não detém a atribuição legal de ministrar aulas, motivo pelo qual, nos moldes da jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3772) e por este Tribunal de Contas (Súmula nº 13), não tem direito ao regime de aposentadoria especial de professor previsto no art. 40, §5º e no art. 201, §8º, ambos da Constituição Federal;

Por ressaltar que, nos termos do Art. 316 do Regimento Interno deste Tribunal, "A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada por *quorum* qualificado, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação";

Após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e à Coordenadoria Geral de Fiscalização e à Coordenadoria de Gestão Municipal para ciência da presente decisão.

<sup>1</sup> Conforme se extrai das seguintes notícias:  
<https://sismmar.com.br/site/aposentadoria-especial-prefeitura-pede-paciencia-a-pedagogas-que-esperam-ha-mais-de-13-anos/>  
<https://sismmar.com.br/site/assessoria-juridica-do-fpma-esta-criando-obstaculos-a-concessao-de-aposentadoria-de-pedagogas/>  
<http://www.sifar.org.br/2019/10/18/servidores-criticam-postura-do-fpma-durante-congresso/>

### 3 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (DESIGNADO RELATOR PARA ELABORAÇÃO DE ACÓRDÃO)

#### 3.1 ADMISSIBILIDADE

Embora não preenchidos os requisitos de admissibilidade, em especial no tocante à formulação da dúvida de forma genérica, entendo relevante a matéria e possível a abstração da tese do caso concreto proposto, uma vez que tal situação pode ser vivenciada por outros Municípios e, pelo caso ora trazido não conter especificidades que impeçam a sua formulação de forma hipotética.

Ademais, por ser matéria de cunho vinculado e não discricionário do administrador público, a sua resposta pode ser fornecida a fim de esclarecer a aplicação do direito em casos semelhantes.

Por tais razões endosso o recebimento da presente Consulta proposto pelo Relator no Despacho 1703/19 – GCDA (peça 06).

#### 3.2 MÉRITO

Com a devida vênia, discordo, *em termos*, dos posicionamentos adotados.

Segundo documento<sup>2</sup> elaborado pela Comissão de Especialistas de Ensino de Pedagogia, cujo objetivo foi apontar os padrões, critérios e indicadores de qualidade para autorização de novos cursos de Pedagogia, em Faculdades Integradas, Faculdades, Institutos Superiores, ou Escolas Superiores em funcionamento, conforme o disposto na Portaria MEC 641/97, concluiu-se que:

O campo de atuação profissional do pedagogo vem se definindo em várias esferas. 1. a escola de 1º e 2º graus. O curso de Pedagogia, com todas suas contradições, tem preparado, a nível superior, este profissional para atuar nas séries iniciais, educação infantil e educação especial e ainda para desempenhar as tarefas de coordenação pedagógica, supervisão e administração escolar. 2. fora da escola, em projetos e instituições educativas (ONGs, conselhos tutelares, postos de saúde, igrejas, penitenciárias, hospitais) ou em ações coletivas e culturais com jovens, meninos de rua, idosos, mulheres, negros, etc.

Isto é, o curso de pedagogia, apesar das dificuldades de classificação da área, guarda estreita relação com a atividade desenvolvida por professores.

A meu ver, resta claro que a confusão que ora se apresenta decorre da imprecisão técnica das terminologias utilizadas pela legislação tais como profissional do magistério, especialista em educação, função de magistério entre outras.

Tanto assim que o Projeto de Lei 4.671/2004, que originou a Lei Federal 11.301/2006, tinha como justificativa:

(...) Assim, a expressão "funções do magistério" abrange, além da exercida pelos professores e professoras em sala de aula, todas as atividades

2 <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/Pedagogia.pdf>

relacionadas ao magistério que são executadas por profissionais da educação (com experiência docente prévia) no âmbito escolar, a fim de que a função precípua da escola possa ser cumprida na sua integralidade.

O Projeto de Lei recebeu um Substitutivo com as seguintes justificativas:

Convém portanto, o esforço do Legislador para que se delimite quais atividades e funções podem ser adequadamente incluídas no conceito de profissionais do magistério e de funções do magistério. Estas definições são sobremaneira importantes para os efeitos vinculados a eventuais vantagens trabalhistas e previdenciárias, evitando-se assim que a diversidade de entendimentos possíveis nas múltiplas redes e sistemas estaduais e municipais de ensino, redunde em prejuízo seja para os sistemas e para a coletividade, seja para os indivíduos. Faz-se assim muito oportuna a iniciativa da nobre Deputada, delimitando em local próprio da Lei, as funções e atividades profissionais próprias do exercício do magistério. Contudo, **para delimitá-las operacionalmente em suas implicações de direito a tratamento profissional privilegiado, proponho redação que deixe mais explícita a compreensão de que não é apenas a natureza ou a finalidade da atividade desenvolvida o que concede a uma função o atributo de função de magistério, mas a combinação desta com o locus eminentemente escolar de sua realização. Assim é que coordenação ou assessoramento pedagógico deve ser, para os fins de concessão de vantagens laborais, considerada função de magistério se e somente se, quando exercida exclusivamente em unidade escolar, em contato direto com professores e alunos.** (sem grifos no original)

Diante do exposto, e fazendo o justo reconhecimento do mérito da nobre colega por tão oportuna iniciativa, manifestamo-nos pela sua aprovação, na forma do substitutivo do relator, o qual tem por objetivo evitar tratamento privilegiado a profissionais que não tenham por local de atuação a escola e por interlocutores diretos os alunos e professores das mesmas, uma vez que caso isto acontecesse, ocorreria em detrimento e banalização dos mecanismos que visam incentivar o educador a comprometer-se antes com as atividades finalísticas de ensino-aprendizagem desenvolvidas nos estabelecimentos de ensino.

Dessa forma, penso que devemos buscar a MENS LEGISLATORIS e, assim o fazendo, vemos que fica evidente que a coordenação e assessoramento pedagógico foram considerados pelo legislador como funções de magistério, porém, com uma condição e aqui ressaltei no início dessa fundamentação a discordância em termos, posto que, tais coordenação e assessoramento devem ser feitas exclusivamente em unidade escolar e desde que haja contato direto com professores e alunos.

Ou seja, para que se tenha direito à prerrogativa de redução dos requisitos mínimos de idade e de tempo de contribuição para efeitos de inativação, conforme dispõe o § 5º do art. 40 da Constituição Federal, o pedagogo deverá trabalhar em unidade escolar e em contato direto com professores e alunos, caso contrário, não terá direito a tal redução.

Dessa forma, a análise será casuística e a lei local não poderá ser aplicada desmedidamente.

Ademais, não olvidemos que o Conselho Nacional de Educação se manifestou no Processo 23001.000170/2004-11 assegurando que ao longo destes últimos anos tramitaram neste Conselho processos apresentados por instituições de ensino que oferecem curso de Pedagogia ou por alunos concluintes de curso de Pedagogia que pretendem apostilamento de seus diplomas para fins de possibilitar o exercício do magistério das séries iniciais do Ensino Fundamental.

A Comissão propôs à Câmara de Educação Superior do CNE que a matéria fosse regulamentada na forma de Projeto de Resolução o que ocorreu com a edição da RESOLUÇÃO Nº 1, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2005, posteriormente retificada e alterada pelas Resoluções 08/2006 e 02/2009.

Na mesma linha de pensamento, entendo que ao permitir o apostilamento de habilitação para o exercício do magistério nos quatro anos iniciais do Ensino Fundamental, para os concluintes do curso de graduação plena em Pedagogia o Conselho Nacional de Educação acabou por equiparar os pedagogos, abarcados por esta situação, aos professores, não existindo qualquer lógica em impedir a redução dos requisitos mínimos de idade e de tempo de contribuição para efeitos de inativação.

Se assim fosse, seria como tratar desigualmente os iguais, o que, por óbvio, não se coaduna com o espírito da nossa Constituição.

E mais, penso que essa linha de raciocínio não destoa da decisão dada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3772, tampouco da Súmula 13, deste Tribunal.

A Suprema Corte conferiu ao texto legal do art. 1º, da Lei 11.301/2006, interpretação conforme e garantiu o benefício da aposentadoria especial aos diretores, coordenadores e assessores pedagógicos desde que tais cargos sejam exercidos por professores.

Ora, considerando a manifestação do Conselho Nacional de Educação acima transcrita considero impossível excluir os pedagogos com os referidos apostilamentos de diplomas do benefício julgado nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal.

E, nesse mesmo sentido, partindo das mesmas conclusões, entendo que a extensão desse benefício, de igual forma, não afronta a Súmula 13<sup>3</sup> deste Tribunal.

Ainda que evidente, cumpre-me destacar que para tanto não basta a lei local alterar a nomenclatura do cargo de pedagogo para professor pedagogo para que tais servidores passem a ter direito à aposentadoria especial, afinal, como recorrentemente ressalto, a nomenclatura dos cargos são tão-somente rótulos e apenas eles não podem bastar para garantir direitos.

Em razão disso, reafirmo que a possibilidade ou não da concessão terá que ser casuística e depender da análise das fichas funcionais, bem como dos

3 SÚMULA Nº 13 São consideradas funções de magistério, para fins do regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal, além do exercício da docência em sala de aula, as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, quando exercidas por professor de carreira, em estabelecimentos de educação básica previstos na LDBE – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, excluindo-se os especialistas em educação e o exercício de funções meramente administrativas em que não seja obrigatória a participação de profissional de magistério.

diplomas apresentados sob pena de, generalizando, gerar injustiças ao conceder aposentadoria especial a quem não detenha efetivamente tal direito, mas apenas com base no rótulo do cargo.

Tais considerações somam-se às decisões judiciais colacionadas pelos terceiros interessados (peças 35 e 48) demonstrando que há legislação que equipara os pedagogos aos professores permitindo, inclusive, a acumulação de dois cargos nos termos do art. 37, inciso XVI, alínea 'a'<sup>4</sup>, da Constituição Federal.

Ou seja, se há reconhecimento da possibilidade de cumulação de cargos de pedagogo com fundamento na cumulação de dois cargos de Professor, a depender da previsão na legislação local, equiparados estão esses cargos e, inconcebível será não estender o benefício da redução dos requisitos mínimos de idade e de tempo de contribuição para efeitos de inativação.

Pois bem, penso que também seria incoerente que em alguns casos pedagogos que exerçam as mesmas funções em Municípios distintos tenham um tratamento diferenciado quando da sua inativação como, ao que tudo indica, vem ocorrendo.

Assim sendo, com a devida vênia, proponho que a Consulta seja respondida EM TESE nos seguintes termos:

I - Pela possibilidade da equiparação dos pedagogos aos professores, desde que haja lei local que assim a estabeleça;

II - Pela possibilidade de redução dos requisitos mínimos de idade e de tempo de contribuição para efeitos de inativação, conforme dispõe o § 5º do art. 40 da Constituição Federal, desde que o pedagogo trabalhe em unidade escolar e em contato direto com professores e alunos, caso contrário, não terá direito a tal redução;

III - Pela análise casuística dos requisitos anteriormente expostos, somados à análise da ficha funcional, bem como dos diplomas apresentados, sob pena de, generalizando, gerar injustiças ao conceder aposentadoria especial a quem não detenha efetivamente tal direito, mas apenas com base no rótulo do cargo;

IV - Pela aplicação da lei desde o ingresso no serviço público, quer dizer, abarcando os servidores que já se encontravam no serviço público quando da edição da lei local que equiparou os cargos, sob pena de criar maiores imbróglis e preterição de direitos.

Com isso, entende-se respondida a consulta formulada.

## 4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO

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

(...)

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

a) a de dois cargos de professor;

do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por voto de desempate do presidente, conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da do Conselho Administrativo do Fundo de Previdência Municipal de Araucária, senhor Marcos Tuleski, sobre a concessão de aposentadoria especial aos professores pedagogos, ante a possibilidade de extração da tese do questionamento apresentado de forma concreta, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Tese extraída: Um Professor Pedagogo, assim declarado e enquadrado por lei local, possui direito à aposentadoria especial do § 5º do art. 40 da Constituição Federal? Para tanto há requisitos e serem preenchidos? Desde que momento pode assim ser considerado?

I - Pela possibilidade da equiparação dos pedagogos aos professores, desde que haja lei local que assim a estabeleça;

II - Pela possibilidade de redução dos requisitos mínimos de idade e de tempo de contribuição para efeitos de inativação, conforme dispõe o § 5º do art. 40 da Constituição Federal, desde que o pedagogo trabalhe em unidade escolar e em contato direto com professores e alunos, caso contrário, não terá direito a tal redução;

III - Pela análise casuística dos requisitos anteriormente expostos, somados à análise da ficha funcional, bem como dos diplomas apresentados, sob pena de, generalizando, gerar injustiças ao conceder aposentadoria especial a quem não detenha efetivamente tal direito, mas apenas com base no rótulo do cargo;

IV - Pela aplicação da lei desde o ingresso no serviço público, quer dizer, abarcando os servidores que já se encontravam no serviço público quando da edição da lei local que equiparou os cargos, sob pena de criar maiores imbróglios e preterição de direitos.

O voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES foi seguido pelos Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES; o voto do Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL foi secundado pelo Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e pelo Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA. O voto de minerva do Presidente, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, acompanhou a primeira orientação.

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

Sala das Sessões, 31 de março de 2021 – Sessão nº 4.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Conselheiro Relator

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Presidente

# VERBAS TRANSITÓRIAS

## CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA – RGPS

PROCESSO N° : 184476/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE SAPOPEMA  
INTERESSADO : ADRIANE MARIA GOMES GUERREIRO, EDMAR VIEIRA RODRIGUES  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N° 1044/21 – TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Indagações sobre a incidência de contribuição previdenciária em verbas de caráter transitório de servidor vinculado ao RGPS. Matéria fora da competência deste Tribunal de Contas. Ausência de hábito parecer jurídico. Caso concreto. Infringência aos incisos III, IV e V do RITCEPR. Não conhecimento.

## 1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE SAPOPEMA, por meio da qual submete ao crivo desta Corte as seguintes dúvidas:

1. No entendimento do TCEPR, décimo terceiro salário é considerado verba transitória?
2. É possível que a Câmara Municipal, atenda o requerimento dos servidores, e suspenda o desconto previdenciário sobre verbas transitórias, tais como, décimo terceiro, terço de férias, adicional noturno e horas extras?
3. Havendo previsão na Legislação Federal, que rege o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) da necessidade dos descontos previdenciários dos servidores públicos municipais, ainda assim os servidores com base no entendimento do STF teriam direito a restituição de alguma verba considerada "indevida", tais como, décimo terceiro, tempo de férias, adicional noturno e horas extras?
4. Caso seja legal e possível a restituição administrativa das verbas transitórias, a quem o servidor deve solicitar, Câmara Municipal ou INSS? Quem deve pleitear a devolução restituição junto ao INSS, Poder Legislativo Municipal ou próprio servidor?
5. Caso seja dever da Câmara Municipal proceder a devolução, qual o procedimento a ser adotado?

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou sua Informação n° 32/2020 (peça 11), colacionando alguns julgados.

A unidade técnica (Informação n° 561/2020, peça 16), ao analisar o feito, concluiu:

1. No entendimento do TCEPR, décimo terceiro salário é considerado verba transitória?

Resposta: o entendimento é do Supremo Tribunal Federal por meio da repercussão geral 163. A questão da vinculação da administração pública a repercussões gerais dependendo do *thema decidendo* não vincula a administração pública. Contudo, em que pese esta não vinculação, é recomendável que o município analise a oportunidade e a conveniência da edição de lei para disciplinar o assunto, para se evitar futuros passivos judiciais previdenciários. Com as cautelas quanto às proibições da lei eleitoral.

2. É possível que a Câmara Municipal, atenda o requerimento dos servidores, e suspenda o desconto previdenciário sobre verbas transitórias, tais como, Décimo Terceiro, Tempo de Férias, Adicional Noturno e Horas Extras?

Resposta: entendemos que a competência para disciplinar a matéria é mediante lei formal do Município e não da Câmara, *interna corporis*. Há ainda a questão do abuso do poder político que foi mencionado no presente parecer no que diz respeito à concessão do benefício, da temporalidade do pagamento e as vedações da lei eleitoral.

3. Havendo previsão na Legislação Federal, que rege o Regime Geral de Previdência Social da necessidade dos descontos previdenciários dos servidores públicos municipais, ainda assim os servidores com base no entendimento do STF teriam direito a restituição de alguma verba considerada "indevida", tais como, décimo terceiro, tempo de férias, adicional noturno e horas extras?

Resposta: se houver legislação federal em desacordo com a repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, igualmente, vale o entendimento do qual a repercussão geral não vincula à Administração pública. Este fato demanda uma consulta do Município, por meio do seu órgão previdenciário, ao Instituto Nacional de Seguro Social com o desiderato de como se deve proceder, inclusive, para as adaptações normativas municipais diante da Emenda Constitucional 103/2019 que fixou o prazo de dois anos para o procedimento de adaptação da desconstitucionalização do direito previdenciário.

4. Caso seja legal e possível a restituição administrativa das verbas transitórias, a quem o servidor deve solicitar, Câmara Municipal ou INSS? Quem deve pleitear a devolução restituição junto ao INSS, Poder Legislativo Municipal ou próprio servidor?

Respondida no quesito 1. Repete-se, depende de lei municipal formal para a suspensão e quanto aos eventuais procedimentos de devolução ou compensação, e, fundamentalmente, das tratativas junto ao INSS para se compatibilizar o repasse municipal ao Regime Geral no sentido de se prevenirem hipóteses de carências orçamentário-previdenciárias junto ao órgão local.

5. Caso seja dever da Câmara Municipal proceder a devolução, qual o procedimento a ser adotado?

Respostas dos quesitos 1, 3 e 4. Depende de lei municipal formal e a hipótese de devolução ou compensação foi tratada no item 3, pela carência *ad personam* da Câmara, esta providência seria do município e não da casa legislativa, salvo se a lei disciplinar de forma diferente.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer nº 232/2020, peça 17) sugeriu, em preliminar, o não conhecimento da consulta e, em sendo essa superada, o conhecimento parcial, limitada ao questionamento 3, com o oferecimento de resposta nos seguintes termos: a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 593068 (Tema de Repercussão Geral nº 163) não se aplica aos servidores públicos efetivos do Município de Sapopema, tendo em vista a opção do ente federativo, por meio da Lei Municipal nº 734/2010, de extinção do Regime

Próprio de Previdência Social (RPPS) e consequente vinculação de seus agentes ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Com isso, os descontos de contribuição previdenciária deverão observar as disposições da Lei nº 8.212/1991, que disciplina de maneira exauriente a composição do salário de contribuição. Esclareça-se, por fim, que os servidores efetivos da municipalidade devem ser classificados como segurados obrigatórios do RGPS, na categoria "empregado", por aplicação analógica do artigo 12, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.212/1991.

É, naquilo que importa, o conciso relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Consoante o apontado no opinativo ministerial, "há nítida vinculação da Consulta a caso concreto, o que viola o disposto no art. 311, V, do Regimento Interno, motivo pelo qual entende-se que a Consulta deveria ter seu conhecimento negado" (peça 17, fls. 3).

Razão assiste ao órgão ministerial, eis que a presente consulta pretende resolver questão originariamente submetida à entidade consulente por requerimento administrativo de seus servidores (peça 4), o que é, por si só, suficiente para o não conhecimento do expediente. No entanto, como também lembrado pelo Ministério Público de Contas, em razão do preceituado no artigo 311, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITCEPR)<sup>1</sup>, é possível o conhecimento da consulta quando versar sobre caso concreto, hipótese em que a resposta será oferecida em tese.

Ainda que se possa conhecer da presente consulta com fundamento do referido parágrafo, ao que parece, o seu conhecimento ainda esbarra na regra contida no inciso III do artigo 311 do RITCEPR, qual seja:

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

(...)

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

A dúvida deve versar sobre a aplicação de dispositivos legais afetos à competência deste Tribunal de Contas, o que não é o caso dos autos.

De início, há que se pontuar que a presente consulta tem origem, como apontado na própria exordial, em decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário nº 593068 (rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 11/10/2018 e publicado em 22/03/2019), assim ementado:

Direito previdenciário. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Regime próprio dos Servidores públicos. Não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria.

<sup>1</sup> 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.

1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade.
2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham "repercussão em benefícios". Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria.
3. Ademais, a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial.
4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo.
5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercussão geral a seguinte tese: "Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como 'terço de férias', 'serviços extraordinários', 'adicional noturno' e 'adicional de insalubridade.'" 6. Provimento parcial do recurso extraordinário, para determinar a restituição das parcelas não prescritas.

Cumpra-se explicitar que essa decisão se refere tão somente ao regime próprio de previdência de servidores públicos, não tendo relação com as regras prescritas para o Regime Geral de Previdência Social.

Isso é o que ressoa não apenas da ementa, mas também da delimitação do objeto da *quaestio iuris* submetida via recurso extraordinário ao STF, nas palavras do próprio relator do processo, Min. Luís Roberto Barroso, em sua literalidade:

Portanto, a questão constitucional a ser resolvida consiste na incidência, ou não, de contribuição previdenciária sobre verbas percebidas por servidores públicos que não sejam incorporáveis aos seus proventos de aposentadoria. Cuida-se, assim, de questão afeta ao regime próprio de previdência dos servidores públicos.

Assim, há que se considerar que ela se referia expressamente a regime próprio de previdência e os servidores da entidade consulente, Câmara de Vereadores do Município de Sapopema, se encontram vinculados ao Regime Geral de Previdência Social desde 2010, quando foi extinto o Regime Próprio de Previdência Social do município.

Se os servidores da entidade consulente se encontram sob a regência do RGPS, a resposta às indagações formuladas parte dos dispositivos constitucionais afetos, por óbvio, ao RGPS e a legislação federal correlata, notadamente a Lei nº 8.212, de 24/06/1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e o seu plano de custeio. Ou seja, não se está a falar de dispositivo legal sujeito à competência desta Corte, eis que os questionamentos orbitam no entorno da incidência de contribuição previdenciária em verbas de caráter transitório de servidores regidos pelo RGPS, o que tem claro impacto na futura percepção de benefício previdenciário pago pelo RGPS.

A própria consulente admite, implicitamente, que a solução das dúvidas passa pela análise de legislação federal afeta ao RGPS quando indaga em seu terceiro questionamento que:

Havendo previsão na Legislação Federal, que rege o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) da necessidade dos descontos previdenciários dos servidores públicos municipais, ainda assim os servidores com base no entendimento do STF teriam direito a restituição de alguma verba considerada "indevida", tais como, décimo terceiro, tempo de férias, adicional noturno e horas extras?

Destaco que, em outro expediente de consulta, onde se questionava situação afeta ao RGPS<sup>2</sup>, tive a oportunidade de deixar de receber o procedimento sob o seguinte argumento:

Contudo, (...), verifica-se que a matéria versada extrapola questão relacionada à simples aplicação de dispositivos legais, ingressando em universo de competência exclusiva do INSS, e não deste Tribunal de Contas.

Por derradeiro, há que se aquiescer como afirmado pelo órgão ministerial, que o feito nem mesmo se encontra instruído com um hígido parecer jurídico que enfrenta todas as dúvidas da consulente:

Ainda, o parecer jurídico juntado pela consulente (peça 5) foi elaborado visando à instrução de processo administrativo em trâmite na Câmara Municipal de Sapopema, e não há em tal documento análise e conclusão técnica a respeito das questões suscitadas neste expediente, o que denota descumprimento do art. 311, IV, do Regimento Interno".

Destarte, tendo em vista que a presente consulta deixou de observar os incisos III, IV e V do artigo 311 do RITCEPR, deixo de conhecê-la.

## 2.1 VOTO

Destarte, VOTO:

I) pelo não conhecimento da consulta formulada pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE SAPOPEMA;

II) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

É o voto.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO

2 "1 - Servidor Público vinculado ao RGPS, que teve período de auxílio-doença e atualmente vinculado ao RPPS, pode ter o referido período de auxílio-doença certificado pelo INSS como tempo de contribuição, especialmente nos casos dos Estatutos dos Servidores reconhecer o período de gozo de auxílio-doença como tempo de contribuição do Estatuto do Servidor Público? 2 - Servidor Público vinculado ao RGPS, que teve período de gozo de auxílio-doença e atualmente vinculado ao RPPS e que teve CTC emitida antes da publicação da Lei nº 13.846/2019, com o período de auxílio doença regularmente reconhecido como tempo de contribuição à época da emissão, poderá ter o referido período de auxílio-doença certificado mantido pelo INSS como tempo de contribuição em caso de revisão de CTC especialmente nos casos dos Estatutos dos Servidores reconhecer o períodos de gozo de auxílio-doença como tempo de contribuição do Estatuto do Servidor Público?"

PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I - não conhecer da consulta formulada pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE SAPOPEMA;

II - após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, determinar o encerramento do autos, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

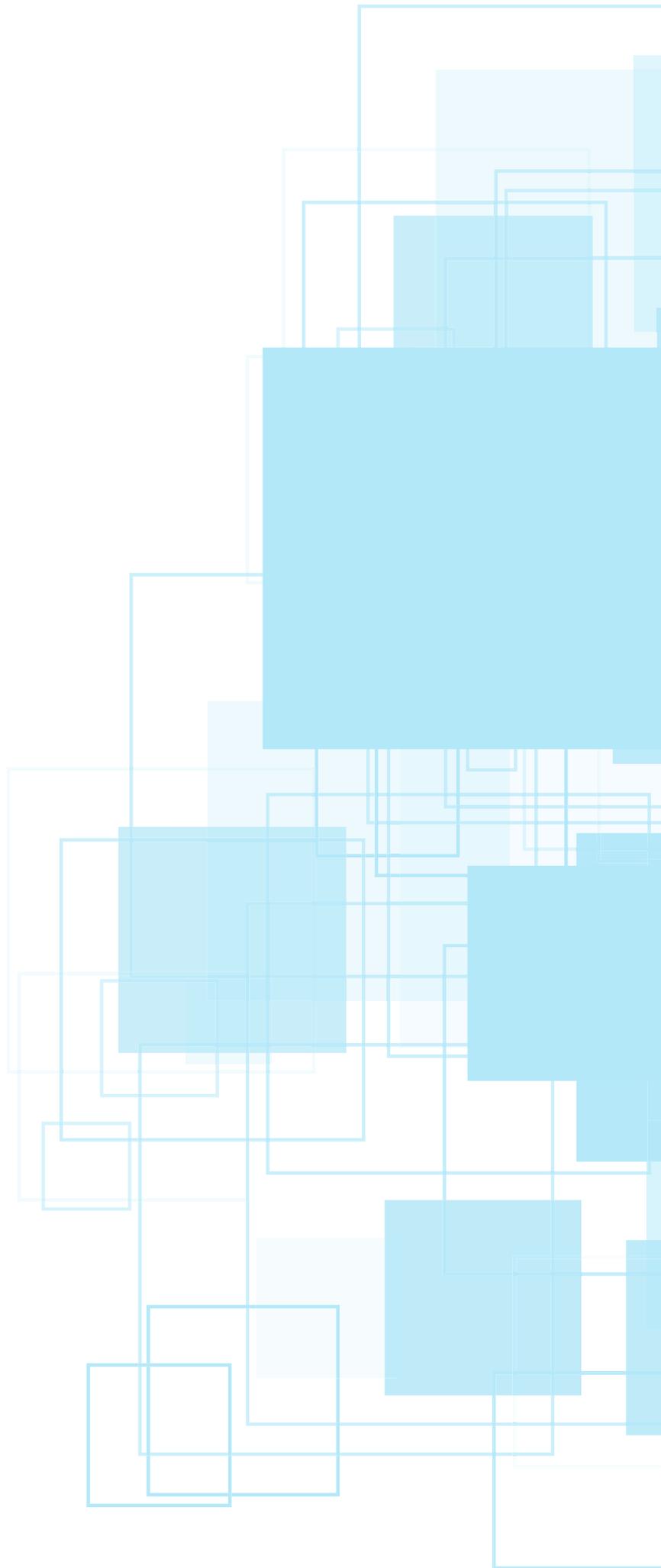
Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 13 de maio de 2021 – Sessão Virtual nº 7.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Conselheiro Relator**

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



# LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

## 1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

### 1.1 LEIS COMPLEMENTARES

<p><a href="#">Lei Complementar n. 182, de 1º de junho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 2 jun. 2021</p>	<p>Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.</p>
<p><a href="#">Lei Complementar n. 181, de 6 de maio de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 7 maio 2021</p>	<p>Altera a Lei Complementar nº 172, de 15 de abril de 2020, e a Lei nº 14.029, de 28 de julho de 2020, para conceder prazo para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios executem atos de transposição e de transferência e atos de transposição e de reprogramação, respectivamente; altera a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, para conceder prazo adicional para celebração de aditivos contratuais e permitir mudança nos critérios de indexação dos contratos de refinanciamento de dívidas; altera a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, para permitir o afastamento de vedações durante o Regime de Recuperação Fiscal desde que previsto no Plano de Recuperação Fiscal; altera a Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, para conceder prazo adicional para celebração de contratos e disciplinar a apuração de valores inadimplidos de Estado com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020; e revoga o art. 27 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.</p>
<p><a href="#">Lei Complementar n. 180, de 14 de abril de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 15 abr. 2021</p>	<p>Altera a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).</p>

### 1.2 LEIS ORDINÁRIAS

<p><a href="#">Lei n. 14.179, de 30 de junho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 1º jul. 2021</p>	<p>Estabelece normas para facilitação de acesso a crédito e para mitigação dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19; e revoga dispositivos das Leis nos 8.870, de 15 de abril de 1994, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.178, de 28 de junho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 28 jun. 2021- Edição extra</p>	<p>Altera o Anexo V à Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.177, de 22 de junho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 23 jun. 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015, para ampliar o prazo para ratificação dos registros imobiliários referentes aos imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira; e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.176, de 22 de junho de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 23 jun. 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências.</p>

<a href="#">Lei n. 14.174, de 17 de junho de 2021</a> Publicada no D.O.U. de 18 jun. 2021	Altera a Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, para prorrogar o prazo de vigência de medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19.
<a href="#">Lei n. 14.172, de 10 de junho de 2021</a> Publicada no D.O.U. de 11 jun. 2021	Dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública.
<a href="#">Lei n. 14.171, de 10 de junho de 2021</a> Publicada no D.O.U. de 11 jun. 2021	Altera a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, para estabelecer medidas de proteção à mulher provedora de família monoparental em relação ao recebimento do auxílio emergencial de que trata o seu art. 2º; e dá outras providências.
<a href="#">Lei n. 14.165, de 10 de junho de 2021</a> Publicada no D.O.U. de 11 jun. 2021	Define as diretrizes para a quitação e para a renegociação das dívidas relativas às debêntures emitidas por empresas e subscritas pelos fundos de investimentos regionais e para o desinvestimento, a liquidação e a extinção dos fundos.
<a href="#">Lei n. 14.164, de 10 de junho de 2021</a> Publicada no D.O.U. de 11 jun. 2021	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica, e institui a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher.
<a href="#">Lei n. 14.161, de 2 de junho de 2021</a> Publicada no D.O.U. de 4 jun. 2021 - Edição extra	Altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, para permitir o uso do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), de forma permanente, como política oficial de crédito, de modo a conferir tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às pequenas empresas, com vistas a consolidar os pequenos negócios como agentes de sustentação, de transformação e de desenvolvimento da economia nacional.
<a href="#">Lei n. 14.160, de 2 de junho de 2021</a> Publicada no D.O.U. de 4 jun. 2021 - Edição extra	Dispõe sobre o estabelecimento de barreiras sanitárias protetivas de áreas indígenas.
<a href="#">Lei n. 14.158, de 2 de junho de 2021</a> Publicada no D.O.U. de 4 jun. 2021 - Edição extra	Dispõe sobre o valor do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2021.
<a href="#">Lei n. 14.157, de 1º de junho de 2021</a> Publicada no D.O.U. de 2 jun. 2021	Altera as Leis nºs 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), e 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias por meio de sistemas de livre passagem.
<a href="#">Lei n. 14.156, de 1º de junho de 2021</a> Publicada no D.O.U. de 2 jun. 2021	Altera a Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, para aumentar o prazo de vigência do Plano Nacional de Cultura (PNC) para 12 (doze) anos.
<a href="#">Lei n. 14.155, de 27 de maio de 2021</a> Publicada no D.O.U. de 28 maio 2021	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tornar mais graves os crimes de violação de dispositivo informático, furto e estelionato cometidos de forma eletrônica ou pela internet; e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para definir a competência em modalidades de estelionato.
<a href="#">Lei n. 14.154, de 26 de maio de 2021</a> Publicada no D.O.U. de 27 maio 2021	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para aperfeiçoar o Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN), por meio do estabelecimento de rol mínimo de doenças a serem rastreadas pelo teste do pezinho; e dá outras providências.

<p><a href="#">Lei n. 14.152, de 19 de maio de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 20 maio 2021</p>	<p>Dispõe sobre a extensão do prazo de validade de prescrições médicas e de pedidos de exames complementares de diagnóstico emitidos para gestantes e puérperas, e sobre o acesso facilitado a cuidados intensivos e à internação em leitos de unidade de terapia intensiva (UTI) enquanto perdurar a pandemia de covid-19.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.151, de 12 de maio de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 13 maio 2021</p>	<p>Dispõe sobre o afastamento da empregada gestante das atividades de trabalho presencial durante a emergência de saúde pública de importância nacional decorrente do novo coronavírus.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.150, de 12 de maio de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 13 maio 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020 (Lei Aldir Blanc), para estender a prorrogação do auxílio emergencial a trabalhadores e trabalhadoras da cultura e para prorrogar o prazo de utilização de recursos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.149, de 5 de maio de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 6 maio 2021</p>	<p>Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.148, de 3 de maio de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 4 maio 2021</p>	<p>Dispõe sobre ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19; institui o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) e o Programa de Garantia aos Setores Críticos (PGSC); e altera as Leis nºs 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 8.212, de 24 de julho de 1991.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.147, de 26 de abril de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 27 abr. 2021</p>	<p>Cria o Programa Pró-Leitos, com aplicação enquanto perdurar a emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.145, de 23 de abril de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 26 abr. 2021</p>	<p>Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.144, de 22 de abril de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 23 abr. 2021</p>	<p>Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.143, de 21 de abril de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 21 abr. 2021 - Edição extra</p>	<p>Altera a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021”.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.141, de 19 de abril de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 20 abr. 2021</p>	<p>Altera o art. 16 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), para dispor sobre a remessa de patrimônio genético ao exterior em situações epidemiológicas que caracterizem emergência em saúde pública.</p>
<p><a href="#">Lei n. 14.134, de 8 de abril de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 9 abr. 2021</p>	<p>Dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, e sobre as atividades de escoamento, tratamento, processamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999; e revoga a Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, e dispositivo da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.</p>

<p><a href="#">Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 1º abr. 2021 - Edição extra</p>	Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
<p><a href="#">Lei n. 14.132, de 31 de março de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.U. de 1º abr. 2021 - Edição extra</p>	Acrescenta o art. 147-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de perseguição; e revoga o art. 65 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais).

### 1.3 DECRETOS

<p><a href="#">Decreto n. 10.731, de 28 de junho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 jun. 2021- Edição extra</p>	Dispõe sobre a prorrogação do prazo para a apresentação obrigatória para o alistamento militar devido ao enfrentamento da pandemia da covid-19.
<p><a href="#">Decreto n. 10.728, de 23 de junho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 jun. 2021 - Edição extra</p>	Regulamenta o art. 5º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, para dispor sobre a autorização para realização das contratações por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do disposto no inciso IX do caput do art. 37 da Constituição.
<p><a href="#">Decreto n. 10.726, de 22 de junho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 23 jun. 2021</p>	Altera o Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019, que institui a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal.
<p><a href="#">Decreto n. 10.722, de 15 de junho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 16 jun. 2021</p>	Transforma o Conselho de Solidariedade para Combate à Covid-19 e aos seus Efeitos Sociais e Econômicos no Conselho de Solidariedade.
<p><a href="#">Decreto n. 10.720, de 14 de junho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 15 jun. 2021</p>	Altera o Decreto nº 10.499, de 28 de setembro de 2020, e o Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, para dispor sobre os Conselhos de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.
<p><a href="#">Decreto n. 10.715, de 8 de junho de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 9 jun. 2021</p>	Institui os Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal da Administração Pública Federal.
<p><a href="#">Decreto n. 10.710, de 31 de maio de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 1º jun. 2021</p>	Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007.
<p><a href="#">Decreto n. 10.708, de 28 de maio de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 maio 2021 - Edição extra</p>	Altera o Decreto nº 10.527, de 22 de outubro de 2020, que institui o Selo Biocombustível Social e dispõe sobre os coeficientes de redução das alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público e da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social, incidentes na produção e na comercialização de biodiesel, e sobre os termos e as condições para a utilização das alíquotas diferenciadas.
<p><a href="#">Decreto n. 10.707, de 28 de maio de 2021</a></p> <p>Publicado no D.O.U. de 28 maio 2021 - Edição extra</p>	Regulamenta a contratação de reserva de capacidade, na forma de potência, de que tratam os art. 3º e art. 3º-A da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, e altera o Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004, e o Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004.

<a href="#">Decreto n. 10.703, de 18 de maio de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 19 maio 2021	Institui a Comissão Nacional das Autoridades Aeroportuárias, a Comissão Nacional das Autoridades nos Portos e a Comissão Nacional das Autoridades de Transportes Terrestres.
<a href="#">Decreto n. 10.702, de 18 de maio de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 19 maio 2021	Institui o Programa de Incentivo ao Transporte Rodoviário de Cargas - Programa Gigantes do Asfalto.
<a href="#">Decreto n. 10.701, de 17 de maio de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 18 maio 2021	Institui o Programa Nacional de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes e a Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes.
<a href="#">Decreto n. 10.697, de 10 de maio de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 10 maio 2021- Edição extra	Altera o Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019, para criar a Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19 e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.
<a href="#">Decreto n. 10.695, de 4 de maio de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 5 maio 2021	Dispõe sobre a antecipação do abono anual devido aos segurados e aos dependentes da Previdência Social no ano de 2021.
<a href="#">Decreto n. 10.694, de 4 de maio de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 5 maio 2021	Altera o Decreto nº 10.609, de 26 de janeiro de 2021, para modificar a composição do Fórum Nacional de Modernização do Estado.
<a href="#">Decreto n. 10.692, de 3 de maio de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 4 maio 2021	Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos.
<a href="#">Decreto n. 10.691, de 3 de maio de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 4 maio 2021	Altera o Decreto nº 9.839, de 14 de junho de 2019, que dispõe sobre o Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro.
<a href="#">Decreto n. 10.690, de 29 de abril de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 30 abr. 2021	Regulamenta o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes.
<a href="#">Decreto n. 10.688, de 26 de abril de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 27 abr. 2021	Altera o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, que dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais.
<a href="#">Decreto n. 10.686, de 22 de abril de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 23 abr. 2021	Dispõe sobre o bloqueio de dotações orçamentárias primárias discricionárias e dá outras providências.
<a href="#">Decreto n. 10.683, de 20 de abril de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 20 abr. 2021 - Edição extra	Altera o Decreto nº 10.464, de 17 de agosto de 2020, que regulamenta a Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, que dispõe sobre as ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

<a href="#">Decreto n. 10.682, de 20 de abril de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 20 abr. 2021 - Edição extra	Altera o Decreto nº 10.625, de 11 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo federal até a publicação da Lei Orçamentária de 2021, e sobre a programação financeira.
<a href="#">Decreto n. 10.681, de 20 de abril de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 20 abr. 2021 - Edição extra	Regulamenta a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.
<a href="#">Decreto n. 10.668, de 8 de abril de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 9 abr. 2021	Altera o Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010, que regulamenta a cobrança, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI.
<a href="#">Decreto n. 10.667, de 5 de abril de 2021</a> Publicado no D.O.U. de 6 abr. 2021	Altera o Decreto nº 9.764, de 11 de abril de 2019, que dispõe sobre o recebimento de doações de bens móveis e de serviços de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

## 2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

### 2.1 LEIS COMPLEMENTARES

<a href="#">Lei Complementar n. 235, de 8 de junho de 2021</a> Publicada no D.O.E. de 8 jun. 2021	Acrescenta e altera dispositivos da Lei Complementar nº. 136, de 19 de maio de 2011, que estabeleceu a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná
<a href="#">Lei Complementar n. 234, de 8 de junho de 2021</a> Publicada no D.O.E. de 8 jun. 2021	Dispõe sobre a contratação, por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público no Poder Judiciário do Estado do Paraná e dá outras providências.
<a href="#">Lei Complementar n. 233, de 10 de março de 2021</a> Publicada no D.O.E. de 10 mar. 2021	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.

### 2.2 LEIS ORDINÁRIAS

<a href="#">Lei n. 20.626, de 25 de junho de 2021</a> Publicada no D.O.E. de 25 jun. 2021	Institui o Programa Estadual de Desburocratização e Simplificação - DESCOMPLICA PARANÁ
<a href="#">Lei n. 20.617, de 22 de junho de 2021</a> Publicada no D.O.E. de 23 jun. 2021	Altera dispositivos da Lei nº 16.575, de 28 de setembro de 2010, que dispõe que a Polícia Militar do Estado do Paraná destina-se à preservação da ordem pública, à polícia ostensiva, à execução de atividades de defesa civil, além de outras atribuições previstas na legislação federal e estadual, e dá outras providências
<a href="#">Lei n. 20.607, de 10 de junho de 2021</a> Publicada no D.O.E. de 10 jun. 2021	Dispõe sobre o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Paraná e dá outras providências.



<p><a href="#">Lei n. 20.601, de 31 de maio de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 1º jun. 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 20.009, de 13 de novembro de 2019, que instituiu o Programa de Intercâmbio Internacional Ganhando o Mundo.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.597, de 31 de maio de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 1º jun. 2021</p>	<p>Institui o Programa Estadual de Aprendizagem no Estado do Paraná e adota outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.595, de 28 de maio de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 28 maio 2021</p>	<p>Institui no Estado do Paraná o Programa de Cooperação e Código Sinal Vermelho, como forma de pedido de socorro e ajuda para mulheres em situação de violência doméstica ou familiar, medida de combate e prevenção à violência doméstica, conforme a Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.583, de 26 de maio de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 26 maio 2021</p>	<p>Institui o Auxílio Emergencial para Microempresas e Microempreendedores Individuais cadastrados nos grupos de atividades econômicas especificados nesta Lei e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.575, de 18 de maio de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 18 maio 2021</p>	<p>Altera o art. 7º da Lei nº 20.328, de 18 de setembro de 2020, que dispõe sobre a autorização de pagamento da subvenção econômica nos contratos de aprendizagem em caráter emergencial para minimizar os efeitos da situação de calamidade pública no Estado do Paraná.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.569, de 12 de maio de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 14 maio 2021</p>	<p>Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito externo, até o montante de US\$ 130.000.000,00 (cento e trinta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento-BIRD, para financiamento do Projeto de Inovação e Modernização da Gestão Pública no Paraná.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.568, de 12 de maio de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 14 maio 2021</p>	<p>Dispõe sobre penalidades a serem aplicadas aos torcedores e aos clubes de futebol cujas torcidas praticarem atos de racismo, de injúrias raciais e/ou de homofobia em estádios do Estado do Paraná.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.548, de 27 de abril de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 27 abr. 2021</p>	<p>Altera a Lei nº 17.734, de 29 de outubro de 2013, que cria o Programa Família Paranaense, destinado ao atendimento e promoção de famílias por meio da oferta de um conjunto de ações intersetoriais</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.541, de 20 de abril de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 20 abr. 2021</p>	<p>Dispõe sobre política pública de incentivo à inovação, à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico, ao fomento de novos negócios, e a integração entre o setor público e o setor privado em ambiente produtivo no Estado do Paraná</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.539, de 20 de abril de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 20 abr. 2021</p>	<p>Cria a Escola Judicial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e dá outras providências.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.538, de 20 de abril de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 20 abr. 2021</p>	<p>Institui o Orçamento da Criança e do Adolescente no Estado do Paraná.</p>
<p><a href="#">Lei n. 20.537, de 20 de abril de 2021</a></p> <p>Publicada no D.O.E. de 20 abr. 2021</p>	<p>Dispõe sobre as relações entre as Instituições de Ensino Superior, os Hospitais Universitários e os Institutos de Ciência e Tecnologia públicos do Estado do Paraná e suas Fundações de Apoio.</p>

<a href="#">Lei n. 20.532, de 14 de abril de 2021</a> Publicada no D.O.E. de 14 abr. 2021	Altera a Lei nº 14.975, de 28 de dezembro de 2005, que cria o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor.
<a href="#">Lei n. 20.514, de 29 de março de 2021</a> Publicada no D.O.E. de 31 mar. 2021	Dispõe sobre a proibição de aumento de tarifas de pedágios em contratos de concessão ou permissão quando houver atraso no cronograma de execução de obras ou melhoramentos.

## 2.3 DECRETOS

<a href="#">Decreto n. 8.042, de 30 de junho de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 30 jun. 2021	Promove alterações no Decreto nº 7.020, de 5 de março de 2021, prorrogando a vigência dos dispositivos que especifica até 31 de julho de 2021 e adota outras providências.
<a href="#">Decreto n. 8.038, de 30 de junho de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 30 jun. 2021	Estabelece a realização de due diligence na contratação de pessoal para ocupação de cargo de provimento em Comissão e de Função da Gestão Pública da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional
<a href="#">Decreto n. 7.990, de 28 de junho de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 28 jun. 2021	Inserir os parágrafos 1º ao 3º ao art. 11 do Decreto nº 7.265, de 28 de junho de 2017.
<a href="#">Decreto n. 7.986, de 28 de junho de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 28 jun. 2021	Institui Grupo de Trabalho responsável pela elaboração de minuta de Decreto que regulamentará a Declaração Estadual de Direitos de Liberdade Econômica, em atenção à Lei nº 20.436, de 17 de dezembro de 2020.
<a href="#">Decreto n. 7.973, de 28 de junho de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 28 jun. 2021	Institui e regulamenta o Plano Paraná Mais Cidades II – PPMC II.
<a href="#">Decreto n. 7.585, de 6 de maio de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 6 maio 2021	Institui a Diária Especial por Atividade extra jornada Voluntária na Polícia Militar do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 7.532, de 4 de maio de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 4 maio 2021	Cria o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - CACS-FUNDEB/PR, de que trata a Lei Federal nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020.
<a href="#">Decreto n. 7.531, de 4 de maio de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 4 maio 2021	Estabelece novo prazo para o protocolo do pedido de acordo direto relativo à Quinta Rodada de Conciliação de Precatórios aos contribuintes que restabelecerem parcelamentos tributários rescindidos, nos termos das autorizações contidas nos Decretos nº 6.977 e nº 6.978, ambos do dia 24 de fevereiro de 2021.
<a href="#">Decreto n. 7.456, de 26 de abril de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 26 abr. 2021	Promove alterações no Decreto nº 6.833, de 11 de fevereiro de 2021.
<a href="#">Decreto n. 7.455, de abril de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 26 abr. 2021	Regulamenta a Lei nº 17.194, de 21 de junho de 2012 que autoriza o Poder Executivo Estadual a conceder subvenção para execução de ações do Programa Casa Fácil PR e outros Programas Habitacionais de Interesse Social desenvolvidos pela COHAPAR, e dá outras providências.

<a href="#">Decreto n. 7.358, de 14 de abril de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 14 abr. 2021	Institui o Programa Criança Feliz no Estado do Paraná.
<a href="#">Decreto n. 7.320, de 13 de abril de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 13 abr. 2021	Promove alterações do Decreto nº 7.020, de 5 de março de 2021.
<a href="#">Decreto n. 7.267, de 8 de abril de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 8 abr. 2021	Institui Grupo de Trabalho para definir a estruturação da prestação regionalizada dos serviços de Água e de Esgoto, em atenção à Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, novo Marco Legal do Saneamento Básico.
<a href="#">Decreto n. 7.250, de 3 de abril de 2021</a> Publicado no D.O.E. de 5 abr. 2021	Revoga os Decretos nº 7.145 de 19 de março de 2021 e nº 7.194, de 26 de março de 2021.

### 3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

#### 3.1 RESOLUÇÕES

<a href="#">Resolução n. 86, de 24 de junho de 2021.</a> Publicada no D.E.T.C. de 29 jun. 2021	Dispõe sobre critérios e diretrizes para conferir maior transparência e melhores controles interno e social sobre o transporte público coletivo de passageiros municipal e intermunicipal durante a pandemia da Covid-19.
---	---

#### 3.2 NOTAS TÉCNICAS

<a href="#">Nota Técnica n. 12, de 26 de abril de 2021 - CGF</a> Publicada no D.E.T.C. de 30 abr. 2021	Dispõe sobre a busca ativa para os cidadãos que estão com a segunda dose da vacina contra a Covid-19 em atraso.
---	---

#### 3.3 PORTARIAS SELECIONADAS

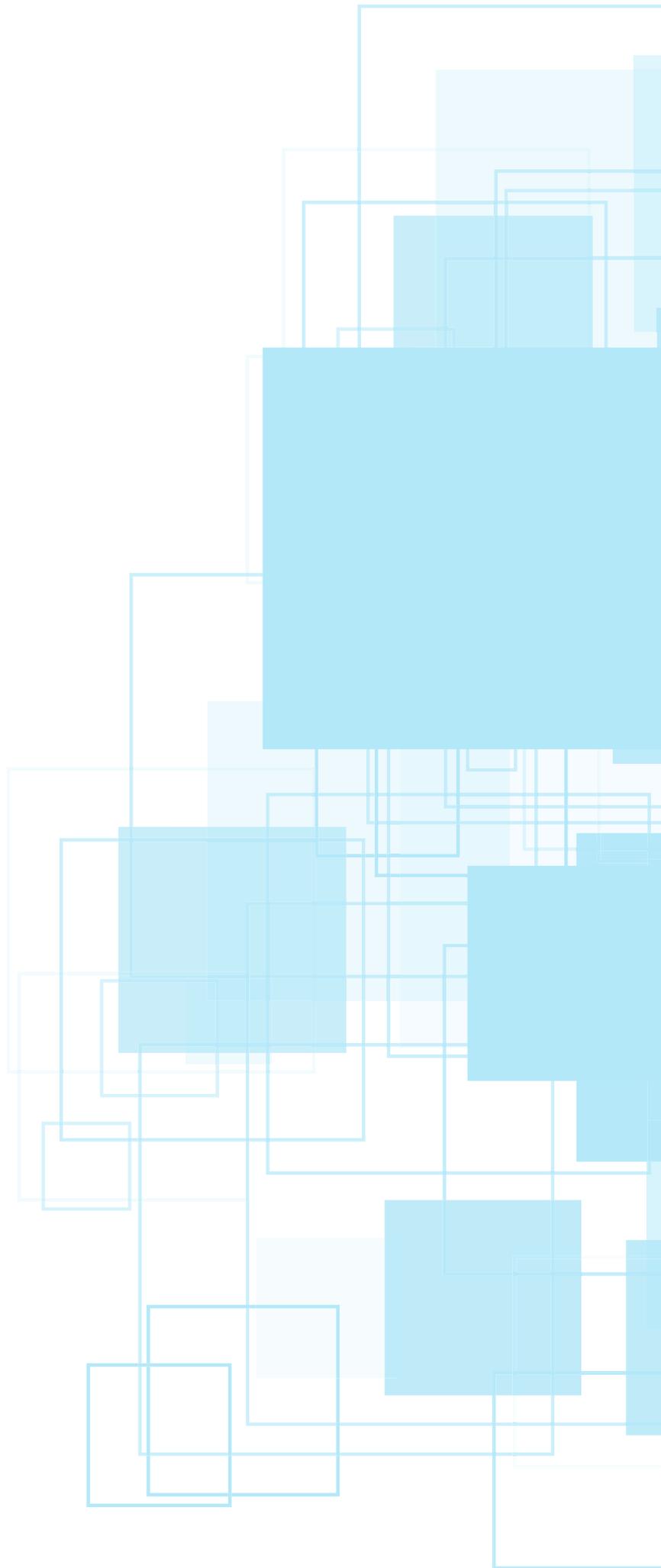
<a href="#">Portaria n. 644, de 25 de junho de 2021</a> Publicada no D.E.T.C. de 29 jun. 2021	Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
<a href="#">Portaria n. 583, de 26 de maio de 2021</a> Publicada no D.E.T.C. de 28 maio 2021	Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
<a href="#">Portaria n. 556, de 13 de maio de 2021</a> Publicada no D.E.T.C. de 14 maio 2021	Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e restabelece as sessões virtuais e os prazos processuais.
<a href="#">Portaria n. 537, de 28 de abril de 2021</a> Publicada no D.E.T.C. de 30 abr. 2021	Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e restabelece as sessões virtuais e os prazos processuais.

<a href="#">Portaria n. 517, de 20 de abril de 2021</a> Publicada no D.E.T.C. de 23 abr. 2021	Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e restabelece as sessões virtuais e os prazos processuais.
<a href="#">Portaria n. 504, de 14 de abril de 2021</a> Publicada no D.E.T.C. de 16 abr. 2021	Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e restabelece as sessões virtuais e os prazos processuais.
<a href="#">Portaria n. 495, de 9 de abril de 2021</a> Publicada no D.E.T.C. de 13 abr. 2021	Dispõe sobre a prorrogação da proibição de acesso às dependências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e restabelece as sessões virtuais e os prazos processuais.



## LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCEPR “VIAJuris”: VIAJuris
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: Boletim de Jurisprudência
- Pesquisas Prontas – PP: Pesquisas Prontas
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas
  - Boletim de Doutrina e Legislação: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249>



# NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCEPR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCEPR: [conselho.editorial@tce.pr.gov.br](mailto:conselho.editorial@tce.pr.gov.br) (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

## 1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCEPR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCEPR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período de tempo.

## 2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCEPR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCEPR, a quem compete:

- a) proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico.

- b) a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;
- c) o controle de qualidade do material editado;
- d) a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

### 3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.

Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

Autor(es): Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Nos artigos, observar as seguintes normas:

**Tamanho:** a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas simples, sem pontos.

**Título do trabalho:** o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

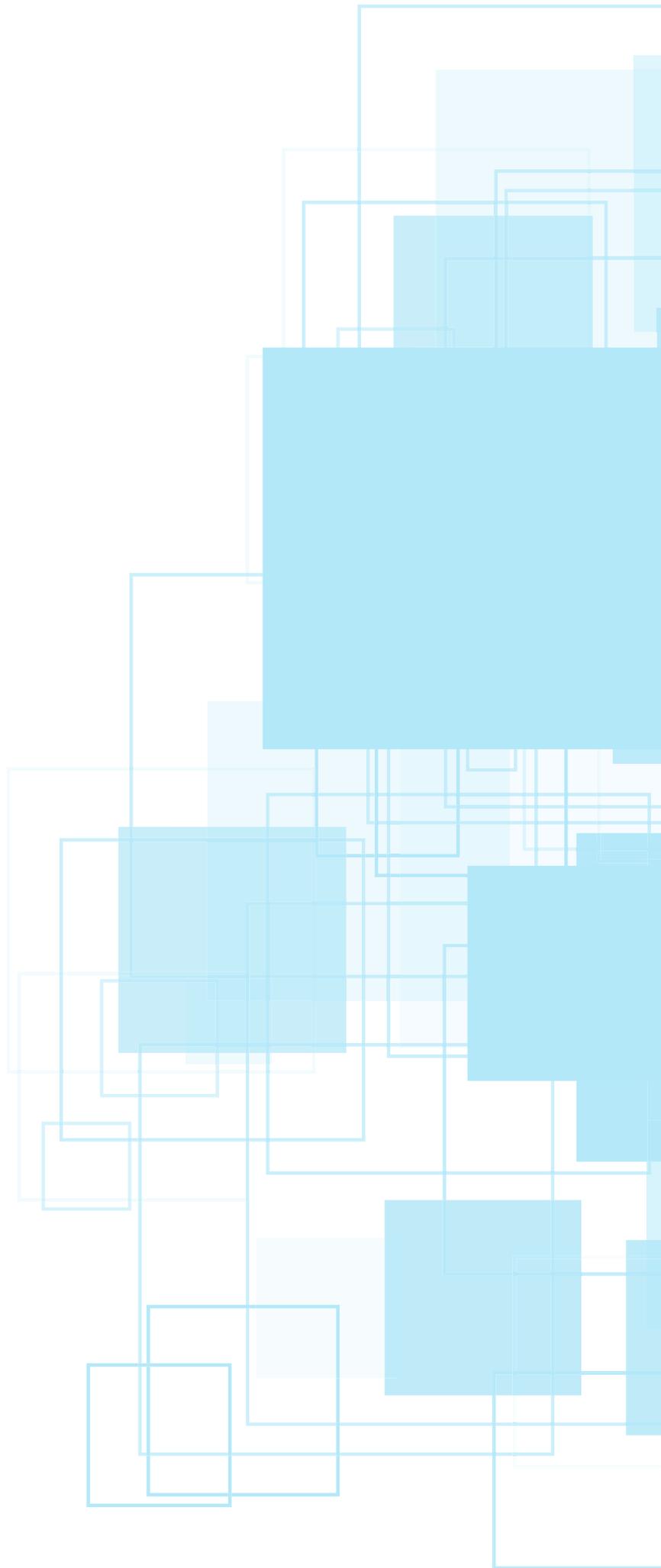
**Resumo em português:** deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

**Agradecimentos:** agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

**Notas:** notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

**Referências:** NBR 6023/2018. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

**Recomendações:** recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: artigos científicos (NBR 6022/2018), elaboração de referências (NBR 6023/2018), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/1989) resumo (NBR 6028/2003) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).





**TCEPR**

TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ