ISSN 2675-6765

TCEPR | TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

VOLUME XIV/NÚMERO 51
JANEIRO/MARÇO 2026

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

REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

R. dig. Trib. Contas Est. Paraná | Curitiba | v. 14 | n. 51 | p. 1-344 | jan./mar. 2026

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	Presidente
CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN	Secretária
ADRIANE CURI	
CLAUDIO HENRIQUE DE CASTRO	
GUSTAVO LUIZ VON BAHTEN	
MARCELO EVANDRO JOHNSSON	
SAULO LINDOFER PIVETA	

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

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

SUMÁRIO

EDITORIAL 8

ARTIGOS 10

Governança pública: entender, aplicar e transformar a gestão pública 10

Mauro Munhoz

Os desafios dos municípios na fiscalização do imposto sobre serviços após a reforma tributária 23

Roberto Alves Ribeiro

Governança pública como instrumento de melhoria da gestão administrativa 40

Eduardo Neves Rocha de Brito; Lizziane Tejo Mendonça; Willian Maycon dos Santos

A proteção de dados pessoais no Brasil: avanços normativos e desafios práticos na aplicação da LGPD 68

Sandra Analia dos Santos

ACÓRDÃOS 86

Acumulação de cargos 86

Vereador - Cargo efetivo - Compatibilidade

(TCEPR, Proc. nº 528416/25, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 12/03/26, DETC 3641 – 23/03/26)

Aposentado 93

Mandato Eletivo - Contribuição previdenciária - RGPS

(TCEPR, Proc. nº 691147/25, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 12/03/26, DETC 3641 – 23/03/26)

Aposentadoria 99

Rpps - Regra de transição - Pontuação

(TCEPR, Proc. nº 510339/25, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 12/03/26, DETC 3641 – 23/03/26)

Área de litígio 106

Escola - Criação - Assentamento

(TCEPR, Proc. nº 429230/25, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 11/02/26, DETC 3618 – 20/02/26)

Ata de registro de preços 122

Prorrogação - Saldo residual - Execução

(TCEPR, Proc. nº 636432/23, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/02/26, DETC 3630 – 10/03/26)

Auxílio-alimentação 134

Vereador - Constituição Federal - Interpretação

(TCEPR, Proc. nº 300695/25, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 12/03/26, DETC 3641 – 23/03/26)

Auxílio-saúde 142

Concessão - Agente político - Mandato eletivo

(TCEPR, Proc. nº 385550/25, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/02/26, DETC 3620 – 24/02/26)

Cesta natalina 151

Servidor público - Poder executivo - Concessão

(TCEPR, Proc. nº 626418/25, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/03/26, DETC 3648 – 07/04/26)

Comissão de licitação 158

Autarquia municipal - Compartilhamento - Termo de cooperação

(TCEPR, Proc. nº 612638/25, Rel. Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/03/26, DETC 3648 – 07/04/26)

Consórcio Intermunicipal 163

Assessoria Jurídica - Contratação - Parâmetros

(TCEPR, Proc. nº 546453/24, Rel. Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/02/26, DETC 3630 – 10/03/26)

Consórcio Intermunicipal 215

Execução orçamentária - Percentuais de rateio - Prestação de contas

(TCEPR, Proc. nº 607910/25, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/02/26, DETC 3630 – 10/03/26)

Décimo terceiro salário 221

Pagamento - Agente político - Terço de férias

(TCEPR, Proc. nº 263706/25, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/02/26, DETC 3623 – 27/02/26)

Emenda Constitucional nº 136/2025 229

Aplicação - Precatórios - Parâmetros

(TCEPR, Proc. nº 726790/25, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/03/26, DETC 3652 – 13/04/26)

Energia elétrica e combustível biometano 234

Aquisição - Cooperativas - Empresas privadas

(TCEPR, Proc. nº 370430/25, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/03/26, DETC 3648 – 07/04/26)

Licitação compartilhada 247

Registro de preços - Consórcio público - Nota de empenho

(TCEPR, Proc. nº 253999/25, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/02/26, DETC 3623 – 27/02/26)

Loteria Municipal 257

Criação - Lei Municipal - Legalidade

(TCEPR, Proc. nº 499653/25, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 12/03/26, DETC 3641 – 23/03/26)

Policial Civil 260

Função Gratificada - Servidor cedido - Cargo comissionado

(TCEPR, Proc. nº 693484/25, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/02/26, DETC 3630 – 10/03/26)

Professor aposentado 265

Magistério - Piso Salarial - Aplicação

(TCEPR, Proc. nº 749890/23, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/02/26, DETC 3618 – 20/02/26)

Quarteirização 282

Frota municipal - Manutenção predial - Aquisição de bens

(TCEPR, Proc. nº 788590/22, Rel. Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, TRIBUNAL PLENO, julgado em 05/02/26, DETC 3621 – 25/02/26)

Quarteirização 301

Itens hospitalares - Aquisição - Gerenciamento

(TCEPR, Proc. nº 795066/25, Rel. Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/03/26, DETC 3652 – 13/04/26)

Revisão geral anual de subsídios 308

Vereador - Pagamento - Aplicabilidade

(TCEPR, Proc. nº 609556/25, Rel. Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/02/26, DETC 3630 – 10/03/26)

Vereador 313

Subsídios - Alteração - Contribuição Previdenciária

(TCEPR, Proc. nº 404105/25, Rel. Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, TRIBUNAL PLENO, julgado em 26/03/26, DETC 3652 – 13/04/26)

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE 330

LINKS DE INTERESSE 338

NORMAS EDITORIAIS 340

EDITORIAL

Caros leitores,

A 51ª edição da Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná reafirma o compromisso desta publicação com a difusão de conhecimento técnico, jurídico e institucional voltado ao aprimoramento da administração pública, ao fortalecimento do controle externo e à reflexão qualificada sobre os desafios contemporâneos enfrentados pelos gestores públicos.

O primeiro artigo aborda a governança pública sob perspectiva didática e aplicada, destacando sua importância para a organização da gestão estatal, para o fortalecimento da integridade administrativa e para a entrega de resultados à sociedade. A análise enfatiza os mecanismos de liderança, estratégia e controle, demonstrando que a governança não se limita à alta administração, mas se concretiza no cotidiano dos servidores e nas rotinas institucionais que sustentam a ação pública.

Na sequência, outro estudo examina os desafios dos municípios na fiscalização do imposto sobre serviços diante da reforma tributária. A partir das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 214/2025, o artigo discute os impactos da transição para o Imposto sobre Bens e Serviços, especialmente quanto à adaptação legislativa municipal, à integração entre administrações tributárias e à necessidade de modernização tecnológica e institucional dos fiscos locais.

A edição também traz reflexão sobre a governança pública como instrumento de melhoria da gestão administrativa. O texto demonstra que a governança deve ser compreendida como sistema integrado de princípios, instrumentos e mecanismos capazes de orientar decisões, fortalecer a capacidade institucional e aproximar planejamento, execução, controle e participação social.

Ainda no campo dos desafios contemporâneos, a revista contempla análise sobre a proteção de dados pessoais no Brasil, abordando os avanços normativos e os desafios práticos relacionados à aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados. O artigo evidencia que a efetividade da LGPD depende não apenas da existência de normas, mas também de cultura institucional, capacitação, segurança da informação, atuação regulatória consistente e compromisso efetivo de órgãos públicos, empresas e sociedade com a proteção da privacidade.

A seção de Acórdãos reúne decisões recentes do Tribunal Pleno sobre matérias de grande interesse para a administração pública, incluindo acumulação de cargos,

mandato eletivo, benefícios a agentes políticos, consórcios intermunicipais, licitações compartilhadas, ata de registro de preços, quarteirização, previdência, revisão geral anual de subsídios e outros temas relevantes. Esses julgados reforçam a função orientadora do Tribunal de Contas, contribuindo para a segurança jurídica, para a uniformização de entendimentos e para o aperfeiçoamento da gestão pública paranaense.

Ao reunir estudos sobre governança, tributação, gestão administrativa, proteção de dados e jurisprudência de controle externo, esta edição evidencia que os desafios atuais da administração pública demandam instituições mais preparadas, íntegras, transparentes e capazes de responder às transformações normativas, tecnológicas e sociais em curso.

A Revista Digital do TCE-PR segue, assim, como espaço de reflexão, disseminação de boas práticas e fortalecimento do diálogo técnico entre pesquisadores, servidores, gestores públicos e órgãos de controle, contribuindo para uma administração pública mais eficiente, responsável e comprometida com o interesse coletivo.

Boa leitura

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Presidente

ARTIGO

GOVERNANÇA PÚBLICA: ENTENDER, APLICAR E TRANSFORMAR A GESTÃO PÚBLICA

Mauro Munhoz[1]
Graduado em Ciência Contábeis - Faccar
Especialista em Administração Pública - UFPR
MPA em Controle Externo - Fundação Getúlio Vargas
Analista de Controle Externo - TCEPR
Inspetor de Controle Externo (5ª ICE) - TCEPR

RESUMO

A governança pública consolidou-se como elemento central da gestão estatal contemporânea, assumindo papel fundamental na promoção de resultados, na integridade administrativa e na geração de valor público. Este artigo tem por objetivo apresentar uma abordagem didática e aplicada sobre governança pública, articulando fundamentos conceituais, referenciais normativos e exemplos práticos voltados à realidade da Administração Pública brasileira. O estudo concentra-se nos três mecanismos de governança definidos pelo Tribunal de Contas da União — liderança, estratégia e controle —, bem como nos dez passos para uma boa governança, relacionando-os aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal. Ao longo do texto, busca-se demonstrar que a governança não se restringe à alta administração, mas se materializa no cotidiano dos servidores públicos, influenciando diretamente processos, decisões e entregas institucionais. Conclui-se que a adoção efetiva de práticas de governança fortalece a coerência entre planejamento, execução e avaliação, contribuindo para a melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações estatais, bem como para o aumento da confiança da sociedade nas instituições públicas.

PALAVRAS-CHAVE

Governança pública. Administração pública. Controle. Resultados. Valor público.

ABSTRACT

Public governance has become a central element of contemporary state management, playing a fundamental role in promoting results, administrative integrity and the generation of public value. This article aims to present a didactic and applied approach to public governance, articulating conceptual

1 Contato: mmunhoz@tce.pr.gov.br

foundations, normative references and practical examples focused on the reality of Brazilian Public Administration. The study concentrates on the three governance mechanisms defined by the Brazilian Federal Court of Accounts — leadership, strategy and control — as well as on the ten steps for good governance, relating them to the constitutional principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency set forth in Article 37 of the Federal Constitution. Throughout the text, it is demonstrated that governance is not restricted to top management but materializes in the daily activities of public servants, directly influencing processes, decisions and institutional outputs. It is concluded that the effective adoption of governance practices strengthens coherence between planning, execution and evaluation, contributing to greater efficiency, effectiveness and impact of public actions, as well as to increasing public trust in governmental institutions.

KEYWORDS

Public governance. Public administration. Control. Results. Public value.

ARTIGO

1 INTRODUÇÃO

Este artigo foi desenvolvido com o propósito de contribuir para a compreensão e a aplicação prática da governança pública no âmbito das organizações estatais, dirigindo-se tanto à alta administração, responsável pelo direcionamento estratégico, pela liderança institucional e pelas decisões de governança, quanto, de forma especial, ao servidor público que atua cotidianamente na execução dos processos administrativos. Ao reconhecer que a governança não se materializa apenas nos níveis decisórios superiores, mas se concretiza no trabalho diário de quem planeja, executa, controla e registra os atos da Administração, o estudo foi concebido como um instrumento didático e acessível, voltado a apoiar o servidor como operador efetivo dos mecanismos de liderança, estratégia e controle. Busca-se, assim, aproximar os referenciais conceituais e normativos da governança pública da prática administrativa real, promovendo uma atuação mais consciente, integrada e orientada à entrega de resultados e valor público à sociedade.

O serviço público impõe ao servidor o desafio de compreender não apenas normas, rotinas e procedimentos administrativos, mas também como o Estado se organiza para entregar resultados à sociedade. Nesse contexto, a governança pública surge como um referencial essencial para orientar decisões, organizar responsabilidades e assegurar que a atuação administrativa produza benefícios reais ao cidadão.

De forma simples e acessível, pode-se afirmar que governança pública é a capacidade da Administração Pública de entregar à sociedade bens e serviços de qualidade, de maneira ética, transparente e orientada ao interesse público. Essa definição macro ajuda o servidor a perceber que governança não é um conceito

abstrato ou restrito à alta administração, mas um modelo que influencia diretamente o trabalho cotidiano de cada unidade e de cada agente público.

Este artigo apresenta uma abordagem ampliada e didática sobre governança pública, voltada a todos os servidores e em especial aos membros da alta administração. São explorados os conceitos fundamentais, os mecanismos de governança segundo os Manuais do Tribunal de Contas da União (TCU), exemplos práticos de procedimentos administrativos relacionados a esses mecanismos, os 10 Passos para uma Boa Governança e sua relação com os princípios da Administração Pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal. Ao final, propõe-se uma reflexão sobre o papel da governança na promoção de resultados, eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública.

2 O QUE É GOVERNANÇA PÚBLICA E POR QUE ELA IMPORTA

A governança pública pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos, processos, estruturas e valores por meio dos quais as organizações do setor público são avaliadas, direcionadas e monitoradas, com o objetivo de assegurar que sua atuação esteja alinhada ao interesse da sociedade. Trata-se, portanto, da forma como o Estado organiza a tomada de decisões, define prioridades, gerencia riscos e presta contas sobre os resultados alcançados, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira íntegra, eficiente e transparente.

Sob a perspectiva adotada pelos órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas da União (TCU), a governança distingue-se da gestão. Enquanto a governança exerce a função direcionadora, estabelecendo estratégias, objetivos e critérios de controle com base em evidências e no interesse público, a gestão é responsável pela execução, pela implementação das políticas e pela administração cotidiana dos recursos e processos. Essa distinção é essencial para evitar a sobreposição de papéis, reduzir conflitos de interesse e fortalecer os mecanismos de responsabilização.

A importância da governança pública decorre, em primeiro lugar, das características próprias do setor público. Diferentemente do setor privado, a Administração Pública não visa ao lucro, mas à geração de valor público, materializada na entrega de serviços essenciais, na implementação de políticas públicas eficazes e na promoção do desenvolvimento social. Além disso, os gestores públicos administram recursos que pertencem à coletividade, estando sujeitos a um regime jurídico marcado por princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse contexto, a governança atua como um sistema de salvaguardas institucionais, destinado a assegurar que o poder decisório seja exercido de forma responsável e orientada ao bem comum.

Outro aspecto central é que a governança pública contribui diretamente para a redução dos riscos de desvios, desperdícios e ineficiências. Ao incorporar

práticas estruturadas de liderança, planejamento estratégico, gestão de riscos, controles internos e *accountability*, a governança fortalece a capacidade do Estado de antecipar problemas, corrigir rumos e responder de maneira mais eficaz às demandas sociais. Organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destacam que governos com sistemas robustos de governança tendem a prestar melhores serviços públicos e a utilizar os recursos públicos de forma mais racional e sustentável.

A governança pública também possui um papel fundamental na legitimação da ação estatal. Em democracias contemporâneas, não basta que o Estado atue de forma legal; é necessário que suas decisões sejam compreensíveis, justificáveis e passíveis de controle pela sociedade. Nesse sentido, mecanismos de transparência, participação social e prestação de contas — elementos centrais da boa governança — ampliam a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e reforçam a credibilidade do Estado.

Por fim, a governança pública importa porque está diretamente associada à capacidade do Estado de produzir resultados sustentáveis ao longo do tempo. Políticas públicas mal governadas tendem a ser descontinuadas, capturadas por interesses específicos ou desconectadas das reais necessidades da população. Ao contrário, uma governança bem estruturada promove coerência entre planejamento, orçamento, execução e controle, assegurando que as ações governamentais transcendam ciclos políticos e contribuam efetivamente para o desenvolvimento econômico e social.

Em síntese, a governança pública não é um conceito meramente abstrato ou gerencial. Ela constitui um pilar essencial da boa administração pública, ao articular liderança, estratégia e controle em favor do interesse coletivo, fortalecendo a integridade, a eficiência e a legitimidade do Estado perante a sociedade.

3 MECANISMOS DE GOVERNANÇA SEGUNDO OS MANUAIS DO TCU

Os referenciais de governança do Tribunal de Contas da União organizam a governança pública em três mecanismos fundamentais: liderança, estratégia e controle. Esses mecanismos atuam de forma integrada e se materializam em práticas concretas no dia a dia das organizações públicas.

3.1 LIDERANÇA: DIREÇÃO, ÉTICA E RESPONSABILIDADE

No âmbito dos referenciais de governança do Tribunal de Contas da União, o mecanismo de liderança está relacionado à capacidade da alta administração de estabelecer direção clara, criar um ambiente organizacional ético e definir responsabilidades de forma consistente. A liderança não se limita à figura individual

do gestor, mas compreende o conjunto de estruturas, valores e práticas institucionais que orientam o comportamento dos dirigentes e influenciam a atuação de toda a organização. É por meio desse mecanismo que se assegura que as decisões sejam tomadas com base no interesse público, na legalidade e na responsabilidade institucional.

Para o servidor, a liderança se manifesta de maneira concreta no cotidiano administrativo quando existem referências claras sobre o que é esperado de cada agente público. Isso ocorre, por exemplo, quando a organização dispõe de um código de ética formalmente instituído e amplamente divulgado, quando os papéis e atribuições de gestores, chefias e equipes estão bem definidos e quando os critérios para ocupação de cargos de direção e funções de confiança são objetivos, técnicos e transparentes. Nessas condições, o servidor encontra um ambiente que favorece a atuação profissional, reduz incertezas e limita decisões arbitrárias ou personalistas.

Um aspecto central da liderança em governança pública é a promoção da integridade. A institucionalização de políticas de integridade, conforme recomendado pelo TCU, constitui um exemplo prático desse mecanismo em funcionamento. Tais políticas envolvem ações sistemáticas de prevenção a conflitos de interesses, programas de capacitação ética, definição de padrões de conduta e disponibilização de canais seguros para comunicação de irregularidades. Quando a liderança assume o compromisso com a integridade e o demonstra por meio de normas e práticas efetivas, cria-se um ambiente organizacional que desencoraja desvios e fortalece a confiança dos servidores e da sociedade na atuação da instituição.

3.2 ESTRATÉGIA: PLANEJAMENTO E FOCO EM RESULTADOS

O mecanismo de estratégia, segundo os manuais do TCU, refere-se ao direcionamento da organização pública no médio e no longo prazo. É por meio da estratégia que se definem a missão institucional, a visão de futuro, os objetivos estratégicos e as metas a serem alcançadas, bem como os indicadores que permitirão avaliar o desempenho organizacional. A governança estratégica busca assegurar que a atuação administrativa não seja apenas reativa, mas orientada por prioridades claramente estabelecidas e voltadas à entrega de resultados de valor público.

Na prática administrativa, a estratégia se concretiza quando a instituição possui um planejamento estratégico formalizado, conhecido por toda administração, em especial pelos gestores, e desdobrado em planos táticos e operacionais. Isso significa que as unidades organizacionais compreendem como suas atividades contribuem para os objetivos institucionais mais amplos e que o orçamento público é elaborado de forma alinhada a esse planejamento, evitando a dissociação entre o que se planeja e o que efetivamente se financia. Além disso, a boa governança estratégica pressupõe a identificação e o tratamento de riscos que possam comprometer o alcance dos resultados pretendidos.

Para o servidor, a estratégia se torna perceptível quando ele participa de processos de planejamento da sua unidade, como a definição de planos anuais de trabalho, prioridades, prazos e responsáveis. Quando essas atividades são sistematizadas, acompanhadas e revisadas periodicamente, há um ambiente de governança estratégica consolidado. Por outro lado, a ausência de planejamento e de monitoramento tende a gerar atuação fragmentada, decisões de curto prazo e dificuldade de avaliação do desempenho institucional, comprometendo a efetividade da ação pública.

3.3 CONTROLE: TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E MELHORIA CONTÍNUA

O mecanismo de controle tem por finalidade assegurar que a atuação administrativa esteja em conformidade com as normas legais, os princípios da administração pública e os objetivos definidos pela estratégia organizacional. Conforme os referenciais do TCU, o controle abrange um conjunto de práticas que incluem controles internos, auditorias, prestação de contas, transparência e mecanismos de responsabilização. Trata-se de um elemento essencial para garantir a legalidade, a eficiência e a confiabilidade da gestão pública.

No cotidiano do servidor, o controle se materializa por meio da formalização e documentação dos procedimentos administrativos, do registro adequado das decisões em processos oficiais e da disponibilização de informações para os controles interno, externo e social. Essas práticas permitem a rastreabilidade dos atos administrativos, facilitam a fiscalização e contribuem para a prestação de contas à sociedade. O controle não deve ser compreendido apenas como um mecanismo punitivo, mas como um instrumento de orientação e aprimoramento da gestão.

Um exemplo prático desse mecanismo é o correto uso dos sistemas oficiais para registro de atos, contratos e decisões, assegurando que todas as informações relevantes estejam acessíveis e organizadas. Outro exemplo relevante é a atuação das unidades de controle interno, que exercem papel preventivo ao avaliar os processos internos, orientar gestores e servidores sobre riscos, conformidade e boas práticas. Quando o controle é bem estruturado, as falhas são identificadas de forma tempestiva e tratadas como oportunidades de melhoria contínua, fortalecendo a governança e a credibilidade da organização pública.

4 OS 10 PASSOS PARA UMA BOA GOVERNANÇA PÚBLICA SEGUNDO O TCU

Com base nos mecanismos de liderança, estratégia e controle, o TCU sistematizou suas orientações nos chamados 10 Passos para uma Boa Governança, que funcionam como um guia prático para as organizações públicas. De forma explicativa, esses passos consistem em:

4.1 ESTABELECER O MODELO DE GOVERNANÇA

Este passo consiste em definir claramente como a organização toma decisões, quais são as instâncias responsáveis pelo direcionamento estratégico, pela gestão e pelo controle, bem como os papéis e responsabilidades de cada ator. Um modelo de governança bem definido evita sobreposições, lacunas decisórias e conflitos de interesse, reforçando a segregação entre governança e gestão.

Para se estabelecer um modelo de governança a administração deve instituir formalmente, por ato normativo interno, um comitê de governança ou colegiado estratégico, com competências definidas, periodicidade de reuniões e regras de deliberação, distinto das unidades executoras.

4.2 LIDERAR COM INTEGRIDADE

A liderança deve ser exercida com base em valores éticos, legalidade e compromisso com o interesse público. Esse passo enfatiza que a conduta das lideranças influencia diretamente o comportamento organizacional e a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Exemplo prático: Implementar e divulgar um código de ética, criar canais de denúncia, promover ações educativas sobre integridade e assegurar que dirigentes deem o exemplo, com tolerância zero a desvios.

4.3 DESENVOLVER LIDERANÇAS

A boa governança depende de dirigentes e gestores competentes, capacitados e avaliados por desempenho. O TCU destaca a necessidade de investir no desenvolvimento contínuo das lideranças, considerando conhecimentos técnicos, habilidades gerenciais e atitudes compatíveis com o serviço público.

Exemplo prático: Instituir programas de capacitação gerencial, trilhas de formação para cargos de chefia e critérios objetivos para seleção, permanência e avaliação de gestores.

4.4 DEFINIR O DIRECIONAMENTO ESTRATÉGICO

Esse passo trata da definição clara da missão, visão, objetivos estratégicos e metas, alinhados às políticas públicas e às necessidades da sociedade. O direcionamento estratégico orienta a atuação institucional e dá coerência às decisões administrativas.

Exemplo prático: Elaborar um planejamento estratégico institucional, com objetivos mensuráveis, indicadores e vinculação ao PPA, à LDO e ao orçamento anual.

4.5 GERENCIAR RISCOS E FORTALECER CONTROLES

A governança exige que a organização identifique, avalie e trate riscos que possam comprometer o alcance de seus objetivos. Esse passo integra governança, gestão de riscos e controles internos como instrumentos de prevenção e correção.

Exemplo prático: Implantar uma política de gestão de riscos, mapear riscos estratégicos e operacionais e definir controles preventivos e corretivos associados aos principais processos, também conhecidos como críticos.

4.6 PROMOVER A TRANSPARÊNCIA

A transparência é elemento central da governança pública, pois garante acesso à informação, clareza das decisões e visibilidade dos resultados, permitindo o controle social e institucional.

Exemplo prático: Manter portais atualizados com informações sobre planejamento, orçamento, contratos, resultados e decisões estratégicas, em linguagem acessível ao cidadão.

4.7 MONITORAR O DESEMPENHO

Monitorar desempenho significa acompanhar sistematicamente resultados, metas e indicadores, avaliando se a organização está cumprindo seus objetivos e entregando valor público.

Exemplo prático: Criar painéis de indicadores estratégicos, realizar reuniões periódicas de acompanhamento e utilizar os resultados para correções de rumo.

4.8 ASSEGURAR *ACCOUNTABILITY*

A *accountability* envolve prestação de contas, responsabilização e transparência quanto aos atos praticados e aos resultados alcançados. É um dos pilares da legitimidade da Administração Pública.

Exemplo prático: Formalizar relatórios de gestão, estabelecer responsabilidades claras por decisões e assegurar respostas tempestivas aos órgãos de controle e à sociedade.

4.9 ENGAJAR AS PARTES INTERESSADAS

A governança pública deve considerar os interesses de cidadãos, usuários de serviços, servidores, órgãos de controle e parceiros institucionais, promovendo diálogo e participação sempre que possível.

Exemplo prático: Realizar consultas públicas, audiências, pesquisas de satisfação e mecanismos internos de escuta dos servidores e usuários dos serviços.

4.10 APRIMORAR CONTINUAMENTE A GOVERNANÇA

A governança não é estática. Este passo reforça a necessidade de avaliar periodicamente as práticas adotadas, aprender com erros e acertos e promover melhorias contínuas.

Exemplo prático: Aplicar autoavaliações de governança, utilizar resultados de auditorias e fiscalizações e implementar planos de ação para evolução do sistema de governança.

Para o servidor, esses passos ajudam a compreender que governança não é um evento isolado, mas um processo contínuo, que exige planejamento, execução, monitoramento e aprendizado institucional.

5 GOVERNANÇA E OS PRINCÍPIOS DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Os princípios da Administração Pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — constituem o núcleo normativo que orienta toda a atuação estatal. Esses princípios não se limitam a enunciados abstratos, mas devem ser observados concretamente na formulação de políticas públicas, na gestão administrativa e na execução das atividades cotidianas dos órgãos e entidades públicas. Nesse contexto, a governança pública assume papel central, pois oferece os mecanismos, processos e práticas necessários para transformar esses princípios constitucionais em ações efetivas no dia a dia da administração.

Os referenciais de governança do Tribunal de Contas da União, especialmente os chamados "10 Passos para a Boa Governança", numa visão que transcende aos aspectos técnicos da governança, operam como instrumentos práticos que conectam os princípios constitucionais à gestão pública. Por meio de mecanismos como liderança, estratégia, gestão de riscos, controles internos e transparência, a governança cria condições institucionais para que os princípios do artigo 37 deixem de ser apenas exigências normativas e passem a orientar decisões, comportamentos e resultados.

O princípio da legalidade, segundo o qual a administração pública somente pode agir conforme a lei, é fortalecido de maneira significativa pelas práticas de governança. O planejamento institucional, a definição clara de processos, a gestão de riscos e a existência de controles internos contribuem para que as decisões administrativas sejam tomadas de forma previamente estruturada e juridicamente segura. No cotidiano do servidor, isso se reflete, por exemplo, na observância de fluxos processuais definidos, na utilização de pareceres técnicos e jurídicos antes da tomada de decisões relevantes e no cumprimento das normas orçamentárias e financeiras. A governança, nesse sentido, reduz improvisações e atua como um mecanismo preventivo e de controle de legalidade.

A impessoalidade, que exige que a atuação administrativa seja orientada pelo interesse público e não por preferências pessoais, encontra na governança um importante aliado. A adoção de critérios objetivos para decisões, a padronização de procedimentos, a profissionalização da liderança e a separação clara entre funções técnicas e políticas são práticas típicas de um sistema de governança bem estruturado. Para o servidor, isso se traduz em regras claras para concessão de

benefícios, distribuição de tarefas, seleção de fornecedores e ocupação de funções de confiança. Quando as decisões seguem critérios previamente estabelecidos e transparentes, diminui-se o espaço para favorecimentos pessoais e arbitrariedades.

O princípio da moralidade administrativa, que impõe um padrão ético de conduta aos agentes públicos, também é diretamente promovido pela governança pública. Políticas de integridade, códigos de ética, programas de capacitação, gestão de conflitos de interesses e mecanismos de responsabilização são instrumentos típicos de governança voltados à promoção da moralidade. No dia a dia, o servidor percebe essa correlação quando a instituição estabelece orientações claras sobre condutas vedadas, quando há canais formais para o relato de irregularidades e quando comportamentos incompatíveis com a ética pública são efetivamente apurados e punidos. A governança, nesse aspecto, contribui para criar um ambiente organizacional no qual agir corretamente não depende apenas da consciência individual, mas é reforçado por normas e práticas institucionais.

A publicidade, entendida como dever de transparência e de prestação de contas à sociedade, é outro princípio constitucional diretamente operacionalizado pela governança. A transparência ativa, a divulgação de informações em portais institucionais, a formalização de decisões em processos administrativos e a clareza na comunicação institucional são práticas de governança que materializam esse princípio. Para o servidor, isso significa registrar adequadamente os atos praticados, produzir informações confiáveis e compreender que a documentação e a transparência não são meras exigências burocráticas, mas instrumentos essenciais de controle social e legitimidade da ação pública.

Por fim, o princípio da eficiência, que impõe à administração pública o dever de alcançar resultados com qualidade e economicidade, é fortemente impulsionado pela governança orientada a resultados. O estabelecimento de metas, indicadores de desempenho, monitoramento contínuo, avaliação de políticas públicas e melhoria dos processos administrativos são práticas que permitem à organização pública entregar mais valor à sociedade com os recursos disponíveis. No cotidiano do servidor, a eficiência se manifesta quando há clareza sobre objetivos, prazos e responsabilidades, quando os processos são revisados para eliminar desperdícios e quando o desempenho é acompanhado de forma sistemática, permitindo correções e aprimoramentos.

Dessa forma, a governança pública atua como um verdadeiro elo entre os princípios constitucionais e a prática administrativa cotidiana. Ao estruturar a atuação do Estado por meio de mecanismos de liderança, estratégia e controle, a governança transforma os valores do artigo 37 da Constituição Federal em orientações concretas para a tomada de decisão, o comportamento dos agentes públicos e a entrega de resultados à sociedade. Para o servidor, compreender essa

correlação é fundamental, pois permite enxergar que cada atividade administrativa, por mais simples que pareça, está inserida em um sistema maior de governança voltado à legalidade, à ética, à transparência e à eficiência da gestão pública.

6 GOVERNANÇA PÚBLICA, RESULTADOS E VALOR PÚBLICO: REFLEXÃO FINAL

A governança pública, no contexto contemporâneo, deixou de ser um conceito acessório ou meramente normativo para se consolidar como eixo estruturante da ação estatal. Mais do que um arranjo de regras, instâncias e procedimentos, ela representa a capacidade do Estado de direcionar, coordenar e controlar suas ações com coerência, integridade e foco em resultados que importam para a sociedade.

Quando efetivamente implementada, a governança transcende o plano formal e passa a operar como um sistema vivo de tomada de decisão qualificada. Ela conecta estratégia e execução, alinha objetivos institucionais com demandas sociais e cria as condições necessárias para que políticas públicas não apenas existam no papel, mas produzam transformações reais. Nesse sentido, governar bem não é apenas fazer mais — é fazer melhor, com propósito, priorização e responsabilidade.

A ausência de governança, por outro lado, costuma se manifestar de forma silenciosa produzindo sistematicamente: ações fragmentadas, desperdício de recursos, sobreposição de iniciativas, baixa coordenação entre órgãos, decisões reativas e falta de clareza quanto aos resultados esperados. Trata-se de um cenário em que a Administração até atua, mas não necessariamente entrega valor. E aqui reside um ponto central: a simples execução de atividades não equivale à geração de valor público.

É nesse contexto que se insere a tríade eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência, isoladamente, pode levar a uma máquina pública "rápida", porém mal direcionada. A eficácia pode indicar cumprimento de metas que, por sua vez, podem não refletir as reais necessidades da população. Já a efetividade — o impacto concreto na vida das pessoas — somente é alcançada quando há coerência entre planejamento, execução e avaliação. E essa coerência é, essencialmente, um produto da boa governança.

Para o servidor público, essa compreensão é decisiva. Sua atuação não se limita ao cumprimento de tarefas ou à observância de normas: ela se insere em um sistema mais amplo, no qual cada decisão, cada processo e cada entrega devem contribuir, direta ou indiretamente, para a geração de valor público. Isso exige visão sistêmica, senso de responsabilidade institucional e compromisso com resultados que ultrapassam indicadores formais.

Assim, compreender a governança pública não é apenas dominar conceitos técnicos, mas internalizar uma lógica de atuação orientada por propósito, integridade

e resultado. É reconhecer que o serviço público só se legitima plenamente quando é capaz de transformar recursos — que são sempre escassos — em benefícios concretos para a sociedade.

Ao final, impõe-se uma reflexão inevitável e incômoda:

a Administração Pública está realmente organizada para gerar valor público ou apenas para funcionar?

Responder a essa pergunta, com honestidade e senso crítico, é o primeiro passo para transformar a forma de atuar no setor público. Porque, em última instância, governança não é sobre estruturas; é sobre escolhas. E são essas escolhas que determinam se o Estado será apenas presente, ou verdadeiramente relevante na vida das pessoas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 37. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988!art37>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança Organizacional. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança. 2. ed. Brasília: TCU, 2021.

(Manual explorado de forma estruturante neste trabalho, especialmente nos eixos de liderança, estratégia e controle.)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança pública: conceitos, mecanismos e práticas. Brasília: TCU, s.d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-publica>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, s.d. Disponível em: <https://www.oecd.org/publications/oecd-public-governance-reviews_22190414.html>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). OECD Integrity Review of Brazil 2025. Paris: OECD Publishing, 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). The Innovation System of the Public Service of Brazil. Paris: OECD Publishing, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Governança corporativa e geração de valor sustentável. São Paulo: IBGC, s.d. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/sobre>. Acesso em: abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Governança corporativa aplicada a empresas estatais e ao interesse público. São Paulo: IBGC, s.d. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/jornadas/estatais>.

SANTOS, David Cardoso dos; et al. Os princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como vetores da governança contemporânea. Revista Fisioterapia & Terapia Ocupacional, v. 29, n. 145, 2025. DOI: 10.69849/revistaft/cs10202504300951.

THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago. Governança pública: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil. Working Paper CCGI/FGV n. 532. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2020.

THORSTENSEN, Vera; ARIMA JUNIOR, Mauro Kiithi (org.). O Brasil e o modelo de governança da OCDE. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2020.

REVISTA FÓRUM. Governança pública, controle e gestão: desafios contemporâneos da Administração Pública. São Paulo: Editora Fórum, s.d. Disponível em: <https://editoraforum.com.br>.

ARTIGO

OS DESAFIOS DOS MUNICÍPIOS NA FISCALIZAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS APÓS A REFORMA TRIBUTÁRIA

Roberto Alves Ribeiro[1]
Graduado em Direito - Uniopet
Graduado em Ciências Contábeis - UNC
MBA em auditoria e inovação no setor público - FEA/USP
Especialista em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal - UNINTER
Curso técnico em Gestão Pública com ênfase em Administração Municipal - UFPR
Auditor de Controle Externo - TCEPR
Coordenador de Auditorias - TCEPR

RESUMO

A fiscalização dos impostos sobre serviços enfrenta novos desafios no contexto da Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025. Este estudo analisa os impactos dessas mudanças no processo de fiscalização tributária nos municípios, com foco no Município de Curitiba, avaliando os desafios das administrações locais frente à centralização da arrecadação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) por meio do Comitê Gestor do referido imposto. Adota-se como metodologia a realização de uma pesquisa qualitativa e exploratória, com abordagem bibliográfica, documental e aplicação de questionário à Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Orçamento de Curitiba. Os resultados revelam que o novo modelo do sistema tributário pode representar avanços em padronização e eficiência arrecadatória. No entanto, ele também suscita incertezas quanto à adaptação legislativa municipal, à integração com o Fisco estadual e à operacionalização de sistemas tecnológicos nacionais, especialmente devido à dependência de regulamentações externas e à falta de definição clara dos papéis entre os entes federativos. Conclui-se, portanto, que a transição para o novo sistema exigirá reestruturações administrativas e normativas no âmbito municipal, bem como aprimoramento nos mecanismos de controle e compartilhamento de dados entre as esferas de governo, com ênfase em soluções tecnológicas e na colaboração entre os entes federativos.

PALAVRAS-CHAVE

Reforma Tributária. IBS. Fiscalização. Desafios. Municípios.

1 Contato: roberto.ribeiro@tce.pr.gov.br

ABSTRACT

The inspection of taxes on services faces new challenges in the context of the Tax Reform, instituted by Constitutional Amendment No. 132/2023 and regulated by Complementary Law No. 214/2025. This study analyzes the impacts of these changes on the tax inspection process in municipalities, focusing on the Municipality of Curitiba, evaluating the challenges of local administrations in the face of the centralization of the collection of the Tax on Goods and Services (IBS) through the Management Committee of said tax. The methodology adopted is to carry out a qualitative and exploratory research, with a bibliographic and documentary approach and the application of a questionnaire to the Municipal Secretariat of Planning, Finance and Budget of Curitiba. The results reveal that the new model of the tax system can represent advances in standardization and collection efficiency. However, it also raises uncertainties regarding municipal legislative adaptation, integration with state tax authorities and the operationalization of national technological systems, especially due to dependence on external regulations and the lack of clear definition of roles between federative entities. It is therefore concluded that the transition to the new system will require administrative and regulatory restructuring at the municipal level, as well as improvements in control mechanisms and data sharing between spheres of government, with an emphasis on technological solutions and collaboration between federative entities.

KEYWORDS

Tax Reform. IBS. Inspection. Challenges. Municipalities.

ARTIGO

1 INTRODUÇÃO

A alteração promovida no sistema tributário nacional pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, regulamentada em partes pela Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, trouxe novas disposições sobre a tributação do imposto sobre serviços, notadamente sobre o processo administrativo de fiscalização desse imposto, que deverão ser implementadas nos próximos anos em substituição às atuais regras aplicadas pelos fiscos municipais.

Para este trabalho, o processo administrativo fiscal se conceitua como uma atividade estatal vinculada de fiscalização que visa incentivar os contribuintes a cumprirem suas obrigações tributárias, por meio da identificação e punição dos maus pagadores na exata medida das sanções legalmente previstas (Alexandre, 2024, p. 657).

Sob essa perspectiva, é essencial identificar os desafios dos municípios para adequar suas legislações e estruturas tributárias às novas regras de fiscalização do imposto sobre serviços, definidas pela Reforma Tributária (Peixoto, 2024, p. 35).

Assim, por meio do presente estudo, buscou-se compreender quais são os desafios existentes na adequação das legislações e estruturas tributárias dos entes municipais às novas regras estabelecidas pelo novo sistema tributário para o controle tributário sobre do imposto sobre serviços.

Para o alcance desse objetivo, foram empregados esforços para apurar os principais desafios dos entes municipais, para atualizar as suas legislações que regulamentam o imposto sobre serviços e adequar suas estruturas tributárias às novas possibilidades de fiscalização desse imposto.

A avaliação também visou demonstrar se as novas possibilidades de fiscalização trazidas pela reforma possuem condições de implementação pelos municípios nos próximos anos.

A supervisão tributária sobre os impostos é essencial para assegurar a constituição dos créditos tributários, sendo indispensável a atuação do Fisco municipal para promover a justiça fiscal na cobrança dos impostos sobre serviços.

Nesse contexto, a Reforma Tributária veio contribuir para modernizar o sistema tributário brasileiro, reduzir a carga tributária, simplificar a legislação e aumentar as possibilidades de atuação conjunta entre os entes estaduais e municipais nas atividades fiscalizatórias dos tributos sobre serviços.

A pesquisa, de caráter exploratório e qualitativo (Gil, 2012, p. 27), adotou o método indutivo para avaliar os desafios dos governos municipais na fiscalização do IBS, utilizando o Município de Curitiba como referência, devido à sua relevância econômica e administrativa e por possuir uma gestão pública inovadora, o que viabiliza a análise sobre como um ente municipal com alta maturidade administrativa está lidando com as mudanças na legislação tributária.

Foram empregadas técnicas bibliográficas e documentais, com análise de legislações, doutrina e dados oficiais, além de um questionário, estruturado com 14 perguntas, sendo 12 abertas e 2 fechadas, organizadas em 3 categorias temáticas.

O bloco 1 do questionário visou coletar a unidade administrativa, o nome e a função do respondente, a partir de duas perguntas abertas. Já o bloco 2 do questionário abordou aspectos relacionados ao arcabouço normativo tributário do Município de Curitiba e os respectivos desafios para a adequação ao novo sistema tributário nacional, a partir de quatro questões, das quais uma era fechada e três eram abertas.

Por fim, o bloco 3 do questionário focou na verificação dos desafios da estrutura de fiscalização tributária da capital paranaense frente às novas regras trazidas pela Reforma Tributária, com base em oito questões, das quais uma era fechada e sete eram abertas.

O questionário foi aplicado à Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Orçamento do Município de Curitiba, por meio de um Pedido de Acesso à Informação,

protocolado no dia 30 de março de 2025 sob n.º 00-012733/2025, sendo respondido no dia 29 de maio de 2025 por um Auditor Fiscal de Tributos do Município de Curitiba.

As respostas foram organizadas em categorias temáticas e analisadas qualitativamente em conjunto com o referencial teórico, servindo como subsídios para a identificação de desafios e a proposição de soluções práticas, com possibilidade de aplicação a outros municípios.

O estudo se propõe a contribuir com a exposição dos principais desafios que serão enfrentados pelos entes municipais na regulamentação e estruturação da fiscalização do imposto sobre serviços, a partir do novo regramento tributário nacional, subsidiando eventuais análises sobre esse assunto, que serão necessárias nesse processo de transição.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS PELA REFORMA TRIBUTÁRIA

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu originalmente um modelo de tributação do consumo compartilhado entre a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios. Nessa divisão, a União possuía a competência para instituir e cobrar o Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI) e as Contribuições destinadas à manutenção da seguridade social (COFINS, PIS). Já aos Estados foi reservada a competência de instituição do ICMS e os Municípios ficaram com a prerrogativa de instituição do ISS, cabendo ao Distrito Federal (DF) instituir tanto o ICMS como o ISS (Alexandre; Arruda, 2024, p. 15).

Essa divisão tripartite de competências gerou um arcabouçou normativo amplo e complexo, compostos pelas legislações nacionais e pelas legislações de 27 estados e do DF, além das leis dos 5.570 municípios do país, gerando um custo alto para os contribuintes na tentativa de não infringir esse emaranhado de regras fiscais na execução de suas atividades econômicas (Alexandre; Arruda, 2024, p. 15).

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45/2019 deu início às discussões sobre a reforma do sistema tributário nacional, que veio a se confirmar com a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023.

Essa etapa do novo sistema tributário focou nos tributos sobre o consumo, atrelados a aquisição de bens e serviços, criando um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) para unificar os impostos sobre o consumo, dividindo-o em duas partes: uma para tributos estaduais e municipais, e outra para os federais (Guerra, 2024, p. 10).

A solução técnica mais indicada seria a instituição de apenas um único Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) de competência da União, arrecadado de forma partilhada com os demais entes federados (Alexandre, 2024, p. 864).

Contudo, dada que essa solução implicaria na perda da gerência dos estados sobre uma das suas principais fontes de recursos (ICMS), o modelo adotado pela EC nº 132/2023 foi o IVA dual, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), a qual compete à União, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), criado por lei federal, mas com competência dividida entre estados, municípios e Distrito Federal (Alexandre; Arruda, 2024, p. 53).

Na prática, o IVA dual adotado pela Reforma Tributária brasileira não difere muito do IVA único, dada a necessidade de a CBS e o futuro imposto sobre bens e serviços possuírem a mesma estrutura em seus principais aspectos, possibilitando assim a utilização da mesma base de cálculo pelos contribuintes para apuração desses tributos, observadas as respectivas alíquotas de cada um (Alexandre; Arruda, 2024, p. 7).

Essa nova forma de tributação do consumo também fez adequações no IPI, mantendo esse imposto somente para assegurar a competitividade dos produtos industrializados na Zona Franca de Manaus. Também criou o Imposto Seletivo (IS), de competência federal e arrecadação partilhada entre todos os entes, com função predominantemente extrafiscal, destinado a desestimular o consumo de determinados produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente (Alexandre; Arruda, 2024, p. 18).

Uma das principais alterações promovidas pela EC nº 132/2023 no sistema tributário nacional está relacionada à competência para cobrança do imposto sobre o consumo, que terá como regra geral o local onde o serviço foi prestado ou o produto foi consumido, adotando o princípio do destino (Peixoto, 2024, p. 35).

Os municípios devem ficar atentos às regras de transição previstas na Reforma Tributária, para se protegerem de futuras perdas com o ISS devido à implementação do IBS (Bremaeker, 2024, p. 9).

Um ponto decisivo nesse processo é a necessidade de aumento na arrecadação do ISS no período definido por Lei Complementar Federal. Isso pode ser feito não apenas por meio do aumento das alíquotas, mas também por uma fiscalização mais eficaz (Bremaeker, 2024, p. 9).

A implementação do IBS será importante para a melhoria do sistema fiscal e, por consequência, para destravar pontos burocráticos prejudiciais à economia (Diniz; Nabhan, 2024, [s/p]).

A unificação de tributos sobre consumo torna o sistema mais simples e transparente, libertando as empresas da confusão gerada pela diversidade de impostos, alíquotas e legislações variáveis entre estados e municípios (Diniz; Nabhan, 2024, [s/p]).

Outro fator que necessitará ser considerado são as futuras disposições sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício IBS e sobre

a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do referido imposto, as quais são objeto do Projeto de Lei Complementar nº 108/2024, que está em discussão no Congresso Nacional.

2.2 IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS (IBS)

Dando sequência às alterações legislativas relacionadas à Reforma Tributária iniciada pela EC nº 132/2023, foi aprovada a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025 (LC nº 214/25), a qual promoveu a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). A citada legislação ratificou o compartilhamento da competência entre os estados, o distrito federal e os municípios sobre o IBS, e definiu aspectos importantes em relação à incidência, ao fato gerador, ao local da operação, à base de cálculo, e às alíquotas.

Quanto à incidência, o novo tributo será aplicado sobre operações onerosas com bens ou serviços, como compra e venda, locação, licenciamento, cessão, entre outros, e sobre operações não onerosas ou que apresentem valor inferior ao praticado pelo mercado, como fornecimento de brindes, bonificações ou transações entre partes relacionadas.

Em relação ao fato gerador, foi definido que ocorre no momento do fornecimento de bens ou serviços, com regras específicas para transporte, pagamento antecipado, serviços contínuos e serviços prestados à administração pública.

O local da operação é um aspecto imprescindível para definição de qual jurisdição, seja Estado ou Município, é a competência para cobrar o imposto, refletindo também nas alíquotas que serão aplicadas. A LC nº 214/25 definiu que o local da operação para bens móveis é o ponto de entrega ou destino em vendas pela internet.

Já em relação aos bens imóveis e serviços relacionados, o local é onde o imóvel está localizado. Quanto aos serviços, a regra geral é o local onde são prestados, com algumas exceções relacionadas ao transporte de passageiros, à comunicação, energia elétrica e gás.

No que se refere à base de cálculo, o IBS é apurado considerando o valor da operação, mais os juros, encargos e outros tributos, ou o valor de mercado em casos como operações entre partes relacionadas.

As alíquotas do tributo sobre bens e serviços serão fixadas por cada ente federativo (Estados, Municípios e Distrito Federal), existindo a possibilidade de os entes adotarem uma alíquota de referência definida pelo Senado Federal. A alíquota total para cada operação (aquisição de bem ou serviço) considerará a soma das alíquotas do Estado e do Ente Municipal que integrem o local da ocorrência da respectiva operação.

Em relação às alíquotas, a LC nº 214/25 traz uma diferenciação no que concerne

às compras governamentais, estabelecendo alíquotas reduzidas do IBS para aquisições da administração pública.

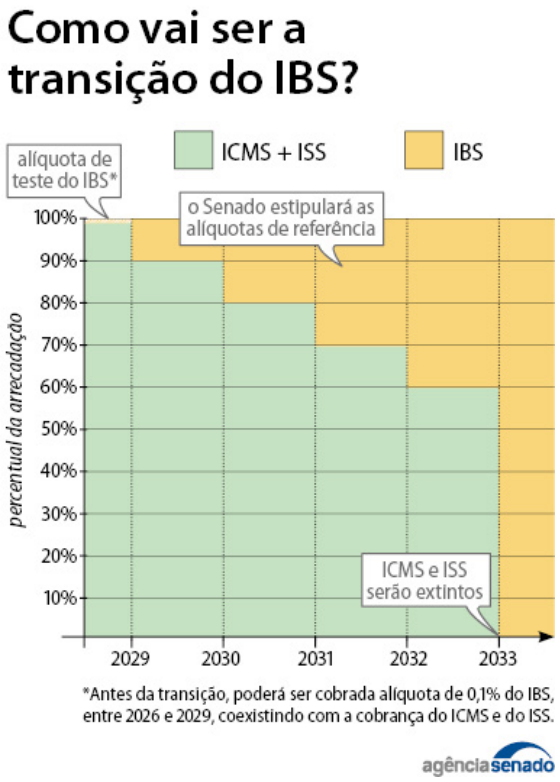
Nesse cenário, a arrecadação do futuro imposto será destinada ao ente contratante (União, Estado, Município ou Distrito Federal), zerando as alíquotas dos outros entes e ajustando a do contratante para igualar à soma original após a redução.

2.3 TRANSIÇÃO DO ISS PARA O IBS

Com as mudanças no imposto sobre serviços, a Reforma Tributária criou um regime de transição para minimizar impactos nos entes federados e contribuintes, evitando aumento da carga tributária ou perdas de receita. Em relação aos contribuintes, o intuito é que a transição para o novo tributo seja mais célere, com duração prevista de 7 anos, iniciando em 2026 e concluída em 2033 com o fim do ICMS e ISS, evitando assim que haja um período longo de dois sistemas de tributação (Alexandre; Arruda, 2024, p. 137/138).

Para os entes federados, o período estimado de transição é de 48 anos, um período mais longo que visa assegurar que os níveis atuais de distribuição da arrecadação do IBS sejam mantidos (Diniz; Nabhan, 2024, [s/p]).

Figura 1: Transição IBS



Fonte: SENADO FEDERAL, 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/16/novos-tributos-comecam-a-ser-testados-em-2026-e-transicao-vai-ate-2033.

ARTIGO

A Figura 1 extraída da página do Senado Federal (2024), demonstra a linha do tempo da transição no que se refere ao aumento das alíquotas do IBS em relação ao ISS e ICMS, até que estes tributos sejam extintos.

Durante o período de transição, a cobrança do futuro tributo sobre bens e serviços começará com uma alíquota estadual de 0,1% sobre os fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2026, conforme definido pelo art. 343 da LC 214/25.

Nesse período, a arrecadação do referido imposto não será objeto de vinculações, repartições e destinações previstas na Constituição Federal de 1988, pois será alocada integralmente para o financiamento da estrutura de gestão e para a composição do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais do ICMS.

Ademais, o total recolhido do IBS em 2026 poderá ser compensado pelos contribuintes com o valor devido de outras contribuições federais (como as Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS e para o Programa de Integração Social - PIS) no mesmo período de apuração. Caso não haja débitos suficientes, o valor poderá ser compensado com outros tributos federais ou ressarcido em até 60 dias mediante requerimento, conforme definido pelos art. 348, II, da LC 214/25.

Estarão dispensados do recolhimento do novo tributo sobre bens e serviços em 2026 os contribuintes que atenderem às obrigações acessórias previstas na legislação, contudo não estarão dispensados do pagamento integral do PIS e da COFINS.

No período de 1º de janeiro de 2027 a 31 de dezembro de 2028, o novo imposto terá alíquotas estadual e municipal de 0,05% para cada ente, conforme o art. 344 da LC 214/25. Essas alíquotas poderão ser reduzidas em operações sujeitas a regimes diferenciados de tributação.

Outro ponto importante trazido pela LC 214/25 diz respeito a fixação anual, a partir de 2027, de alíquotas de referência do IBS pelo Senado Federal. Essa fixação ocorrerá até 2033, e levará em consideração a receita de referência e estimativas de receita deste imposto, devendo o cálculo ser realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O grupo gestor do IBS e o Poder Executivo Federal definirão a metodologia para o cálculo das alíquotas, com validação do TCU.

Nesse período, será aplicado um redutor sobre as alíquotas do IBS em operações contratadas pela administração pública direta, autarquias e fundações públicas, calculado com base em estimativas de receita deste e de outros tributos, conforme definido pelo art. 370 da LC 214/25.

A partir de 2034, as alíquotas de referência do IBS serão iguais às de 2033, sujeitas a ajustes, como reduções, se a receita ultrapassar tetos de referência.

Nesse contexto, a LC 214/25 estabelece uma transição gradual do ISS para o novo imposto sobre bens e serviços, com alíquotas iniciais reduzidas em 2026, mecanismos de compensação e ajustes anuais a partir de 2027 para equilibrar a arrecadação durante a implementação.

2.4 PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL

O procedimento administrativo fiscal referente ao ISS é de competência dos entes municipais e do Distrito Federal, conforme previsto no artigo 156, III, da Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar 116/2003.

Essa competência, somada às prerrogativas e deveres previstos na Constituição Federal de 1988, no Código Tributário Nacional e nas leis municipais para assegurar a regularidade dos pagamentos de impostos pelos contribuintes, demandou a estruturação das administrações tributárias municipais com equipamentos e servidores de carreira específica para fiscalização desses tributos (Sabbag, 2024, p. 1620).

Esse cenário também motivou a estruturação de normativas municipais, legais e infralegais, para organizar os trabalhos de controle sobre os tributos municipais, num contexto de competência exclusiva para o exercício de suas capacidades tributárias sobre os impostos municipais, incluindo o ISS.

Com o advento da Reforma Tributária, o processo administrativo fiscal relacionado ao IBS, incluindo sua a fiscalização, passará nos próximos anos a ser de competência das administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, contudo, a legislação que regulamenta esse processe será de caráter nacional (Alexandre; Arruda, 2024, p. 107/108).

Um dos impactos das mudanças tributárias ocorrerá na forma como os fiscos municipais atuam nas fiscalizações dos seus impostos sobre serviços, haja vista que a atual realidade legislativa possibilita novas opções de controles tributários, que podem aumentar a efetividade da arrecadação municipal.

Nesse sentido, a LC 214/25 (art. 325) prevê que as autoridades podem compartilhar provas e fundamentações de lançamentos de ofício entre si, registrando fiscalizações em um ambiente gerido pelo Comitê Gestor do IBS (CGIBS).

Outro impacto será em relação à legislação a ser observada na execução dos processos administrativos fiscais, que, a partir da reforma, devem observar uma única legislação nacional, conforme regulamentação do Comitê Gestor, à luz do disposto no art. 480 da LC 214/25.

Contudo, cabe destacar que o art. 324, II, da LC 214/25 preservou a competência das autoridades fiscais integrantes das administrações tributárias municipais para a fiscalização do cumprimento das obrigações tributárias principais e acessórias relacionadas ao IBS.

O art. 326 da LC 214/25 traz a possibilidade de celebração de convênio com objetivo de delegação recíproca da competência para atuação nos processos fiscais de pequeno valor entre a Receita Federal do Brasil (RFB) e as administrações tributárias dos entes estaduais e municipais, ampliando o leque de atuação na fiscalização do IBS pelos municípios.

Uma alternativa prevista nos artigos 338 e seguintes da LC 214/25 para os fiscos municipais em relação ao futuro tributo de bens e serviços é a possibilidade de adoção do Regime Especial de Fiscalização (REF) em situações como embaraço ou resistência à atuação do Fisco, prática reiterada de infrações ou crimes tributários, envolvendo medidas como supervisão tributária contínua, redução de prazos de recolhimento e controle eletrônico das operações.

Para tanto, o REF deverá conter fundamentação detalhada em relatório circunstanciado elaborado pela autoridade fiscal responsável. Essa possibilidade é mais um mecanismo para assegurar o cumprimento das obrigações do IBS e a efetividade do controle tributário.

A Reforma Tributária também introduziu o sistema de Recolhimento na Liquidação Financeira (*Split Payment*), regulamentado pelo art. 31 e seguintes da LC nº 214/25, que obriga os prestadores de serviços de pagamentos eletrônicos e as instituições operadoras de sistema de pagamentos a segregar e recolher o IBS no momento da realização da liquidação financeira das transações (Alexandre; Arruda, 2024, p. 89).

Esse mecanismo de integração das operações comerciais e os sistemas de pagamento é uma ferramenta importante para assegurar a efetividade da arrecadação tributária.

Nesse contexto, além das adaptações atinentes ao próprio futuro imposto em relação ao ISS, as administrações tributárias locais necessitarão se adaptar as novas disposições trazidas pela Reforma Tributária, para não haver prejuízo na arrecadação dos impostos.

2.5 COMITÊ GESTOR DO IBS

A LC 214/25 criou, provisoriamente até 31/12/2025, o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS), até que seja aprovada a Lei Complementar Federal, que está em discussão no Congresso Nacional (PLP 108/24).

O CGIBS tem como objetivo a administração do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), contando, para tanto, independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, não estando vinculado ou subordinado a outros órgãos públicos, assegurando sua autonomia (Alexandre; Arruda, 2024, p. 110).

O art. 156-B da Constituição Federal de 1988 assim dispõe das competências administrativas dessa nova estrutura tributária:

> Art. 156-B. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, nos termos e limites estabelecidos nesta Constituição e em lei complementar, as seguintes competências administrativas relativas ao imposto de que trata o art. 156-A:
> I - editar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto;
> II - arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios;
> III - decidir o contencioso administrativo.

Essas competências visam assegurar que o órgão gestor tenha as condições necessárias para gerenciar o compartilhamento de competências dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse sentido, Alexandre (2024, p. 910) assim assevera:

> Boa parte desse poder compartilhado entre Estados, Distrito Federal e Municípios será exercido no âmbito do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, previsto no art. 156-B da Constituição Federal, através de competências de natureza administrativas, e não político-legislativas, mas fundamentais para a definição dos contornos do tributo.

Portanto, eventuais demandas judiciais sobre IBS envolvendo a relação entre os entes estaduais e municipais ou entre esses entes e o CGIBS deverão ser dirimidas pelo Poder Judiciário (Diniz; Nabhan, 2024, [s/p]).

Buscando um equilíbrio na sua composição entre os representantes dos entes estaduais e municipais para o exercício desse poder compartilhado, o Conselho Superior do organismo gestor, o qual é a instância máxima de decisão, é formado por 27 representantes dos Estados e do Distrito Federal, indicados pelos governadores, e 27 representantes dos Municípios e do Distrito Federal, escolhidos por eleição democrática que considera o voto igualitário e o voto ponderado pela população (Alexandre, 2024, p. 911).

O CGIBS possui um papel central na definição de normas que regem o procedimento administrativo fiscal, incluindo aspectos relacionados ao controle tributário e à gestão dos créditos tributários relacionados ao IBS.

Conforme prevê o art. 480, § 5º da LC nº 214/25, cabe à nova estrutura de gestão estabelecer o regulamento único do IBS, com a definição de regras uniformes de conformidade tributária, orientação, autorregularização e tratamento diferenciado para contribuintes que participem de programas de conformidade atinentes ao referido imposto.

Compete também ao CGIBS a definição de regulamentação da aplicação do Regime Especial de Fiscalização (REF) em relação ao futuro tributo de bens e serviços, conforme disposto pelo art. 340, II, da LC 214/25.

2.6 AÇÕES ADOTADAS PELO MUNICÍPIO DE CURITIBA PARA ADEQUAR SUAS NORMAS TRIBUTÁRIAS E SUA ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO

Em relação ao aspecto normativo, a pesquisa evidencia que existe uma regulamentação relativamente robusta para o ISS disponível na página de legislação tributária do Município de Curitiba, composta por leis, portarias, regulamentações e decretos que regulam procedimentos e temáticas deste imposto, demonstrando o esforço da municipalidade no sentido de respaldar os procedimentos fiscais.

Quanto à necessidade de atualização normativa devido à promulgação da LC nº 214/25, constatou-se que as adequações do Fisco Municipal curitibano serão implementadas após a aprovação de um Regulamento do IBS previsto na nova legislação tributária nacional pelo Comitê Gestor do referido imposto, destacando-se que a instalação e o funcionamento desse órgão gestor são objetos de discussão judicial ainda pendente de decisão.

No que concerne ao planejamento de ações para fiscalização do futuro tributo sobre bens e serviços, verificou-se que estão sendo adotadas medidas desde antes da promulgação LC nº 214/25, com a constituição de grupos de trabalhos para avaliar as temáticas que serão impactadas e o novo modelo de fiscalização em conjunto com os Estados.

Essas avaliações abrangem questões atinentes ao Simples Nacional, à forma de operacionalizar e apurar no novo imposto de bens e serviços, às ações de fiscalização e gestão do contencioso administrativo, além de declarações tributárias, possibilitando a antecipação de situações que demandarão adequação da legislação municipal.

Entre os principais obstáculos enfrentados pela capital paranaense nesse processo de atualização normativa, destacam-se a demora no funcionamento do CGIBS, que afeta a implementação da Regulamentação do IBS, e a tramitação do PLP 108/24, que pode alterar as disposições recentemente aprovadas pela LC nº 214/25.

Sob o prisma da adaptação da estrutura de fiscalização tributária pelo Município de Curitiba para mitigar riscos de perda de arrecadação, constatou-se que ocorreu a instituição do Projeto IBS Curitiba, por meio da Portaria/SMF nº 19/2025, visando à adoção de medidas internas nos departamentos e respectivas equipes envolvidos no âmbito da administração tributária municipal, e também no contexto externo, voltadas à integração com o Fisco Estadual, associações de classe e demais atores impactados pela Reforma Tributária.

Outra importante ação identificada é o início da realização de adaptações dos sistemas informatizados, a exemplo do acompanhamento técnico por servidores municipais das melhorias que estão sendo desenvolvidas no emissor nacional da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e), o que contribui na prevenção de riscos na operacionalização dos créditos tributários do IBS.

Além dessas ações, a estratégia adotada pela capital paranaense inclui o fortalecimento das capacitações do corpo técnico municipal sobre as novas regras da legislação tributária nacional, movimento que está se intensificado com o desenvolvimento das ações de um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) capitaneado pelo Conselho Nacional de Política Fiscal e Financeira (Comsefaz), em conjunto com entidades municipalistas, que também contribuirá na construção das regras do Regulamento do IBS, por meio de grupos técnicos normativos e operacionais criados pelo referido ACT.

Mais um ponto apurado é a previsão específica de capacitações internas e externas no Projeto IBS Curitiba, respaldando a continuidade dessas ações.

Em relação à adequação dos procedimentos de fiscalização tributária, verificou-se a busca por melhorias sistêmicas nos aspectos relacionados à nota fiscal de serviços, ao tratamento das informações de notas fiscais e massa de dados do ICMS e à implantação de novos sistemas informatizados, que podem possuir inteligência artificial associada, em paralelo os demais sistemas destinados à apuração e operacionalização, sendo um ponto de atenção o volume grande do consumo da capacidade de processamento de informações, ante as novas possibilidades que estão em vias de serem implementadas na operacionalização da gestão tributária dos municípios, a exemplo do *split payment*.

O Projeto IBS Curitiba possui ações voltadas a orientar esse processo de adequação estrutural, haja vista os impactos que ocorrerão no monitoramento de informações, na promoção de autorregularização e na conformidade fiscal, devido à ampliação do escopo de atividades econômicas e objetos a serem fiscalizados.

No contexto da adequação da estrutura tributária, evidenciam-se como principais desafios a situação limitada de sistemas informatizados locais e o cenário indefinido em relação aos sistemas informatizados nacionais que ainda não foram desenvolvidos e necessitam entrar em operação num curto período, para viabilizar o início das adequações nos sistemas dos municípios em 2026.

A pesquisa aponta também que o Município já está debatendo a possibilidade de atuação conjunta com o Fisco estadual na fiscalização do IBS, por meio dos grupos de trabalho formados no âmbito do ACT da Comsefaz, dependendo, contudo, da aprovação do Regulamento do IBS para o estabelecimento dos detalhes da operacionalização dessa ação conjunta.

Quanto aos desafios dessa atuação conjunta, ficou demonstrado como preponderante a necessidade de definição de como serão tratadas as situações em que a existirem múltiplos entes que fiscalizem o mesmo contribuinte, para evitar a duplicidade de atuação, especialmente em casos que envolvam diversos municípios e estados.

Além disso, outro ponto importante é a criação de um sistema informatizado nacional com acesso autenticado e com hierarquia clara entre os agentes das autoridades tributárias, essencial para o compartilhamento de provas e coordenação de ações, evitando fiscalizações redundantes.

Em relação à interação do Fisco municipal com o Comitê Gestor do IBS, foi apurado que a participação dos Municípios nos grupos de trabalho do ACT da Comsefaz é meio que vem sendo adotado para assegurar a definição de regras razoáveis e proporcionais no Regulamento do IBS, visando preservar a autonomia dos Municípios e Estados.

Por fim, constatou-se que o Município de Curitiba está adotando soluções tecnológicas para aprimorar a fiscalização e a arrecadação após a reforma do sistema tributário nacional, por meio do reforço da capacidade de processamento de informações, ante o aumento da demanda de dados que necessitarão de tratamento, além de melhorias nos sistemas informatizados de cadastros de bens imóveis, pessoas físicas e jurídicas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo compreender os desafios enfrentados pelos municípios, com ênfase no Município de Curitiba, na adequação das legislações e estruturas tributárias para a fiscalização dos impostos sobre serviços, após a Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela LC nº 214/2025.

Os resultados da pesquisa demonstram que a capital paranaense possui um arcabouço normativo robusto para o ISS, composto por leis, decretos, portarias e outras normativas, que proporciona uma base sólida para os procedimentos de fiscalização.

Porém, a adequação dessas normas às novas disposições inseridas pela Reforma Tributária ainda depende da aprovação do Regulamento do IBS pelo Comitê Gestor desse imposto, cuja operacionalização enfrenta impasses judiciais, evidenciando um desafio crítico para a adaptação legislativa municipal.

Outro ponto de preocupação para adequação normativa municipal identificado é a tramitação do PLP nº 108/24, que pode provocar mudanças nas disposições LC nº 214/2025, gerando incertezas no processo de adequação das normas tributárias locais às diretrizes federais.

A constatação da existência de dependência de regulamentações externas e de incertezas legislativas sobre as novas regras tributárias convergem com um dos objetivos propostos para o trabalho de apurar os principais desafios dos entes municipais, para atualizar as suas legislações que regulamentam o imposto sobre serviços.

Em relação aos desafios para adequação da estrutura do Fisco municipal às novas possibilidades fiscalizatórios contidas no novo marco legal tributário nacional, a pesquisa evidencia que administração tributária do Município de Curitiba enfrenta obstáculos operacionais ocasionados pelo não início do funcionamento do CGIBS, bem como pela falta de sistemas tecnológicos nacionais, ainda em fase de desenvolvimento.

Outra barreira a ser superada no âmbito estrutural diz respeito à integração com o Fisco estadual, que precisa de uma definição clara de papéis que executará cada esfera, para evitar duplicidade de atuação fiscalizatório num mesmo contribuinte, sendo imprescindível que ocorra uma coordenação entre entes federativos.

Essas constatações apontam o alcance de outro objetivo definido para o trabalho, que visava apurar os principais desafios dos entes municipais, para adequar suas estruturas tributárias às novas possibilidades de fiscalização desse imposto.

O último objetivo proposto para o trabalho de demonstrar se as novas possibilidades de fiscalização trazidas pela reforma possuem condições de implementação pelos municípios nos próximos anos também foi atingindo, na medida que a avaliação realizada mostra a existência de estratégias para aprimorar a fiscalização e a arrecadação pelo Município de Curitiba, por meio da construção de uma atuação conjunta com o Fisco estadual na fiscalização do futuro tributo sobre bens e serviços e da realização de investimentos em tecnologia para reforçar o processamento de informações e aprimorar sistemas informatizados tributários.

A pesquisa também identificou medidas adotadas pelo Município de Curitiba que podem auxiliar outros municípios no processo de adequação às novas regras da Reforma Tributária, notadamente a participação nos grupos de trabalho do Acordo de Cooperação Técnica (ACT), liderado pelo Comsefaz, a capacitação de servidores, a instituição de um projeto específico destinada à avaliação dos efeitos da transição para as novas regras de fiscalização do IBS e o fortalecimento da infraestrutura de tecnologia para lidar com o aumento da demanda de dados, que demonstram ser soluções eficazes na superação dos desafios desse processo.

Para estudos futuros, recomenda-se realização de pesquisas voltadas à análise sobre o impacto financeiro da transição do ISS para o IBS em municípios com alta dependência desse tributo, ante a mudança dos critérios de destinação do imposto sobre serviços, bem como sobre a operacionalização do mecanismo de Recolhimento na Liquidação Financeira (*Split Payment*) pelos municípios na cobrança do IBS.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, R. **Direito tributário**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

ALEXANDRE, R.; ARRUDA, T. C. **Reforma tributária: a nova tributação do consumo no Brasil**. São Paulo: JusPodivm, 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. **Altera o Sistema Tributário Nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. **Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

BREMAEKER, F. E. J. Os municípios frente à reforma tributária. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 317, 2024. Disponível em: https://www.ibam.org.br/wp-content/uploads/2024/03/ram317.pdf. Acesso em: 28 out. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei Complementar nº 108/2024**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2438459. Acesso em: 9 mar. 2025.

CURITIBA. Portaria SMF nº 19/2025. **Institui o Projeto IBS em Curitiba**. Curitiba, PR: Prefeitura Municipal, 2025. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=478816. Acesso em: 30 maio 2025.

DINIZ, E. G.; NABHAN, F. A. R. F. Reforma tributária: uma análise do IBS como forma de substituição ao ICMS e ao ISS. **Revista Acadêmica Online**, [S.l.], v. 10, n. 50, p. 1-12, 2024. Disponível em: https://revistaacademicaonline.com/index.php/rao/article/view/16. Acesso em: 15 out. 2024.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GUERRA, F. **Reforma tributária: o novo sistema tributário brasileiro**. Brasília: Sistema CFC/CRCs, 2024. Disponível em: https://www.crc-ce.org.br/crcnovo/files/reforma_tributaria.pdf. Acesso em: 26 maio 2025.

PEIXOTO, U. V. M. **Reforma tributária comentada e comparada**. Leme, SP: Mizuno, 2024.

SABBAG, E. **Manual de direito tributário**. 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

SENADO FEDERAL. **Novos tributos começam a ser testados em 2026 e transição vai até 2033**. Brasília, DF: Senado Federal, 16 dez. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/16/novos-tributos-comecam-a-ser-testados-em-2026-e-transicao-vai-ate-2033. Acesso em: 25 maio 2025.

ARTIGO

GOVERNANÇA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DA GESTÃO ADMINISTRATIVA

PUBLIC GOVERNANCE AS A TOOL FOR IMPROVING ADMINISTRATIVE MANAGEMENT

Eduardo Neves Rocha de Brito[1]
Doutor em Antropologia Social - UFRN
Mestre em Antropologia Social - UFRN
Graduado em Ciências Sociais - UNIVASF
Professor Assistente A - UESC

Lizziane Tejo Mendonça[2]
Mestra em Educação em Ciências - UNIFEI
Graduada em Pedagogia - UFLA
Graduada em Administração - UFSJ
Assistente em Administração - UNIFEI

Willian Maycon dos Santos[3]
Especialista em Gestão Pública Municipal - UFSCAR
Especialista em Auditoria e Controladoria Financeira - FACEMINAS
Especialista em Contabilidade, Economia e Direito com Ênfase em Gestão Pública - FACEMINAS
Graduado em Ciências Contábeis - UNIMEO-CTESOP
Técnico em Contabilidade - Prefeitura Municipal de Cafelândia (PR)

RESUMO

A governança pública tem assumido papel central no debate sobre a modernização do Estado e o aprimoramento da gestão administrativa, especialmente diante das crescentes exigências por eficiência, transparência e responsabilização no setor público. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar a governança pública como instrumento de melhoria da gestão administrativa, por meio de uma pesquisa de revisão bibliográfica com análise documental, fundamentada na produção acadêmica e institucional recente sobre o tema. Metodologicamente, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza descritivo-analítica, baseada na revisão de livros, artigos científicos, dissertações, teses e documentos institucionais. A análise documental contempla ainda relatórios, legislações, normas e publicações oficiais que tratam da governança pública e de seus instrumentos de implementação no âmbito da administração pública. O recorte temporal adotado abrange produções publicadas entre 2019 e 2025, visando contemplar abordagens

1 Contato: enrbrito@uesc.br
2 Contato: lizziane@unifei.edu.br
3 Contato: willian.maycon@cafelandia.pr.gov.br

contemporâneas sobre o tema. Os resultados apontam que a governança pública ultrapassa uma abordagem meramente normativa, configurando-se como um sistema integrado de princípios, instrumentos e mecanismos que orientam os processos decisórios, fortalecem a capacidade institucional e promovem maior alinhamento entre planejamento, execução e controle das políticas públicas. Conclui-se que a efetividade da governança pública depende de sua institucionalização nas organizações públicas, do comprometimento da alta administração e da articulação entre gestão administrativa, mecanismos de controle e participação social.

PALAVRAS-CHAVE
Governança pública. Gestão administrativa. Administração pública. Transparência. *Accountability.*

ABSTRACT
Public governance has assumed a central role in the debate on the modernization of the State and the improvement of administrative management, especially in the face of increasing demands for efficiency, transparency, and accountability in the public sector. In this context, the present study aims to analyze public governance as an instrument for improving administrative management, through a bibliographic review with document analysis, based on recent academic and institutional production on the subject. Methodologically, the research is characterized as qualitative, of a descriptive-analytical nature, based on the review of books, scientific articles, dissertations, theses, and institutional documents. The document analysis also includes reports, legislation, regulations, and official publications that address public governance and its implementation instruments within the scope of public administration. The adopted time frame covers publications between 2019 and 2025, aiming to encompass contemporary approaches to the topic. The results indicate that public governance goes beyond a merely normative approach, configuring itself as an integrated system of principles, instruments, and mechanisms that guide decision-making processes, strengthen institutional capacity, and promote greater alignment between planning, execution, and control of public policies. It is concluded that the effectiveness of public governance depends on its institutionalization in public organizations, the commitment of senior management, and the articulation between administrative management, control mechanisms, and social participation.

KEYWORDS
Public governance. Administrative management. Public administration. Transparency. Accountability.

ARTIGO

1 INTRODUÇÃO

A governança pública tem se consolidado, nas últimas décadas, como um dos principais eixos analíticos para a compreensão das transformações ocorridas na

administração pública contemporânea. Diante do aumento da complexidade das demandas sociais, da pressão por maior eficiência no uso dos recursos públicos e da intensificação dos mecanismos de controle e transparência, a governança emerge como abordagem capaz de articular princípios, estruturas e práticas orientadas à geração de valor público. Nesse contexto, a governança pública ultrapassa a concepção tradicional de administração baseada exclusivamente em normas e procedimentos, incorporando dimensões estratégicas, colaborativas e orientadas a resultados (Teixeira; Gomes, 2019).

A evolução do debate sobre governança pública está fortemente associada às limitações identificadas nos modelos administrativos clássicos e na própria Nova Gestão Pública, sobretudo no que se refere à fragmentação institucional e à centralidade excessiva em instrumentos gerenciais. A perspectiva da *New Public Governance* amplia esse debate ao enfatizar a coordenação entre múltiplos atores, a construção de redes de cooperação e a integração entre Estado, sociedade e setor privado.

Segundo Matías-Pereira (2023), essa abordagem contribui para redefinir o papel do Estado, fortalecendo a legitimidade das decisões públicas e aprimorando a qualidade da gestão administrativa, buscando uma abordagem mais decentralizada e menos burocrática, incluindo a sociedade no papel decisório de maneira estratégica e planejada.

No contexto nbrasileiro, a governança pública assume especial relevância diante do fortalecimento dos órgãos de controle, da ampliação das exigências de *accountability* e da necessidade de profissionalização da gestão pública. A atuação do Tribunal de Contas da União, por meio da formulação de referenciais e diretrizes de governança, evidencia o esforço institucional para induzir boas práticas no setor público. Esses movimentos reforçam a compreensão da governança como instrumento estratégico de melhoria da gestão administrativa, capaz de alinhar planejamento, execução e controle às demandas do interesse público (Brasil, 2020).

Considerando a crescente incorporação do conceito de governança pública no âmbito da administração pública brasileira, especialmente como diretriz normativa e instrumento de indução de boas práticas, emerge a necessidade de compreender em que medida a governança pública tem sido concebida e utilizada como instrumento efetivo de melhoria da gestão administrativa. Nesse sentido, o problema de pesquisa que orienta este estudo pode ser assim formulado: de que forma a governança pública, conforme discutida na literatura especializada, contribui para o aprimoramento da gestão administrativa no setor público?

Desta forma, o objetivo geral consiste em analisar a governança pública como instrumento de melhoria da gestão administrativa no setor público, a partir da produção acadêmica e institucional recente. Os objetivos específicos buscam: (i)

avaliar os impactos da institucionalização da governança na capacidade gerencial e na integração entre planejamento, execução e avaliação; (ii) verificar a contribuição da governança pública para o fortalecimento da transparência, do controle e da orientação da gestão administrativa a resultados; (iii) analisar a relação entre governança pública e o aprimoramento da gestão administrativa no setor público.

A metodologia adotada nesta pesquisa caracterizou-se como qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental. O levantamento dos dados foi realizado a partir da consulta a artigos científicos, dissertações, livros e documentos institucionais relacionados à governança pública e à gestão administrativa no setor público. As fontes foram selecionadas com base em critérios de relevância temática e atualidade, contemplando produções publicadas entre 2019 e 2025. Após a identificação dos materiais, procedeu-se à leitura exploratória, seletiva e analítica das obras, buscando identificar conceitos, abordagens e contribuições teóricas relevantes para o desenvolvimento do estudo. A análise das informações ocorreu por meio da sistematização dos conteúdos em categorias temáticas relacionadas aos objetivos da pesquisa, permitindo interpretar de forma integrada as contribuições dos autores e compreender a governança pública como instrumento de aprimoramento da gestão administrativa.

A escolha do tema justifica-se, no âmbito acadêmico, pela relevância e atualidade do debate sobre governança pública, especialmente diante da crescente produção científica que busca compreender seus efeitos sobre a gestão administrativa. A consolidação da governança como campo de estudo interdisciplinar demanda análises sistematizadas que articulem conceitos, princípios e práticas, contribuindo para o avanço teórico e para a qualificação das pesquisas na área da administração pública.

No plano político e social, o estudo se justifica pela necessidade de aprimorar a capacidade do Estado em responder de forma eficiente, transparente e responsável às demandas da sociedade. A governança pública, ao fortalecer mecanismos de planejamento, controle e participação, contribui para o uso mais racional dos recursos públicos e para o fortalecimento da confiança social nas instituições. Assim, compreender a governança como instrumento de melhoria da gestão administrativa revela-se fundamental para o fortalecimento institucional e para a consolidação de práticas democráticas no setor público.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA: CONCEITOS E EVOLUÇÃO

A governança pública consolidou-se como um campo teórico-prático fundamental para a compreensão das transformações ocorridas na administração pública contemporânea, sobretudo diante da crescente complexidade das demandas sociais e da necessidade de maior eficiência, transparência e responsabilização

do Estado. Diferentemente dos modelos burocráticos clássicos, centrados na hierarquia e no controle formal de procedimentos, a governança pública emerge como uma abordagem orientada à coordenação de múltiplos atores, à integração de processos decisórios e à produção de valor público. Essa mudança paradigmática reflete a superação de uma administração estritamente normativa, incorporando dimensões estratégicas, relacionais e colaborativas que ampliam a capacidade estatal de responder aos desafios sociais de forma sustentável (Teixeira; Gomes, 2019).

A evolução conceitual da governança pública está fortemente associada às críticas dirigidas ao modelo da Nova Gestão Pública, especialmente no que se refere à fragmentação institucional e à excessiva ênfase em mecanismos de mercado. A partir desse contexto, ganha relevância a perspectiva da *New Public Governance*, que valoriza redes, parcerias e arranjos institucionais complexos como elementos centrais da ação governamental. Segundo Matías-Pereira (2023), a governança pública passa a ser compreendida como um sistema de coordenação que articula Estado, sociedade e setor privado, promovendo maior legitimidade das decisões públicas e melhor qualidade na prestação dos serviços, ao integrar eficiência administrativa com valores democráticos.

No contexto brasileiro, a institucionalização da governança pública tem sido fortemente influenciada pela atuação dos órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas da União. O TCU desempenha papel estratégico ao estabelecer diretrizes, referenciais e instrumentos que orientam a adoção de boas práticas de governança no setor público (Duarte, 2025). O Referencial Básico de Governança explicita que a governança pública envolve mecanismos de liderança, estratégia e controle, cujo objetivo é assegurar que as ações governamentais estejam alinhadas ao interesse público, à integridade institucional e ao uso responsável dos recursos públicos (Brasil, 2020).

A incorporação progressiva desses referenciais evidencia que a governança pública não se limita a um conceito abstrato, mas se materializa por meio de estruturas organizacionais, processos decisórios e práticas gerenciais concretas. Estudos empíricos demonstram que a adoção sistemática de princípios de governança contribui para o fortalecimento institucional e para a melhoria do desempenho administrativo. A análise realizada por Castro, Cunha e Barbosa Neto (2025) na Universidade Federal de Minas Gerais revela que a institucionalização da governança organizacional promove maior coerência entre planejamento, execução e controle, além de ampliar a transparência e a *accountability* no ambiente universitário.

Outro aspecto central na evolução da governança pública refere-se à ampliação do foco tradicional do controle para uma abordagem integrada de riscos, conformidade e resultados. A governança passa a incorporar instrumentos capazes de antecipar falhas, mitigar riscos e assegurar a legalidade e a legitimidade das ações

administrativas. Nesse sentido, a estrutura de governança torna- se indissociável da gestão de riscos e dos mecanismos de conformidade, especialmente em áreas sensíveis como as contratações públicas, nas quais a complexidade normativa e o volume de recursos demandam maior sofisticação institucional (Duarte, 2025).

A discussão sobre governança pública também se entrelaça com a noção de responsabilidade da alta administração, reforçando o papel estratégico da liderança na condução das organizações públicas. A evolução normativa recente, exemplificada pela Lei nº 14.133/2021, reforça a necessidade de gestores comprometidos com princípios de governança, integridade e planejamento. Conforme destacam Silva e Alves (2025), a responsabilização da alta gestão não se restringe ao cumprimento formal da legalidade, mas envolve a adoção de práticas que assegurem decisões racionais, alinhadas ao interesse público e orientadas por critérios de eficiência e sustentabilidade.

No âmbito do controle externo, a governança pública também redefine os limites e as possibilidades de atuação das instituições fiscalizadoras. A análise crítica do papel do Tribunal de Contas da União evidencia uma transição do controle estritamente sancionatório para uma atuação mais indutora de boas práticas. Pessoa (2019) sustenta que a governança pública se consolida como política transversal, na qual os órgãos de controle exercem função pedagógica e orientadora, contribuindo para a melhoria contínua da gestão administrativa sem comprometer a autonomia decisória dos gestores públicos.

A implementação da governança pública em instituições de ensino superior e organizações públicas federais tem revelado avanços significativos na profissionalização da gestão. Experiências institucionais demonstram que a adoção de comitês de governança, planos estratégicos integrados e mecanismos de monitoramento fortalece a capacidade administrativa e reduz assimetrias informacionais. Nesse contexto, o estudo de Santos (2021) evidencia que a governança pública, quando internalizada como prática organizacional, contribui para maior alinhamento entre missão institucional, objetivos estratégicos e resultados alcançados.

A evolução da governança pública também pode ser observada na crescente integração entre governança e gestão orçamentária, superando a lógica incrementalista tradicional. A incorporação de práticas de governança no ciclo orçamentário permite maior racionalidade na alocação de recursos, reforçando o vínculo entre planejamento, execução e avaliação de resultados. Snowareski (2024) demonstra que a adoção de práticas de governança no orçamento público favorece a transparência fiscal e a tomada de decisão baseada em evidências, ampliando a eficiência do gasto público.

Nos últimos anos, a governança pública passou a dialogar com agendas globais, como sustentabilidade, responsabilidade social e critérios ESG, ampliando

seu escopo conceitual e prático. Essa evolução reflete a necessidade de alinhar a gestão pública a padrões internacionais de responsabilidade institucional e desenvolvimento sustentável. Paludo (2025) destaca que a incorporação da lógica ESG à governança pública municipal representa um avanço significativo, ao integrar desempenho administrativo, ética pública e compromisso socioambiental em um modelo coerente de gestão.

A literatura recente também evidencia os efeitos positivos da governança pública na gestão de recursos públicos, especialmente no que se refere à redução de desperdícios e ao fortalecimento da confiança social nas instituições. A governança atua como mecanismo de coordenação que articula controles internos, transparência e participação social, ampliando a legitimidade das decisões administrativas. Segundo Souza, Batista e Said (2025), a implementação consistente da governança pública contribui para maior eficiência alocativa e para a melhoria da qualidade do gasto público.

A evolução da governança pública pode ser compreendida como um processo contínuo de aprendizagem institucional, no qual conceitos, práticas e instrumentos são permanentemente ajustados às transformações do ambiente político, econômico e social. A governança deixa de ser um modelo prescritivo e passa a constituir um sistema dinâmico de interação entre atores, normas e processos. Essa perspectiva reforça a compreensão da governança pública como elemento estruturante da modernização administrativa e da consolidação de um Estado mais eficiente, transparente e orientado ao interesse coletivo (Bevilaqua; Lima; Freire, 2025).

2.2 PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Os princípios da governança pública constituem o núcleo normativo e conceitual que orienta a atuação das organizações estatais na busca por melhores resultados administrativos e maior legitimidade institucional. Esses princípios emergem como resposta às limitações dos modelos tradicionais de administração pública, oferecendo diretrizes que articulam eficiência, legalidade, transparência e responsabilidade social. No campo teórico, a governança pública é compreendida como um sistema de valores e práticas que orienta a tomada de decisão e o exercício do poder, assegurando que a ação estatal esteja alinhada ao interesse público e à geração de valor coletivo (Teixeira; Gomes, 2019).

Entre os princípios mais recorrentes na literatura especializada destaca-se a transparência, entendida como condição essencial para a legitimidade das ações governamentais. A transparência ultrapassa a simples divulgação de informações, exigindo clareza, acessibilidade e inteligibilidade dos dados públicos para a sociedade. Ao promover maior visibilidade dos processos decisórios e da aplicação dos recursos, esse princípio fortalece o controle social e reduz assimetrias informacionais entre

gestores e cidadãos. Segundo Matías-Pereira (2023), a transparência é elemento estruturante da *New Public Governance*, pois viabiliza relações mais horizontais e colaborativas entre Estado e sociedade.

Outro princípio fundamental é a *accountability*, que se refere à obrigação dos agentes públicos de prestar contas de seus atos, assumindo responsabilidades por decisões e resultados alcançados. A *accountability* na governança pública envolve dimensões institucionais, políticas e gerenciais, integrando mecanismos formais de controle com práticas de responsabilização ética e profissional. No contexto brasileiro, esse princípio assume centralidade diante do fortalecimento dos órgãos de controle e da crescente exigência social por integridade e eficiência na gestão pública (Brasil, 2020).

A Tabela 1 evidencia os impactos da institucionalização da governança pública sobre a capacidade gerencial, destacando mudanças significativas nas dimensões de planejamento, execução e avaliação.

Tabela 1 – Impactos da institucionalização da governança na capacidade gerencial

DIMENSÃO	ANTES DA GOVERNANÇA	APÓS A GOVERNANÇA	IMPACTOS OBSERVADOS
PLANEJAMENTO	Fragmentado	Integrado	Maior coerência estratégica
EXECUÇÃO	Desarticulada	Coordenada	Otimização de recursos
AVALIAÇÃO	Limitada	Sistematizada	Monitoramento contínuo
CAPACIDADE GERENCIAL	Baixa	Elevada	Melhoria na tomada de decisão

Fonte: Próprio Autor (2026)

Nota-se que, antes da adoção de práticas de governança, havia maior fragmentação e desarticulação nos processos administrativos, enquanto, após sua implementação, observa-se maior integração e sistematização das ações. Esses resultados indicam que a governança contribui diretamente para o fortalecimento da capacidade gerencial, promovendo maior eficiência, coordenação e monitoramento das políticas públicas.

A equidade também se consolida como princípio essencial da governança pública, orientando a atuação estatal no sentido de garantir tratamento justo e imparcial aos diferentes grupos sociais. A governança pública, ao reconhecer a diversidade de interesses e necessidades da sociedade, busca assegurar que políticas e decisões administrativas não reforcem desigualdades estruturais. Estudos institucionais demonstram que a adoção desse princípio contribui para maior

legitimidade das políticas públicas e para o fortalecimento da confiança social nas instituições governamentais (Castro; Cunha; Barbosa Neto, 2025).

O princípio da participação representa outro pilar relevante da governança pública, ao reconhecer a importância do envolvimento dos diversos stakeholders no processo decisório. A participação social amplia a qualidade das decisões administrativas ao incorporar múltiplas perspectivas e conhecimentos, além de reforçar o controle democrático sobre a ação estatal. Nesse sentido, a governança pública desloca o foco da decisão centralizada para modelos mais inclusivos e colaborativos, especialmente em ambientes institucionais complexos e descentralizados (Santos, 2021). A integridade configura-se como princípio transversal da governança pública, articulando valores éticos, conformidade normativa e prevenção de desvios. A adoção de práticas de integridade fortalece a confiança institucional e reduz riscos associados à corrupção e à má gestão. Esse princípio ganha especial relevância em áreas sensíveis da administração pública, como as contratações e a gestão orçamentária, nas quais a governança atua como instrumento de prevenção e mitigação de riscos institucionais (Duarte, 2025).

Associado à integridade, o princípio da responsabilidade da alta administração destaca o papel estratégico da liderança na consolidação da governança pública. A governança pressupõe dirigentes comprometidos com planejamento, controle e tomada de decisão orientada a resultados, superando práticas personalistas ou meramente burocráticas. A evolução normativa recente reforça essa perspectiva ao atribuir à alta gestão responsabilidades explícitas quanto à adoção de estruturas e mecanismos de governança no setor público (Silva; Alves, 2025).

A eficiência, tradicionalmente associada à gestão pública, assume nova dimensão no âmbito da governança. Não se trata apenas de reduzir custos ou maximizar resultados quantitativos, mas de otimizar o uso dos recursos públicos em consonância com objetivos estratégicos e valores públicos. A governança pública integra eficiência administrativa com efetividade das políticas públicas, promovendo decisões baseadas em evidências e alinhadas ao planejamento institucional (Souza; Batista; Said, 2025).

Outro princípio relevante é a gestão orientada a resultados, que reforça a necessidade de monitoramento, avaliação e aprendizagem organizacional. A governança pública pressupõe a definição clara de objetivos, indicadores e metas, bem como o acompanhamento sistemático do desempenho institucional. A incorporação desse princípio contribui para superar práticas administrativas focadas exclusivamente em processos, direcionando a ação estatal para a entrega de valor público mensurável (Snowareski, 2024).

No âmbito do controle externo, os princípios da governança pública também influenciam a redefinição das práticas fiscalizatórias. A atuação dos tribunais

de contas passa a incorporar uma abordagem mais orientadora e preventiva, estimulando a adoção de boas práticas de governança pelas organizações públicas. Essa perspectiva amplia o papel pedagógico do controle e contribui para o fortalecimento institucional da administração pública, sem comprometer a legalidade e a autonomia administrativa (Pessoa, 2019).

A evolução recente da governança pública evidencia ainda a incorporação do princípio da sustentabilidade, ampliando o horizonte temporal das decisões administrativas. A governança orientada à sustentabilidade considera os impactos econômicos, sociais e ambientais das políticas públicas, alinhando a gestão administrativa a compromissos de longo prazo. Esse princípio reforça a necessidade de decisões responsáveis, capazes de equilibrar demandas presentes e futuras da sociedade (Paludo, 2025).

Sendo assim, a governança pública é vista como um conjunto de instrumentos e práticas que direcionam a ação do Estado de forma estratégica e possibilitam o monitoramento e a avaliação dessas ações. Essa pratica visa alinhar as ações do governo com as reais necessidades da sociedade, ultrapassando a abordagem convencional de uma gestão que se limita a seguir rotinas e processos burocráticos. Ao promover a transparência, a participação do público e a responsabilização, a governança amplia a legitimidade democrática e melhora a qualidade das políticas públicas (Brasil, 2019).

A Tabela 2 demonstra como a governança pública contribui para o fortalecimento da transparência, do controle e da orientação da gestão administrativa para resultados.

Tabela 2 – Contribuições da governança pública para transparência, controle e resultados

ELEMENTO	SEM GOVERNANÇA ESTRUTURADA	COM GOVERNANÇA ESTRUTURADA	RESULTADOS
TRANSPARÊNCIA	Baixa divulgação de informações	Acesso ampliado	Maior confiança pública
CONTROLE	Fragilizado	Fortalecido	Redução de irregularidades
PRESTAÇÃO DE CONTAS	Limitada	Sistemática	Maior accountability
ORIENTAÇÃO A RESULTADOS	Pouco definida	Clara e monitorada	Eficiência administrativa

Fonte: Próprio Autor (2026)

Observa-se que a adoção de mecanismos de governança promove maior acesso à informação, fortalece os sistemas de controle e amplia a prestação de contas à sociedade. Como consequência, há uma redução de irregularidades e um aumento da confiança pública, além de uma gestão mais orientada a resultados, evidenciando a relevância da governança como instrumento de aprimoramento administrativo.

Além disso, a governança pública visa fortalecer a capacidade administrativa, incentivando práticas relacionadas à gestão de riscos, normativas e ao desempenho. O uso dos instrumentos acima mencionados aumenta a segurança e a previsibilidade das decisões, bem como incentiva uma administração de resultados e voltada à melhoria contínua. Dessa forma, a interação entre governança, controle interno e participação social desempenha um papel vital na modernização da administração pública, fomentando o estabelecimento de instituições mais eficientes, responsáveis e capazes de criar valor público de forma sustentável (Brasil, 2019).

2.3 GESTÃO ADMINISTRATIVA NO SETOR PÚBLICO

A gestão administrativa constitui um elemento estruturante da organização institucional e do funcionamento das atividades no âmbito das organizações públicas. Esse campo compreende um conjunto de práticas voltadas à coordenação de processos, recursos e pessoas, buscando garantir que as ações institucionais sejam conduzidas de forma planejada e eficiente. Nesse sentido, a administração envolve funções clássicas como planejamento, organização, direção e controle das atividades organizacionais. Miranda (2020) discute que a evolução da administração pública trouxe a necessidade de aperfeiçoar mecanismos de gestão capazes de orientar decisões administrativas e aprimorar o desempenho institucional. A compreensão desse conceito permite reconhecer que a gestão administrativa não se limita à execução de tarefas rotineiras, mas envolve processos de coordenação que orientam o funcionamento do aparato estatal e a condução das políticas públicas. A estrutura da gestão administrativa envolve processos sistemáticos que permitem organizar atividades e orientar a atuação dos agentes públicos. O planejamento estabelece diretrizes e metas institucionais, enquanto a organização define responsabilidades e fluxos operacionais dentro da instituição. A direção orienta a condução das equipes e a implementação das estratégias estabelecidas, ao passo que o controle acompanha os resultados e verifica a conformidade das ações desenvolvidas. Silva (2020) apresenta a gestão de processos como uma abordagem relevante para a administração pública, pois permite compreender as atividades institucionais de forma integrada e orientada para resultados. Dessa maneira, a gestão administrativa atua como mecanismo de coordenação das atividades organizacionais e contribui para a racionalização dos procedimentos internos.

A atuação administrativa também envolve a articulação de diferentes recursos institucionais, incluindo elementos humanos, financeiros e materiais que sustentam o funcionamento das organizações públicas. A gestão desses recursos requer planejamento e capacidade de coordenação para assegurar que as ações institucionais sejam executadas de maneira coerente com os objetivos organizacionais. Nesse contexto, a administração pública passa a incorporar instrumentos que favorecem a organização das atividades e o acompanhamento das ações institucionais. Damian (2021) aborda a relevância da gestão do conhecimento na administração pública, destacando que a sistematização de informações e experiências organizacionais contribui para aprimorar a tomada de decisões e fortalecer a capacidade institucional das organizações públicas.

No âmbito da administração pública, a gestão administrativa deve estar alinhada aos princípios constitucionais que orientam o funcionamento do Estado e a atuação dos agentes públicos. O artigo 37 da Constituição Federal estabelece princípios fundamentais que regulam a atividade administrativa, entre eles a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Esses princípios estruturam o exercício da função administrativa e orientam a condução das atividades organizacionais no setor público. Miranda (2020) analisa que a consolidação do princípio da eficiência marcou a modernização da administração pública brasileira, reforçando a necessidade de aprimorar práticas gerenciais e mecanismos de organização institucional voltados ao desempenho das instituições públicas.

A busca pela eficiência administrativa envolve o desenvolvimento de práticas que favoreçam a melhoria dos serviços públicos e a utilização adequada dos recursos institucionais. Nesse cenário, a gestão administrativa passa a incorporar estratégias voltadas à qualificação dos processos organizacionais e ao fortalecimento das capacidades institucionais. Oiticica e Barbosa (2021) analisam a trajetória da gestão por competências na administração pública e demonstram que a valorização das habilidades e capacidades profissionais se tornou elemento relevante para a modernização da gestão estatal. A organização das atividades administrativas, portanto, passa a considerar a qualificação dos servidores e o desenvolvimento de competências como elementos importantes para a melhoria do desempenho institucional.

Apesar dos avanços observados na administração pública, diversos desafios ainda se apresentam no âmbito da gestão administrativa das organizações estatais. Entre esses desafios estão a presença de estruturas burocráticas complexas, a fragmentação das atividades institucionais e a dificuldade de integração entre diferentes setores administrativos. Essas condições podem comprometer a eficiência das ações institucionais e dificultar a implementação de estratégias de planejamento e controle. Alves (2020) discute que a gestão de pessoas voltada à inovação no setor

público enfrenta obstáculos relacionados à estrutura organizacional e à cultura administrativa, fatores que podem limitar a implementação de práticas gerenciais mais dinâmicas e orientadas à melhoria do desempenho institucional.

Outro aspecto relevante refere-se à necessidade de aprimorar os mecanismos de planejamento estratégico e os instrumentos de controle das atividades administrativas. A ausência de processos sistemáticos de planejamento e acompanhamento pode comprometer a efetividade das ações institucionais e dificultar a avaliação dos resultados alcançados pelas organizações públicas. Assunção e Thomé (2023) analisam que a gestão por competências na administração pública exige estruturas organizacionais capazes de articular planejamento, avaliação e desenvolvimento profissional, permitindo que as instituições alinhem suas estratégias às demandas sociais e às exigências do ambiente institucional contemporâneo.

Nesse contexto, a governança pública surge como um mecanismo capaz de fortalecer a gestão administrativa e promover maior integração entre planejamento, execução e controle das atividades institucionais. A adoção de práticas de governança contribui para aprimorar os processos decisórios, ampliar a transparência e fortalecer os mecanismos de responsabilização institucional. Alves (2019) discute a relevância da gestão estratégica de recursos humanos para o desenvolvimento das organizações públicas, destacando que práticas de gestão mais estruturadas podem favorecer a coordenação das atividades institucionais. Dessa forma, a governança pública atua como elemento organizador da gestão administrativa, contribuindo para a melhoria da condução das políticas públicas e para o fortalecimento da capacidade institucional do Estado.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracterizou-se como uma revisão bibliográfica e documental, de natureza descritiva e exploratória, com abordagem qualitativa. Optou-se pela pesquisa bibliográfica por possibilitar a análise sistematizada do conhecimento já produzido acerca da governança pública e sua relação com a gestão administrativa no setor público. Segundo Gil (2019), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente por livros e artigos científicos, permitindo ao pesquisador compreender diferentes perspectivas teóricas e construir interpretações fundamentadas. O caráter descritivo justificou-se pela intenção de identificar e apresentar características, conceitos e modelos relacionados à governança pública, enquanto o caráter exploratório visou ampliar o entendimento sobre a temática, possibilitando a identificação de lacunas e tendências de estudo.

No que se refere à natureza dos dados e materiais utilizados, a pesquisa foi desenvolvida com base na análise de livros, artigos científicos, dissertações, teses

e documentos institucionais que tratam da governança pública e da gestão administrativa. Foram considerados estudos publicados em periódicos científicos nacionais e internacionais, bem como documentos oficiais de órgãos governamentais e instituições reconhecidas na área da administração pública. Não houve aplicação de questionários, entrevistas ou observação direta, visto que o estudo se limitou à análise de produções já publicadas. A utilização dessas fontes teve como objetivo reunir diferentes abordagens teóricas e empíricas, permitindo uma compreensão ampla sobre a governança pública como instrumento de aprimoramento da gestão administrativa.

O processo de busca das informações foi realizado por meio de consultas em bases de dados científicas e bibliotecas digitais, como SciELO, Google Acadêmico, Periódicos CAPES e repositórios institucionais de universidades. Foram utilizadas palavras-chave relacionadas ao tema, tais como "governança pública", "gestão administrativa", "administração pública", "accountability" e "transparência pública", combinadas por meio de operadores booleanos, como AND e OR, com o objetivo de ampliar ou restringir os resultados conforme a necessidade da pesquisa. Após a identificação dos materiais, foi realizada leitura exploratória para verificação da pertinência com o tema, seguida de leitura seletiva e analítica dos textos considerados relevantes para o estudo.

Como critérios de inclusão, foram considerados trabalhos completos que abordassem diretamente a governança pública e sua relação com a gestão administrativa, publicados no período de 2019 a 2025, no idioma português, com o objetivo de contemplar produções científicas contemporâneas e reconhecidas na área. Foram excluídos materiais que não apresentaram relação direta com o objeto de estudo, textos incompletos, resumos simples e publicações sem respaldo científico. Embora a pesquisa tenha priorizado artigos científicos e livros, dissertações e teses também foram utilizadas quando apresentaram relevância teórica ou metodológica significativa para o desenvolvimento da temática.

A organização e análise dos dados foram realizadas por meio da sistematização das informações em categorias temáticas relacionadas aos objetivos da pesquisa, tais como conceitos de governança pública, princípios e instrumentos de governança, impactos na gestão administrativa e desafios de implementação no setor público. Para a análise dos dados, foi empregada a técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2016), que consiste em um conjunto de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição e interpretação do conteúdo das mensagens, permitindo a identificação de padrões, convergências e divergências entre os autores analisados.

Quanto aos aspectos éticos, a pesquisa respeitou os princípios da integridade acadêmica e do rigor científico, garantindo a correta citação e referência das fontes

utilizadas, conforme as normas da ABNT. Por tratar-se de pesquisa bibliográfica, não houve envolvimento direto com participantes humanos, dispensando a aplicação de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

4 RESULTADOS

Para a composição dos resultados da presente pesquisa foi realizada a seleção de produções acadêmicas e institucionais relacionadas à governança pública e à gestão administrativa no setor público. Após o processo de busca, leitura exploratória e aplicação dos critérios de inclusão, foram selecionadas 21 produções consideradas relevantes para o estudo. Esse conjunto foi composto por 10 artigos científicos, que discutem aspectos conceituais e práticos da governança pública e da gestão administrativa. Também foram incluídas 3 dissertações de mestrado e 1 trabalho de conclusão de curso, que apresentam análises aplicadas em contextos institucionais específicos. A revisão incorporou ainda 2 livros voltados à discussão teórica da governança pública e da gestão no setor público. Além disso, foram utilizados 2 documentos institucionais elaborados pelo Tribunal de Contas da União, que apresentam diretrizes e referenciais de governança aplicáveis à administração pública. Esse conjunto de materiais possibilitou uma análise ampla sobre a temática investigada.

4.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA NA CAPACIDADE GERENCIAL E NA INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO E AVALIAÇÃO

A institucionalização da governança pública tem sido compreendida como elemento fundamental para o fortalecimento da capacidade gerencial das organizações estatais, especialmente no que se refere à articulação entre planejamento, execução e avaliação das políticas públicas. A estruturação de mecanismos de governança contribui para organizar processos decisórios e estabelecer diretrizes institucionais voltadas à melhoria da gestão administrativa. Nesse sentido, Teixeira e Gomes (2019) apresentam a governança pública como um arranjo institucional que integra princípios, estruturas e práticas voltadas ao aprimoramento da ação estatal. A consolidação dessas práticas permite orientar decisões administrativas e estabelecer mecanismos de coordenação entre diferentes áreas da gestão pública, contribuindo para maior coerência entre as estratégias institucionais e as ações implementadas no âmbito das organizações públicas.

A incorporação de práticas de governança também tem sido associada ao fortalecimento da capacidade gerencial das instituições públicas, especialmente quando vinculada a instrumentos de planejamento e monitoramento das ações governamentais. A presença de estruturas de governança permite organizar fluxos decisórios e aprimorar a articulação entre instâncias administrativas responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas. Matías-Pereira (2023) discute que a

governança pública se relaciona diretamente com a melhoria da gestão e da qualidade dos serviços oferecidos à sociedade, pois favorece a integração entre planejamento estratégico, gestão institucional e mecanismos de controle. Esse processo contribui para tornar as organizações públicas mais capazes de responder às demandas sociais e de conduzir suas atividades de forma orientada por resultados institucionais.

A institucionalização da governança nas organizações públicas envolve também a definição de estruturas organizacionais capazes de coordenar processos administrativos e estabelecer mecanismos de supervisão e acompanhamento das atividades institucionais. O estabelecimento dessas estruturas contribui para consolidar práticas administrativas voltadas à transparência e à responsabilidade institucional. Castro, Cunha e Barbosa Neto (2025) analisam o processo de institucionalização da governança organizacional na Universidade Federal de Minas Gerais e demonstram que a criação de instâncias formais de governança favoreceu a integração entre planejamento estratégico e processos de gestão. A análise evidencia que a adoção dessas práticas contribuiu para aprimorar a coordenação das atividades institucionais e fortalecer os mecanismos de acompanhamento das ações administrativas.

O fortalecimento da governança pública também está associado à implementação de instrumentos de gestão capazes de apoiar o processo decisório e orientar a atuação da administração pública. A organização de práticas administrativas baseadas em planejamento, monitoramento e avaliação permite ampliar a capacidade de gestão das instituições públicas e reduzir assimetrias informacionais entre os diferentes níveis da administração. O Tribunal de Contas da União apresenta orientações institucionais sobre governança no setor público, indicando que a estruturação de mecanismos de liderança, estratégia e controle constitui elemento essencial para o aprimoramento da gestão organizacional. A governança pública deve orientar a atuação das organizações estatais por meio da definição de diretrizes estratégicas, monitoramento de resultados e fortalecimento da prestação de contas perante a sociedade (Brasil, 2020).

A articulação entre governança e gestão pública também envolve a adoção de instrumentos voltados à gestão de riscos, ao controle interno e à conformidade administrativa. Esses mecanismos contribuem para aprimorar a condução das atividades institucionais e para reduzir fragilidades associadas aos processos administrativos. A estruturação de sistemas de controle e acompanhamento permite fortalecer a confiabilidade das decisões administrativas e ampliar a capacidade das organizações públicas de prevenir irregularidades. Duarte (2025) examina a relação entre governança, gestão de riscos e conformidade nas contratações públicas, indicando que a adoção desses instrumentos favorece a organização dos processos administrativos e contribui para a melhoria da gestão institucional, especialmente em contextos que demandam maior controle e transparência na utilização dos recursos públicos.

A integração entre planejamento, execução e avaliação das políticas públicas também depende da existência de mecanismos que permitam acompanhar os resultados das ações governamentais e ajustar estratégias administrativas ao longo do processo de gestão. A governança pública contribui para estabelecer procedimentos que favorecem o monitoramento contínuo das atividades institucionais e a avaliação de desempenho das organizações públicas. Snowareski (2024) analisa práticas de governança relacionadas à gestão do orçamento público e identifica que a utilização de instrumentos de acompanhamento e avaliação contribui para melhorar a organização dos processos financeiros e administrativos. Esse tipo de prática favorece maior alinhamento entre planejamento orçamentário e execução das políticas públicas, fortalecendo a capacidade de gestão das instituições estatais.

Outro aspecto relevante refere-se ao papel das instâncias de controle na consolidação das práticas de governança pública e no fortalecimento da capacidade gerencial das organizações estatais. A atuação de instituições de controle contribui para estabelecer parâmetros normativos e orientações que influenciam a organização da gestão pública. Pessoa (2019) analisa os limites de atuação do Tribunal de Contas da União na definição da política de governança do governo federal e demonstra que a atuação da corte de contas tem influenciado a incorporação de práticas de governança nas organizações públicas. Esse processo evidencia a importância das instituições de controle na promoção de padrões de gestão que reforçam a transparência e a responsabilização no setor público.

A institucionalização da governança pública também se relaciona com processos de modernização administrativa e com a incorporação de novas práticas de gestão orientadas à melhoria do desempenho institucional. A adoção de instrumentos de governança favorece a organização das estruturas administrativas e contribui para fortalecer a capacidade de coordenação entre diferentes áreas da administração pública. Souza, Batista e Said (2025) analisam os efeitos da implementação da governança pública na gestão de recursos públicos e identificam que a adoção dessas práticas favorece maior racionalidade na utilização dos recursos institucionais. A incorporação de mecanismos de governança permite consolidar práticas administrativas mais estruturadas, contribuindo para a integração entre planejamento, execução e avaliação das ações governamentais.

4.2 A CONTRIBUIÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA PARA O FORTALECIMENTO DA TRANSPARÊNCIA, DO CONTROLE E DA ORIENTAÇÃO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA A RESULTADOS

A consolidação da governança pública tem sido associada ao fortalecimento de práticas institucionais voltadas à transparência administrativa, ao controle das ações governamentais e à orientação da gestão pública para resultados. A estruturação

desses mecanismos contribui para ampliar a visibilidade das decisões administrativas e fortalecer a confiança social nas instituições estatais. Nesse contexto, Teixeira e Gomes (2019) apresentam a governança pública como um conjunto de arranjos institucionais voltados à melhoria da gestão estatal, destacando a importância da transparência e da responsabilização como dimensões centrais da atuação pública. A incorporação dessas práticas favorece a organização das estruturas administrativas e amplia a capacidade das organizações públicas de demonstrar resultados à sociedade.

A transparência constitui um dos pilares fundamentais da governança pública, pois possibilita o acesso às informações relativas às decisões e às atividades desenvolvidas pelas instituições estatais. A abertura de dados e a divulgação sistemática das ações governamentais contribuem para fortalecer o controle social e ampliar a participação da sociedade na fiscalização da administração pública. Nesse sentido, Matías-Pereira (2023) discute que a governança pública se relaciona diretamente com o aprimoramento da transparência institucional e com a melhoria da qualidade dos serviços públicos. A ampliação da visibilidade das ações governamentais permite que cidadãos e instituições acompanhem a atuação administrativa e avaliem os resultados alcançados pelas políticas públicas.

A adoção de práticas de governança também tem sido associada à consolidação de instrumentos voltados à prestação de contas e à responsabilização institucional. A presença de mecanismos de accountability permite que gestores públicos justifiquem suas decisões e apresentem informações sobre a utilização dos recursos públicos. No contexto das organizações públicas brasileiras, o Tribunal de Contas da União tem desempenhado papel relevante na difusão dessas práticas. A promoção da accountability social envolve a criação de instrumentos que ampliem a participação da sociedade na fiscalização da gestão pública e fortaleçam os mecanismos de controle democrático sobre a atuação estatal (Brasil, 2020).

O fortalecimento da transparência administrativa também está relacionado à utilização de instrumentos de comunicação institucional capazes de divulgar informações sobre a gestão pública de forma estruturada e acessível. A adoção de práticas de relato integrado tem sido apresentada como estratégia para ampliar a visibilidade das ações governamentais e melhorar a comunicação entre instituições públicas e sociedade. Bevilaqua (2025) analisa a adoção dessa abordagem no Conselho Federal de Contabilidade e identifica que a utilização do relato integrado contribui para organizar informações sobre governança, desempenho institucional e utilização de recursos. A sistematização dessas informações favorece maior compreensão sobre as atividades desenvolvidas pelas organizações públicas.

A governança pública também contribui para o fortalecimento dos mecanismos de controle administrativo, especialmente quando associada à implementação de estruturas de supervisão e monitoramento das atividades institucionais. A presença

de instâncias responsáveis pelo acompanhamento das ações administrativas permite reduzir fragilidades organizacionais e ampliar a capacidade de prevenção de irregularidades. Duarte (2025) examina a relação entre governança, gestão de riscos e conformidade nas contratações públicas, indicando que a incorporação desses instrumentos contribui para aprimorar o controle das atividades administrativas. A utilização de práticas de monitoramento favorece maior segurança na condução dos processos administrativos e amplia a confiabilidade das decisões institucionais.

A atuação das instituições de controle também tem desempenhado papel relevante na consolidação de práticas de governança voltadas à transparência e à responsabilização administrativa.

A presença de órgãos responsáveis pela fiscalização das ações governamentais contribui para estabelecer parâmetros de gestão e orientar o comportamento das organizações públicas. Pessoa (2019) analisa a atuação do Tribunal de Contas da União na definição da política de governança pública do governo federal e demonstra que a atuação da corte de contas tem influenciado a incorporação de práticas administrativas voltadas ao fortalecimento da accountability e da transparência institucional.

A orientação da gestão pública para resultados também constitui dimensão importante da governança pública, especialmente quando associada à definição de metas institucionais e à avaliação do desempenho organizacional. A incorporação de instrumentos de monitoramento e avaliação permite acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas e verificar o alcance dos objetivos estabelecidos pelas organizações estatais. Snowareski (2024) analisa práticas de governança relacionadas à gestão do orçamento público e identifica que a utilização de instrumentos de acompanhamento financeiro contribui para alinhar a execução orçamentária aos objetivos institucionais. A avaliação contínua das ações administrativas permite ajustar estratégias de gestão e aprimorar a utilização dos recursos públicos.

A integração entre transparência, controle e orientação a resultados evidencia que a governança pública atua como instrumento de fortalecimento da gestão administrativa nas organizações estatais. A consolidação dessas práticas contribui para ampliar a capacidade institucional das organizações públicas e favorecer a condução de políticas públicas de forma mais eficiente e responsável. Souza, Batista e Said (2025) analisam os efeitos da implementação da governança pública na gestão de recursos públicos e identificam que a adoção dessas práticas favorece maior racionalidade na utilização dos recursos institucionais. A presença de mecanismos de governança permite estruturar processos administrativos mais transparentes, fortalecer o controle institucional e orientar a gestão pública para a geração de resultados socialmente relevantes.

4.3 A RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA PÚBLICA E O APRIMORAMENTO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA NO SETOR PÚBLICO

A relação entre governança pública e aprimoramento da gestão administrativa tem sido discutida na literatura como elemento central para a modernização do setor público e para o fortalecimento da capacidade institucional das organizações estatais. A incorporação de práticas de governança contribui para estruturar processos decisórios e organizar a condução das atividades administrativas em consonância com objetivos institucionais previamente definidos. Nesse contexto, Teixeira e Gomes (2019) apresentam a governança pública como um conjunto de mecanismos que orientam a atuação das organizações públicas por meio da articulação entre liderança, estratégia e controle. A consolidação dessas práticas favorece a coordenação entre diferentes áreas administrativas e permite que as instituições públicas conduzam suas atividades de forma mais integrada e orientada ao interesse coletivo.

A melhoria da gestão administrativa também está associada à adoção de instrumentos que permitem alinhar planejamento estratégico, execução das ações e avaliação de resultados institucionais. A governança pública atua como estrutura organizadora desse processo ao estabelecer diretrizes que orientam a tomada de decisão e a gestão das políticas públicas. Matías-Pereira (2023) discute que a governança pública contribui para fortalecer a capacidade gerencial das organizações públicas ao integrar mecanismos de planejamento, gestão e controle. A presença desses instrumentos permite que as instituições públicas desenvolvam estratégias administrativas mais consistentes e adequadas às demandas sociais, favorecendo a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à população.

A institucionalização da governança pública nas organizações estatais também tem sido associada à consolidação de estruturas administrativas capazes de organizar processos internos e promover maior articulação entre os diferentes níveis da gestão pública. A presença de instâncias formais de governança contribui para estabelecer responsabilidades institucionais e ampliar a capacidade de coordenação das atividades organizacionais. Castro (2025) analisa o processo de institucionalização da governança pública organizacional na Universidade Federal de Minas Gerais e identifica que a criação de estruturas voltadas à governança favoreceu a integração entre planejamento institucional e processos administrativos. Esse processo contribuiu para aprimorar o acompanhamento das ações organizacionais e fortalecer a gestão estratégica da instituição.

A relação entre governança pública e gestão administrativa também envolve o aprimoramento dos mecanismos de supervisão e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas organizações públicas. A presença de instrumentos voltados ao monitoramento institucional permite reduzir fragilidades administrativas e ampliar a

capacidade das instituições públicas de avaliar seus próprios resultados. O Tribunal de Contas da União apresenta orientações voltadas à implementação da governança no setor público, indicando que a adoção de práticas relacionadas à liderança, estratégia e controle favorece a melhoria da gestão organizacional. A governança pública contribui para orientar o mfuncionamento das instituições estatais e fortalecer a capacidade administrativa das organizações públicas (Brasil, 2020).

A gestão administrativa também é influenciada pela incorporação de instrumentos voltados ao gerenciamento de riscos e à conformidade administrativa. A adoção desses mecanismos contribui para aprimorar a condução das atividades institucionais e reduzir vulnerabilidades nos processos administrativos. Duarte (2025) examina a relação entre governança, gestão de riscos e conformidade nas contratações públicas e identifica que a utilização desses instrumentos fortalece a capacidade de gestão das organizações públicas. A presença de práticas estruturadas de governança favorece a organização dos procedimentos administrativos e contribui para melhorar a eficiência na condução das atividades institucionais.

A melhoria da gestão administrativa também depende da capacidade das organizações públicas de organizar informações institucionais e utilizá-las como suporte para o processo decisório. A gestão do conhecimento tem sido apontada como instrumento relevante para fortalecer a governança pública e aprimorar a atuação administrativa das instituições estatais. Damian (2021) discute que a sistematização de informações organizacionais permite ampliar a capacidade das organizações públicas de produzir conhecimento institucional e orientar decisões administrativas com base em dados e experiências acumuladas. Esse processo favorece a construção de estruturas administrativas mais capazes de responder aos desafios da gestão pública contemporânea.

A adoção de práticas de governança pública também tem sido associada ao fortalecimento da gestão de recursos públicos e à melhoria da eficiência administrativa. A organização de mecanismos voltados ao planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas contribui para alinhar a atuação administrativa aos objetivos institucionais estabelecidos pelas organizações públicas. Souza (2025) analisa os efeitos da implementação da governança pública na gestão de recursos públicos e identifica que a incorporação dessas práticas favorece maior racionalidade na utilização dos recursos institucionais. A presença de instrumentos de governança permite orientar a atuação administrativa para resultados e ampliar a capacidade das organizações públicas de alcançar seus objetivos estratégicos.

A modernização da gestão administrativa no setor público também envolve transformações nas práticas organizacionais e na forma como as instituições públicas estruturam seus processos internos. A evolução da administração pública tem incorporado novos modelos de gestão voltados à eficiência e à melhoria do

desempenho institucional. Miranda (2020) analisa esse processo ao discutir a evolução da administração pública até a consolidação do princípio da eficiência como elemento orientador da atuação estatal. A incorporação de práticas de governança pública contribui para consolidar esse movimento de modernização administrativa, favorecendo a construção de instituições públicas mais organizadas, transparentes e orientadas à geração de resultados para a sociedade.

5 DISCUSSÃO

A análise dos estudos selecionados evidencia que a governança pública tem sido compreendida como um elemento estruturante para o aprimoramento da gestão administrativa no setor público. A organização de mecanismos institucionais voltados ao planejamento, à coordenação das ações e ao monitoramento dos resultados tem sido apontada como estratégia relevante para fortalecer a atuação estatal. Nesse sentido, Teixeira e Gomes (2019) discutem que a governança pública envolve a articulação entre liderança, estratégia e controle, elementos que permitem orientar a atuação das organizações públicas de maneira mais integrada. Essa interpretação dialoga com as contribuições de Matías-Pereira (2023), que relaciona a governança ao aprimoramento da capacidade gerencial e à melhoria da qualidade dos serviços públicos. A aproximação entre essas abordagens evidencia convergência entre os autores ao reconhecer que a governança atua como instrumento organizador da gestão administrativa e favorece maior coerência entre planejamento institucional e execução das políticas públicas.

A institucionalização da governança nas organizações públicas também aparece nos estudos analisados como processo relacionado à criação de estruturas administrativas capazes de orientar a tomada de decisão e fortalecer a coordenação das atividades institucionais. A experiência analisada por Castro, Cunha e Barbosa Neto (2025) evidencia que a formalização de instâncias de governança em uma universidade pública contribuiu para integrar planejamento estratégico e práticas de gestão organizacional. Essa perspectiva pode ser complementada pelas orientações apresentadas pelo Tribunal de Contas da União, que estabelece diretrizes voltadas à organização da governança no setor público e enfatiza a necessidade de estruturas de liderança e controle para aprimorar a gestão institucional. A adoção desses mecanismos contribui para fortalecer a capacidade administrativa das organizações estatais, indicando que a institucionalização da governança depende da articulação entre diretrizes normativas e práticas gerenciais (Brasil, 2020).

A literatura analisada também destaca a importância da transparência e da accountability como dimensões centrais da governança pública. A organização de práticas voltadas à prestação de contas e ao acesso às informações administrativas tem sido considerada fundamental para ampliar o controle social e fortalecer a

legitimidade das instituições públicas. Nesse contexto, a promoção da accountability social depende da criação de instrumentos institucionais capazes de ampliar a participação da sociedade na fiscalização das ações governamentais (Brasil, 2019). Essa perspectiva dialoga com a análise de Bevilaqua (2025), que examina a utilização do relato integrado como instrumento de comunicação institucional e demonstra que a divulgação estruturada de informações contribui para ampliar a transparência das organizações públicas. A aproximação entre esses estudos indica que a governança pública também se expressa na forma como as instituições comunicam suas ações e prestam contas à sociedade.

Outro conjunto de estudos enfatiza a relação entre governança pública e mecanismos de controle administrativo, especialmente no que se refere à gestão de riscos e à conformidade institucional. A incorporação desses instrumentos tem sido apontada como estratégia relevante para reduzir fragilidades nos processos administrativos e aprimorar a condução das atividades governamentais. Duarte (2025) analisa a aplicação de práticas de gestão de riscos nas contratações públicas e destaca que a presença desses mecanismos contribui para fortalecer o controle institucional e reduzir irregularidades nos processos administrativos. Essa interpretação dialoga com as análises desenvolvidas por Pessoa (2019), que examina a atuação das instituições de controle na consolidação das políticas de governança pública no âmbito federal. A convergência entre essas abordagens evidencia que a governança não se limita à organização administrativa interna, mas também envolve a atuação de órgãos responsáveis pela fiscalização e pelo acompanhamento das ações governamentais.

A relação entre governança pública e gestão financeira também aparece de forma recorrente nas produções analisadas, especialmente no que se refere ao acompanhamento da execução orçamentária e à avaliação da utilização dos recursos públicos. A adoção de mecanismos de monitoramento financeiro tem sido apresentada como estratégia para fortalecer a eficiência administrativa e ampliar a racionalidade na gestão dos recursos institucionais. Snowareski (2024) identifica que a presença de instrumentos de acompanhamento orçamentário contribui para alinhar planejamento financeiro e execução das políticas públicas. Essa interpretação dialoga com as análises apresentadas por Souza, Batista e Said (2025), que associam a implementação da governança pública à melhoria da gestão de recursos públicos e à ampliação da transparência na utilização das receitas estatais. A articulação entre essas contribuições indica que a governança pública também possui impacto direto sobre a organização financeira das instituições públicas. A gestão administrativa no setor público também é influenciada pela incorporação de práticas voltadas à gestão de pessoas e ao desenvolvimento de competências organizacionais. A presença de estruturas de governança pode favorecer a

organização de políticas administrativas voltadas à qualificação dos servidores e ao fortalecimento da capacidade institucional das organizações públicas. Nesse contexto, Oiticica e Barbosa (2021) analisam a trajetória da gestão por competências na administração pública brasileira e destacam que a valorização das habilidades profissionais contribui para aprimorar a atuação administrativa das instituições estatais. Essa discussão pode ser complementada pelas reflexões apresentadas por Assunção e Thomé (2023), que analisam a gestão por competências como estratégia para alinhar capacidades profissionais e objetivos institucionais. A aproximação entre esses estudos evidencia que a governança pública também se relaciona com a organização dos recursos humanos no setor público.

Outro aspecto discutido pelos autores refere-se à modernização administrativa e à transformação das práticas de gestão no setor público. A incorporação de mecanismos de governança tem sido interpretada como parte de um movimento mais amplo de reforma administrativa voltado ao fortalecimento da eficiência e da capacidade institucional do Estado. Miranda (2020) analisa a evolução da administração pública e destaca que a consolidação do princípio da eficiência contribuiu para impulsionar mudanças nas práticas de gestão estatal. Essa perspectiva dialoga com as reflexões apresentadas por Paludo (2025), que discute modelos contemporâneos de governança aplicados ao setor público e destaca a importância de estruturas administrativas capazes de integrar planejamento estratégico e sustentabilidade institucional. A aproximação entre essas análises indica que a governança pública também deve ser compreendida no contexto das transformações recentes da administração pública.

A análise dos estudos também evidencia que a governança pública contribui para aprimorar a organização dos processos administrativos e fortalecer a coordenação entre diferentes áreas institucionais. A adoção de instrumentos voltados à gestão de processos e à sistematização das informações organizacionais tem sido apontada como estratégia para melhorar o funcionamento das instituições públicas. Silva (2020) discute a aplicação da gestão de processos na administração pública e destaca que a organização das atividades institucionais em fluxos estruturados contribui para aumentar a eficiência administrativa. Essa interpretação pode ser complementada pelas reflexões de Damian (2021), que analisa a importância da gestão do conhecimento na administração pública e enfatiza o papel da sistematização de informações para apoiar decisões administrativas. A articulação entre essas abordagens demonstra que a governança pública também envolve a capacidade das instituições de organizar seus processos internos.

Os estudos analisados também apresentam convergências ao indicar que a governança pública favorece a integração entre planejamento estratégico, execução das políticas públicas e avaliação dos resultados institucionais. A presença de

instrumentos de monitoramento e avaliação permite acompanhar o desempenho das organizações públicas e ajustar estratégias administrativas ao longo do processo de gestão. Santos (2021) examina a aplicação da governança pública em uma universidade federal e identifica que a adoção dessas práticas contribuiu para fortalecer o planejamento institucional e o acompanhamento das ações administrativas. Essa interpretação dialoga com as análises apresentadas por Alves (2020), que discute a relação entre inovação organizacional e práticas de gestão no setor público. A convergência entre esses estudos indica que a governança pública pode favorecer a construção de ambientes institucionais mais capazes de responder às demandas sociais.

De forma geral, a análise dos resultados apresentados pelos autores evidencia que a governança pública tem sido interpretada como instrumento relevante para fortalecer a gestão administrativa no setor público. As diferentes abordagens analisadas apresentam convergência ao destacar a importância da transparência, do controle institucional e da orientação da gestão para resultados. Ao mesmo tempo, os estudos indicam que a efetividade dessas práticas depende da institucionalização de estruturas administrativas capazes de integrar planejamento, execução e avaliação das políticas públicas. Nesse contexto, Matías-Pereira (2023) enfatiza que a governança pública contribui para ampliar a capacidade institucional das organizações estatais, enquanto Teixeira e Gomes (2019) destacam que a consolidação desses mecanismos depende da articulação entre princípios normativos e práticas administrativas. A complementaridade dessas interpretações reforça a relevância da governança como elemento estratégico para o aprimoramento da gestão pública contemporânea.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a governança pública como instrumento de melhoria da gestão administrativa no setor público, buscando compreender de que maneira os princípios, mecanismos e práticas de governança contribuem para o fortalecimento da capacidade gerencial das organizações estatais. A partir da revisão bibliográfica e da análise documental realizadas, foi possível identificar que a governança pública se consolidou na literatura e nas diretrizes institucionais como um modelo capaz de integrar planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações governamentais. Os estudos analisados evidenciaram que a governança pública favorece maior alinhamento entre estratégias institucionais e resultados administrativos, contribuindo para o aprimoramento da transparência, do controle e da responsabilização no âmbito da administração pública.

Os resultados da pesquisa indicaram que a institucionalização de práticas de governança pública tende a fortalecer a gestão administrativa quando associada

à implementação de mecanismos de liderança, gestão de riscos, controle interno, prestação de contas e avaliação de desempenho. Observou-se que diferentes autores destacam a importância da articulação entre estruturas formais de governança e práticas gerenciais efetivamente incorporadas ao cotidiano das organizações públicas. Nesse contexto, a governança pública não se restringe à adoção de normas ou instrumentos administrativos, mas envolve processos contínuos de coordenação institucional que favorecem a melhoria da gestão e a orientação das políticas públicas para resultados socialmente relevantes.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, algumas dificuldades foram identificadas, especialmente no que se refere à diversidade conceitual existente na literatura sobre governança pública e gestão administrativa. A multiplicidade de abordagens teóricas e a utilização de diferentes perspectivas analíticas exigiram um esforço adicional de sistematização dos conceitos e das contribuições apresentadas pelos autores. Além disso, a predominância de estudos com enfoques institucionais específicos ou estudos de caso demandou maior cuidado na interpretação e na articulação dos resultados para a construção de uma análise mais abrangente sobre a relação entre governança pública e gestão administrativa.

Apesar dessas limitações, o estudo contribui para o debate acadêmico ao reunir e analisar diferentes produções científicas e documentos institucionais que discutem a governança pública no contexto da administração pública contemporânea. A sistematização das contribuições presentes na literatura permitiu evidenciar como a governança pública tem sido compreendida como instrumento de fortalecimento da gestão administrativa, especialmente ao promover maior integração entre planejamento, execução, controle e avaliação das ações governamentais. Dessa forma, a pesquisa contribui para ampliar a compreensão sobre o papel da governança pública na modernização da gestão estatal e no fortalecimento da capacidade institucional das organizações públicas.

Por fim, considera-se que ainda existem diversas possibilidades de aprofundamento do tema investigado. Pesquisas futuras podem explorar, por exemplo, a aplicação empírica de práticas de governança em diferentes níveis da administração pública, analisando seus impactos concretos na gestão administrativa e na prestação de serviços públicos. Também se mostram relevantes estudos que investiguem a relação entre governança pública, inovação administrativa e transformação digital no setor público. Além disso, novas pesquisas podem examinar comparativamente experiências de governança em diferentes contextos institucionais, contribuindo para ampliar o conhecimento sobre estratégias de fortalecimento da gestão administrativa e sobre os desafios de implementação da governança pública em distintas realidades organizacionais.

REFERÊNCIAS

ALVES, Albino. Gestão estratégica de recursos humanos: já se pode falar dela na administração pública em Moçambique?. **Revista Foco**, v. 12, n. 3, p. 138-160, 2019.

ALVES, Maykon Costa. Gestão da de pessoas voltada à inovação no setor público: análise da gestão nos processos operacionais do contexto subnacional. **Multidebates**, v. 4, n. 2, p. 233-244, 2020.

ASSUNÇÃO, Leônidas Luiz Rubiano; THOMÉ, Carlos. Gestão por competências na administração pública: uma revisão sistemática. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 16, n. 47, p. 54-72, 2023.

BEVILAQUA, Isabelle Caroline; LIMA, Lavoisiene Rodrigues de; FREIRE, Fátima de Souza. Práticas de governança pública no relato integrado: adoção e adaptação da abordagem pelo Conselho Federal de Contabilidade. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 155, n. 1, p. 110–138, jan./jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública e democracia: o papel da Controladoria Geral da União na promoção da *accountability* social**. Brasília: TCU, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

CASTRO, Marisa Coelho Cabral da Silva; CUNHA, Jacqueline Veneroso Alves da; BARBOSA NETO, João Estevão. Institucionalização da governança pública organizacional na Universidade Federal de Minas Gerais. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 28, edição especial, p. 437–467, ago. 2025.

DAMIAN, Ieda Pelogia Martins et al. Aspectos relevantes da aplicação da gestão do conhecimento na administração pública. **Perspectivas Em Gestão & Conhecimento**, v. 11, n. 3, p. 227-238, 2021.

DUARTE, Sarah Mayara Nascimento. **Estrutura de governança, gestão de riscos e conformidade nas contratações públicas.** 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão Pública) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2025.

MATÍAS-PEREIRA, José. *New public governance*: melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos. **GIGAPP Estudios Working Papers,** v. 10, n. 248, p. 1–20, 2023.

MIRANDA, Marcus Vinicius Vicente Joaquim; GONÇALVES, Jonas Rodrigo; COSTA, Danilo. Organização administrativa: a evolução da administração pública e sua

modernização até administração gerencial e o advento do princípio da eficiência. **Revista processus de estudos de gestão, jurídicos e financeiros**, v. 11, n. 41, p. 88-107, 2020.

OITICICA, Thatiana Pedroso Pereira Monteiro; BARBOSA, Milka Alves Correia. Trajetória da gestão por competências na administração pública: um enfoque no contexto da reforma administrativa do estado brasileiro. **Brazilian Journal of Scientific Administration**, v. 12, n. 2, p. 147-160, 2021.

PALUDO, Augustinho. Governança pública municipal e ESG aplicado ao setor público: modelo para implementação. São Paulo: **Juspodivm**, 2025.

PESSOA, Leanne Araújo Holanda de Paula. **Os limites de controle do Tribunal de Contas da União:** uma análise da atuação da corte de contas no estabelecimento da política de governança pública do governo federal. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

Revista do Serviço Público, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519–550, out./dez. 2019.

SANTOS, Deusdete Junior. **A governança pública na gestão da Universidade Federal da Grande Dourados.** 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2021.

SILVA, Carlos Eduardo Marques; ALVES, Rodrigo Santos. A responsabilidade da alta gestão da administração pública à luz da Lei nº 14.133/2021. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, v. 10, n. 2, p. 1–18, jan./jul. 2025.

SILVA, Ítalo et al. A abordagem da gestão de processos no contexto da administração pública: um estudo numa câmara legislativa local. **Gestão e Sociedade**, v. 14, n. 40, 2020.

SNOWARESKI, Helena Honorato. Práticas de governança e gestão do orçamento público: um estudo de caso. 2024. Dissertação (Mestrado em Gestão das Organizações – Gestão Pública) – Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Porto, 2024.

SOUZA, Antônia Clemilda Azevedo de; BATISTA, Keven Lopes; SAID, Roberth Medeiros. A implementação da governança pública e seus efeitos na gestão de recursos públicos. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 11, n. 5, p. 1–15, maio 2025.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual.

ARTIGO

A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO BRASIL: AVANÇOS NORMATIVOS E DESAFIOS PRÁTICOS NA APLICAÇÃO DA LGPD

PERSONAL DATA PROTECTION IN BRAZIL: REGULATORY ADVANCES AND PRACTICAL CHALLENGES IN THE APPLICATION OF LGPD

Sandra Analia dos Santos[1]
Bacharel em Direito - UniCuritiba
Especialista em Ética e Direitos Humanos - Fapad
Especializanda em Compliance na Gestão Pública - Faculdade Estácio
Agente de Controle Interno - Fundepar

RESUMO

A proteção de dados pessoais assume centralidade no ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo, sendo reconhecida pela Emenda Constitucional n.º 115/2022 como direito fundamental autônomo, integrante do rol do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Essa conquista normativa é fruto de um processo histórico que, embora iniciado com instrumentos esparsos de tutela da intimidade, consolidou-se com o advento do Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014) e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei n.º 13.709/2018, alterada pela Lei n.º 13.853/2019). A LGPD, inspirada no Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia (GDPR), estabelece princípios como finalidade, necessidade, transparência e segurança, exigindo do Estado e das particulares condutas proativas de salvaguarda. Entretanto, a mera positivação normativa não tem sido suficiente para conter os recorrentes vazamentos de dados, que comprometem não apenas a privacidade individual, mas também a credibilidade institucional e a estabilidade democrática. Casos emblemáticos — como a exposição massiva de milhões de brasileiros em fóruns clandestinos entre 2021 e 2023, o ataque hacker ao sistema da CEDAE no Rio de Janeiro, e o escândalo Cambridge Analytica no cenário internacional — demonstram que a proteção de dados enfrenta entraves de ordem técnica, cultural e política. Soma-se a isso a deficiência estrutural da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), ainda carente de autonomia, recursos e efetividade sancionatória, além da postura por

1 Contato: sandrasas@fundepar.pr.gov.br

vezes leniente do Poder Judiciário. O presente artigo tem por objetivo analisar criticamente os avanços normativos e os desafios práticos da aplicação da LGPD, expondo desde seus fundamentos constitucionais até a atuação jurisprudencial do STF e do STJ. Busca-se demonstrar que a proteção de dados transcende o campo normativo: trata-se de imperativo ético, político e social, vinculado à própria noção de dignidade da pessoa humana e essencial à consolidação da democracia digital.

PALAVRAS-CHAVE

LGPD. Dados pessoais. Dignidade da pessoa humana. Vazamentos de dados. Jurisprudência.

ABSTRACT

The protection of personal data assumes centrality in the contemporary Brazilian legal system, being recognized by Constitutional Amendment No. 115/2022 as an autonomous fundamental right, part of the list of art. 5th of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. This normative achievement is the result of a historical process that, although started with sparse instruments for the protection of privacy, was consolidated with the advent of the Marco Civil da Internet (Law no. 13,853/2019). The LGPD, inspired by the European Union's General Data Protection Regulation (GDPR), establishes principles such as purpose, necessity, transparency and security, requiring proactive safeguarding conduct from the State and individuals. However, mere normative affirmation has not been enough to contain recurrent data leaks, which compromise not only individual privacy, but also institutional credibility and democratic stability. Emblematic cases — such as the massive exposure of millions of Brazilians in clandestine forums between 2021 and 2023, the hacker attack on the CEDAE system in Rio de Janeiro, and the Cambridge Analytica scandal on the international scene — demonstrate that data protection faces technical, cultural and political obstacles. Added to this is the structural deficiency of the National Data Protection Authority (ANPD), which still lacks autonomy, resources and sanctioning effectiveness, in addition to the sometimes lenient stance of the Judiciary. This article aims to critically analyze the normative advances and practical challenges of applying the LGPD, exposing its constitutional foundations to the jurisprudential performance of the STF and the STJ. The aim is to demonstrate that data protection transcends the normative field: it is an ethical, political and social imperative, linked to the very notion of human dignity and essential to the consolidation of digital democracy.

KEYWORDS

LGPD. Personal data. Human dignity. Data breaches. Jurisprudence.

ARTIGO

1 INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea vive sob a égide da informação. Se, em épocas pretéritas, a propriedade da terra, o domínio dos meios de produção ou o capital financeiro constituíam os principais vetores de poder, hoje, no século XXI, é inegável que os dados pessoais assumiram esse papel estratégico. Informações aparentemente banais — como nome, CPF, endereço eletrônico, hábitos de consumo, preferências culturais ou convicções políticas — passaram a ter valor econômico inestimável, transformando-se em mercadorias que circulam em mercados formais e, sobretudo, informais, muitas vezes sem o conhecimento ou consentimento de seus titulares.

Esse novo cenário impôs ao Direito a necessidade de repensar categorias tradicionais e de criar instrumentos normativos aptos a salvaguardar a dignidade da pessoa humana em sua dimensão informacional. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em sintonia com a tradição garantista inaugurada no pós-guerra, já havia estabelecido no art. 5º, incisos X e XII, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada e do sigilo das comunicações. Mais recentemente, a Emenda Constitucional n.º 115/2022 elevou a proteção de dados pessoais ao patamar de direito fundamental autônomo**,** inserindo-o explicitamente no rol das cláusulas pétreas. Trata-se de marco histórico, pois confere densidade normativa à ideia de que a privacidade não se resume à esfera doméstica ou íntima, mas se estende ao controle que cada indivíduo deve exercer sobre as informações que lhe dizem respeito — a chamada autodeterminação informativa**.**

Contudo, até a consolidação desse direito, o Brasil percorreu trajetória complexa. Antes mesmo da positivação constitucional expressa, diversos diplomas normativos buscaram oferecer proteção fragmentada, a exemplo do Código Civil e do Código Penal. No entanto, apenas com o Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014) o país passou a dispor de uma legislação de caráter geral voltada à regulação do ambiente digital, visando princípios como neutralidade da rede, privacidade e liberdade de expressão. Embora significativo, o Marco Civil revelou-se insuficiente para tratar de forma abrangente do ciclo de vida dos dados pessoais — coleta, tratamento, armazenamento e compartilhamento.

Foi nesse contexto que surgiu a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei n.º 13.709/2018, alterada pela Lei n.º 13.853/2019)**,** claramente inspirada no Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia (GDPR). A LGPD estabeleceu princípios, direitos e deveres aplicáveis a todos os agentes de tratamento de dados, sejam eles públicos ou privados, impondo critérios de transparência, finalidade e proporcionalidade. Além disso, criou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)**,** órgão encarregado de fiscalizar, regulamentar e sancionar condutas em desconformidade com a legislação.

Apesar de tais avanços, a experiência prática revela que a mera existência de legislação não basta para conter as ameaças concretas. Vazamentos de dados em larga escala — alguns acidentais, outros dolosamente praticados por organizações criminosas — continuam a ocorrer, expondo cidadãos a fraudes, discriminações e manipulações políticas. Casos como o da Cambridge Analytica**,** que utilizou informações de milhões de usuários do Facebook para interferir em processos eleitorais, e, no Brasil, a exposição de dados de milhões de consumidores e cidadãos em fóruns clandestinos, demonstram que a proteção de dados é não apenas questão de privacidade, mas também de segurança nacional e estabilidade democrática**.**

A problemática se agrava diante de dois fatores adicionais: (i) a fragilidade institucional da ANPD**,** cuja autonomia é limitada e cuja estrutura técnica ainda se mostra insuficiente; e (ii) a postura leniente do Poder Judiciário, que por vezes relativiza a gravidade dos vazamentos, deixando de impor sanções efetivamente dissuasórias. Some-se a isso a carência de cultura de proteção de dados no seio da sociedade brasileira, em que prevalece uma certa banalização da privacidade, como se a exposição de informações fosse mero efeito colateral do mundo digital.

Assim, a presente pesquisa tem por objetivo analisar criticamente os avanços normativos e os desafios práticos da aplicação da LGPD no Brasil, percorrendo seus fundamentos constitucionais, os episódios emblemáticos de vazamentos, as dificuldades de atuação da ANPD e a forma como o Poder Judiciário tem enfrentado a matéria.

Parte-se da premissa de que a proteção de dados pessoais não se esgota no cumprimento formal de dispositivos legais: trata-se de um imperativo ético, político e social**,** que visa resguardar a dignidade da pessoa humana e assegurar a efetividade da cidadania em tempos de democracia digital. Proteger dados pessoais é, em última instância, proteger o próprio ser humano e o espaço democrático em que se insere.

2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E AVANÇOS NORMATIVOS

A proteção de dados pessoais não emerge de modo isolado no ordenamento jurídico brasileiro. Ao contrário, insere-se em um processo evolutivo que encontra raízes no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), verdadeiro vetor axiológico que irradia para todo o sistema normativo. A dignidade humana, compreendida como núcleo dos direitos fundamentais, exige que cada indivíduo seja reconhecido como sujeito autônomo, capaz de decidir sobre sua vida privada e, por extensão, sobre as informações que lhe dizem respeito.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 já consagrava, em seu art. 5º, incisos X e XII, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra, da imagem e do sigilo das comunicações. Tais dispositivos, embora relevantes, foram concebidos em um

contexto anterior à massificação da internet e à economia de dados. Assim, embora assegurassem proteção à esfera íntima e ao sigilo, mostraram-se insuficientes diante das novas formas de coleta e tratamento informacional que caracterizam a era digital.

O avanço mais expressivo se deu com a Emenda Constitucional n.º 115/2022, que inseriu expressamente no art. 5º, inciso LXXIX, o direito fundamental à proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais**.** A alteração não se limita a um aspecto formal: ela projeta a proteção de dados como direito autônomo, desvinculado de outras garantias da personalidade, e coloca o Brasil em sintonia com a tendência internacional de reconhecer a autodeterminação informativa como direito fundamental.

Sob a perspectiva infraconstitucional, dois diplomas assumem relevância central: o Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n.º 13.709/2018)**.**

O Marco Civil da Internet, por muitos considerado a "Constituição da Internet", estabeleceu princípios como a neutralidade de rede, a liberdade de expressão e a proteção da privacidade. Contudo, sua abordagem ainda era ampla e insuficiente para disciplinar de forma detalhada o ciclo de tratamento de dados pessoais.

A lacuna foi preenchida com a edição da LGPD, que, inspirada no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da União Europeia (GDPR)**,** instituiu um regime normativo completo e específico para o tratamento de dados pessoais por pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado. A lei definiu conceitos centrais (art. 5º), estabeleceu princípios de aplicação obrigatória (art. 6º) e disciplinou os direitos dos titulares, bem como as obrigações dos controladores e operadores.

Os princípios da LGPD constituem seu núcleo axiológico:

a) finalidade**,** impondo que o tratamento de dados se dê para propósitos legítimos, específicos e informados ao titular;

b) necessidade, vedando a coleta excessiva;

c) Adequação**,** exigindo compatibilidade entre a finalidade e o tratamento realizado;

d) transparência, garantindo clareza nas práticas adotadas;

e) segurança**,** obrigando a adoção de medidas técnicas e administrativas para proteger os dados;

f) responsabilização e prestação de contas, impondo ao agente o dever de demonstrar conformidade.

Por último, mas de realce até na lei, desponta a boa-fé, no caput, com os seguintes itens *infojobs*: "As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a

boa-fé, determinando que o indivíduo e os dados pessoais componham parceria no sentido de que inexistirão vícios e ilegalidades arquitetados intencionalmente".

No plano institucional, a LGPD criou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), concebida como órgão responsável por regulamentar, fiscalizar e aplicar sanções administrativas. Todavia, apesar de sua importância, a ANPD enfrenta críticas quanto à sua autonomia funcional e financeira, pois sua vinculação inicial à Presidência da República limitou sua independência decisória, além da escassez de recursos humanos e tecnológicos para enfrentar o crescente número de incidentes de segurança.

No direito comparado, nota-se que a LGPD seguiu de perto a experiência europeia. O GDPR, aprovado em 2016 e em vigor desde 2018, consolidou a proteção de dados como um direito fundamental na União Europeia, estabelecendo regras rígidas para transferência internacional de dados e impondo sanções significativas às empresas infratoras. A LGPD, embora guiada nesse modelo, apresenta divergências notáveis: a ausência inicial de autonomia plena da ANPD e a limitação das multas aplicáveis no Brasil enfraquecem seu potencial dissuasório, o que explica, em parte, a continuidade dos vazamentos em larga escala.

Dessa forma, pode-se afirmar que os avanços normativos brasileiros são inegáveis, especialmente após a constitucionalização expressa do direito à proteção de dados. Contudo, esses avanços ainda não se traduziram em proteção eficaz. Entre a norma e a realidade permanece um hiato, sustentado por entraves culturais, tecnológicos e institucionais, que será explorado nas seções seguintes deste estudo.

ARTIGO

3 VAZAMENTOS DE DADOS PESSOAIS: FATOS E EXEMPLOS EMBLEMÁTICOS

3.1 ACESSO

Em legislação de amplitude e rigor que tem por objetivo produzir texto que, efetivamente, impeça o vazamento indiscriminado de dados pessoais em posse do Poder Público, parece paradoxal a constatação das múltiplas possibilidades de acesso aos dados pessoais, como, por exemplo, em um capítulo inteiro da lei (Lei n. 12.527/2011, o cap. II, arts 6°, 7°, 8° e 9°), e também outras orientações no capítulo III, com os Procedimentos de Acesso à Informação;

Tanto maior pode parecer a estranheza e o paradoxo ao se ler:

> Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:
> I - gestão transparente da informação propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação [1]

1 Lei 12. 527 de 2011, art. 6°,I.

De súbito vê-se que a LGPD não é um baú, um esconderijo de informações essenciais à sociedade e aos cidadãos.

Pelo contrário: é um manancial de dados que permite, pelo acesso regrado e responsável, a harmonia social e, ao indivíduo, uma vida distante de informações que lhe seriam prejudiciais não fosse o rigor da LGPD.

Ao contrário do que se possa imaginar, a LGPD determina "d*ivulgação dos dados e acesso a aqueles por direito e, mais*"[2], a utilização de recursos públicos, e, mesmo, acesso a dados de difícil obtenção não fosse o respaldo da lei ora enfoque.

Interessante, por assim dizer, é o Capítulo III, Do Procedimento de Acesso à Informação, justamente porque é muito rigoroso e, porque, por ele sabemos que as informações devem ser "imediatas", sem exigências e gratuitas (arts. 10, 11 e incisos)

A Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, é bem anterior à Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), ainda assim é a base para a legislação de acesso aos dados pessoais, não tendo sido revogada.

3.2 VAZAMENTO DE DADOS

A violação de dados pessoais constitui, no cenário contemporâneo, um dos fenômenos mais recorrentes e preocupantes no âmbito da proteção da privacidade. A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) define tratamento de dados de modo amplo, abrangendo desde a coleta até o armazenamento, compartilhamento e eliminação. O vazamento de dados ocorre quando informações pessoais são acessadas, divulgadas ou utilizadas sem o devido consentimento do titular ou em desconformidade com a legislação. Trata-se de evento que pode decorrer de dolo, culpa ou até de erro humano, mas que constantemente compromete a esfera da dignidade da pessoa humana, núcleo axiológico do ordenamento.

No Brasil, casos emblemáticos expõem a vulnerabilidade da proteção de dados, tanto no setor privado quanto no setor público. Em 2021, vieram à tona denúncias de que milhões de dados de cidadãos — inclusive pessoas já falecidas — foram expostos e comercializados em fóruns clandestinos. Informações como CPF, RG, endereços e dados bancários circularam livremente, fomentando fraudes financeiras em larga escala. O impacto desses episódios não se limita ao prejuízo patrimonial: afeta também a confiança social nas instituições, fragiliza a democracia e gera sensação de vulnerabilidade coletiva.

Outro episódio de grande repercussão ocorreu em 2023, quando o grupo hacker Lock Bit invadiu os sistemas da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), no Rio de Janeiro. Milhares de documentos internos e dados de usuários foram expostos, demonstrando não apenas a insuficiência de mecanismos técnicos

2 Lei n.º 13.709/2018, Arts. 6º, I e 7º, VI.

de proteção, mas também a vulnerabilidade do próprio setor público, que deveria ser exemplo na observância da LGPD. A divulgação desses dados ampliou a percepção de que a Administração Pública carece de protocolos robustos de segurança da informação, o que se mostra ainda mais grave quando se considera que o Estado detém grande volume de informações sensíveis da população.

No plano internacional, dois casos se destacam. O primeiro é o da Cambridge Analytica, em 2018, quando dados de aproximadamente 87 milhões de usuários do Facebook foram indevidamente utilizados para manipulação de processos eleitorais nos Estados Unidos e no Reino Unido. Esse episódio revelou que a violação de dados pode transcender o campo individual, afetando a própria legitimidade dos regimes democráticos. O segundo é o vazamento da empresa Equifax, em 2017, que expôs dados de cerca de 147 milhões de pessoas nos Estados Unidos, evidenciando que nem mesmo grandes corporações financeiras possuem plena imunidade diante das falhas de segurança digital.

Cumpre destacar que os vazamentos nem sempre decorrem de sofisticados ataques cibernéticos. Estudos indicam que uma parcela significativa dos incidentes resulta de erro humano — negligência no manuseio de informações, falta de capacitação técnica, ou mesmo descuido na adoção de protocolos básicos de segurança. Essa constatação reforça a ideia de que a proteção de dados não é apenas questão tecnológica, mas também cultural e organizacional.

A doutrina já advertia para a banalização dos vazamentos. Stefano Rodotà, precursor do debate europeu sobre privacidade, sustentava que a circulação descontrolada de dados transformaria os indivíduos em meros objetos de vigilância permanente. No Brasil, Danilo Doneda apontava que a ausência de uma cultura de responsabilização conduziria a um ciclo de impunidade, no qual empresas e órgãos públicos não teriam incentivos suficientes para investir em proteção efetiva.

É importante destacar que, como apontam diversos estudiosos, a maior parte dos vazamentos não decorre de ataques cibernéticos sofisticados, mas de falhas humanas.

> A maioria dos vazamentos de dados pessoais ocorre não em razão de sofisticadas práticas criminosas, mas por falhas humanas, decorrentes de desatenção, despreparo técnico ou negligência no cumprimento de protocolos básicos de segurança[3]

Essa constatação revela que a proteção de dados não se limita à adoção de tecnologias avançadas, mas requer cultura organizacional e formação ética dos agentes de tratamento.

Nesse sentido, os vazamentos não devem ser compreendidos como episódios isolados, mas como sintomas de uma falha estrutural. Eles expõem não apenas os

3 DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais: elementos da formação da autoridade nacional. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

indivíduos lesados, mas também fragilizam a ordem pública, pois a violação massiva de informações pessoais compromete a segurança nacional, alimenta práticas criminosas e corrói a confiança no sistema jurídico.

Portanto, os casos mencionados não podem ser tratados como meras fatalidades tecnológicas. São, antes, indicadores da necessidade urgente de fortalecimento institucional, de investimento em capacitação profissional e de aplicação rigorosa das sanções previstas na LGPD. A resposta normativa já existe, mas sua eficácia depende de um compromisso político, jurídico e social com a centralidade da dignidade humana no tratamento de dados.

4 DESAFIOS PRÁTICOS NA APLICAÇÃO DA LGPD

A promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) representou avanço normativo inegável. Entretanto, entre a letra da lei e a realidade social e institucional há um hiato que precisa ser enfrentado. O sucesso da proteção de dados não depende apenas de normas positivadas, mas da capacidade de implementá-las de forma efetiva, o que demanda infraestrutura adequada, vontade política, consciência cultural e maturidade tecnológica.

Os desafios práticos na aplicação da LGPD podem ser agrupados em quatro dimensões principais: cultural, estrutural, tecnológica e institucional.

4.1 OBSTÁCULOS CULTURAIS: A BANALIZAÇÃO DA PRIVACIDADE

Um dos maiores entraves à aplicação plena da LGPD decorre da ausência de uma cultura de proteção de dados na sociedade brasileira. Em um cenário no qual redes sociais, aplicativos de mensagens e plataformas digitais coletam massivamente informações pessoais; grande parte da população demonstra pouca preocupação com o destino desses dados, tratando-os como moeda de troca aparentemente inofensiva.

Essa banalização da privacidade cria terreno fértil para práticas abusivas. O compartilhamento descuidado de informações pessoais — seja ao preencher cadastros online sem leitura dos termos, seja ao consentir automaticamente em políticas de privacidade — enfraquece a autodeterminação informativa. Como aponta Laura Schertel Mendes, "sem consciência da relevância dos dados, não há efetividade no exercício de direitos"[4]. Portanto, a proteção de dados exige, além de normas, formação cidadã que compreenda a privacidade como valor democrático.

4.2 DESAFIOS ESTRUTURAIS: A FRAGILIDADE DA ANPD

Outro obstáculo está no plano institucional. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) foi concebida como órgão regulador e fiscalizador, encarregado de

4 MENDES, Laura Schertel. Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 90-91

garantir a aplicação uniforme da LGPD. Todavia, desde sua criação, enfrenta críticas quanto à sua autonomia funcional, orçamentária e decisória.

Inicialmente vinculada à Presidência da República, a ANPD careceu de independência administrativa, o que comprometeu sua legitimidade. Embora a Lei n.º 14.460/2022 tenha-lhe conferido natureza autárquica especial, sua estrutura ainda é reduzida frente à complexidade da demanda. Sem equipe técnica robusta, orçamento compatível e mecanismos céleres de atuação sancionatória, a ANPD corre o risco de tornar-se um órgão mais simbólico do que efetivo.

A insuficiência da ANPD revela-se especialmente grave diante da assimetria entre as grandes corporações tecnológicas globais e o poder de regulação estatal. Enquanto empresas multinacionais dispõem de recursos quase ilimitados para explorar dados pessoais, a ANPD luta para consolidar seu papel fiscalizador.

4.3 DEFASAGEM TECNOLÓGICA E SOFISTICAÇÃO DO CIBERCRIME

No campo tecnológico, o desafio se apresenta em duas frentes: (i) a defasagem dos mecanismos de segurança utilizados por órgãos públicos e privados; e (ii) a crescente sofisticação das práticas de cibercriminalidade organizada.

Casos como o ataque hacker ao sistema da CEDAE em 2023 evidenciam que o setor público ainda não dispõe de protocolos adequados de segurança da informação. Muitas vezes, sistemas obsoletos permanecem em uso, vulneráveis a invasões. No setor privado, embora algumas empresas invistam em compliance digital, outras negligenciam a proteção de dados, priorizando redução de custos em detrimento da segurança.

O cibercrime, por sua vez, opera em rede transnacional, valendo-se de fóruns clandestinos, criptografia avançada e softwares de invasão cada vez mais sofisticados. Isso gera um descompasso entre ofensores e defensores, em que os mecanismos protetivos se mostram atrasados em relação às práticas ilícitas.

4.4 A LENIÊNCIA JUDICIAL E A DIFICULDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO

Outro desafio diz respeito à resposta do Poder Judiciário. Embora alguns precedentes importantes tenham reconhecido a gravidade dos vazamentos de dados, não raro verifica-se certa leniência judicial, marcada pela demora processual e pela dificuldade em quantificar danos morais coletivos decorrentes de violações massivas.

O STJ, em alguns casos, exige comprovação individualizada de prejuízo, mesmo diante de vazamentos em larga escala, o que dificulta a responsabilização e enfraquece o caráter dissuasório da LGPD. Tal postura diverge com a experiência europeia, na qual a aplicação do GDPR resultou em multas bilionárias contra gigantes da tecnologia, reforçando a seriedade da legislação.

4.5 FORMAÇÃO TÉCNICA E ÉTICA DOS AGENTES DE TRATAMENTO

Por fim, a aplicação efetiva da LGPD depende da capacitação dos agentes públicos e privados responsáveis pelo tratamento de dados. Erros humanos continuam sendo a principal causa de incidentes, expondo ausência de preparo técnico e ético.

É indispensável investir em programas de compliance digital, treinamento contínuo de servidores públicos e empregados do setor privado, bem como difundir boas práticas de governança em proteção de dados. O simples cumprimento formal da lei, desprovido de internalização cultural, é insuficiente.

4.6 SÍNTESE CRÍTICA

Os desafios práticos da LGPD demonstram que a proteção de dados pessoais não é apenas questão normativa, mas sobretudo questão política, institucional e cultural. Enquanto não houver compromisso efetivo do Estado em fortalecer a ANPD, do setor privado em investir em segurança da informação, e da sociedade em valorizar a privacidade, os avanços normativos permanecerão como letra morta.

Portanto, o enfrentamento desses desafios exige um esforço coletivo, que articule a legislação à realidade prática, sob pena de transformar a LGPD em diploma simbólico, incapaz de garantir a proteção da dignidade da pessoa humana no ambiente digital.

5 JURISPRUDÊNCIA E INTERPRETAÇÃO JUDICIAL

O Poder Judiciário desempenha papel essencial na concretização da proteção de dados pessoais no Brasil. A legislação, por si só, não basta: sua efetividade depende da interpretação e aplicação judicial, que deve ser coerente com os fundamentos constitucionais e com os princípios consagrados pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Nesse contexto, a jurisprudência brasileira revela avanços importantes, mas também contradições que fragilizam a consolidação da proteção de dados como direito fundamental autônomo.

5.1 A FASE ANTERIOR À LGPD: APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO MARCO CIVIL DA INTERNET

Antes da vigência da LGPD, o Judiciário brasileiro utilizava como parâmetro normativo o Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014). Esse diploma, ao assegurar a inviolabilidade da intimidade e da privacidade dos usuários, serviu como fundamento para diversas decisões relacionadas a vazamentos, remoção de conteúdo e quebra de sigilo de comunicações.

Entretanto, a ausência de parâmetros específicos para o tratamento de dados pessoais dificultava a uniformidade jurisprudencial. O Judiciário oscilava

entre decisões protetivas e posturas mais flexíveis, muitas vezes justificadas pela necessidade de acesso a informações para investigações criminais.

Exemplo disso é o RHC n.º 117.680/PR, julgado pelo STJ em 2020, em que se admitiu o acesso amplo a dados telemáticos no âmbito de investigação criminal, sem delimitação temporal estrita. À época, a decisão fundamentou-se no Marco Civil da Internet, mas se fosse julgada sob a égide da LGPD, haveria necessidade de maior rigor na proteção da privacidade e no respeito à proporcionalidade.

No RHC n.º 117.680/PR, julgado pelo STJ em 2020, a Corte admitiu o acesso a dados telemáticos para fins de investigação criminal, com base no Marco Civil da Internet, sem exigir delimitação temporal estrita:

> A Lei do Marco Civil da Internet aplica-se às relações privadas, e o art. 10 desse estatuto tem previsão ampla da necessidade de tutela da privacidade de dados pessoais e do conteúdo de comunicações privadas. Além disso, ao tratar do acesso judicial, somente exige limitação temporal no acesso aos registros 'aplicações de internet'. (...) Recurso em habeas corpus improvido.[5] (STJ, RHC 117680/PR, Rel. Min. Nefi Cordeiro, j. 11/02/2020).

A decisão, proferida antes da plena vigência da LGPD, mostra a diferença de rigor entre os diplomas: sob a LGPD, a proporcionalidade e a finalidade legítima deveriam ser observadas com maior intensidade.

Já no STF, a ADPF n.º 872 (2023) consolidou a proteção de dados como direito fundamental autônomo:

> A proteção de dados pessoais constitui direito fundamental autônomo, cujo núcleo é a autodeterminação informativa, essencial para a preservação da dignidade humana e para a efetividade da democracia constitucional[6] (STF, ADPF 872, Rel. Min. ___, j. 2023).

Essa decisão reafirma que a privacidade, no contexto digital, não é mero acessório, mas pilar democrático.

5.2 JURISPRUDÊNCIA PÓS-LGPD: AVANÇOS E RESISTÊNCIAS

Com a entrada em vigor da LGPD, o Judiciário passou a ser instado a interpretar normas específicas sobre tratamento de dados. A partir de então, observa-se movimento de gradual incorporação da proteção de dados como parâmetro decisório, ainda que não isento de contradições.

Um caso paradigmático foi o REsp n.º 1.914.596/RJ, julgado pelo STJ em 2021, que reafirmou a necessidade de observância do sigilo telemático e a gravidade da exposição indevida de dados. A decisão sinalizou avanço na compreensão de que o tratamento irregular de informações pessoais gera danos presumidos à esfera de privacidade do indivíduo.

5 (STJ, RHC 117680/PR, Rel. Min. Nefi Cordeiro, j. 11/02/2020).
6 STF, ADPF 872/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 14 ago. 2023, DJe 28 ago. 2023.

No âmbito do STF, destaca-se a ADPF n.º 695 (2020)**,** ajuizada contra medida provisória que determinava o compartilhamento massivo de dados de usuários de telefonia com o IBGE. A Corte suspendeu a medida, reconhecendo o risco de violação à intimidade e à autodeterminação informativa. Mais recentemente, a ADPF n.º 872 (2023) consolidou a proteção de dados como direito fundamental autônomo, alinhando o Brasil ao modelo europeu de tutela da privacidade.

5.3 A DIFICULDADE EM RESPONSABILIZAR DANOS COLETIVOS

Apesar de avanços, ainda persistem obstáculos relevantes. O STJ tem demonstrado dificuldade em reconhecer danos morais coletivos decorrentes de vazamentos em larga escala. Em alguns casos, exige-se comprovação individualizada de prejuízo, o que inviabiliza a responsabilização efetiva diante de incidentes que atingem milhões de pessoas.

Tal postura contrasta com o regime europeu, em que o GDPR legitima a imposição de multas administrativas expressivas, aplicadas inclusive contra grandes corporações (a exemplo da multa bilionária aplicada à Meta em 2023).

No Brasil, a ausência de precedentes sancionatórios contundentes enfraquece o efeito dissuasório da LGPD e transmite a mensagem de que o descumprimento pode sair mais barato do que a conformidade.

5.4 RELATÓRIO DO PAINEL LGPD DOS TRIBUNAIS - RAIO - X DO PAINEL LGPD 2024

A partir deste espaço, com satisfação, acompanhamos do Relatório do Painel LGPD dos Tribunais/2024- RAio-X do painel LGPD 2024 e Questões relevantes de aplicação da LGPD pelos tribunais e, propositadamente, não excluímos temas e questões porventura em duplicata de análises advindos do painel 2024, ressaltando a intencionalidade da opção por 2024 posto que o de 2025 já traz referências de teor noviço para estudos futuros.

O Relatório do Painel LGPD dos Tribunais - Raio - X do painel LGPD 2024 como afirma explicitamente acompanha o todo do painel, de que destacamos, de início, o “Panorama geral dos processos analisados” porquanto, por seu relato soberano o campo de batalha jurídica da justiça e das decisões judiciais.

Sabe-se, então, que das 15.921 decisões, a grande maioria foi do setor financeiro (bancos, financeiras e administradoras de...) e que, com envolvimento de dados pessoais estiveram presentes o Direito do Consumidor, Direito Civil, Direito do Trabalho, Direito Constitucional, Direito Processual Civil, Direito de trânsito.

Quanto às decisões da justiça, no Relatório do Painel LGPD dos Tribunais - Raio - X do painel LGPD 2024, seja qual for a peça jurídica, a estatística apresentada corroborando que ainda estamos longe da valorização judicial da LGPD, que o maior percentual incidiu no artigo 5º, II - 27. 37% em 15.921 decisões.

Diga-se que, mesmo nas decisões, há desconhecimento do que pertine à lei da LGPD em abono a fundamentações alheias.

Não assim é o caso relatado no Relatório do Painel LGPD dos Tribunais - Raio - X do painel LGPD 2024, às fls107 e 108, disponível em www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2840080197 no qual a relatora, Nancy Andrighi, fez valer a lei a analisar e decidir sobre o descredenciamento de um motorista de aplicativo sobre o qual recaíram toneladas de pesos do Código Brasileiro de Trânsito que foram contraposta pelos dispositivos da LGPD, quais sejam: art. 2° § 2°, art. 20, caput § 1° e § 2° tendo em vista que as plataformas de automatizadas aplicam decisões automatizadas com o desprezo indevido do que prevê a LGPD que exige a leitura do lado pessoal do motorista.

Pela quantidade de aplicativos quer-se crer que o caso é interessante, informativo e didático, para todos os envolvidos no feito, assim apresentado em final de fls. 108.

> A decisão também destaca a transparência da LGPD que garante aos titulares o direito à intimação clara, precisa e facilmente acessíveis sobre o tratamento de seus dados, incluindo as razões para o seu descredenciamento. Portanto, o tribunal conclui que um motorista que teve seu perfil profissional suspenso tem o direito de ser informado sobre os motivos e de solicitar a revisão dessa decisão automatizada, assegurando seu direito de defesa. [7]

Valeu a LGPD exigindo fatores objetivos e informações claras e adequadas. LGPD com sua força e decisão adequada.

5.5 RELATÓRIO DO PAINEL LGPD DOS TRIBUNAIS - RAIO - X DO PAINEL LGPD 2025

A análise da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados pelos tribunais brasileiros também pode ser observada a partir do Relatório do Painel LGPD dos Tribunais – Raio-X do painel LGPD 2025, documento que apresenta levantamento estatístico e qualitativo acerca das decisões judiciais relacionadas à proteção de dados pessoais.

Após a análise do panorama referente ao ano de 2024, torna-se relevante registrar que o relatório referente a 2025, especialmente no Caderno 4, apresenta reflexões conclusivas relevantes sobre a evolução da aplicação da LGPD no âmbito do Poder Judiciário.

Conforme exposto no Relatório do Painel LGPD dos Tribunais (2025), observa-se que a jurisprudência brasileira tem incorporado gradualmente os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados às decisões judiciais. Todavia, o próprio relatório aponta que ainda persistem divergências interpretativas, especialmente no que se refere à extensão da responsabilidade civil e à caracterização do dano moral decorrente do tratamento irregular de dados pessoais.

7 Relatório do Painel LGPD dos Tribunais - Raio - X do painel LGPD 2024, fls.108.

O relatório evidencia que, embora se observe crescimento significativo no número de decisões que mencionam a LGPD, a consolidação de uma jurisprudência plenamente estruturada ainda se encontra em processo de amadurecimento. Esse movimento revela que o direito à proteção de dados pessoais, apesar de constitucionalizado pela Emenda Constitucional n.º 115/2022, ainda atravessa fase de sedimentação interpretativa no âmbito judicial.

Nesse contexto, o levantamento estatístico e analítico realizado pelo Painel LGPD dos Tribunais constitui importante instrumento de observação empírica da evolução jurisprudencial brasileira, permitindo identificar tendências interpretativas, lacunas normativas e desafios práticos na aplicação da legislação de proteção de dados.

5.6 O PAPEL DO STF: A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DE DADOS

A atuação do Supremo Tribunal Federal tem sido decisiva para consolidar a proteção de dados como direito fundamental. A já mencionada Emenda Constitucional n.º 115/2022 conferiu densidade formal ao tema, mas foi o STF que deu efetividade prática ao reconhecer a proteção de dados como elemento essencial à dignidade da pessoa humana e à democracia.

Na ADI n.º 6.387 (2020), a Corte suspendeu a medida provisória que autorizava o compartilhamento irrestrito de dados com o IBGE, enfatizando a necessidade de proporcionalidade, adequação e finalidade legítima. Essa decisão reforçou o entendimento de que o Estado não pode tratar dados pessoais de forma indiscriminada, mesmo sob justificativas de interesse público.

Esses precedentes indicam uma evolução no sentido de reconhecer a autodeterminação informativa como núcleo essencial do direito à privacidade, impondo limites à atuação estatal e privada no tratamento de dados.

5.7 SÍNTESE CRÍTICA DA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA

A análise da jurisprudência permite identificar três tendências principais:

a) Avanço gradual na consolidação da proteção de dados como direito fundamental, sobretudo após a EC n.º 115/2022;

b) Inconsistência na responsabilização de danos coletivos, em razão da exigência de comprovação individualizada;

c) Atuação central do STF, que tem fixado parâmetros constitucionais protetivos, em contraste com a hesitação do STJ em impor reparações mais amplas.

O desafio, portanto, é consolidar uma jurisprudência coerente e protetiva, capaz de efetivar os princípios da LGPD e de superar a cultura de impunidade diante dos vazamentos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção de dados pessoais no Brasil constitui, ao mesmo tempo, conquista normativa e desafio civilizatório. A positivação constitucional promovida pela Emenda Constitucional n.º 115/2022, que inseriu no rol do art. 5º o direito fundamental à proteção de dados, consolidou juridicamente um percurso iniciado com o Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014) e fortalecido pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709/2018). Contudo, entre a norma e a realidade há uma distância que precisa ser superada por meio de instrumentos institucionais, culturais e políticos.

Os exemplos de vazamentos massivos de dados revelam a insuficiência das medidas adotadas até o momento. Seja em episódios nacionais, como a exposição de milhões de registros de brasileiros em fóruns clandestinos ou o ataque hacker à CEDAE em 2023, seja em episódios internacionais, como o escândalo da Cambridge Analytica ou o vazamento da Equifax, a mensagem é clara: os dados se transformaram na moeda mais valiosa da era digital e, portanto, também em alvo preferencial de práticas ilícitas. Proteger dados é proteger patrimônio, mas, sobretudo, é proteger pessoas e sua dignidade.

Nesse contexto, a LGPD representa mais que uma lei: é um marco ético e político. Seu núcleo principiológico — finalidade, necessidade, adequação, transparência, segurança e responsabilização e sobretudo boa-fé — traduz o compromisso de colocar o ser humano no centro da regulação digital. No entanto, a efetividade desse compromisso depende de condições concretas: o fortalecimento da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), a consolidação de uma jurisprudência protetiva e a construção de uma cultura cidadã de privacidade.

O fortalecimento institucional da ANPD é imperativo. Sem autonomia decisória, orçamento robusto e capacidade técnica ampliada, a autoridade corre o risco de permanecer como órgão simbólico, incapaz de enfrentar a assimetria entre grandes corporações tecnológicas e o cidadão comum. No direito comparado, o sucesso do GDPR europeu não decorre apenas do rigor da norma, mas também da atuação firme das autoridades de proteção, capazes de impor multas bilionárias e de influenciar políticas empresariais em escala global. O Brasil precisa trilhar caminho semelhante, sob pena de transformar sua lei em instrumento meramente declaratório.

A jurisprudência brasileira também precisa avançar. O Supremo Tribunal Federal tem desempenhado papel essencial na fixação de parâmetros constitucionais, como se viu na ADI n.º 6.387 (2020) e na ADPF n.º 872 (2023). Todavia, no Superior Tribunal de Justiça ainda se verificam decisões que dificultam a responsabilização coletiva, exigindo comprovação individual de danos em casos de vazamentos massivos. Essa postura precisa ser revista, sob pena de perpetuar a sensação de impunidade. O reconhecimento de danos morais coletivos, bem

como a aplicação de indenizações expressivas, são instrumentos indispensáveis para conferir efetividade dissuasória à LGPD.

Para além da esfera normativa e institucional, há um desafio cultural: superar a banalização da privacidade. No cotidiano, muitos cidadãos ainda tratam seus dados como se fossem bens de pouca importância, cedendo-os indiscriminadamente a aplicativos, plataformas e cadastros digitais. Essa postura fragiliza a própria autodeterminação informativa, pois impede o exercício consciente dos direitos previstos na LGPD. É necessário promover formação cidadã, que envolva desde a educação básica até programas de capacitação profissional, de modo a consolidar uma cultura de proteção de dados.

Em perspectiva filosófica, a proteção de dados é inseparável da própria noção de dignidade humana. Assim como no passado a luta pela liberdade política e pelos direitos civis marcou o constitucionalismo, hoje a luta pelo controle sobre as informações pessoais define os contornos da cidadania digital. Negligenciar a proteção de dados é abrir espaço para novas formas de dominação — econômica, política e social — que se valem do conhecimento íntimo da vida das pessoas para influenciar decisões, manipular comportamentos e fragilizar democracias.

Portanto, proteger dados é proteger a democracia. É assegurar que a pessoa humana não seja reduzida a objeto de vigilância e manipulação, mas permaneça como sujeito de direitos, livre e autônomo. A LGPD, embora jovem e ainda em construção, representa um instrumento poderoso para essa finalidade. Mas sua força não reside apenas em seu texto: depende da atuação vigilante da sociedade civil, do compromisso das instituições e da sensibilidade ética dos operadores do Direito.

Conclui-se, assim, que o futuro da proteção de dados no Brasil não será definido apenas pelas normas, mas pela responsabilidade coletiva de aplicá-las, aprimorá-las e defendê-las. Só quando a proteção de dados for compreendida como dimensão inarredável da dignidade da pessoa humana é que poderemos afirmar que o país avançou verdadeiramente no caminho da cidadania digital.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 115**, de 10 de fevereiro de 2022. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 12.965**, de 23 de abril de 2014. **Marco Civil da Internet**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2014.

BRASIL. **Lei n.º 13.709**, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 13.853**, de 8 de julho de 2019. Altera a Lei n.º 13.709/2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 14.460, de 2022. Altera a estrutura da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 set. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016. **Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR)**. Jornal Oficial da União Europeia, 4 maios 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 872**. Rel. Min. ___, Tribunal Pleno, julgado em 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.387**. Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 07 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 695**. Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 07 maio 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus n.º 117.680/PR**. Rel. Min. Nefi Cordeiro, 6ª Turma, julgado em 11 fev. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.914.596/RJ. Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, julgado em 09 mar. 2021.

ARAÚJO, Marcelo Melo Barreto de. ***Proteção de Dados Pessoais no Brasil***. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

DONEDA, Danilo. ***Da privacidade à proteção de dados pessoais: elementos da formação da autoridade nacional***. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MENDES, Laura Schertel. ***Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor na era digital.*** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

RODOTÀ, Stefano. ***A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje***. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BYGRAVE, Lee A. ***Data Privacy Law: An International Perspective***. Oxford: Oxford University Press, 2014.

PAINEL LGPD DOS TRIBUNAIS. **Relatório do Painel LGPD dos Tribunais: raio-X do painel LGPD 2025**. Brasília: Painel LGPD dos Tribunais, 2024. Acesso em 20/02/2026.

PAINEL LGPD DOS TRIBUNAIS. **Relatório do Painel LGPD dos Tribunais: raio-X do painel LGPD 2025**. Brasília: Painel LGPD dos Tribunais, 2025. Acesso em 20/02/2026.

ACÓRDÃOS

ACUMULAÇÃO DE CARGOS
VEREADOR - CARGO EFETIVO - COMPATIBILIDADE

PROCESSO N° : 528416/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE ROSÁRIO DO IVAÍ
INTERESSADO : VALDINO DE SOUZA FREIRE JUNIOR
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO N° 579/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Rosário do Ivaí. Questionamento sobre o acúmulo de cargo efetivo no quadro do Legislativo com o mandato de Vereador. Admissível se houver compatibilidade de horários e efetivo exercício, observados independência, segregação de funções e impessoalidade. Compatibilidade e eventual afastamento devem ser apurados em procedimento administrativo com contraditório e ampla defesa, com opção remuneratória em caso de incompatibilidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta, protocolada em 18/08/2025 apresentada pela CÂMARA MUNICIPAL DE ROSÁRIO DO IVAÍ, por intermédio de seu Presidente, VALDINO DE SOUZA FREIRE JUNIOR, solicitando manifestação desta Corte de Contas sobre questionamentos relativos ao acúmulo do exercício de vereança com cargo no próprio Legislativo, conforme os seguintes termos:

> 1) Houve violação aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade (art. 37, caput, da CF88), ao apropriar-se o servidor/vereador de projeto elaborado sob ordem funcional, para apresentar como proposição pessoal?
> 2) É compatível, à luz do regime jurídico dos servidores públicos e do princípio da segregação de funções, o exercício cumulativo de servidor na estrutura da Câmara e de mandato eletivo de vereador, especialmente quando ambos se dão na mesma esfera institucional?
> 3) A conduta descrita pode configurar desvio de finalidade e quebra de confiança funcional, apta a ensejar responsabilização administrativa, ética ou mesmo a necessidade de opção entre as funções?
> 4) Quais medidas corretivas e preventivas esta Presidência deve adotar para resguardar a higidez institucional e o respeito à função institucional da Presidência da Casa?

Recebi a consulta por meio do Despacho n. 1434/25-GCMRMS (peça 10) diante do cumprimento dos seus requisitos. Encaminhei o expediente à Escola de Gestão

Pública, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) e ao Ministério Público de Contas para as devidas manifestações.

Na Informação n. 88/25-SJB (peça 12), foram mencionados quinze Acórdãos relevantes, apesar de não se amoldarem especificamente ao caso em tela.

A Coordenadoria Geral de Fiscalização, por meio do Despacho n. 1130/25-CGF (peça 15), alertou sobre possíveis impactos em sistemas e fiscalizações relacionadas ao objeto em questão, solicitando que, após o julgamento, o processo seja retornado para ciência e encaminhamentos necessários às demais unidades técnicas.

Na Instrução n. 552/25 (peça 16), a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS) registra que o Tribunal de Contas, em consulta, já se manifestou pela impossibilidade de acumular os cargos de vereador e de Contador Municipal (Acórdão n. 2923/20-STP), em razão de conflito de interesses. Aponta, ainda, a incompatibilidade da acumulação com o cargo de Procurador da Câmara de Vereadores (Acórdão n. 3970/14-STP), por incompatibilidade de funções. Ao final, avalia que a acumulação de cargos deve observar a independência entre as atribuições, de modo a resguardar os princípios da moralidade e da impessoalidade, bem como a necessária segregação de funções.

A manifestação limitou-se a responder à consulta em abstrato, restringindo-se ao quesito 02, nos seguintes termos:

> É compatível, à luz do regime jurídico dos servidores públicos e do princípio da segregação de funções, o exercício cumulativo de servidor na estrutura da Câmara e de mandato eletivo de vereador, especialmente quando ambos se dão na mesma esfera institucional - Em TESE, sem considerar as questões particulares apresentadas pelo consulente na inicial, a resposta pode ser dada de acordo com decisão com força normativa exarada por esta Corte, no sentido de esclarecer que é preciso avaliar a compatibilidade do exercício das duas funções. Sendo que, nas funções onde não há possibilidade de exercício concomitante, as mesmas são inacumuláveis, em razão da afronta a princípios constitucionais que originam um possível comprometimento da independência do exercício de ambos os ofícios, fundamentado pelo conflito de interesses e ausência de imparcialidade no desempenho das atividades. Havendo irregularidade na situação funcional onde um servidor praticar ou deixar de praticar ato de ofício do seu cargo efetivo em razão dos seus interesses como detentor de mandato eletivo. E ainda, havendo incompatibilidade de horários, da mesma forma o exercício das funções de forma cumulativa contraria as regras constitucionais.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 327/25 (peça 17), da lavra do Procurador-Geral Gabriel Guy Léger, sustenta que apenas o segundo quesito comporta resposta em abstrato, ao passo que os demais envolvem situações próprias de caso concreto.

Nos termos do art. 38 da Constituição Federal, admite-se a acumulação do mandato de vereador com cargo público, desde que haja compatibilidade de horários. Acrescenta, contudo, à luz de precedentes desta Corte, que deve ser

observada a segregação de funções, especialmente para evitar situações de conflito de interesses, hipótese em que se impõe o afastamento do cargo efetivo para o exercício da vereança.

Ao examinar as atribuições do cargo de assistente legislativo, aponta, de forma não conclusiva, possível incompatibilidade com o princípio da segregação de funções, diante do potencial comprometimento da independência no desempenho das atribuições. Ainda assim, assinala que eventual afastamento demanda a instauração de procedimento administrativo, com garantia do contraditório e da ampla defesa ao servidor. Propõe como resposta ao quesito:

> Além da compatibilidade de horários prevista no art. 38, inc. III da CF/88, o regular exercício da vereança de forma cumulativa com cargo, emprego ou função na administração direta, autárquica e fundacional, pressupõe a verificação casuística de que o desempenho simultâneo das atividades é consentâneo com os princípios da moralidade, eficiência e da segregação de funções, bem como permite a atuação independente e imparcial de ambos os ofícios.
> Afigura-se prudente, na análise casuística das situações de acúmulo, que o eventual afastamento do cargo efetivo seja precedido da instauração de processo administrativo, oportunizando-se a manifestação do servidor afetado, e, caso confirmada a incompatibilidade do exercício simultâneo, seja-lhe facultado optar pela remuneração.

Este é o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A presente consulta versa sobre a possibilidade de acumulação do mandato de vereador com cargo efetivo no âmbito do próprio Poder Legislativo. Contudo, deixo de conhecer os quesitos 01, 03 e 04, por tratarem de situações concretas, quais sejam:

> 1) Houve violação aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade (art. 37, caput, da CF88), ao apropriar-se o servidor/vereador de projeto elaborado sob ordem funcional, para apresentar como proposição pessoal?
> 3) A conduta descrita pode configurar desvio de finalidade e quebra de confiança funcional, apta a ensejar responsabilização administrativa, ética ou mesmo a necessidade de opção entre as funções?
> 4) Quais medidas corretivas e preventivas esta Presidência deve adotar para resguardar a higidez institucional e o respeito à função institucional da Presidência da Casa?

Tais questões envolvem caso concreto, pois se alega que o servidor efetivo, no exercício da vereança, teria se apropriado de projeto de resolução de outro vereador, Presidente do Legislativo.

A conduta deve ser apurada em procedimento próprio, com garantia do contraditório e da ampla defesa, aplicando-se a legislação interna da Casa de Leis. Não se mostra adequado utilizar a consulta, instrumento voltado a respostas em abstrato, como mecanismo para solução desses questionamentos.

Observo que, na Instrução n. 552/25-CAIS (peça 16), foram traçados alguns apontamentos para auxiliar a solução da controvérsia, porém sem caráter vinculante.

Assim, em relação aos quesitos 01, 03 e 04, não conheço da consulta, por se tratar de caso concreto, que deve ser resolvido por procedimento próprio da Câmara de Vereadores, nos termos do art. 311, inciso V, do Regimento Interno[1].

A questão 02 pode ser respondida de forma abstrata, logo passo a sua análise.

A Câmara de Vereadores de Rosário do Ivaí questiona:

> 2) É compatível, à luz do regime jurídico dos servidores públicos e do princípio da segregação de funções, o exercício cumulativo de servidor na estrutura da Câmara e de mandato eletivo de vereador, especialmente quando ambos se dão na mesma esfera institucional?

A previsão da acumulação do cargo efetivo com a vereança está prevista na Constituição Federal, nos seguintes termos:

> Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:
> II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;
> III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

O texto constitucional deixa claro que a acumulação pressupõe o efetivo exercício de ambas as funções e, por isso, exige compatibilidade de horários. Havendo incompatibilidade, o servidor deve afastar-se do cargo público e optar pela remuneração, entre o vencimento do cargo efetivo ou a remuneração da vereança.

Não há vedação expressa à acumulação entre o mandato de vereador e o efetivo exercício de cargo público na estrutura do próprio Poder Legislativo. Ainda assim, a admissibilidade dessa cumulação deve observar os demais princípios constitucionais.

O Tribunal de Contas, em sede de consulta, já firmou alguns preceitos:

> Consulta. Acumulação do cargo efetivo de advogado do Poder Executivo Municipal com o cargo eletivo de vereador. Precedentes. Impossibilidade jurídica. Incompatibilidade entre as funções. Conhecimento e resposta. (CONSULTA nº 309268/2022, Acórdão nº 805/2023, Tribunal Pleno, Rel. IVAN LELIS BONILHA, julgado em 19/04/2023, veiculado em 28/04/2023 no DETC). Consulta. Aplicação do inciso III do artigo 38 da Constituição Federal. 1) O exercício da vereança acumuladamente com o cargo efetivo de Contador do Legislativo pode comprometer significativamente a adequada gestão e fiscalização da coisa pública e contraria o ordenamento jurídico pátrio em virtude da ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e da segregação

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

> de funções. 2) Tendo em vista a parte final do inciso III do artigo 38 da Constituição Federal, no caso de incompatibilidade o vereador será afastado do cargo de Contador da Câmara, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.
> (CONSULTA nº 409315/2021, Acórdão nº 849/2022, Tribunal Pleno, Rel. NESTOR BAPTISTA, julgado em 11/04/2022, veiculado em 27/04/2022 no DETC).
> Consulta. Cumulação cargo de contador municipal com o de vereador. Impossibilidade. Conflito de interesse.
> (CONSULTA nº 617275/2019, Acórdão nº 2923/2020, Tribunal Pleno, Rel. IVAN LELIS BONILHA, julgado em 14/10/2020, veiculado em 20/10/2020 no DETC)
> Consulta. Cumulação de cargo efetivo de assessor jurídico de Câmara Municipal com mandato eletivo de Vereador. Conhecimento e resposta em tese.
> (CONSULTA nº 880683/2013, Acórdão nº 3970/2014, Tribunal Pleno, Rel. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, julgado em 26/06/2014, veiculado em 04/07/2014 no DETC)

As decisões desta Corte de Contas assentam a necessidade de observância da independência no exercício das funções. Nessa linha, não se admite a acumulação entre o cargo de Contador Municipal e o mandato de vereador, por incompatibilidade: não é possível elaborar a contabilidade (Contador Municipal) e, simultaneamente, participar de seu julgamento (vereança). No mesmo sentido, entende-se incompatível a cumulação com o cargo de Procurador da Câmara, pois não se mostra adequado que o vereador ateste a constitucionalidade de proposição legislativa de sua própria autoria.

A incompatibilidade se configura quando o servidor efetivo perde a necessária independência decisória em razão de conflito de interesses surgido no exercício da vereança. Nessa hipótese, impõe-se o afastamento do cargo efetivo.

A questão envolve o cargo de Assistente Legislativo, cuja atribuição são:

> Preparar e executar serviços referentes à área Legislativa, Projetos de Lei, Justificativas, Proposições em Geral, Ofícios, assessorando ao Diretor de Secretária, bem como, o Presidente da Câmara e coordenação de serviços do Grupo Operacional Semi-profissional e de Serviços Gerais (peça 8).

Em princípio, trata-se de função voltada ao suporte administrativo e operacional do Poder Legislativo.

Assim, a verificação da compatibilidade — ou não — da acumulação do cargo efetivo com o exercício da vereança deve ser realizada em procedimento administrativo próprio, assegurando-se ao interessado o contraditório e a ampla defesa.

Se as atribuições do cargo se limitarem a atividades burocráticas de apoio, voltadas ao regular andamento dos trabalhos do órgão, sem poder decisório ou capacidade de influenciar o exercício do mandato, não se vislumbra, em tese, impedimento à acumulação. Em sentido oposto, a acumulação torna-se vedada quando houver conflito entre as funções, como, por exemplo: (a) influência na tramitação, análise ou aprovação de projetos de lei de autoria própria ou de pares; (b)

utilização de informações privilegiadas; entre outras situações que comprometam a independência funcional e a segregação de funções.

Ressalto que a eventual possibilidade de acumulação não exime o servidor efetivo do dever de exercer suas atribuições com impessoalidade, moralidade e imparcialidade. Assim, caso o Assistente Legislativo passe a atender o público valendo-se do mandato de vereador, promovendo-o ou destacando-o no desempenho da função, por exemplo, haverá quebra de confiança e violação ao princípio da impessoalidade, sujeitando-o à responsabilização por meio de procedimento administrativo, nos termos da legislação local.

Portanto, a Constituição Federal, em seu art. 38, inciso II, não veda a acumulação entre cargo efetivo e mandato de vereador, desde que haja compatibilidade de horários e efetivo cumprimento de ambas as jornadas.

A admissibilidade do acúmulo, contudo, não afasta a responsabilidade do servidor caso haja quebra da independência no exercício das funções ou violação ao princípio da impessoalidade, especialmente se utilizar o cargo em benefício próprio, hipótese em que estará sujeito à apuração e responsabilização por meio de procedimento administrativo.

2.1 VOTO

Diante do exposto, conheço da consulta apenas em relação ao quesito 02 e VOTO pela apresentação de resposta nos seguintes termos:

2) É compatível, à luz do regime jurídico dos servidores públicos e do princípio da segregação de funções, o exercício cumulativo de servidor na estrutura da Câmara e de mandato eletivo de vereador, especialmente quando ambos se dão na mesma esfera institucional?

Resposta: Sim, desde que observadas a compatibilidade de horários e as disposições do regime jurídico aplicável aos servidores públicos. A função exercida não pode comprometer a independência no desempenho das atribuições, nem gerar conflito de interesses ou prejuízo à imparcialidade das atividades desenvolvidas.

A aferição da compatibilidade, ou não, da acumulação deve ser precedida de procedimento administrativo, com garantia do contraditório e da ampla defesa ao interessado, facultando-se a opção remuneratória em caso de incompatibilidade.

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

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em CONHECER da presente Consulta apenas em relação ao quesito 02 e apresentar a resposta nos seguintes termos:

I - É compatível, à luz do regime jurídico dos servidores públicos e do princípio da segregação de funções, o exercício cumulativo de servidor na estrutura da Câmara e de mandato eletivo de vereador, especialmente quando ambos se dão na mesma esfera institucional?

Resposta: Sim, desde que observadas a compatibilidade de horários e as disposições do regime jurídico aplicável aos servidores públicos. A função exercida não pode comprometer a independência no desempenho das atribuições, nem gerar conflito de interesses ou prejuízo à imparcialidade das atividades desenvolvidas;

A aferição da compatibilidade, ou não, da acumulação deve ser precedida de procedimento administrativo, com garantia do contraditório e da ampla defesa ao interessado, facultando-se a opção remuneratória em caso de incompatibilidade;

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

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

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

Plenário Virtual, 12 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

APOSENTADO
MANDATO ELETIVO - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA
RGPS

PROCESSO Nº : 691147/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO : PAULO APARECIDO DE SOUZA
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 595/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Detentor de mandato eletivo aposentado pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Filiação obrigatória ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Contribuição previdenciária devida pelo agente político e pelo ente público.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Consulta da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, por meio de seu representante, que indagou o seguinte:

> 1 – o detentor de mandado eletivo, já aposentado por um Regime Próprio de Previdência, permanece isento de contribuição social para o Regime Geral, tendo em vista o disposto na alínea "j" do art. 12 da Lei 8.212/91?
> 2 – não sendo devida a contribuição previdenciária para o Regime Geral de Previdência Social – INSS, de militares aposentados que ocupam cargos eletivos, tendo em vista que os mesmos já contribuem sobre seus benefícios de aposentadoria para um Regime Próprio de Previdência Social, não será igualmente exigida a contribuição patronal?

Por meio do Despacho 1557/25 (peça 6), determinei o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública (EGP), que exarou a Informação 117/25 (peça 7), nos termos do art. 313, § 2º do Regimento Interno deste Tribunal; à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS), que exarou a Instrução 816/25 (peça 12), de acordo com o art. 175-S, inciso II do Regimento Interno deste Tribunal e ao Ministério Público de Contas (MPC), que manifestou-se por meio dos Pareceres 389/25 (peça 12) e 6/26(peça 15), nos termos do art. 391, inciso IV do Regimento Interno deste Tribunal.

É o breve relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Houve divergência entre a Instrução da CAIS e o Parecer do MPC.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS), por meio da Instrução 816/25 (peças 12), a o Ministério Público de Contas (MPC) por meio do Parecer 6/26, responderam das seguintes formas:

> 1 – o detentor de mandado eletivo, já aposentado por um Regime Próprio de Previdência, permanece isento de contribuição social para o Regime Geral, tendo em vista o disposto na alínea "j" do art. 12 da Lei 8.212/91?
> Resposta: Sim. A vinculação ao Regime Próprio permanece inalterada com a aposentadoria; (CAIS, peças 12, fls. 6);
> Resposta: Não. O exercício de mandato eletivo por aposentado configura nova relação jurídica previdenciária, impondo filiação obrigatória ao RGPS e recolhimento da contribuição pelo agente político, independentemente do regime de previdência anterior, conforme § 2° do art. 3° da Portaria MTP n° 1.467/2022 e entendimento consolidado pelo STF (Tema 1.065); (MPC, peças 15, fls. 3);
> 2 – não sendo devida a contribuição previdenciária para o Regime Geral de Previdência Social – INSS, de militares aposentados que ocupam cargos eletivos, tendo em vista que os mesmos já contribuem sobre seus benefícios de aposentadoria para um Regime Próprio de Previdência Social, não será igualmente exigida a contribuição patronal?
> Resposta: Sim. Não havendo incidência de contribuição para o INSS por parte do detentor de mandato eletivo pelo mesmo estar vinculado à Regime Próprio de Previdência, não haverá contribuição patronal ao INSS, pois inexistente este vínculo previdenciário; (CAIS, peças 12, fls. 6);
> Resposta: Questão prejudicada, posto que, como evidenciado na resposta 1, é devida a contribuição do segurado e, por consequência, a contribuição patronal; (MPC, peças 15, fls. 3).

A questão da Consulta trata do regime próprio do militar aposentado, do qual, poderia ou não se eximir o atual parlamentar municipal de recolher contribuições previdenciárias e, assim, filiar-se obrigatoriamente no Regime Geral de Previdência Social (RPPS).

Pelo Parecer do Consulente às peças 04, alegou-se a incidência do Tema 691 do STF:

> Tema 691
> Tese: Incide contribuição previdenciária sobre os rendimentos pagos aos exercentes de mandato eletivo, decorrentes da prestação de serviços à União, a estados e ao Distrito Federal ou a municípios, após o advento da Lei n° 10.887/2004, desde que não vinculados a regime próprio de previdência.

Contudo, o Tema 691 não trata de servidor na condição específica de aposentado, mas de servidor em atividade, o que lhe impediria de recolher para dois sistemas previdenciários, vejamos a *ratio decidendi* (tese jurídica):

> **Ementa:** Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Contribuição previdenciária. Imunidade recíproca. Inexistência. Artigo 195, I, a, e II, da CF, na versão da EC n° 20/98. Lei n° 10.887/04. Exercentes de mandato eletivo. Agentes políticos. Condição de segurado do RGPS. Incidência das contribuições previdenciárias do segurado e do patrão. Possibilidade. 1. A imunidade recíproca do art. 150, VI, a, da Constituição alcança tão somente a espécie tributária imposto. Na ADI n° 2.024/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, quando decidiu sobre a incidência da contribuição previdenciária sobre a remuneração paga pelos entes da Federação aos exercentes de cargo em comissão, a Corte assentou, mais uma vez, que a imunidade encerrada no art. 150, VI, a, da Constituição não pode ser invocada na hipótese de contribuição previdenciária. 2. No

> julgamento do RE nº 351.717/PR, a Corte entendeu que a Lei nº 9.506/97 teria criado uma nova figura de segurado obrigatório da previdência, uma vez que, na dicção do art. 195, II, da Constituição, em sua redação original, "trabalhador" seria todo aquele que prestasse serviço a entidade de direito privado ou mesmo de direito público, desde que abrangido pelo regime celetista. 3. A partir da nova redação dada ao art. 195, I, a, e II, da Constituição pela Emenda Constitucional nº 20/1998, há previsão de incidência da contribuição previdenciária sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, a pessoa física que preste serviço à União, aos estados ou aos municípios, mesmo sem vínculo empregatício. Não se verifica, ademais, a restrição de se considerar como segurado obrigatório da Previdência Social somente o "trabalhador", já que o texto constitucional se refere também a "demais segurados da Previdência Social". 4. A EC nº 20/98 passou a determinar a incidência da contribuição sobre qualquer segurado obrigatório da Previdência Social e, especificamente no § 13 – introduzido no art. 40 da Constituição –, **submeteu todos os ocupantes de cargos temporários ao regime geral da Previdência, o que alcança os exercentes de mandato eletivo**. 5. A Lei nº 10.887/04, editada após a EC nº 20/98, **ao incluir expressamente o exercente de mandado eletivo no rol dos segurados obrigatórios, desde que não vinculado a regime próprio de previdência, tornou possível a incidência da contribuição previdenciária sobre a remuneração paga ou creditada pelos entes da federação, a qualquer título, aos exercentes de mandato eletivo, os quais prestam serviço ao Estado**. Nega-se provimento ao recurso extraordinário. Tese proposta para o tema 691: ""Incide contribuição previdenciária sobre os rendimentos pagos aos exercentes de mandato eletivo decorrentes da prestação de serviços à União, a estados e ao Distrito Federal ou a municípios após o advento da Lei nº 10.887/2004, desde que não vinculados a regime próprio de previdência. (grifamos)

Noutro passo, tem-se a Portaria Conjunta MTP/INSS Nº 4 de 20/06/2022 que dispõe sobre o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, junto ao Regime Geral de Previdência Social. (Processo nº 10132.110035/2021-47) que prevê:

> Art. 1º **O exercente de mandato eletivo é segurado obrigatório da previdência social como empregado a partir de 19 de setembro de 2004, desde que não vinculado a qualquer um dos seguintes regimes previdenciários**:
> I - regime próprio de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios;
> II - **regime dos militares** previsto nos arts. 42 e 142 da Constituição Federal; e
> (...)
> § 2º Sob hipótese alguma, o período como exercente de mandato eletivo poderá ser aproveitado, simultaneamente, em mais de um regime de previdência.
> Art. 3º Esta Portaria Conjunta entra em vigor em 4 de julho de 2022. (Grifamos)

Contudo, frise-se não se trata de servidor jubilado em regime próprio.

O Ministério Público de Contas no Parecer 389/25 (peças 13) anotou corretamente que o termo "segurado", no Regime Próprio de Previdência, aplica-se ao servidor efetivo que contribui ativamente para o sistema, enquanto o termo "beneficiário"

é mais amplo, abrangendo também os aposentados e pensionistas, consoante as definições da Portaria MTP nº 1.467 de 2022:

> Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:
> III - segurados: os segurados em atividade que sejam servidores públicos titulares de cargo efetivo, membros da magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações;
> (...)
> IV - beneficiários: os segurados aposentados e os pensionistas amparados em RPPS;

E ainda, o art. 13 da Lei 8.212/91 dispor sobre: "servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios...", evidenciando que a norma se refere a agentes em atividade, cuja vinculação previdenciária decorre do exercício funcional.

Junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), questão simétrica, em sede de Consulta, no âmbito do Congresso Nacional, recentemente, foi dirimida.

O referido processo tratou de critérios divergentes quanto à obrigação pelo recolhimento e pagamento de contribuições previdenciárias devidas em decorrência do exercício de mandato eletivo, singularmente em relação aos subsídios de parlamentares, Senadores da República e Deputados Federais, na hipótese em que os referidos agentes políticos possuam vínculo efetivo como servidores públicos da União, dos Estados ou dos Municípios, que foi respondida na seguinte forma:

> ACÓRDÃO 1507/2025 - PLENÁRIO Relator BRUNO DANTAS Processo 000.756/2025-3 Tipo de processo CONSULTA (CONS) Data da sessão 09/07/2025 Número da ata 26/2025 - Plenário Consulta com o objetivo de dirimir divergências quanto à obrigação de recolhimento e pagamento de contribuições previdenciárias devidas em decorrência do exercício de mandato eletivo. Sumário QUESTIONAMENTO SOB FORMA DE CONSULTA ACERCA DA REGULARIDADE DO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS, INCLUINDO A COTA PATRONAL, A REGIME PREVIDENCIÁRIO PARLAMENTAR DE OUTRO ENTE FEDERATIVO. SITUAÇÃO FÁTICA CONCRETA. INADEQUAÇÃO DA ESPÉCIE PROCESSUAL DE CONSULTA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO TCU. CONHECIMENTO DO PLEITO COMO REPRESENTAÇÃO. CIÊNCIA AO SENADO FEDERAL SOBRE A POSSIBILIDADE DE RECOLHIMENTO DAS CONSTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AO REGIME PREVIDENCIÁRIO PARLAMENTAR ESTADUAL. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 237, inciso III, do Regimento Interno, em:
> 9.1. conhecer do processo como representação para considerá-la procedente;
> 9.2. dar ciência ao Senado Federal que, em relação aos dois Senadores da República tratados nestes autos, que exerceram a opção de permanência no regime previdenciário parlamentar do Estado do Ceará, nos termos do art. 14 da Emenda Constitucional 103/2019, não há, a partir dos elementos coligidos, óbice para que sejam adotadas as providências administrativas cabíveis para efetuar o recolhimento das contribuições previdenciárias

> devidas ao Sistema de Previdência Parlamentar dos Deputados e Ex-Deputados Estaduais do Ceará, abrangendo:
> **9.2.1. a cota de contribuição pessoal, a ser descontada dos subsídios dos referidos parlamentares; e**
> **9.2.2. a cota de contribuição patronal, a ser custeada com recursos orçamentários próprios do Senado Federal,** em cumprimento ao art. 195 da Constituição Federal, combinado com o art. 14, § 5º, da Emenda Constitucional 103/2019, disciplinado pela Lei Complementar 13/1999 do Estado do Ceará. (grifamos)

Portanto, acolho o Parecer 6/26 do Ministério Público de Contas e neste diapasão, entendo que mesmo aposentado em regime próprio, não pode o agente político em mandado eletivo eximir-se de recolher para o Regime Geral (RPPS), nem muito menos o ente federativo faltar com o recolhimento da cota patronal, simetricamente respondido no âmbito federal pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1507/2025 - TCU.

2.1 VOTO

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

1 – O detentor de mandado eletivo, já aposentado por um Regime Próprio de Previdência, permanece isento de contribuição social para o Regime Geral, tendo em vista o disposto na alínea "j" do art. 12 da Lei 8.212/91?

Resposta: Não. O exercício de mandato eletivo por aposentado configura nova relação jurídica previdenciária, impondo filiação obrigatória ao RGPS e recolhimento da contribuição pelo agente político, independentemente do regime de previdência anterior, conforme § 2º do art. 3º da Portaria MTP nº 1.467/2022, da Portaria MTP nº 1.467 de 2022, do art. 13 da Lei 8.212/91, da Consulta consubstanciada no Acórdão 1507/2025 – TCU, que aplica-se simetricamente a este caso, e do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 691 e 1065;

2 – Não sendo devida a contribuição previdenciária para o Regime Geral de Previdência Social – INSS, de militares aposentados que ocupam cargos eletivos, tendo em vista que os mesmos já contribuem sobre seus benefícios de aposentadoria para um Regime Próprio de Previdência Social, não será igualmente exigida a contribuição patronal?

Resposta: Questão prejudicada, posto que, como evidenciado na resposta 1, é devida a contribuição do segurado e, por consequência, a contribuição patronal.

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

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER da presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, RESPONDER aos questionamentos no sentido de que:

I - O detentor de mandado eletivo, já aposentado por um Regime Próprio de Previdência, permanece isento de contribuição social para o Regime Geral, tendo em vista o disposto na alínea "j" do art. 12 da Lei 8.212/91?

Resposta: Não. O exercício de mandato eletivo por aposentado configura nova relação jurídica previdenciária, impondo filiação obrigatória ao RGPS e recolhimento da contribuição pelo agente político, independentemente do regime de previdência anterior, conforme § 2° do art. 3° da Portaria MTP n° 1.467/2022, da Portaria MTP n° 1.467 de 2022, do art. 13 da Lei 8.212/91, da Consulta consubstanciada no Acórdão 1507/2025 – TCU, que aplica-se simetricamente a este caso, e do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 691 e 1065;

II - Não sendo devida a contribuição previdenciária para o Regime Geral de Previdência Social – INSS, de militares aposentados que ocupam cargos eletivos, tendo em vista que os mesmos já contribuem sobre seus benefícios de aposentadoria para um Regime Próprio de Previdência Social, não será igualmente exigida a contribuição patronal?

Resposta: Questão prejudicada, posto que, como evidenciado na resposta 1, é devida a contribuição do segurado e, por consequência, a contribuição patronal.

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

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

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

Plenário Virtual, 12 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual n° 3.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

APOSENTADORIA
RPPS - REGRA DE TRANSIÇÃO - PONTUAÇÃO

PROCESSO Nº : 510339/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 567/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Mangueirinha. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Regra de transição com sistema de pontos. Fracionamento de idade e tempo de contribuição para somatório. Distinção entre requisitos mínimos e cálculo da pontuação. Precedente deste Tribunal sobre fracionamento em contexto diverso. Previsão constitucional e legal para contagem por frações no sistema de pontos. Segurança jurídica, isonomia e uniformidade administrativa. Resposta positiva com condicionantes.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA[1], em tese, visando a orientação sobre a possibilidade de contagem fracionada de idade (meses/dias) para pontuação em regras de transição de aposentadoria voluntária e abono de permanência no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), nos seguintes termos[2]:

> É juridicamente admissível, à luz da Lei nº 13.183/2015, da Emenda Constitucional nº 103/2019 e da Lei Complementar nº 233/2021, bem como das regras de transição previstas nas ECs nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005, considerar o fracionamento da idade (em meses e/ou dias) para fins de cômputo da pontuação mínima exigida para a concessão de aposentadoria voluntária e/ou abono de permanência aos servidores públicos municipais vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)?

O CONSULENTE relata que a dúvida decorre da necessidade de uniformização interpretativa após a Emenda Constitucional nº 103/2019, especialmente quanto ao modo de apuração do componente etário no sistema de pontos (somatório de idade e tempo de contribuição), indagando se é juridicamente possível considerar frações de idade para compor a pontuação mínima. Acostou parecer jurídico de sua Procuradoria-Geral sustentando que, nas fórmulas de pontuação, a idade atua como variável numérica somável ao tempo de contribuição, admitindo-se cômputo proporcional para preservar exatidão do cálculo e evitar distorções, desde que o critério seja uniforme e formalmente disciplinado, e concluindo pela viabilidade do fracionamento para a finalidade consultada.[3]

1 CONSULENTE.
2 Peça 3, fl. 2.
3 Peça 4.

A autuação e distribuição — por sorteio — foram formalizadas pela Diretoria de Protocolo, via Termo de Distribuição nº 4256/25 - DP[4].

Ato contínuo, pelo Despacho nº 1061/25 - GCFSC[5], com base na norma regimental interna deste Tribunal, reconheci a admissibilidade da presente Consulta[6] e determinei o seu encaminhamento à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para informar sobre a existência de prejulgados ou decisões reiteradas sobre o tema[7].

Em resposta, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 113/25 - SJB[8]) apontou o precedente específico julgado pelo Acórdão nº 761/2010 do Tribunal Pleno[9], no qual se concluiu pela impossibilidade de fracionamento de idade e tempo em meses/dias, em razão da ausência de previsão normativa e da vedação constitucional de tempo ficto[10].

Na sequência, por meio do Despacho nº 1614/25 - GCFSC, afastei a incidência do art. 313, § 4º, do Regimento Interno[11] e determinei a remessa dos autos à Coordenadoria de Atos de Pessoal e ao Ministério Público de Contas, respectivamente.[12]

Manifestando-se conclusivamente, a Coordenadoria de Atos de Pessoal (Instrução nº 26833/25 - COAP) distinguiu o precedente do Tribunal Pleno indicado pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, ponderando que o sistema de pontos admite apuração por frações, e concluiu ser juridicamente admissível considerar frações (meses/dias) exclusivamente para o somatório de pontos (idade + tempo de contribuição), sem afastar os requisitos mínimos cumulativos exigíveis para aposentadoria voluntária e abono de permanência no RPPS municipal.[13]

Por fim, o douto Ministério Público de Contas (Parecer nº 399/25 - PGC), na parte opinativa, acompanhou o entendimento técnico, delimitando que as frações

4 Peça 5.
5 Peça 6.
6 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:
I - ser formulada por autoridade legítima;
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese. (...)
Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade. (...)
7 Art. 313. (...) § 2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator.
8 Peça 8.
9 Consulta n.º 333688/09.
10 Constituição Federal. Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.
§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.
11 Art. 313. (...) § 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.
12 Peça 9.
13 Peça 10.

se aplicam apenas ao cálculo do somatório de pontos, sem extensão aos requisitos mínimos cumulativos, condicionando a aplicação à incorporação local da regra de transição correspondente e advertindo quanto à necessidade de verificação da regularidade do vínculo previdenciário.[14]

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A questão apresentada é específica: definir se, em regra de transição estruturada em sistema de pontos, a 'idade' pode ser computada com frações (meses/dias) para fins de pontuação mínima, ou se deve limitar-se a anos completos.

Para solução adequada, é indispensável separar dois planos: (**1**) os requisitos mínimos cumulativos (idade mínima, tempo mínimo de contribuição e demais condições constitucionalmente exigidas); e (**2**) a metodologia de apuração da pontuação (somatório idade + tempo), que atua como requisito adicional e de calibragem do momento de implementação do benefício.

Há um cenário interpretativo restritivo, sustentado pela leitura literal do precedente indicado pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, no qual o Acórdão nº 761/2010 do Tribunal Pleno rejeitou o fracionamento de idade e tempo em meses/dias por ausência de previsão normativa e por incompatibilidade com a vedação de tempo de contribuição fictício (art. 40, § 10, Constituição Federal)[15]. Se a hipótese dos autos fosse idêntica à então apreciada, a solução tenderia a ser a mesma, inclusive por prudência hermenêutica em matéria previdenciária excepcional.

Entretanto, o caso presente tem recorte material distinto: a Consulta não pretende 'flexibilizar' idade mínima nem criar tempo de contribuição fictício, mas sim definir o grau de precisão do cálculo quando a pontuação é apurada por somatório de variáveis que, na prática previdenciária, decorrem de datas e períodos mensuráveis em dias (e meses). Esse deslocamento é relevante: computar frações para pontuação, quando baseado em tempo real e idade real, não equivale a instituir tempo ficto, desde que permaneçam intocados e plenamente exigíveis os requisitos mínimos cumulativos do regime.

Também é relevante observar que, no impulso processual que conferi aos autos, afastei a incidência do art. 313, § 4º, do Regimento Interno, o que reforça que o precedente indicado, embora importante como parâmetro de cautela, não encerra automaticamente a matéria no recorte atual, justificando instrução técnica e manifestação ministerial específicas.

14 Peça 11.

15 CONSULTA – ART. 3º DA EC 47/05; FRACIONAMENTO DOS ANOS DE CONTRIBUIÇÃO E DE IDADE EM MESES E DIAS – IMPOSSIBILIDADE – FORMA DE CÁLCULO NÃO PREVISTA, HÁ MUITO ABANDONADA (E VEDADA – ART. 40, § 10, DA CF) PELO ORDENAMENTO JURÍDICO. (Consulta n.º 333688/09, Acórdão n.º 761/2010, Tribunal Pleno, Rel. Fernando Augusto Mello Guimarães, julgado em 11/03/2010, veiculado em 26/03/2010 no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - DETC).

Nesse ponto, a solução que melhor preserva coerência sistêmica é a delineada pela Coordenadoria de Atos de Pessoal e pelo Ministério Público de Contas: admitir frações exclusivamente para o somatório de pontos, sem que isso opere como atalho para o atendimento dos requisitos mínimos cumulativos. A distinção proposta é juridicamente consistente porque: (i) evita que a pontuação seja artificialmente afetada por arredondamentos, preservando isonomia material entre servidores em situações temporalmente muito próximas; (ii) impede que o fracionamento seja usado para 'antecipar' idade mínima, tempo mínimo de contribuição, efetivo exercício no serviço público ou tempo no cargo; e (iii) mantém aderência à vedação constitucional de tempo fictício, uma vez que o cômputo se dá sobre frações efetivas de tempo e idade, não sobre períodos inexistentes.

Conforme esclareceu a Coordenadoria de Atos de Pessoal, a própria Emenda Constitucional nº 103/2019, ao instituir regras de transição baseadas em sistema de pontos, determinou expressamente que a idade e o tempo de contribuição sejam apurados em dias para fins de cálculo do somatório, nos termos do art. 4º, § 3º[16], o que evidencia que o fracionamento não apenas é admissível, como integra a metodologia constitucionalmente prevista para a apuração da pontuação.

Quanto à aplicação prática, entendo ser correto condicionar a orientação à existência de disciplina normativa local que incorpore a regra de transição correspondente no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) municipal, pois a implementação concreta depende do arranjo legislativo do respectivo ente federativo, respeitados os parâmetros constitucionais e a simetria mínima do sistema. Para resguardar segurança jurídica e impessoalidade, a metodologia deve ser formalizada (ato normativo municipal ou ato administrativo geral do RPPS), com critério uniforme de apuração (preferencialmente em dias, por maior precisão), vedadas escolhas casuísticas.

Em outras palavras, essa hipótese pode ser aplicada quando o próprio Município tiver previsto, em sua legislação do RPPS, a regra de transição com sistema de pontos. Além disso, para evitar dúvidas e tratamentos diferentes entre servidores, é necessário que o Município ou o órgão gestor do regime próprio defina previamente, em norma geral, como esse cálculo será feito, adotando um único critério para todos (por exemplo, contagem em dias), sem decisões 'caso a caso'.

16 Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:
I - 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;
II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;
III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;
IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e
V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.
[...]
§ 3º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se referem o inciso V do caput e o § 2º.

Por fim, procede o alerta ministerial de que a resposta à Consulta não suprime a necessidade de controle de juridicidade do vínculo previdenciário: a aplicação de regra de transição e de abono de permanência pressupõe a adequada vinculação ao RPPS e o atendimento dos pressupostos constitucionais do regime, devendo o gestor do regime próprio verificar a regularidade do enquadramento antes de qualquer concessão.

Diante disso, entendo que devem ser seguidas as manifestações da Coordenadoria Técnica e do ilustre Procurador-Geral de Contas, com resposta afirmativa, delimitada ao uso de frações apenas para o somatório de pontos, preservando os requisitos mínimos cumulativos e condicionando a aplicação a disciplina normativa local uniforme.

2.1 VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta, para respondê-la nos seguintes termos:

Questão: É juridicamente admissível, à luz da Lei nº 13.183/2015, da Emenda Constitucional nº 103/2019 e da Lei Complementar nº 233/2021, bem como das regras de transição previstas nas ECs nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005, considerar o fracionamento da idade (em meses e/ou dias) para fins de cômputo da pontuação mínima exigida para a concessão de aposentadoria voluntária e/ou abono de permanência aos servidores públicos municipais vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)?

Resposta: Sim. Para os municípios que tenham incorporado, em sua legislação do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), regra de transição em sistema de pontos equivalente à prevista na Emenda Constitucional nº 103/2019, é juridicamente admissível considerar as frações de idade e de tempo de contribuição (adotando-se critério uniforme em meses ou dias) exclusivamente para fins de cálculo do somatório de pontos exigido para a concessão de aposentadoria voluntária ou abono de permanência, sem prejuízo do cumprimento cumulativo dos requisitos mínimos constitucionais aplicáveis (idade mínima, tempo mínimo de contribuição, efetivo exercício no serviço público e tempo no cargo) e da necessária verificação da regularidade do vínculo previdenciário no RPPS.

Transitada em julgado a decisão, determino a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas atribuições regimentais.

Após, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para os fins previstos no art. 252-C do Regimento Interno.

Por fim, determino o encerramento[17] do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento[18].

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e responder à Consulta nos seguintes termos:

I - Questão: É juridicamente admissível, à luz da Lei nº 13.183/2015, da Emenda Constitucional nº 103/2019 e da Lei Complementar nº 233/2021, bem como das regras de transição previstas nas ECs nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005, considerar o fracionamento da idade (em meses e/ou dias) para fins de cômputo da pontuação mínima exigida para a concessão de aposentadoria voluntária e/ou abono de permanência aos servidores públicos municipais vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)?

Resposta: Sim. Para os municípios que tenham incorporado, em sua legislação do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), regra de transição em sistema de pontos equivalente à prevista na Emenda Constitucional nº 103/2019, é juridicamente admissível considerar as frações de idade e de tempo de contribuição (adotando-se critério uniforme em meses ou dias) exclusivamente para fins de cálculo do somatório de pontos exigido para a concessão de aposentadoria voluntária ou abono de permanência, sem prejuízo do cumprimento cumulativo dos requisitos mínimos constitucionais aplicáveis (idade mínima, tempo mínimo de contribuição, efetivo exercício no serviço público e tempo no cargo) e da necessária verificação da regularidade do vínculo previdenciário no RPPS;

II - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas atribuições regimentais;

III - encaminhar à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para os fins previstos no art. 252-C do Regimento Interno;

17 Regimento Interno. Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator

18 Regimento Interno. Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (...)
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

IV - determinar o encerramento[19] do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento[20].

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

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

Plenário Virtual, 12 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

19 Regimento Interno. Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator

20 Regimento Interno. Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (...)
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

ÁREA DE LITÍGIO
ESCOLA - CRIAÇÃO - ASSENTAMENTO

PROCESSO Nº	:	429230/25
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERESSADO	:	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
RELATOR	:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 263/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Educação. Escolas em terrenos não regularizados. Possibilidade de investimentos públicos, diretos ou via cooperação, para assegurar o direito fundamental à educação, desde que adotadas cláusulas de proteção ao erário e instrumentos formais que garantam destinação educacional, fiscalização e reversão.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO (SEED) na qual busca orientação sobre a possibilidade de o Estado realizar investimentos em escolas em áreas de litígio vinculadas ao MST, criadas para garantir o acesso à educação de estudantes residentes em áreas rurais e assentamentos. Atualmente, nove escolas atendem 1.261 alunos, mas muitas funcionam em estruturas precárias erguidas pelas próprias comunidades, situadas em imóveis litigiosos ou sem regularidade fundiária.

A SEED explica que, embora a parceria com a ASSOCIAÇÃO DE COOPERAÇÃO AGRÍCOLA DO ESTADO DO PARANÁ (ACAP) permita a contratação de profissionais locais, o Estado está impedido de investir em obras ou benfeitorias devido ao precedente do Acórdão TCE/PR nº 1165/2023, que considerou irregular aplicar recursos públicos em imóveis sobre os quais o Estado não detém competência ou domínio.

Diante das limitações estruturais e da necessidade de assegurar o direito fundamental à educação, a consulta questiona em que condições o Estado poderia realizar investimentos nesses imóveis ou edificações – diretamente ou via termo de cooperação – e requer manifestação sobre a interpretação correta da legislação aplicável para garantir a conformidade dos atos administrativos futuros.

Assim, diante das supostas limitações legais para investir em escolas situadas em áreas litigiosas ou irregulares, a SEED apresenta o seguinte questionamento:

> Considerando que as limitações são insuperáveis em curto/médio prazo e a necessidade de garantir o atendimento aos estudantes, em que condições o Estado poderia realizar investimentos no imóvel ou na edificação? Esse

> investimento poderia ocorrer de forma direta ou via termo de cooperação com entidades?

O Parecer Jurídico juntado aos autos (peça nº 4) conclui ser juridicamente possível a aplicação de recursos públicos para viabilizar a educação nas escolas em terrenos não regularizados, com fundamento no direito constitucional à educação (art. 6º da CF) e na Resolução SEED nº 614/2004. A manifestação admite tanto a destinação direta de recursos quanto por meio de termos de cooperação técnica com entidades parceiras.

No Despacho nº 1209/25-GCMRMS (peça 08) admiti a Consulta e determinei o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, para o cumprimento do disposto no art. 313, § 2º, do Regimento Interno.

A Informação nº 77/25 (peça 7), da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca do TCE-PR, apresentou dois precedentes relevantes sobre a aplicação de recursos públicos em imóveis com situação jurídica irregular, como aqueles utilizados por escolas em áreas de litígio:

> 1 Acórdão nº 1165/2023 – TCE/PR: Respondeu consulta do Município de Porto Barreiro, entendendo ser inviável a aplicação de verbas públicas para construção ou reforma de escolas em terrenos particulares em litígio judicial, mesmo quando localizados em acampamentos de trabalhadores rurais sem-terra. Esse precedente possui força vinculante e fundamenta o atual impedimento de investimentos diretos do Estado nas escolas itinerantes.
> 2 Acórdão nº 756/2006 – TCE/PR: Autorizou a utilização de recursos do FUNDEF para construção de quadras esportivas em escolas municipais, demonstrando um entendimento mais flexível quanto à destinação de recursos vinculados à educação — embora em contexto diverso e sem litígio fundiário.

Além disso, citou julgado do TJPR (Apelação Cível nº 0000533-10.2023.8.16.0170), que determinou a continuidade do fornecimento de energia elétrica em assentamento irregular, com base nos princípios constitucionais da dignidade humana e do serviço essencial, ainda que sem força vinculante. Esse precedente contribui para sustentar a possibilidade de prestação estatal em áreas sem regularização fundiária, quando em defesa de direitos fundamentais.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, pelo Despacho nº 971/25 (peça nº 12), manifestou que o tema da consulta possui impacto direto nas fiscalizações em andamento, especialmente no que tange à aplicação de recursos públicos em imóveis com situação jurídica irregular. Por essa razão, solicitou que, após o julgamento da consulta pelo Tribunal, os autos lhe sejam encaminhados para ciência e eventuais providências no âmbito de sua atuação fiscalizatória.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, pela Instrução nº 421/25-CAIS (peça 13), conclui que, em tese, o Estado pode realizar investimentos ou despesas de capital em imóveis municipais destinados a estabelecimentos

educacionais por meio de instrumentos formais de cooperação, como convênios. Para tanto, o ajuste deve conter cláusulas específicas que: (i) vinculem de forma obrigatória e exclusiva os recursos à finalidade educacional; (ii) prevejam a reversão ou indenização ao Estado caso haja descumprimento contratual; (iii) garantam a prerrogativa de fiscalização do uso dos recursos. Ressalta, contudo, que permanece vedado o investimento de recursos públicos estaduais em áreas de litígio fundiário, conforme entendimento firmado no Acórdão nº 1165/23 do Tribunal Pleno.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer n. 295/25 (peça 14), preliminarmente, propôs que a PGE se manifestasse previamente porque a consulta envolve matéria própria da consultoria jurídica do Executivo, o parecer da SEED foi assinado por servidora em cargo exclusivamente comissionado, e não identificou claramente a legislação aplicável, o que exigiria análise jurídica prévia mais completa. Quanto ao mérito, manifesta-se no sentido de que, embora sejam possíveis transferências de recursos para despesas de capital por meio de parcerias formalizadas sob a Lei nº 13.019/2014, é vedado repassar verbas para imóveis particulares em litígio, conforme o Pleno deste Tribunal já decidiu, no Acórdão nº 1165/23-STP, dotado de força normativa.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A presente consulta, formulada pela Secretaria de Estado da Educação (SEED), busca esclarecer em que condições o Estado pode realizar investimentos em escolas situadas em terrenos não regularizados vinculadas ao MST, atualmente instaladas em imóveis precários, muitas vezes litigiosos ou sem regularidade fundiária. O ponto central da controvérsia consiste em saber se tais investimentos violariam o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), especialmente no Acórdão nº 1165/23-STP, que veda aportes diretos do poder público em bens sobre os quais o Estado não detenha domínio, posse pacífica ou respaldo contratual.

2.1 DAS PRELIMINARES

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 295/25, sugeriu, em sede preliminar, a oitiva da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), sob o fundamento de que a matéria envolve atribuição constitucional típica daquele órgão. Argumentou, ainda, que o parecer técnico juntado aos autos foi elaborado por servidora comissionada, sem a chancela da consultoria jurídica da PGE, e que não houve enfrentamento expresso das normas jurídicas aplicáveis.

Entretanto, a preliminar deve ser afastada. A matéria exige resposta célere e eficaz diante da urgência imposta pela garantia do direito fundamental à educação

de 1.261 estudantes atendidos em escolas em áreas de litígio. Além disso, a competência para controle da legalidade dos atos administrativos e para proteção do erário é prerrogativa constitucional própria do TCE-PR, sendo sua manifestação autônoma, legítima e suficiente à luz da jurisprudência, especialmente em temas de fiscalização da gestão pública. Acrescente-se que os autos já contam com robusta instrução técnica e jurídica realizada internamente pelas unidades da Corte, como a CAIS e a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, afastando o risco de decisão sem amparo técnico. O formalismo sugerido na preliminar contraria os princípios da eficiência e da prioridade absoluta (CF, art. 227), que exigem respostas rápidas e eficazes por parte do Estado.

Por fim, ainda que se alegue que a consulta versa sobre caso concreto, o art. 311, §1º, do Regimento Interno autoriza o conhecimento da matéria, com apresentação de resposta em tese, quando presente relevante interesse público, hipótese incontestável quando se trata da proteção ao direito à educação de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e geográfica.

2.2 DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 assegura às crianças e aos adolescentes tratamento jurídico especial, reconhecendo-os como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento. No tocante à educação, o artigo 227 impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar com absoluta prioridade os direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, entre outros, garantindo-lhes o pleno desenvolvimento, a dignidade e a proteção contra toda forma de negligência, discriminação ou violência.

Já o artigo 205 estabelece a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Tem como finalidade o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O artigo 208, por sua vez, especifica os deveres do Estado na garantia do ensino, dentre eles: educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos; e acesso aos níveis mais elevados de ensino segundo a capacidade de cada um. O parágrafo 1º do mesmo artigo é categórico ao dispor que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Essas disposições reforçam que a efetivação do direito à educação de crianças e adolescentes não é faculdade da Administração, mas imposição constitucional concreta, dotada de prioridade absoluta, que não pode ser afastada por entraves formais, como litígios possessórios ou insegurança fundiária. O dever estatal é o

de garantir a oferta imediata, contínua e adequada da educação, com os meios estruturais necessários, inclusive por meio de investimentos em infraestrutura física onde houver necessidade comprovada.

2.3 DO FUNDAMENTO NORMATIVO E EDUCACIONAL

Do ponto de vista normativo e educacional, a análise da possibilidade de investimento público em escolas situadas em terrenos não regularizados deve necessariamente partir da normatização específica do Conselho Nacional de Educação. O Parecer CNE/CEB nº 14/2011, homologado pelo Ministério da Educação, refere-se à controvérsia apresentada na Consulta nº 23001.000073/2011-58, que questiona a interpretação e aplicação das normas educacionais relativas ao direito de matrícula e permanência de estudantes em situação de itinerância, especialmente crianças, adolescentes e jovens pertencentes a grupos sociais como trabalhadores circenses, ciganos, indígenas, nômades, entre outros.

Mais especificamente, o questionamento apresentado pelo Conselho Municipal de Educação de Canguçu/RS dizia respeito à dificuldade enfrentada para matricular alunos circenses, diante da curta permanência desses estudantes em uma localidade, da ausência de documentos escolares e da lentidão dos mecanismos de reclassificação.

A dúvida central, portanto, girava em torno de como garantir, com segurança jurídica e efetividade, o acesso e permanência na educação básica desses estudantes, em consonância com o direito constitucional à educação, frente à ausência de regulamentação específica para a matrícula de pessoas em condição de itinerância.

As conclusões do Parecer CNE/CEB nº 14/2011, homologado pelo MEC, foram as seguintes:

> 1. Reconhecimento do direito à educação de estudantes em situação de itinerância: (i) O direito à matrícula, permanência e conclusão da educação básica é um direito fundamental e incondicional, garantido pela Constituição Federal, pelo ECA, pela LDB e por tratados internacionais ratificados pelo Brasil; (ii) a ausência de documentação escolar ou de residência fixa não pode ser utilizada como impedimento ao acesso à escola.
> 2. Dupla obrigação do Poder Público: (i) assegurar a matrícula, permanência e conclusão dos estudos na educação básica, respeitando as necessidades específicas do estudante; (ii) proteger o estudante contra qualquer forma de discriminação que possa comprometer o exercício de seus direitos fundamentais.
> 3. Diretrizes para matrícula e permanência. As escolas devem: (i) garantir matrícula imediata, sem exigir documentos prévios; (ii) informar a presença desses estudantes ao Conselho Tutelar; (iii) emitir memorial escolar ou relatório para permitir o acompanhamento do percurso educacional; (iv) acolher estudantes sem documentação anterior, inserindo-os em turmas conforme a idade e utilizando estratégias pedagógicas adequadas.
> 4. Responsabilidades dos sistemas de ensino e do MEC: (i) desenvolver programas específicos de escolarização e profissionalização para populações itinerantes (como escolas de acampamento); (ii) garantir que a matrícula

> possa ocorrer fora do calendário regular; (iii) promover levantamento de dados e definir normas complementares específicas; (iv) apoiar a formação de professores com conteúdos e metodologias adequadas à realidade sociocultural desses estudantes.
> 5. Vinculação à emissão de alvarás: a matrícula das crianças, adolescentes e jovens deve ser condição para expedição do alvará de funcionamento de empreendimentos de diversão itinerante (circos, por exemplo).
> 6. Validade do domicílio: reconhece-se que trabalhadores itinerantes e suas famílias possuem domicílio legal conforme os arts. 70 a 73 do Código Civil, o que valida sua matrícula em escolas da localidade onde forem encontrados.
> 7. Formação docente: instituições de ensino superior devem incluir na formação inicial e continuada de professores conteúdos voltados ao atendimento das especificidades pedagógicas e culturais das populações itinerantes.

Essas conclusões consolidam um entendimento protetivo e inclusivo, afirmando que nenhuma condição de área de litígio pode justificar a negação do direito à educação.

Assim, o Parecer CNE/CEB nº 14/2011 deve ser acolhido como fundamento normativo complementar à consulta apresentada pela SEED, pois ele transforma a obrigação do Estado em prover infraestrutura adequada às escolas em áreas de litígio de uma decisão discricionária em um dever constitucional objetivo e prioritário.

Primeiramente, o parecer reconhece expressamente a existência de uma população específica — crianças e adolescentes em áreas de litígio — exigindo do poder público políticas educacionais adaptadas à sua realidade. Esse reconhecimento impõe um dever jurídico de concretização, e não mera opção administrativa.

Em segundo lugar, o parecer determina que o atendimento educacional a essa população demanda a construção de estruturas específicas, como as escolas de acampamento, rompendo com a tese de que a precariedade atual possa ser tratada como permanente ou suficiente. A omissão em promover essas obras, diante da existência de estudantes em locais com estrutura insuficiente, representa violação direta ao direito fundamental à educação.

Além disso, o parecer rebate frontalmente a lógica de abstenção estatal por motivos fundiários, afirmando que não se pode negar o acesso ou a permanência na educação sob o pretexto de que o imóvel está em litígio ou não é formalmente regularizado.

O poder público, conforme a Constituição, deve agir com absoluta prioridade para proteger crianças e adolescentes (art. 227 da CF), e o atendimento educacional digno não pode ser refém de questões patrimoniais que se arrastam por anos.

Por fim, ao vincular o direito à educação à dignidade da pessoa humana e ao princípio da não discriminação, o parecer do CNE reafirma que a falta de investimento em estruturas adequadas em razão da condição de itinerância ou irregularidade fundiária configura violação de direitos fundamentais.

Logo, sua aplicação no caso objeto da consulta da SEED é imprescindível para legitimar e orientar a atuação estatal em conformidade com a Constituição e as diretrizes educacionais nacionais.

2.4 DO PRECEDENTE RESTRITIVO DO ACÓRDÃO Nº 1165/23-STP E DA DIVERGÊNCIA

A despeito do entendimento acima exposto, no julgamento da Consulta nº 111352/22, o TCE-PR, por maioria, firmou posicionamento, conforme Acórdão nº 1165/23-STP, no sentido de que é vedado o investimento público em imóveis não regularizados, ainda que vinculados à educação, sob pena de enriquecimento ilícito do particular e lesão ao erário. Fundamentou-se, para tanto, no art. 1.255 do Código Civil e no art. 10 da Lei nº 8.429/92 (antiga LIA), ao afirmar que eventual incorporação de benfeitorias no imóvel configuraria ato de improbidade administrativa.

Na oportunidade, apesar de ao final ter prevalecido o entendimento que veda o investimento direto em áreas de litígio, em voto divergente defendi uma interpretação mais aderente aos fundamentos constitucionais ao priorizar a realização de direitos fundamentais sociais, especialmente o direito à educação, frente a temores de responsabilização patrimonial que, embora legítimos, não podem servir de óbice à atuação estatal quando esta se dá nos estritos limites da legalidade e voltada à efetivação de garantias constitucionais.

Destaquei que o direito à educação, sobretudo na infância e adolescência, reveste-se de prioridade absoluta, conforme o art. 227 da Constituição Federal e deve orientar as decisões administrativas e de controle. Essa prioridade não é meramente programática, mas impõe deveres positivos ao Estado, entre eles a oferta adequada de infraestrutura para viabilizar o acesso, a permanência e a qualidade do ensino para populações vulneráveis. Nessa lógica, a vedação genérica ao investimento público em imóveis litigiosos, sem considerar o contexto social e educacional concreto, transforma o princípio da legalidade em barreira à efetivação de direitos fundamentais.

Ainda argumentei que, sob uma ótica de razoabilidade e proporcionalidade, o investimento estatal em imóvel não regularizado pode ser legitimado quando inserido em programa de governo, com respaldo em previsão orçamentária e precedido de avaliação técnica que comprove o interesse público envolvido. Ressaltei que a própria Administração Pública realiza, rotineiramente, reformas estruturais em imóveis locados, como no caso de delegacias, escolas e unidades de saúde, sem que isso configure, por si só, violação à legislação ou dano ao erário, desde que observadas garantias contratuais e cláusulas de proteção do interesse público. Essa analogia serve para demonstrar que o controle externo não deve ser exercido com rigidez desproporcional, ignorando os contextos de vulnerabilidade e a necessidade de respostas ágeis e eficazes do Estado.

A interpretação do voto vencido, nesse sentido, visava reequilibrar a equação entre legalidade e efetividade, colocando o direito à educação no centro da análise e atribuindo à Administração o dever de buscar soluções criativas, seguras e legalmente viáveis para concretizar esse direito, mesmo em contextos fundiários complexos.

2.5 DA CRÍTICA AO VOTO PROFERIDO NO ACÓRDÃO Nº 1165/23-STP

O Acórdão nº 1165/23-STP, ao proibir investimentos públicos em escolas situadas em áreas litigiosas, falha ao subordinar o direito fundamental à educação, com prioridade absoluta garantida pela Constituição, a normas patrimoniais infraconstitucionais. Essa decisão legitima a omissão estatal, ignora alternativas jurídicas seguras de mitigação de riscos e desconsidera normas específicas, como o Parecer CNE/CEB nº 14/2011, que impõe o dever de estruturação de escolas para populações em áreas de litígio. Com isso, compromete-se a efetividade do direito à educação e aprofunda desigualdades sociais e regionais.

A aplicação cega do artigo 1.255 do Código Civil, sem ponderação com os deveres constitucionais mais elevados, compromete a legitimidade e efetividade das políticas públicas educacionais em contextos de vulnerabilidade.

O voto vencido então proferido e os demais pareceres técnicos que instruem a presente consulta demonstram que é possível, sim, garantir segurança jurídica e proteção ao erário sem sacrificar o atendimento urgente e prioritário à população estudantil em áreas irregulares.

Cabe, portanto, reavaliar o precedente do Acórdão nº 1165/23-STP à luz da Constituição, da legislação educacional e da jurisprudência, orientada à máxima efetividade dos direitos sociais.

2.6 DA SOLUÇÃO JURÍDICA POSSÍVEL: COOPERAÇÃO E INSTRUMENTOS FORMAIS

A CAIS e o MPC, na instrução, convergem na indicação de que, embora o investimento direto em imóveis litigiosos deva ser evitado, há formas jurídicas seguras e válidas para a execução de políticas públicas educacionais em áreas sem domínio estatal. Ambas as unidades propõem o uso de instrumentos de cooperação formal, como convênios entre entes federados e termos de fomento com entidades privadas sem fins lucrativos, desde que observadas cláusulas de segurança jurídica, como:

a) vinculação exclusiva dos recursos à finalidade educacional;

b) cláusula de reversão ou indenização em caso de descumprimento;

c) prerrogativa de fiscalização estatal contínua.

Destaca-se que a Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC) prevê expressamente a possibilidade de custeio de

despesas de capital por meio de Termos de Fomento. Desde que cumpridos os requisitos do art. 35 do MROSC, não há impedimento legal para repasse de recursos públicos com essa finalidade.

2.7 DO PRECEDENTE DO TJPR E DA PREVALÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A já citada jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), na Apelação Cível nº 0000533-10.2023.8.16.0170, ao julgar o caso do Assentamento Recanto Feliz, fornece importante precedente à luz da prevalência dos direitos fundamentais em contextos de irregularidade fundiária. Naquele caso, a concessionária de energia elétrica alegou que, por se tratar de área ocupada irregularmente, não poderia realizar ou manter a ligação do serviço público essencial. O TJPR afastou essa alegação, decidindo pela continuidade do fornecimento de energia elétrica com fundamento direto no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF). A Corte reafirmou que a ausência de regularização fundiária não poderia servir como justificativa para suprimir direitos essenciais à vida e ao mínimo existencial da população residente.

O raciocínio empregado pelo TJPR pode e deve ser estendido ao caso da construção ou reforma de escolas em áreas de litígio, pois ambos os contextos envolvem o dever do Estado de efetivar direitos fundamentais de forma incondicionada e não discriminatória, mesmo diante de entraves formais. Enquanto no caso do Assentamento o direito ameaçado era o acesso contínuo à energia elétrica — serviço público essencial —, no caso das escolas de acampamento trata-se da efetivação do direito à educação de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, cujas famílias se encontram em áreas precárias e, muitas vezes, litigiosas.

O art. 205 da Constituição Federal estabelece que a educação é um direito de todos e um dever do Estado, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Já o art. 227 impõe ao Estado o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade absoluta, o direito à educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), por sua vez, reforça que os sistemas de ensino devem assegurar condições mínimas de qualidade e permanência na escola, o que inclui, inequivocamente, a existência de infraestrutura física.

Nesse contexto, a precariedade fundiária não pode ser invocada como escudo para justificar a omissão do Estado. A mera existência de litígio sobre o domínio ou posse da terra não anula o fato de que há, sobre ela, comunidades vivas, com crianças e adolescentes que dependem da ação estatal para ter acesso ao seu direito à educação. Impor a essas populações o ônus da regularização como pré-condição para acessar serviços públicos essenciais equivale a um retrocesso social e à violação do princípio da vedação ao não retrocesso em matéria de direitos fundamentais.

Portanto, assim como no caso da COPEL, o Estado deve agir em favor da efetividade dos direitos humanos e sociais, garantindo infraestrutura escolar mínima, ainda que em caráter provisório ou mediante instrumentos jurídicos que resguardem o erário. Negar esse investimento com base apenas em questões fundiárias transfere ao cidadão vulnerável uma responsabilidade que é, na verdade, do Poder Público.

O precedente do TJPR, ainda que não vinculante ao Tribunal de Contas, é altamente persuasivo e demonstra que o Judiciário paranaense tem reconhecido que os direitos fundamentais não podem ser relativizados por entraves meramente patrimoniais.

2.8 DO ARCABOUÇO NORMATIVO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARANÁ (CEE) PARA A OFERTA EDUCACIONAL EM ACAMPAMENTOS DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM-TERRA

O Conselho Estadual de Educação, por meio do Parecer CEE/PR nº 1.012/2003, aprovado pela Resolução CEE/PR nº 614/2004, autorizou a implantação de Escolas Itinerantes nos acampamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra no Estado do Paraná, estabelecendo diretrizes específicas quanto ao funcionamento, supervisão e manutenção dessas unidades escolares, como experimento pedagógico no sistema de ensino paranaense.

Posteriormente, o Parecer CEE/Bicameral nº 185/2024 apreciou o Relatório de Avaliação das ações da SEED voltadas à implementação da Proposta do Ciclo de Formação Humana nas Escolas Itinerantes, relativo aos anos de 2021 e 2022, e determinou, entre outras providências, que a Secretaria: (i) garanta suporte à continuidade da proposta pedagógica no Ensino Fundamental e Médio, com acompanhamento das classes intermediárias; (ii) promova melhorias na estrutura física e pedagógica, a fim de qualificar o trabalho de docentes e alunos; (iii) assegure o acompanhamento permanente das atividades pelos Núcleos Regionais de Educação, com emissão de relatórios anuais; (iv) busque a formalização de termos de colaboração entre os entes federados para assegurar condições adequadas de funcionamento das escolas; e (v) encaminhe, bienalmente, avaliação das atividades das Escolas-Base e Itinerantes que desenvolvem a proposta. Determinou-se, ainda, o envio do Parecer à SEED para adoção das providências cabíveis.

Esse conjunto de atos normativos constitui marco relevante no reconhecimento do direito à educação das populações residentes em acampamentos, assegurando a continuidade dos estudos de crianças e jovens em situação de itinerância.

A partir deles, restou expressamente regulamentada a atuação conjunta da SEED e da entidade parceira, tal como a ASSOCIAÇÃO DE COOPERAÇÃO AGRÍCOLA DO ESTADO DO PARANÁ (ACAP), atribuindo à Secretaria o dever permanente de

coordenar, supervisionar e assegurar, de forma contínua, "o aperfeiçoamento da infraestrutura física e pedagógica" destinada ao atendimento dos estudantes em escolas de acampamento.

2.9 CONCLUSÃO

A atuação do Estado deve ser orientada pelo princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais. É possível, e constitucionalmente exigível, que o Estado promova investimentos em infraestrutura escolar, mesmo em terrenos não regularizados, em imóveis públicos ou particulares, desde que:

a) haja interesse público comprovado;

b) sejam adotadas cláusulas contratuais de proteção ao erário;

c) o investimento esteja inserido em programa de governo com previsão orçamentária;

d) o repasse seja realizado por meio de instrumento formal, assim entendido como o meio jurídico que regula a transferência de recursos públicos e define obrigações entre os partícipes. Tais instrumentos garantem a formalidade, a transparência, a fiscalização e o controle da destinação e aplicação dos recursos, conforme exigido pela legislação.

No caso de repasses a entidades do terceiro setor ou a entes públicos, esses instrumentos incluem:

a) Termo de fomento: utilizado para parcerias com organizações da sociedade civil voltadas à consecução de finalidades de interesse público, com atuação propositiva da entidade privada;

b) Convênio: firmado entre entes públicos ou entre ente público e organização da sociedade civil, quando há mútua colaboração e interesse recíproco;

c) Termo de cooperação: empregado quando não há repasse financeiro, mas existe compartilhamento de responsabilidades, estrutura ou atuação coordenada para alcançar objetivos comuns.

Quando se tratar de entidade com fins lucrativos, o repasse de recursos públicos somente pode ocorrer por meio de contrato administrativo, normalmente precedido de licitação, garantindo observância aos princípios da legalidade, isonomia e eficiência; admitida a dispensa ou inexigibilidade apenas em hipóteses legais específicas.

A Administração Pública pode, ainda, celebrar contrato de locação com cláusula de benfeitorias autorizadas, o qual permite a realização de reformas estruturais em imóveis alugados, desde que as obras sejam necessárias à adequada prestação do serviço público (como em escolas, delegacias ou unidades de saúde), haja cláusulas contratuais que garantam a reversão das benfeitorias ao patrimônio do locador sem ônus para a Administração, ou indenização em caso de saída; seja observada

a justificativa técnica e econômica da intervenção, e haja previsão orçamentária e respaldo jurídico na instrução processual.

Assim, o dever do gestor público, neste contexto, é buscar soluções juridicamente viáveis, seguras e eficazes e não se omitir diante da vulnerabilidade social das comunidades atendidas.

Portanto, a consulta formulada pela SEED deve, desta forma, ser respondida de forma afirmativa, com as devidas balizas jurídicas e administrativas, de modo a compatibilizar legalidade, segurança jurídica e efetividade do direito à educação.

2.10 VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento e resposta à presente consulta nos seguintes termos:

PERGUNTA: Considerando que as limitações são insuperáveis em curto/médio prazo e a necessidade de garantir o atendimento aos estudantes, em que condições o Estado poderia realizar investimentos no imóvel ou na edificação? Esse investimento poderia ocorrer de forma direta ou via termo de cooperação com entidades?

RESPOSTA: Sim, é possível realizar investimentos, inclusive em terrenos não regularizados, desde que a ação esteja fundamentada na obrigação constitucional de garantir o direito à educação, com respaldo em programa de governo e previsão orçamentária. Para segurança jurídica e proteção ao erário, recomenda-se a formalização por meio de instrumento formal com cláusulas que assegurem a destinação exclusiva à finalidade educacional, prerrogativa de fiscalização e previsão de reversão ou indenização ao Estado em caso de descumprimento.

Após o julgamento, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral De Fiscalização (CGF), considerando eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização.

Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, encerrem-se os autos, nos termos do art. 398 do RI.

3 DO VOTO VISTA (CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA)

Nos termos do art. 46, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[1], c/c art. 446, *caput*, do Regimento Interno[2], apresento voto em função de vista dos autos que me foi concedida na Sessão de 04/02/2026 do Tribunal Pleno.

A meu sentir a consulta não atende ao requisito dos incisos II e III do art. 38 da Lei

1 Art. 46. Proferido o relatório do processo ou voto do Relator, os Conselheiros, Auditores, quando em substituição, e o Procurador Geral, poderão requerer vistas dos autos, pelo prazo máximo de 4 (quatro) sessões consecutivas, observado o disposto no art. 55, desta lei.

2 Art. 446. Na fase de discussão, qualquer Conselheiro ou Auditor convocado poderá pedir vista do processo, sendo facultado ao representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas fazer o mesmo pedido.

Complementar Estadual nº 113/2005[3], uma vez que, em relação a escolas itinerantes que atendem alunos ligados ao MST, o consulente limitou-se a indagar em que condições o Estado poderia realizar investimentos em imóvel ou em edificação, considerando que as limitações são insuperáveis em curto/médio prazo e a necessidade de garantir o atendimento aos estudantes, bem como se esse investimento poderia ocorrer de forma direta ou via termo de cooperação com entidades.

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a quem também compete responder a consultas em tese de matéria de sua jurisdição:

> [...] Não se conhece de consulta que não apresenta com exatidão o questionamento que pretende ver respondido (Res. Nº 22.419, de 19/09/2006, rel. Min. Carlos Ayres Britto.)
> Consulta eleitoral - inadequação. A consulta eleitoral pressupõe dúvida plausível quanto ao alcance de preceito da legislação, não servindo ao endosso de certa prática, pois o órgão que a responde surge, ao mesmo tempo, como o derradeiro a pronunciar-se no campo de possível conflito de interesses. (Ac. de 12/06/2012 no Cta nº 91390, rel. Min. Marco Aurélio.)
> Consulta. Formulada a consulta mediante teor que não permita a compreensão, forçoso é assentar o não conhecimento. (Ac. de 11/04/2012 no Cta nº 4226, rel. Min. Marco Aurélio.)
> Consulta. Ausência. Especificidade. - Se o questionamento formulado pelo consulente não detém a especificidade necessária, de modo a permitir um preciso enfrentamento da questão, não há como responder à consulta, porquanto seriam exigidas suposições e interpretações casuísticas [...] (Res. Nº 23.135, de 15/09/2009, rel. Min. Arnaldo Versiani.).

A jurisprudência do TSE também elucida as razões do rigor no conhecimento de consultas, já que a generalização do questionamento pode gerar múltiplas respostas e soluções distintas para o mesmo caso, o que tornaria juridicamente inútil a resposta:

> Consulta. [...]. Inelegibilidade de prefeito municipal. Peculiaridades. Não conhecimento. 1. A atribuição legal estabelecida no art. 23, XII, do Código Eleitoral deve ser exercida com cautela, de forma a não gerar dúvidas ou desigualdades no momento da aplicação da lei aos casos concretos. 2. Os parâmetros para o conhecimento das consultas devem ser extremamente rigorosos, sendo imprescindível que os questionamentos sejam formulados em tese e, ainda, de forma simples e objetiva, sem que haja a possibilidade de se dar múltiplas respostas. (Ac. de 07/02/2012 na Cta nº 172450, rel. Min. Gilson Dipp.)
> Consulta. Eleições 2004. Não se conhece da consulta quando formulada em termos muito amplos, em virtude de ser possível uma diversidade de hipóteses que podem reclamar soluções distintas. (Res. Nº 21.776, de 27/05/2004, rel. Min. Ellen Gracie; no mesmo sentido a Res. Nº 22.247, de 08/06/2006, rel. Min. Carlos Ayres Britto.).
> Consulta. Eleição 2004. Elegibilidade. Parentesco. Município distinto.

3 Art. 38. A consulta deverá atender aos seguintes requisitos:
I – ser formulada por autoridade legítima;
II – conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida;
III – versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas;
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.

> Ausência de formulação. [...] III – Impede o conhecimento da consulta a formulação de itens não claros, com termos tão amplos, que possam alcançar diversas hipóteses, os quais podem reclamar soluções distintas. (Res. N° 21.662, de 16/03/2004, rel. Min. Peçanha Martins.).
> Preliminar. Não conhecimento. Desatendidos os pressupostos do art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral. 1. A presente consulta não pode ser conhecida, quando a indagação a ser respondida admite a ressalva de que a situação seja examinada caso a caso. 2. Ademais, eventual resposta desta Corte Eleitoral a esta consulta poderia redundar, em última análise, em manifestação acerca de conjuntura concreta, o que desborda do escopo previsto para essa seara. 3. Consulta não conhecida. (Ac. de 20/05/2014 no Cta n° 98861, rel. Min. Laurita Vaz.).
> CONSULTA. MATÉRIA ELEITORAL. FORMULAÇÃO AMPLA. NÃO CONHECIMENTO. 1. Não se conhece da consulta quando formulada em termos muito amplos, em virtude de ser possível uma diversidade de hipóteses que podem reclamar soluções distintas. 2. Precedentes do Tribunal Superior Eleitoral. 3. Consulta não conhecida. (TRE-CE, Consulta em Matéria Eleitoral n° 11.144, de 13/06/2006, Rel. Juiz Celso Albuquerque Macedo).

Não é demais lembrar que a jurisprudência do TSE firma a posição em relação a consultas eleitorais sem que o art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral[4] (Lei Federal n° 4.737/1965) estipule critérios tão específicos como os da Lei Orgânica do TCE/PR. Portanto, não há razão para não adotar o mesmo rigor na Corte de Contas em relação ao que se faz na justiça eleitoral.

Nesse diapasão, minha tendência seria votar pelo não conhecimento da consulta. Atesto que essas preocupações, conquanto tenham natureza processual, buscam evitar que seja fornecida resposta genérica que não atenda aos anseios do consulente.

Com a devida vênia, parece-me que o voto do relator justamente recai nessa possibilidade, tanto que se vale dos ditames constitucionais para fundamentar sua opinião. Além disso, o relator também trouxe à colação populações itinerantes que não são ligadas ao MST (ciganos, por exemplo), o que a meu ver extrapola o objeto da consulta.

A Resolução SEED 106/20045 estabelece que haverá uma escola base estadual

4 Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior,
(...)
XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político;

5 Súmula: Autoriza a Implantação da Escola Itinerante nos acampamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra , que terá como mantenedor o Governo do Estado do Paraná e como Escola Base o Colégio Estadual Iraci Salete Strozak – Ensino Fundamental e Médio, do NRE de Laranjeiras do Sul, a partir do ano letivo de 2004.
O Secretário de Estado da Educação, no uso das atribuições, considerando o disposto na LDB no 9394/96, Resolução no 01/02 – CNE/CEB, Parecer no 1012/03 do Conselho Estadual de Educação,
RESOLVE:
Art. 1° Autorizar a Implantação da Escola Itinerante nos acampamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, que terá como mantenedor o Governo do Estado do Paraná e como Escola Base o Colégio Estadual Iraci Salete Strozak – Ensino Fundamental e Médio, localizado no Assentamento Marcos Freire, no Município de Rio Bonito do Iguaçu, do NRE de Laranjeiras do Sul, a partir do ano letivo de 2004, com a oferta de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio, Educação Profissional e Educação de Jovens e Adultos.
§ 1° Para garantir a estrutura e o funcionamento da Proposta Pedagógica da Escola Itinerante, a Unidade Escolar citada no artigo servirá como Escola Base e será responsável pelo registro, guarda e expedição da documentação escolar do aluno assim como pelo suporte legal e pedagógico.
§ 2° A Prática Pedagógica será desenvolvida no local onde estão os alunos da Escola Itinerante.
§ 3° O mantenedor tem a obrigatoriedade legal de garantir recursos físicos e humanos e a capacitação dos

para prestar o apoio às escolas itinerantes e o consulente aduz que o deslocamento dos alunos para as escolas regulares não seria possível, sem explicar os motivos disso. Embora o Acórdão no 1165/2023-Pleno tenha estabelecido restrições à aplicação de recursos municipais – o consulente era da esfera municipal – entendo que não são aplicáveis à esfera estadual, ainda que o meu sentir como cidadão não acolha a aplicação de dinheiro público em propriedade privada, ainda mais quando sob litígio. Deixo de propor soluções, posto que não cabe a este Tribunal de contas formular políticas públicas.

Dessa forma, acompanho o relator, esclarecendo que, a despeito do caráter genérico de sua resposta, esta permite atender, ainda que de forma muito limitada, ao que foi perguntado pelo consulente, reforçando que eventuais desvios e irregularidades sejam devidamente ressarcidos e apurados pelos órgãos envolvidos.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em CONHECER a Consulta formulada, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Pergunta: Considerando que as limitações são insuperáveis em curto/médio prazo e a necessidade de garantir o atendimento aos estudantes, em que condições o Estado poderia realizar investimentos no imóvel ou na edificação? Esse investimento poderia ocorrer de forma direta ou via termo de cooperação com entidades?

Resposta: Sim, é possível realizar investimentos, inclusive em terrenos não regularizados, desde que a ação esteja fundamentada na obrigação constitucional de garantir o direito à educação, com respaldo em programa de governo e previsão orçamentária. Para segurança jurídica e proteção ao erário, recomenda-se a formalização por meio de instrumento formal com cláusulas que assegurem a destinação exclusiva à finalidade educacional, prerrogativa de fiscalização e previsão de reversão ou indenização ao Estado em caso de descumprimento;

II - encaminhar, após o julgamento, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), considerando eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização;

III - determinar, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, o encerramento do processo nos termos do art. 398 do RI.

---

educadores no programa de formação permanente.
§ 4º A implantação concedida no caput do artigo deverá ser acompanhada pelo Conselho Estadual de Educação com base em relatórios anuais a serem apresentados em outubro de 2004 e outubro de 2005.
§ 5º A autorização para funcionamento do Ensino citado no caput do artigo, exceto o que a Escola Base já oferta, será efetivada em processo próprio.
Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos LIVIO FABIANO SOTERO COSTA e CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

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

Tribunal Pleno, 11 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 3.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

ATA DE REGISTRO DE PREÇOS
PRORROGAÇÃO - SALDO RESIDUAL - EXECUÇÃO

PROCESSO Nº	:	636432/23
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	MUNICÍPIO DE CANDÓI
INTERESSADO	:	ALDOINO GOLDONI FILHO, MAURICIO ROBERTO RIVABEM, MUNICIPIO DE CAMPO LARGO, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
RELATOR	:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 392/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Prorrogação de ata de registro de preços para execução de saldo residual ou renovação da totalidade do quantitativo inicialmente previsto. Necessidade de previsão em edital e em ata. Pela possibilidade, desde que demonstrada a manutenção do preço vantajoso, previamente abordada pelo gestor responsável dentro do Plano Anual de Contratações (PCA) da entidade e preenchidos os demais requisitos tidos por essenciais em normativa própria. Regulamentação por meio de decreto. Pelo reconhecimento da aplicabilidade do artigo 125 da NLL e seus percentuais para acréscimos quantitativos aos contratos derivados de atas de registro de preços.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta inicialmente formulada pelo Município de Candói, representado por seu Prefeito, Aldoíno Goldoni Filho, por intermédio da qual busca ver aclarados os tópicos abaixo individualizados:

> a) No caso de prorrogação da vigência de ata de registro de preços nos termos do artigo 84 da Lei 14.133/2021, apenas o quantitativo não executado da ata acompanha a prorrogação ou o quantitativo deve ser renovado ao saldo inicialmente pactuado?
> b) Com relação ao sistema de registro de preços regidos pela Lei Federal nº 14.133/2021, na hipótese de 100% do que foi registrado em ata ter sido convertido em contrato, considerando necessidade do ente contratante, seria possível então a realização de acréscimo deste contrato nos percentuais definidos pelo artigo 125 da Lei 14.133/2021?

8Em decorrência de alertas vertidos respectivamente pela CGM e pela CAIS, em processos de consulta cuja temática tangencia a matéria acima discorrida, uma de autoria do Município de Ponta Grossa (nº 81748-8/23) e a outra do Município de Campo Largo (nº 32955-3/25), optou-se por promover o pertinente apensamento dos autos, passando a integrar o escopo deste expediente também os subsequentes questionamentos:

> 1 a) legislação municipal poderá regulamentar a renovação dos quantitativos registrados?
> b) Quais seriam os limites?
> b.1. O saldo remanescente?
> b.2 O quantitativo original?
> b.3 O valor correspondente ao que foi gasto no período anterior?
> c) qual seria a forma instrumental? Decreto ou Lei?
> 2 a) No ato da prorrogação da vigência da ata de registro de preços poderá haver a renovação dos quantitativos registrados?

O expediente principal foi recebido (peça nº 07) e então submetido à Secretaria de Jurisprudência e Biblioteca que, em sua Informação nº 135/23 (peça nº 09), acusou a presença de alguns Acórdãos que, apesar de não se amoldarem especificamente ao caso ora consultado, poderão auxiliar no deslinde das questões centrais propostas pelo mesmo.

Ato contínuo, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização certificou a existência de impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas, o que a motivou a solicitar que depois do julgamento, retornem os autos para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessário às demais unidades técnicas (peça nº 13).

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal, em opinativo materializado na Instrução nº 77/25 (peça nº 15), assim se posicionou acerca colocações constantes dos autos principais:

> a) Sim. Em caso de prorrogação da vigência de ata de registro de preços, nos termos do artigo 84 da Lei 14.133/2021, apenas o quantitativo não executado da ata acompanha a prorrogação, não havendo possibilidade de renovação dos quantitativos, por expressa determinação legal.
> b) Sim. Tendo em vista a diferença entre a ata e o contrato, caso o total do objeto da ata seja convertido em contrato, nos termos da previsão normativa para os contratos, é possível a realização de acréscimo quantitativo a este contrato nos percentuais do artigo 125 da Lei 14.133/2021.

Já quanto às dúvidas suscitadas nos autos em apenso, concluiu pontualmente que:

> a) O Município tem a competência estabelecida no artigo 30 incisos I e II da Constituição Federal para normatizar as questões conforme sua autonomia. Da mesma forma, também pela Constituição Federal, os Tribunais de Contas têm a primazia da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta, de modo que as consultas – conforme a legislação – podem balizar a atuação de seus jurisdicionados.
> Assim, estes entes federados devem observância às deliberações em consulta respondidas pelo TCE/PR com quórum qualificado, conforme Lei Complementar Estadual 113/2005, art. 41.
> Em relação a renovação dos quantitativos em prorrogação de ata de registro de preços, esta Coordenadoria entende como contrário ao próprio espírito da Lei 14.133/21 tal sistemática, conforme argumentação vertida na resposta à questão A) no item 3.1.1 desta Consulta, a qual se remete.

b) A prorrogação das atas de registro de preços se dará para esgotamento dos saldos remanescentes que não foram consumidos na execução de seu prazo original. Assim, esgotado o prazo de 1 (um) ano da ata de registro de preços, poderá haver a sua prorrogação por até mais 1 (um) ano, nos termos do instrumento convocatório, desde que seja para o esgotamento do saldo que não foi utilizado neste período.
c) Em que pese a previsão da Constituição para que os Municípios editem suas próprias leis em caso de interesse local (art. 30, I e II); a regulamentação da Lei de Licitações poderá ser realizada pelo Chefe do Poder Executivo com a edição de Decreto regulamentar, nos termos do art. 84, IV da CF/88 para fiel execução da lei.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, como se extrai do Parecer nº 7/25-PGC (peça nº 16), exteriorizou conclusões conforme a seguir trasladado:

Autos nº 636432/23:
a) No caso de prorrogação da vigência de ata de registro e preços nos termos do artigo 84 da Lei 14.133/2021, apenas o quantitativo não executado da ata acompanha a prorrogação ou o quantitativo deve ser renovado ao saldo inicialmente pactuado?
Havendo a prorrogação da ata de registro de preços, nos termos da Lei nº 14.133/21, a qual terá duração de um ano, sendo aditável por igual período, entende-se que o quantitativo deverá ser renovado em montante equivalente ao inicialmente pactuado.
A possibilidade de renovação, no entanto, deverá ser condicionada à:
a) manutenção da vantajosidade do preço;
b) previsão expressa no instrumento convocatório;
c) que tal possibilidade de prorrogação tenha sido tratada pelo gestor responsável dentro do Plano Anual de Contratações (PCA) da entidade; e
d) a prorrogação somente poderá ocorrer se a ata a ser aditivada ainda estiver vigente.
b) Com relação ao sistema de registro de preços regidos pela Lei Federal nº 14.133/2021, na hipótese de 100% do que foi registrado em ata ter sido convertido em contrato, considerando necessidade do ente contratante, seria possível então a realização de acréscimo deste contrato nos percentuais definidos pelo artigo 125 da Lei 14.133/2021?
Não há possibilidade de acréscimo de quantitativo nos termos questionados, havendo vedação expressa sobre tal prática no art. 2310, do Decreto nº 11.462/23 (o qual regulamenta o SRP no âmbito da Administração Pública Federal).
O acréscimo a que se refere o art. 125, diz respeito às alterações unilaterais decorrentes de contrato. A ARP é procedimento prévio e auxiliar à licitação, e, portanto, o fornecedor se obrigaria a manter as condições propostas tão somente no limite do quantitativo ofertado e lá registrado.
Alternativamente, se esgotados os quantitativos constantes da Ata de Registro de Preços, pode o gestor autorizar a sua prorrogação, reestabelecendo o prazo e quantitativos inicialmente previstos (desde que cumpridos os requisitos listados no questionamento anterior, acerca da manutenção do valor vantajoso, previsão no instrumento convocatório etc).
Autos nº 817488/23:
a) Legislação municipal poderá regulamentar a renovação dos quantitativos registrados?
Conforme disposto no art. 1º da Lei nº 14.133/2021, tal lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Tal normativa, portanto, possui caráter nacional e tais regras devem ser observadas por todos os entes subnacionais mencionados.

> Desta forma, assuntos de interesse local, assim como particularidades que demandem normatização, poderão ser objeto de regulamentação, desde que se apresentem em consonância com as normas gerais.
> b) Quais seriam os limites?
> b.1. O saldo remanescente?
> b.2 O quantitativo original?
> b.3 O valor correspondente ao que foi gasto no período anterior?
> Resposta nos termos dos itens "a" e "b" dos autos nº 636432/23, supra.
> b) Qual seria a forma instrumental? Decreto ou Lei? Considerando que no caso em tela a consulta foi realizada por Prefeito Municipal, a operacionalização da regulamentação deverá ser realizada por meio de Decreto Municipal, sendo este o instrumento utilizado para detalhar leis já existentes, visando soluções de âmbito local.

Dada a relevância do escopo de análise e a divergência de opiniões esboçadas pela unidade técnica e pelo *Parquet* de Contas, solicitei a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (peça 17), a qual assim se materializou (peça 21):

> (a) havendo a prorrogação da ata de registro de preços o quantitativo deverá ser renovado em montante equivalente ao inicialmente pactuado, desde que a referida ata ainda esteja vigente, bem como que, além da comprovação da manutenção da vantajosidade, haja previsão expressa no instrumento convocatório e que tal possibilidade de prorrogação tenha sido tratada pelo gestor responsável dentro do Plano Anual de Contratações (PCA) da entidade; e
> (b) a ata de registro de preços não admite o acréscimo de quantitativo previstos nos arts. 124 e 125 da Lei Federal de Licitações. Todavia, os contratos celebrados a partir da ata de registro de preços individualmente considerados podem ser objeto dos acréscimos mencionados nos arts. 124 e 125 da Lei Federal de Licitações, desde que exista quantitativo disponível na ata de registro de preço em questão.

Após o que, a CAIS e o MPjTC reiteraram na íntegra o conteúdo de seus atos anteriores.

Por fim, como resultado do incidental e já referido apensamento da consulta nº 32955-3/25, cuja indagação central reside em dúvida pontual e objetiva compreendida e abordada na instrução já encerrada, mostrou-se desnecessário dar nova tramitação ao expediente.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em atenção ao disposto no artigo 311 do Regimento Interno desta C. Corte de Contas e como já certificado nos r. Despachos nos 1216/23-GCDA (peça nº 07), 1783/23-GCLIB (peça 06 do processo nº 81748-8/23) e 745/25-FAMG (peça 06 do processo nº 32955-3/25), corroboro o preenchimento das premissas de admissibilidade para recebimento das presentes consultas, razão pela qual ingresso no mérito das questões apresentadas, essencialmente destinadas a sanar dúvidas a respeito, de modo resumido, das implicações da prorrogação da ata de registro de preços, de seus quantitativos e das alterações unilaterais dos contratos dela derivados.

De plano, tomo a liberdade de transcrever os excertos legais que regem a matéria, ambos extraídos da Lei nº 14.133/22:

> Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.
> Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

Dito isso, avanço nos pormenores das dúvidas relatadas, registradas nos autos nos 63643-2/23, 81748-8/23 e 32955-3/25.

a) No caso de prorrogação da vigência de ata de registro de preços nos termos do artigo 84 da Lei 14.133/2021, apenas o quantitativo não executado da ata acompanha a prorrogação ou o quantitativo deve ser renovado ao saldo inicialmente pactuado?

Inobstante fundamentado e irretocável opinativo desenvolvido pela Coordenadoria de Gestão Municipal, entendo que as ponderações trazidas pelo *Parquet* de Contas e pela Procuradoria-Geral do Estado encontram-se mais alinhadas com a realidade inerente ao universo das licitações.

Neste ponto, cabe a realização de um breve histórico legislativo.

Inicialmente, sob a égide da Lei nº 8.666/93[1], a regulamentação do Sistema de Registro de Preços deu-se pelo Decreto nº 7.892/2013, que, em seu artigo 12, § 1º, assim preconizava:

> Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.
> § 1º É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

Com a superveniência da Nova Lei de Licitações, o decreto em destaque foi revogado pelo de nº 11.462/2023, cuja nova redação inclui apenas vedação referente a acréscimos aos quantitativos postos na ata de registro de preços (artigo 23), sem qualquer restrição expressa à renovação do quantitativo, o que deu ensejo a percepções absolutamente restritivas.

Em detalhado estudo, pude concluir que tal linha de interpretação mais limitadora está adstrita a este decreto federal e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, mostrando-se de certo modo isolada e superada por grande parte

1 Que em seu artigo 15, § 3º, III, previa que o sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições: (...) III – validade do registro não superior a um ano.

das normativas encontradas em território nacional, bem como em posicionamentos firmados em esfera doutrinária e jurisprudencial.

Vale frisar que a própria Advocacia-Geral de União emitiu orientação nos mesmos termos que doravante passo a defender:

> 12. Voltando ao caso concreto em questão e à dúvida lançada pela Coordenação-Geral de Aquisição e Distribuição de Alimentos, questiona-se, então, se a prorrogação das atas de registro de preços mencionadas no item 2.1 da Nota Técnica nº 32/2024 (SEI 15929670) pressupõe a manutenção do quantitativo inicial, possibilitando a aquisição tão somente do que não foi adquirido no primeiro ano, ou permite replicar o quantitativo integral para o período da prorrogação.
> 13. Ora, certo é que o sistema de registro de preços, conforme argumenta Ricardo Marcondes[2], pressupõe uma convicção, fundada em critérios objetivos, de que se contratará o valor estimado no ano de vigência da ata. Então, se o Direito foi respeitado, ressalvadas situações excepcionais, a regra é que se contrate o total do quantitativo inicialmente previsto. Supor que a prorrogação exigiria manter o quantitativo inicial tem por efeito negar, regra geral, a possibilidade de prorrogação. Esta só se viabilizaria quando houvesse equívoco inicial da estimativa ou quando a estimativa fosse alterada por fatores supervenientes.
> 14. Nesse sentido, se o legislador autorizou a prorrogação por igual período, autorizou também a duplicação do quantitativo inicialmente previsto. Em outras palavras, permitiu estabelecer para o segundo ano igual quantitativo estabelecido para o primeiro ano. Logo, na presente situação concreta, a prorrogação das atas permitirá a aquisição, no ano seguinte, do quantitativo duplicado. A estimativa inicial, portanto, não pode se referir à prorrogação, mas tão somente ao que se pretende contratar no ano de vigência da ata. Em suma, a estimativa é anual. Se houver prorrogação da ata, ocorre a replicação da estimativa para o ano seguinte.
> 15. Este também é o posicionamento de Ronny Charles[3]. Argumenta o autor que se extrai da própria Lei nº 14.133/2021 a anualidade do planejamento. O plano de contratações deverá ser anual (§ 1º, art. 12) e o próprio planejamento das compras deve considerar a expectativa de consumo anual (art. 40), do que resulta que a expectativa de consumo para a ARP deve respeitar também a anualidade.
> 16. Segundo o autor, interpretar que a prorrogação admitida para ARP deva ser compreendida como uma prorrogação em sentido estrito (inadmitindo, portanto, a renovação dos quantitativos) induz o agente público competente a projetar o quantitativo previsto anualmente para um período de 24 meses, para resguardar utilidade à prorrogação da ata de registro de preços. Tal postura induziria um planejamento impreciso e provavelmente seria recebida como uma indicação falsa ou superestimada do quantitativo pretendido pela Administração. Além do mais, essa posição afrontaria o princípio da anualidade do orçamento, induzindo o gestor responsável a ampliar a periodicidade da projeção de demanda.
> 17. Esclarece também o autor que a previsão, constante no art. 23 do supracitado Decreto federal, de vedação de acréscimos nos quantitativos estabelecidos na ata de registro de preços, está relacionada ao aumento quantitativo dos itens previstos originalmente na ARP. Veja-se o texto do art. 23, in verbis:
> Vedação a acréscimos de quantitativos
> Art. 23. Fica vedado efetuar acréscimos nos quantitativos estabelecidos na ata de registro de preços.

> 18. Diferentemente, a questão aqui suscitada envolve a possibilidade de renovação dos quantitativos registrados, em modelagem similar à adotada outrora para os serviços contínuos. Nessas situações, a expressão prorrogação é utilizada em sentido amplo, significando na verdade uma "renovação" do prazo, segundo ensina Ronny.
> 19. A propósito, é importante registrar o posicionamento, sobre o tema em questão, da Coordenação-Geral Jurídica de Serviços sem Mão de Obra Exclusiva, desta Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública SCGP, no PARECER n. 00400/2024/CGSEM/SCGP/CGU/AGU, proferido no NUP 00693.000903/2024-15, in verbis:
> 16. O raciocínio é semelhante ao que ocorre na prorrogação dos contratos de serviços contínuos. Nessa hipótese, quando há a prorrogação do prazo de vigência, renovam-se os quantitativos dos serviços contratados. Entende-se que está havendo uma renovação do contrato, tanto no prazo quanto nos quantitativos. É onde a doutrina costuma apontara distinção entre renovação e prorrogação. (...)
> 17. Por essa linha, a vedação do art. 23 do Decreto nº 11.462, de 2023, não é óbice à renovação dos quantitativos da ata de registro de preços no momento da renovação para um novo período de vigência de um ano. Assim, da mesma forma como ocorre nos contratos de serviços contínuos, a renovação da relação firmada entre as partes não ocasiona acréscimo quantitativo ao objeto contratado, trata-se de uma "repetição" da relação original.
> 20. Por fim, é importante destacar a necessidade de previsão expressa no edital e na ata de registro de preços para que seja possível a prorrogação da ata de registro de preços e a respectiva renovação dos quantitativos. Conforme defendem Antonio Cecílio Moreira Pires e Aniello Parziale[4], em caso de silêncio no ato convocatório, não será possível a dilação do prazo de vigência do compromisso. Ressaltam também os autores que a prorrogação da ata de registro de preços deverá ocorrer dentro do prazo de sua vigência, não sendo possível que ocorra após a expiração do lapso de vigência. Logo, é necessário que a possibilidade de renovação dos quantitativos na prorrogação da ata de registro de preços seja tratada no planejamento da contratação.
> 21. Nesse contexto, veja-se a propósito o enunciado nº 42 do Conselho da Justiça Federal:
> Enunciado 42 - No caso de prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços, atendidas as condições previstas no art. 84 da Lei n. 14.133/2021, as quantidades registradas poderão ser renovadas, devendo o tema ser tratado na fase de planejamento da contratação e previsto no ato convocatório.

Encerrada esta essencial introdução, imprescindível rememorar que a nova lei inovou ao prever a possibilidade de prorrogação diretamente em seu corpo, mantendo a vigência da data pelo prazo máximo de um ano, desde que evidenciado o preço vantajoso.

Destarte, razoável presumir que a intenção do legislador, tal qual ocorreu em diversas passagens da legislação em comento, buscou incorporar previsões esparsas e entendimentos estabelecidos doutrinariamente, utilizados na prática sem a devida prescrição em lei, a fim de modernizar a atuação administrativa na seara das licitações e, sobretudo, priorizar a eficiência constitucionalmente resguardada como princípio regente da administração pública.

Dentro deste espírito e em sentido contrário ao que vem defendido na esfera federal, ressalto que se encontra plenamente vigente no Paraná o Decreto nº 10.086/2022 – PR, responsável por regulamentar, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

Não obstante não tenha aplicação direta aos 399 municípios que integram o Estado do Paraná, pode ser utilizado como norte para as respostas almejadas pelos consulentes.

Tal decreto, em seu artigo 299, permite que no ato de prorrogação da vigência da ata de registro de preços poderá haver a renovação dos quantitativos registrados, até o limite do quantitativo original.

Igualmente, o artigo 104 do Decreto 701/2023, de mais um jurisdicionado desta Corte, qual seja o Município de Curitiba, dispõe em seu artigo 104 que o prazo de vigência da ARP será de 1 (um) ano, contado a partir do 1º dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, no Portal de Compras do Município e no Diário Oficial Eletrônico - Atos do Município de Curitiba, e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que conveniente, oportuno e comprovado que as condições e o preço permanecem vantajosos.

Já os artigos 130 e 131 preceituam que:

> Art. 130. O prazo de vigência da ARP será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que haja:
> I - interesse e necessidade pública da manutenção da ARP;
> II - anuência do fornecedor que tenha seu preço registrado;
> III - quantitativo disponível na ARP;
> IV - vantajosidade para a Administração;
> V - comprovação da regularidade fiscal, social, trabalhista e FGTS da contratada, por meio de certidões ou cadastro municipal atualizado;
> VI - informação sobre o desempenho da contratada;
> VII - declaração do fornecedor que não foi declarado inidôneo por qualquer esfera federativa e de que não está suspenso de licitar ou impedido de contratar com o Município;
> VIII - informação do gestor se existe processo sancionatório em trâmite e, se houver, em que estágio se encontra;
> IX - informação sobre existência de processos em trâmite que tenham como objeto alteração de valores contratuais.
> Parágrafo único. Quando da análise da vantajosidade, o órgão gerenciador deverá levar em consideração as atualizações dos valores previstos na ARP.
> Art. 131. No ato de prorrogação da vigência da ARP poderá haver a renovação dos quantitativos registrados até o limite do quantitativo original, vedado qualquer acréscimo.
> § 1º O ato de prorrogação da vigência da ARP deverá indicar expressamente o prazo de prorrogação e o quantitativo a ser renovado.
> § 2º Deverá ser publicado termo aditivo à ARP com todos os seus requisitos, indicação de se tratar de prorrogação.
> (sem grifos no original)

Na mesma linha, o Tribunal de Contas de Santa Catarina, em decisão materializada no Acórdão nº 913/2025, lavrado em processo de consulta submetida a seu crivo, consolidou juízo no sentido de reconhecer:

> 1. É admitida a prorrogação da vigência de Ata de Registro de Preços, nos termos do art. 84 da Lei n. 14.133/2021, desde que comprovado que os preços permanecem vantajosos para a Administração, mediante nova pesquisa de preços e justificação formal.
> 2. A prorrogação da ata pode ser acompanhada da renovação dos quantitativos originalmente registrados, ou seja, da previsão de disponibilização de igual quantidade de itens ou serviços para o novo período de vigência, desde que atendidos simultaneamente os seguintes requisitos:
> a) Exista previsão expressa no edital da licitação e na própria ata quanto à possibilidade de prorrogação da vigência por igual período e da renovação do quantitativo, em atenção aos princípios da publicidade, da transparência e da vinculação ao edital, estabelecidos no art. 5º da Lei n. 14.133/2021;
> b) A contratação do bem ou serviço seja devidamente planejada, preferencialmente com a inclusão no Plano de Contratações Anual – PCA - correspondente ao novo exercício, nos termos do art. 12, VII, da Lei n. 14.133/2021;
> c) Seja realizada análise técnica fundamentada, com base no consumo efetivo durante a vigência anterior e nas necessidades projetadas para o novo período, que demonstre que os quantitativos a serem renovados são proporcionais e adequados à estimativa de demanda atual em função de consumo e utilização prováveis;
> d) Seja realizada nova pesquisa de preços, nos termos do art. 23 da Lei n. 14.133/2021, demonstrando a vantajosidade da manutenção da ata, e o gestor responsável ateste formalmente, em despacho motivado, que os preços e demais condições permanecem favoráveis à Administração;
> e) O fornecedor detentor da ata manifeste concordância expressa com a prorrogação da vigência e com a renovação dos quantitativos, reafirmando seu compromisso de fornecimento nas mesmas condições anteriormente pactuadas, conforme previsto no art. 83 da Lei n. 14.133/2021;
> f) A prorrogação da vigência e a renovação dos quantitativos sejam formalizadas por meio de instrumento adequado (termo aditivo) celebrado dentro do prazo de 3. A possibilidade de renovação dos quantitativos não constitui acréscimo contratual, mas sim uma extensão da relação originalmente pactuada, com fundamento na interpretação sistemática da Lei n. 14.133/2021, sendo necessária a regulamentação do ente ou consórcio público autorizando expressamente tal prática.

Aproveito a pertinência temática para já inserir na corrente resposta aquelas alusivas às inquirições contidas no protocolo em apenso, nos seguintes termos:

a) legislação municipal poderá regulamentar a renovação dos quantitativos registrados?

b) Quais seriam os limites?

b.1. O saldo remanescente?

b.2 O quantitativo original?

b.3 O valor correspondente ao que foi gasto no período anterior?

c) qual seria a forma instrumental? Decreto ou Lei?

Consoante se pôde extrair dos instrumentos supra referidos, a regulamentação pode ser dar por meio de decretos, nos exatos termos das condições anteriormente discriminadas.

Com suporte em todo o exposto, proponho como resposta:

Em caso de prorrogação de vigência da ata de registro de preços, devidamente autorizada pelo artigo 84 da NLL, pode ser incluído apenas o quantitativo eventualmente remanescente ou, então, renovado em sua totalidade aquele inicialmente previsto na ata, desde que tal possibilidade conste expressamente do edital e da própria ata.

Tal opção deve ser exercida dentro do prazo vigência original da ata, ou seja, antes de expirado seu prazo ou esgotado o seu objeto, o que ocorrer antes, vir acompanhada da demonstração da manutenção do preço vantajoso e previamente abordada pelo gestor responsável dentro do Plano Anual de Contratações (PCA) da entidade.

Por fim, havendo interesse da municipalidade, pode realizar a regulamentação da Lei nº 14.133/22 por meio de Decreto do Poder Executivo, com a finalidade de traçar critérios e exigências específicas de forma complementar.

b) Com relação ao sistema de registro de preços regidos pela Lei Federal nº 14.133/2021, na hipótese de 100% do que foi registrado em ata ter sido convertido em contrato, considerando necessidade do ente contratante, seria possível então a realização de acréscimo deste contrato nos percentuais definidos pelo artigo 125 da Lei 14.133/2021?

Pelo teor da pergunta, reputo prudente iniciar minhas considerações destacando que a prorrogação da ata de registro de preços não deve se confundir com eventuais acréscimos a serem tratados em esfera exclusivamente contratual.

Desse modo, no âmbito contratual, quer oriundo de modalidade de licitação do artigo 28 ou dos procedimentos auxiliares do artigo 78, são inteiramente aplicáveis as disposições do "Capítulo VII - da alteração dos contratos e dos preços", o que abarca o artigo 125 ao dispor que:

> Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do *caput* do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

Diante do exposto, VOTO:

I - Por conhecer as consultas em exame, para, no mérito, esboçar resposta unificada no sentido de:

a) Em caso de prorrogação de vigência da ata de registro de preços, devidamente autorizada pelo artigo 84 da NLL, pode ser incluído apenas o quantitativo eventualmente remanescente ou, então, renovado em sua totalidade aquele inicialmente previsto na ata, desde que tal possibilidade conste expressamente do edital e da própria ata.

Tal opção deve ser exercida dentro do prazo vigência original da ata, ou seja, antes de expirado seu prazo ou esgotado o seu objeto, o que ocorrer antes, vir acompanhada da demonstração da manutenção do preço vantajoso e previamente abordada pelo gestor responsável dentro do Plano Anual de Contratações (PCA) da entidade.

Por fim, havendo interesse da municipalidade, pode realizar a regulamentação da Lei nº 14.133/22 por meio de Decreto do Poder Executivo, com a finalidade de traçar critérios e exigências específicas de forma complementar.

b) na seara contratual, quer oriunda de modalidade de licitação do artigo 28 ou dos procedimentos auxiliares do artigo 78, são plenamente aplicáveis as disposições do "Capítulo VII - da alteração dos contratos e dos preços", o que inclui o artigo 125.

II - por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno;

III - por encaminhar o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos exatos termos do Despacho nº 873/23 (peça nº 13); e,

IV - por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos moldes dos artigos 398, § 1º e 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer das consultas em exame, para, no mérito, esboçar resposta unificada no sentido de:

I - Em caso de prorrogação de vigência da ata de registro de preços, devidamente autorizada pelo artigo 84 da NLL, pode ser incluído apenas o quantitativo eventualmente remanescente ou, então, renovado em sua totalidade aquele inicialmente previsto na ata, desde que tal possibilidade conste expressamente do edital e da própria ata;

Tal opção deve ser exercida dentro do prazo vigência original da ata, ou seja, antes de expirado seu prazo ou esgotado o seu objeto, o que ocorrer antes, vir acompanhada da demonstração da manutenção do preço vantajoso e previamente

abordada pelo gestor responsável dentro do Plano Anual de Contratações (PCA) da entidade;

Por fim, havendo interesse da municipalidade, pode realizar a regulamentação da Lei nº 14.133/22 por meio de Decreto do Poder Executivo, com a finalidade de traçar critérios e exigências específicas de forma complementar;

II - na seara contratual, quer oriunda de modalidade de licitação do artigo 28 ou dos procedimentos auxiliares do artigo 78, são plenamente aplicáveis as disposições do "Capítulo VII - da alteração dos contratos e dos preços", o que inclui o artigo 125;

III - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno;

IV - em seguida, encaminhar o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos exatos termos do Despacho nº 873/23 (peça nº 13); e,

V - por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos moldes dos artigos 398, § 1º e 168, VII, do Regimento Interno.

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

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

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Virtual nº 2.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO
VEREADOR - CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INTERPRETAÇÃO

PROCESSO Nº	:	300695/25
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	CÂMARA MUNICIPAL DE JARDIM ALEGRE
INTERESSADO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE JARDIM ALEGRE, NORBERTO ROHLING
RELATOR	:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 566/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta sobre auxílio-alimentação a vereadores. Verba indenizatória. Conhecimento. Compatibilidade com subsídio previsto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal. Necessidade de lei específica e dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual e Lei de Diretrizes Orçamentárias. Princípio da anterioridade da legislatura não aplicável. Preservação da natureza ressarcitória do benefício, com observância de critérios que evitem sua caracterização como acréscimo remuneratório indireto.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Jardim Alegre, na pessoa de seu representante legal, Sr. Norberto Rohling, buscando esclarecimentos quanto "a correta interpretação do § 4º do artigo 39 da Constituição da República de 1988, que trata da remuneração de agentes políticos por meio do subsídio, e a possibilidade de recebimento de auxílio alimentação pelos Vereadores" (peça 3, fl. 1) e elencou os seguintes quesitos:

> 1) O pagamento de auxílio alimentação aos agentes políticos é compatível com a remuneração por subsídio?
> 2) Havendo Lei específica, previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA), autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é possível o pagamento de auxílio alimentação aos Vereadores?
> 3) Sendo possível o pagamento de auxílio alimentação aos Vereadores, deve-se observar o Princípio da Anterioridade da Legislatura?
> Em juízo de admissibilidade, pelo Despacho nº 480/25 – GCFSC (peça 7) recebi o presente expediente.

Seguindo o trâmite regimental, nos termos do § 2º do art. 313 do Regimento Interno, os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública, que, na Informação nº 73/25 – SJB (peça 9), indicou decisões relacionadas ao questionamento formulado pela Câmara Municipal.

A unidade destacou os seguintes julgados deste Tribunal: Acórdão nº 39/2025 - Tribunal Pleno (Processo nº 538086/2024); Acórdão nº 2989/2019 - Tribunal Pleno (Processo nº 776228/2017); Acórdão nº 2797/2019 - Tribunal Pleno (Processo nº 179529/2019); Acórdão nº 2387/2019 - Tribunal Pleno (Processo nº 347037/2018); Acórdão nº 3721/2019 - Tribunal Pleno (Processo nº 369898/2018); Acórdão nº

2046/2019 - Tribunal Pleno (Processo 670373/2017); Acórdão nº 2390/2014 - Tribunal Pleno (Processo nº 204530/2013).

Pelo Despacho nº 937/25 – CGF (peça 13), a Coordenadoria Geral de Fiscalização informou "que o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização", requerendo ao fim que, após o julgamento, os autos retornem à unidade para ciência e eventual adoção de medidas concernentes.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, pela Instrução nº 399/25 – CAIS (peça 14), após análise fundamentada, opinou, preliminarmente, pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, apresentou resposta nos seguintes termos (peça 14, fls. 12 a 14):

> 1) O pagamento de auxílio alimentação aos agentes políticos é compatível com a remuneração por subsídio? Sim. Não há óbice na Constituição Federal que impeça a percepção do auxílio alimentação pelos vereadores, pelo mesmo se tratar de verba indenizatória. A natureza indenizatória do auxílio-alimentação, regulamentada pelo Decreto nº 3.887/01, e o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme a Súmula Vinculante 55, reforçam que tais verbas não devem ser incluídas na base de cálculo das despesas com pessoal, visto que não se caracterizam como remuneração.
> 2) Havendo Lei específica, previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA), autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é possível o pagamento de auxílio alimentação aos Vereadores? Sim. A lei que instituir a verba indenizatória deve disciplinar sua forma de pagamento. Conforme já disposto no Acórdão 2415/17 do Tribunal Pleno, a instituição do auxílio alimentação deve se dar por específica previsão legal. Por força do disposto no art. 169, § 1º, da Constituição da República, o auxílio alimentação depende de previsão orçamentária, devendo constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como da Lei Orçamentária Anual com dotação orçamentária específica, além da necessária observância do disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de responsabilização pessoal do gestor pelo seu descumprimento.
> 3) Sendo possível o pagamento de auxílio alimentação aos Vereadores, deve-se observar o Princípio da Anterioridade da Legislatura? Não. A estipulação da verba indenizatória denominada auxílio-alimentação aos Vereadores não se submete à restrição constitucional que impõe o requisito da anterioridade constante no artigo 29, VI da CF, visto a norma se referir ao subsídio e não a verbas que não fazem parte dele, tal qual decidido ser o auxílio alimentação (verba indenizatória).

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 283/25 – PGC (peça 15), manifestou-se pelas seguintes respostas (peça 15, fls. 19):

> a) o pagamento de auxílio-alimentação aos agentes políticos é compatível com o regime de subsídio previsto no art. 39, §4º, da Constituição Federal, desde que preservado o caráter indenizatório da verba e observados os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, isonomia e impessoalidade;
> b) atendidos os requisitos formais da existência de lei específica, previsão orçamentária na LOA e autorização na LDO, é juridicamente admissível a instituição do benefício em favor dos vereadores, desde que (1) em patamares similares aos fixados em favor dos demais servidores do Poder Legislativo, (2) observada, ainda, a adequada correlação com os benefícios fixados no âmbito do Poder Executivo, (3) ressalvando-se a necessidade de critérios objetivos que vinculem o pagamento aos dias correspondentes à efetiva atuação nas

funções legislativas e afastem o desvirtuamento da verba em acréscimo remuneratório, (4) devendo ser desconsiderado deste cômputo os dias em que ocorrer o afastamento dos vereadores mediante pagamento de diárias; e, c) por se tratar de vantagem de natureza indenizatória, não se impõe a observância do princípio da anterioridade da legislatura, aplicável apenas à fixação de subsídios.
Ressalva-se, ainda, que o pagamento do auxílio em pecúnia, conforme assentado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema 1.164 (REsp 1.995.437), descaracteriza a verba como indenizatória e atrai a incidência de contribuição previdenciária patronal, motivo pelo qual se recomenda que a regulamentação local preserve a essência ressarcitória do benefício, sob pena de afronta ao regime constitucional dos subsídios e de responsabilização dos gestores.

Supervenientemente, foram apensados aos presentes autos a Consulta nº 545906/25, formulada pela Câmara Municipal de Rondon, que buscou resposta acerca da possibilidade de concessão de auxílio-alimentação aos vereadores (e, especificamente, em valor equivalente ao dos servidores municipais, conforme previsto no Projeto de Lei nº 008/2025[1]), e cuja manifestação da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar deu-se em sentido idêntico àquele constante da peça 14 dos presentes autos.

Diante da constatada identidade temática entre os processos, o apensamento foi sugerido pelo Ministério Público de Contas[2] e determinado pelo Despacho nº 1498/25 – GCFSC (Processo nº 54590-6/25) com fundamento no art. 364 do Regimento Interno deste Tribunal[3] e do art. 55, § 1º, do Código de Processo Civil[4], uma vez que ambos tratam do mesmo objeto — a instituição de auxílio-alimentação a vereadores — e encontram-se sob a mesma relatoria, visando à tramitação conjunta e à prolação de decisão única sobre a matéria.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, na medida em que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos artigos 311 e 312, inciso II,

1 A Câmara de Rondon realizou a seguinte indagação (peça 3, fl. 1, Processo n.º 545906/25): "É juridicamente possível a instituição de auxílio-alimentação a vereadores, por meio de lei legislativa municipal, considerando os princípios constitucionais aplicáveis, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o entendimento consolidado por este Tribunal de Contas?"

2 Parecer 287/25 – PGC (Processo n.º 54590-6/25): "No entanto, observa-se que a matéria aqui tratada coincide com aquela já analisada nos autos da Consulta nº 30069-5/25, formulada pela Câmara Municipal de Jardim Alegre, que, inclusive, apresentou questionamentos de maior abrangência sobre a compatibilidade do auxílio-alimentação com o regime de subsídio, a necessidade de previsão legal e orçamentária e a eventual aplicação do princípio da anterioridade da legislatura. Sendo assim, este Ministério Público de Contas entende ser o caso de apensamento dos presentes autos à Consulta nº 30069-5/25, nos termos do art. 364, do Regimento Interno, a fim de se promover a unificação da tramitação e a prolação de decisão única, considerando que ambos os processos se encontram sob a relatoria do Conselheiro Fábio Camargo."

3 Art. 364. O apensamento é a vinculação de um processo a outro, determinado pelo Relator, para fins de análise e decisão única, de modo uniforme para os processos apensados.

4 Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir. § 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado.

do Regimento Interno[5].

Em relação ao primeiro questionamento, acerca da compatibilidade do pagamento de auxílio-alimentação com a remuneração por subsídio prevista no § 4º do art. 39 da Constituição Federal[6], entendo que não há impedimento constitucional. Como bem destacado na Instrução nº 399/25 – CAIS e no Parecer do Ministério Público de Contas nº 283/25 – PGC, o auxílio-alimentação tem natureza indenizatória, não integrando a base de cálculo do subsídio, conforme interpretação consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula Vinculante nº 55[7]. Trata-se, portanto, de verba destinada a ressarcir despesas com alimentação durante o exercício das funções legislativas, sem caracterizar acréscimo remuneratório.

Quanto ao segundo questionamento, verifico que o pagamento do auxílio-alimentação somente é juridicamente admissível mediante previsão em lei específica, com previsão orçamentária na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme exigem o art. 169, § 1º, da Constituição Federal[8], bem como os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal[9].

5 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:
I - ser formulada por autoridade legítima;
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.
Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: (...):
II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

6 Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (...)
§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

7 Súmula Vinculante 55 - O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos.
Proposta de Súmula Vinculante 100/Distrito Federal, aprovada pelo Supremo Tribunal Federal: "Percebe-se, assim, que o tema albergado pelo enunciado sob encaminhamento revela-se atual e dotado de potencial efeito de multiplicação, tanto na esfera administrativa quanto na judicial. Mostra frequente a necessidade de relembrar que o auxílio-alimentação é verba de natureza indenizatória e não integra a remuneração dos servidores públicos, uma vez que cobre apenas o custo de refeição dos servidores ativos". Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SUV_55__PSV_100.pdf. Acesso em: 27 jan. 2026.

8 Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

9 Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Além disso, a regulação local deve observar critérios objetivos que vinculem o pagamento ao efetivo exercício das atividades parlamentares, evitando desvirtuamento da verba em acréscimo remuneratório e garantindo que os patamares sejam compatíveis com os benefícios concedidos aos demais servidores do Poder Legislativo e, quando pertinente, em correlação com o Poder Executivo.

Em outros termos, a forma de pagamento do benefício deve preservar sua natureza indenizatória, evitando-se estruturas que possam caracterizar acréscimo remuneratório indireto; ou seja, a ausência de jornada fixa típica dos detentores de mandato eletivo não impede, por si só, a instituição de verba indenizatória, desde que a legislação local estabeleça critérios objetivos e razoáveis aptos a demonstrar o nexo entre o benefício concedido e o exercício efetivo das atividades parlamentares.

Desse modo, a natureza indenizatória do auxílio-alimentação não decorre automaticamente de sua denominação normativa, devendo resultar da forma concreta de sua instituição e execução, especialmente quanto à finalidade ressarcitória.

Em relação ao terceiro questionamento, verifica-se que o princípio da anterioridade da legislatura, previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal[10], dirige-se à fixação do subsídio dos vereadores. Assim, em princípio, não se aplica às verbas de natureza indenizatória, desde que estas não se confundam com parcela remuneratória. Desse modo, a instituição do auxílio-alimentação poderá ocorrer no curso da legislatura, desde que preservada sua natureza ressarcitória e observados critérios que afastem sua caracterização como acréscimo remuneratório indireto, hipótese em que poderia haver reavaliação jurídica quanto ao regime aplicável.

Quanto à ressalva apresentada pelo Ministério Público de Contas, relacionada à forma de pagamento (em pecúnia, que seria indevida para fins de auxílio-alimentação), cumpre destacar o objeto do julgamento do Tema 1.164 pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 1.995.437). Naquele caso, a controvérsia enfrentada situou-se no âmbito tributário-previdenciário, examinando a natureza jurídica da parcela para fins de composição da base de cálculo da contribuição previdenciária em relações laborais de natureza celetista, não tendo havido análise específica do regime constitucional aplicável a agentes políticos remunerados por subsídio.

Do mesmo modo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal citada nos autos limita-se a reconhecer a compatibilidade de verbas indenizatórias com o regime de subsídio previsto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, sem estabelecer

10 Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
[...]
VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos

distinção específica quanto à forma de pagamento nem tratar, de maneira particular, do regime jurídico aplicável a membros de Poder ou detentores de mandato eletivo sob essa perspectiva, razão pela qual não se extrai dos precedentes (seja do Supremo Tribunal Federal, seja do Superior Tribunal de Justiça) qualquer vedação genérica à concessão do auxílio-alimentação em pecúnia para a hipótese da presente Consulta.

Desse modo, eventual pagamento em pecúnia não implica, por si só, descaracterização automática da natureza indenizatória da verba no plano constitucional-administrativo, devendo a análise considerar os critérios materiais de sua instituição e execução, tais como finalidade ressarcitória, razoabilidade dos valores e ausência de incremento remuneratório indireto.

Eventuais repercussões de natureza previdenciária ou tributária decorrentes da forma de pagamento constituem matéria própria daquele regime jurídico específico, não se confundindo com a aferição da compatibilidade da verba com o modelo constitucional de subsídio.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, pela resposta aos quesitos formulados nos seguintes termos:

Pergunta 1) O pagamento de auxílio-alimentação aos agentes políticos é compatível com a remuneração por subsídio?

Resposta: Sim. O pagamento de auxílio-alimentação é compatível com o regime de subsídio previsto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, desde que preservada a natureza indenizatória da verba, não configurando acréscimo remuneratório, e observados os princípios da legalidade, moralidade, razoabilidade e impessoalidade.

Pergunta 2) Havendo lei específica, previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA) e autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é possível o pagamento de auxílio-alimentação aos vereadores?

Resposta: Sim. A instituição do auxílio-alimentação depende de lei específica, com previsão orçamentária adequada e observância das exigências dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo a regulação estabelecer critérios objetivos que assegurem a manutenção da natureza indenizatória da verba, tais como vinculação ao efetivo exercício das atividades legislativas, razoabilidade dos valores e prevenção de desvirtuamento em acréscimo remuneratório indireto.

Pergunta 3) Sendo possível o pagamento de auxílio-alimentação aos vereadores, deve-se observar o princípio da anterioridade da legislatura?

Resposta: Não. Por se tratar de verba de natureza indenizatória, o auxílio-alimentação não se submete à regra da anterioridade da legislatura prevista no art.

29, inciso VI, da Constituição Federal, aplicável à fixação de subsídios, desde que não haja desvirtuamento da verba em parcela remuneratória.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, § 2º, do Regimento Interno.

Após, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 13.

Na sequência, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno[11], determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER da presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, pela resposta aos quesitos formulados nos seguintes termos:

I - Pergunta 1) O pagamento de auxílio-alimentação aos agentes políticos é compatível com a remuneração por subsídio?

Resposta: Sim. O pagamento de auxílio-alimentação é compatível com o regime de subsídio previsto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, desde que preservada a natureza indenizatória da verba, não configurando acréscimo remuneratório, e observados os princípios da legalidade, moralidade, razoabilidade e impessoalidade;

II - Pergunta 2) Havendo lei específica, previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA) e autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é possível o pagamento de auxílio-alimentação aos vereadores?

Resposta: Sim. A instituição do auxílio-alimentação depende de lei específica, com previsão orçamentária adequada e observância das exigências dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo a regulação estabelecer critérios objetivos que assegurem a manutenção da natureza indenizatória da verba, tais como vinculação ao efetivo exercício das atividades legislativas, razoabilidade dos valores e prevenção de desvirtuamento em acréscimo remuneratório indireto;

III - Pergunta 3) Sendo possível o pagamento de auxílio-alimentação aos vereadores, deve-se observar o princípio da anterioridade da legislatura?

11 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

Resposta: Não. Por se tratar de verba de natureza indenizatória, o auxílio-alimentação não se submete à regra da anterioridade da legislatura prevista no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, aplicável à fixação de subsídios, desde que não haja desvirtuamento da verba em parcela remuneratória;

IV - encaminhar, decorrido o trânsito em julgado, à Escola de Gestão Pública, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no art. 175-D, § 2º, do Regimento Interno;

V - determinar a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 13;

VI - determinar, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno12, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

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

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

Plenário Virtual, 12 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

12 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

AUXÍLIO-SAÚDE
CONCESSÃO - AGENTE POLÍTICO - MANDATO ELETIVO

PROCESSO N° : 385550/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPONGAS
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPONGAS
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 213/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Arapongas. Auxílio-saúde. Possibilidade, em tese, de pagamento de verba indenizatória a agentes políticos remunerados por subsídio. Aplicação por analogia da legislação destinada aos servidores públicos: impossibilidade, independentemente do regime jurídico. Natureza jurídica distinta do cargo de agente político detentor de mandato eletivo. Afronta ao entendimento firmado no Acórdão n° 382/2012 – Pleno. Necessidade de previsão em lei específica para vereadores, com observância à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Arapongas, na pessoa de seu Presidente e representante legal, Sr. Marcio Antonio Nickeing,[1] buscando esclarecimentos acerca da possibilidade de extensão do benefício do auxílio-saúde, concedido a todos os servidores do Poder Legislativo (efetivos e comissionados), aos agentes políticos detentores de mandato eletivo.

Para tanto, acostou aos autos o Parecer Jurídico (peça 4) e os seguintes questionamentos, em tese, em sua peça inaugural (peça 3):

> 1 – O Poder Legislativo tendo editado lei específica para concessão de auxílio saúde a seus servidores, benefício de natureza indenizatória e em coparticipação (servidor paga uma parte a entidade outra), pode estender esse benefício também aos agentes políticos vereadores?
> 2 – O auxílio saúde concedido aos servidores do legislativo por lei específica a todos os servidores, não exclusivamente aos pertencentes ao Regime Jurídico Único, em caso de possibilidade de extensão desse benefício aos vereadores, conflita com a decisão contida no Acórdão 382/2012 desse Tribunal Pleno?

No caso dos autos, o Parecer Jurídico apresentado pelo Consulente (peça 4, fl. 4) concluiu pela juridicidade da extensão do benefício também aos agentes políticos detentores de mandato eletivo, ao fundamento de que, tratando-se de auxílio-saúde de natureza indenizatória – e não remuneratória –, seria possível admitir sua

1 Autoridade legitimada a formular consulta, nos termos do art. 312, inciso II, do Regimento Interno

concessão a tais agentes. Todavia, o Parecerista assinala a existência de dúvida quanto a essa possibilidade, em razão de Consulta anteriormente formulada pela Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, que resultou no Acórdão nº 382/2012 – Pleno, no qual se entendeu não ser juridicamente admissível a concessão do benefício quando utilizada a mesma lei tanto para os servidores públicos quanto para os agentes políticos.

Presentes os requisitos de admissibilidade constantes do art. 311, do Regimento Interno[2], pelo Despacho nº 651/25 – GCFSC (peça 10), recebi o presente expediente, encaminhando-o à Escola de Gestão Pública para fins de cumprimento do disposto no art. 313, § 2º, da mesma norma[3].

Em manifestação, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 83/25 – SJB (peça 12), na qual indicou cinco julgados proferidos em sede de Consulta. Não obstante, concluiu que o objeto da presente Consulta não foi especificamente enfrentado pelas decisões identificadas. Na sequência, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas, para as respectivas manifestações.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, por meio da Instrução nº 472/25 – CAIS (peça 16), respondeu às indagações do Consulente no sentido de que é possível a concessão do auxílio-saúde aos vereadores, por se tratar de verba indenizatória, não violando a sistemática de pagamento de subsídio prevista constitucionalmente. A implementação dependeria, porém, de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, com dotação específica e observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de responsabilização do gestor. Além disso, não se aplicaria a anterioridade da fixação do subsídio prevista no art. 29, inciso VI[4], da Constituição da República, pois não se trata de subsídio, e sim de verba com caráter indenizatório. Ademais, ressaltou que a lei que concede o benefício aos servidores não pode ser usada para os vereadores, sendo necessária lei própria que conceda o auxílio-saúde para os agentes políticos em questão.

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

3 Art. 313.
§ 2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator.

4 Art. 29 (...)
VI – o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 308/25 – PGC (peça 17), divergiu da área técnica quanto à possibilidade de concessão do auxílio-saúde aos vereadores, por entender que o precedente firmado por este Tribunal no Acórdão nº 382/2012 – Pleno, em razão de seu caráter normativo, impede a adoção de conclusão em sentido diverso, sendo necessário o prévio reexame e a modificação expressa desse entendimento pelo Plenário. Assinalou, além disso, que a norma editada para a concessão do auxílio aos servidores estatutários não pode ser utilizada para alcançar automaticamente os vereadores e que, mesmo na hipótese de revisão do precedente, seria imprescindível a observância dos preceitos dos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, é importante ressaltar que, no âmbito da Consulta, conforme prevê o art. 311, inciso V, do Regimento Interno[5], a resposta dada pelo Tribunal será em tese, ou seja, não se manifestará sobre casos concretos subjacentes.

Reitero os questionamentos colocados pelo órgão consulente:

> 1 O Poder Legislativo tendo editado lei específica para concessão de auxílio saúde a seus servidores, benefício de natureza indenizatória e em coparticipação (servidor paga uma parte a entidade outra), pode estender esse benefício também aos agentes políticos vereadores?
> 2 O auxílio saúde concedido aos servidores do legislativo por lei específica a todos os servidores, não exclusivamente aos pertencentes ao Regime Jurídico Único, em caso de possibilidade de extensão desse benefício aos vereadores, conflita com a decisão contida no Acórdão 382/2012 desse Tribunal Pleno?

Conforme relatado, o objeto da Consulta trata da possibilidade de pagamento de verbas de natureza indenizatória a agentes políticos municipais detentores de mandato eletivo, entre eles os vereadores, os quais são remunerados mediante subsídio, nos termos do art. 29, inciso VI, e do art. 39, § 4º, da Constituição Federal[6].

Em conformidade com o entendimento da unidade técnica, é juridicamente possível o pagamento de verbas de natureza indenizatória a pessoas remuneradas pela modalidade de subsídio, entendimento que se encontra pacificado e corroborado tanto por este Tribunal quanto pelo Supremo Tribunal Federal, a exemplo do decidido

5 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: (...) V - ser formulada em tese.

6 Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.
§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.856/MG[7] e nº 6.468/SE. Ademais, a caracterização do auxílio-saúde como verba indenizatória revela-se dominante no ordenamento jurídico brasileiro, tendo sua natureza reconhecida por este Tribunal de Contas, pelo Estado do Paraná[8], pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.921/PE, pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 294/2019[9] e da Instrução Normativa-DG nº 78/2021[10], bem como pelo Tribunal de Contas da União, nos Acórdãos nº 1.819/2023 e nº 945/2025.

Portanto, está clara a possibilidade de pagamento do auxílio-saúde aos vereadores, tendo esse auxílio caráter indenizatório, sem caracterizar uma contraprestação pelo exercício da função, mas sim uma compensação dos gastos despendidos, razão pela qual não se submete à vedação constitucional aplicável às parcelas de natureza remuneratória.

Passando à análise das questões suscitadas pela Consulta propriamente dita, o ponto central a ser enfrentado – e que também subjaz à discussão acerca do aparente conflito com o Acórdão nº 382/2012 do Pleno – consiste em verificar se a existência de lei específica do Poder Legislativo que institua o auxílio-saúde para seus servidores, ou de lei específica que conceda tal benefício a todos os servidores, e não apenas àqueles submetidos ao Regime Jurídico Único, é suficiente para assegurar a fruição do referido benefício pelos vereadores.

A esse respeito, lembro a discussão acerca da possibilidade de pagamento de gratificação natalina e de adicional de férias a agentes políticos detentores de mandato eletivo, em duas parcelas, mediante a utilização, por analogia, da autorização legal conferida aos servidores estatutários para a concessão e o parcelamento dessas verbas, nos autos da Consulta nº 367927/25.

Nesse contexto, este Tribunal, pelo Acórdão nº 2.986/25 – Pleno, concluiu pela impossibilidade de utilização de tal autorização, assentando a necessidade de edição de lei específica e afastando a aplicação, por analogia, da disciplina prevista para

7 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO 5.459/2014 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ARTIGO 3º DA LEI ESTADUAL 20.337/2012, ARTIGO 2º DA LEI ESTADUAL 14.584/2003 E ARTIGO 1º DA LEI ESTADUAL 13.200/1999, TODAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. RESOLUÇÕES 5.200/2001 E 5.154/1994 E DELIBERAÇÕES 2.446/2009, 2.581/2014 E 2.614/2015 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. O SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS DEVE SER FIXADO POR LEI, VEDADA A VINCULAÇÃO AO SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS FEDERAIS. O SUBSÍDIO NÃO É INCOMPATÍVEL COM O PAGAMENTO DE PARCELAS INDENIZATÓRIAS. A PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A AUTORIZAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS SÃO REQUISITOS APENAS PARA A APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ESPECIFICADA DE TODOS OS DISPOSITIVOS DO TEXTO NORMATIVO ATACADO. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO [Destaque nosso.]

8 Art. 2º da Lei Estadual nº 16.954, de 29 de novembro de 2011.

9 Art. 4º A assistência à saúde dos beneficiários será prestada pelo Sistema Único de Saúde — SUS e, de forma suplementar, por meio de regulamentação dos órgãos do Poder Judiciário, mediante: (...)
IV - auxílio de caráter indenizatório, por meio de reembolso

10 'Art. 1º No âmbito do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, a assistência à saúde, doravante auxílio-saúde, será prestada na forma de auxílio, de caráter indenizatório, mediante ressarcimento parcial de despesas com planos privados de assistência à saúde médica e/ou odontológica, de livre escolha e responsabilidade do beneficiário, na forma estabelecida nesta Instrução Normativa.

os servidores estatutários. Tal entendimento fundamentou-se na natureza jurídica distinta do cargo de agente político detentor de mandato eletivo, à luz da clássica distinção consagrada pela doutrina do Direito Constitucional e Administrativo, conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello[11]:

> Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes dos Poderes Executivos, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.
> Os vínculos que tais agentes entretêm com o Estado não são de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e, por isso, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade. (...)
> Servidores públicos (...) são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.

Essa clássica distinção construída pela literatura entre essas duas figuras foi constitucionalmente reconhecida a tal ponto que se revelou necessária a adoção de formas normativas próprias para a regulamentação do subsídio dos agentes políticos, distintas daquelas aplicáveis a outras categorias igualmente remuneradas por subsídio, como magistrados e membros do Ministério Público.

Expandindo esse entendimento, se, em relação a aspecto tão central quanto o subsídio – que constitui a própria forma de remuneração do agente político –, exige-se a edição de ato normativo específico, entendo que essa lógica deve ser igualmente observada em relação a outras verbas, ainda que de natureza indenizatória, a fim de preservar a coerência interna do regime constitucional de regulação dos valores pagos aos agentes políticos detentores de mandato eletivo, em consonância com a Constituição Federal e com a orientação firmada por este Tribunal em situações análogas, conforme se extrai das Consultas nº 367927/25, nº 508517/17 e nº 483691/11.

Além disso, em meu juízo, não há conflito com o Acórdão nº 382/2012 –Pleno que imponha a sua modificação, mas, ao contrário, a necessidade de sua reafirmação: o referido Acórdão é expresso, na alínea "b", ao assentar que a impossibilidade de concessão do auxílio-saúde aos vereadores decorre precisamente do fato de não estarem eles vinculados ao regime jurídico estatutário local.

Não se verifica, em qualquer trecho do Acórdão – seja na fundamentação, seja no dispositivo –, vedação absoluta à concessão do benefício aos agentes políticos

11 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 251-254.

municipais. O que se extrai do julgado é, tão somente, o entendimento de que, por não estarem abrangidos pela disciplina aplicável aos servidores públicos municipais, os vereadores não poderiam usufruir do benefício instituído com base em tal disciplina. Assim, a eventual concessão do auxílio dependeria, em um primeiro momento, da regulação do benefício por meio de legislação específica destinada aos vereadores do respectivo Município.

Importa esclarecer que a eventual ampliação do auxílio-saúde, por lei, para "todos os servidores públicos" – abrangendo, por exemplo, efetivos, comissionados e outros vínculos admitidos no âmbito da Administração Pública – não altera o ponto decisivo: ainda se trata de disciplina voltada a servidores, isto é, a agentes que mantêm com o Estado relação funcional-profissional, submetida a um regime jurídico próprio. Os vereadores, por sua vez, são agentes políticos detentores de mandato eletivo, com vínculo de natureza política e regime constitucional específico. Assim, a tentativa de estender-lhes o benefício com fundamento em lei estruturada para servidores, ainda que não restrita ao Regime Jurídico Único, equivaleria a aplicar, de forma indevida, disciplina alheia à categoria dos agentes políticos.

Nessa linha, o Acórdão nº 382/2012 – Pleno não veda absolutamente o auxílio-saúde em favor de agentes políticos; o que nele se afirma é que a concessão não pode decorrer da mera extensão de regime concebido para servidores, pois os vereadores não se encontram vinculados a esse regime. Desse modo, a concessão do auxílio-saúde aos vereadores com base em lei que institua o benefício para servidores – ainda que para "todos os servidores", e não apenas para os submetidos ao Regime Jurídico Único – contraria o precedente, na medida em que preserva o mesmo fundamento indevido: a transposição automática de disciplina destinada a servidores para agentes políticos.

Além da coerência com o precedente, a exigência de lei específica dirigida aos vereadores delimita, com transparência, o fundamento jurídico, os critérios de concessão e os limites do benefício no âmbito do regime específico dos agentes políticos, evitando que uma verba qualificada como indenizatória opere, na prática, como acréscimo indireto ao subsídio.

Por fim, por importar criação ou expansão de despesa, a instituição do auxílio-saúde para vereadores deve ser precedida de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual, com dotação própria, e do atendimento às exigências dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), sob pena de irregularidade e responsabilização.

Por consequência, em resposta à Consulta, cumpre assentar a seguinte orientação:

1 Não é possível a concessão de auxílio-saúde aos vereadores do Município mediante aplicação analógica da autorização legal prevista para os servidores do

Poder Legislativo, já que os agentes políticos detentores de mandato eletivo não se submetem ao regime jurídico dos servidores públicos, em razão da natureza jurídica diferenciada do cargo que exercem.

2 Contraria o Acórdão nº 382/2012 – Pleno a hipótese de extensão do auxílio-saúde aos vereadores com fundamento em lei que conceda o benefício a todos os servidores públicos, e não apenas àqueles vinculados ao Regime Jurídico Único, uma vez que o óbice à aplicação dessa disciplina de forma abrangente decorre da natureza jurídica distinta do cargo de agente político detentor de mandato eletivo em relação à de servidor público. Em razão dessa distinção, revela-se necessária, no mínimo – sem prejuízo de outros eventuais requisitos –, a previsão do benefício em lei específica destinada aos vereadores, assim como a observância das exigências de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual, com dotação própria, além do atendimento aos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

2.1 VOTO

Ante o exposto, VOTO para que este Tribunal de Contas firme a seguinte orientação:

1 O Poder Legislativo tendo editado lei específica para concessão de auxílio saúde a seus servidores, benefício de natureza indenizatória e em coparticipação (servidor paga uma parte a entidade outra), pode estender esse benefício também aos agentes políticos vereadores?

Resposta: Não é possível a concessão de auxílio-saúde aos vereadores do Município mediante aplicação analógica da autorização legal prevista para os servidores do Poder Legislativo, já que os agentes políticos detentores de mandato eletivo não se submetem ao regime jurídico dos servidores públicos, em razão da natureza jurídica diferenciada do cargo que exercem.

2 O auxílio saúde concedido aos servidores do legislativo por lei específica a todos os servidores, não exclusivamente aos pertencentes ao Regime Jurídico Único, em caso de possibilidade de extensão desse benefício aos vereadores, conflita com a decisão contida no Acórdão 382/2012 desse Tribunal Pleno?

Resposta: Contraria o Acórdão nº 382/2012 – Pleno a hipótese de extensão do auxílio-saúde aos vereadores com fundamento em lei que conceda o benefício a todos os servidores públicos, e não apenas àqueles vinculados ao Regime Jurídico Único, uma vez que o óbice à aplicação dessa disciplina de forma abrangente decorre da natureza jurídica distinta do cargo de agente político detentor de mandato eletivo em relação à de servidor público. Em razão dessa distinção, revela-se necessária, no mínimo – sem prejuízo de outros eventuais requisitos –, a previsão do benefício em lei específica destinada aos vereadores, assim como a observância

das exigências de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual, com dotação própria, além do atendimento aos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência.

Na sequência, à Escola de Gestão Pública para as devidas providências, ficando autorizados, por fim, o encerramento do processo e o arquivamento dos autos pela 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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - O Poder Legislativo tendo editado lei específica para concessão de auxílio saúde a seus servidores, benefício de natureza indenizatória e em coparticipação (servidor paga uma parte a entidade outra), pode estender esse benefício também aos agentes políticos vereadores?

Resposta: Não é possível a concessão de auxílio-saúde aos vereadores do Município mediante aplicação analógica da autorização legal prevista para os servidores do Poder Legislativo, já que os agentes políticos detentores de mandato eletivo não se submetem ao regime jurídico dos servidores públicos, em razão da natureza jurídica diferenciada do cargo que exercem;

II - O auxílio saúde concedido aos servidores do legislativo por lei específica a todos os servidores, não exclusivamente aos pertencentes ao Regime Jurídico Único, em caso de possibilidade de extensão desse benefício aos vereadores, conflita com a decisão contida no Acórdão 382/2012 desse Tribunal Pleno?

Resposta: Contraria o Acórdão nº 382/2012 – Pleno a hipótese de extensão do auxílio-saúde aos vereadores com fundamento em lei que conceda o benefício a todos os servidores públicos, e não apenas àqueles vinculados ao Regime Jurídico Único, uma vez que o óbice à aplicação dessa disciplina de forma abrangente decorre da natureza jurídica distinta do cargo de agente político detentor de mandato eletivo em relação à de servidor público. Em razão dessa distinção, revela-se necessária, no mínimo – sem prejuízo de outros eventuais requisitos –, a previsão do benefício em lei específica destinada aos vereadores, assim como a observância das exigências de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual, com dotação própria, além do atendimento aos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

III - encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência;

IV - encaminhar à Escola de Gestão Pública para as devidas providências, ficando autorizados, por fim, o encerramento do processo e o arquivamento dos autos pela Diretoria de Protocolo.

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

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

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

CESTA NATALINA
SERVIDOR PÚBLICO - PODER EXECUTIVO - CONCESSÃO

PROCESSO Nº : 626418/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE QUATRO PONTES
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE QUATRO PONTES
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 701/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamentos relacionados à concessão de cesta de Natal no âmbito do Poder Executivo. Resposta pela possibilidade, dentro dos estritos limites da legalidade e dos demais aspectos abordados na fundamentação.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada por Cesar Alexandre Seidel, Chefe do Poder Executivo de Quatro Pontes, por intermédio da qual almeja obter respostas aos seguintes questionamentos:

> 1. Possibilidade de Concessão: É lícita a concessão de "vale cesta de Natal" (ou benefício similar de caráter natalino) a servidores públicos municipais (incluindo estagiários, servidores efetivos, comissionados e agentes políticos) do Município de Quatro Pontes, desde que cumpridos os requisitos de: lei municipal específica, prévia dotação orçamentária, autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação do ordenador de despesa?
> 2. Modalidade de Concessão: Qual a modalidade de concessão considerada lícita e adequada por este Egrégio Tribunal para o benefício natalino, especialmente no que se refere à sua natureza de vantagem in natura?
> a) É permitida a concessão do benefício de "cesta de Natal" mediante pagamento em pecúnia (dinheiro) diretamente na conta bancária dos beneficiários, e quais as implicações jurídicas e fiscais dessa modalidade?
> b) Caso não seja permitida a concessão em pecúnia, o benefício deve ser necessariamente concedido por meio de vale ou cartão específico para aquisição de gêneros alimentícios e/ou produtos natalinos (configurando a natureza de vantagem in natura)?
> c) Em caso de concessão via vale/cartão, quais são os requisitos e procedimentos específicos que devem ser observados para a realização do processo licitatório e a execução contratual, garantindo a conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e demais normas pertinentes, e assegurando que o benefício seja utilizado para sua finalidade específica?

Uma vez recebida (Despacho 1278/25-GCDA, peça 07) e depois de enumerados os *decisum* desta C. Corte de Contas acerca da matéria (Informação n.º 109/25-SJB, peça 09), submeteu-se o feito ao crivo da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, a qual, em sua Instrução n.º 752/25 (peça 13), assim opinou:

RESPOSTA: Não há impedimento legal para a instituição do benefício natalino apresentado, desde que obedecidas as regras orçamentárias e atendidos os Princípios Constitucionais da Administração Pública. Instituído através de lei específica que estabeleça de maneira categórica os critérios para a concessão de vantagem pecuniária, não havendo liberdade de fixar o valor do benefício futuramente.
RESPOSTA: A escolha da modalidade adequada depende das condicionantes locais, como por exemplo oferta de cestas natalinas no comércio local, valor da despesa total, número de pessoas que receberão os produtos natalinos. Sendo, a escolha pertencente à esfera discricionária do gestor. A concessão do benefício de "cesta de Natal" mediante pagamento em pecúnia (dinheiro) diretamente na conta bancária dos beneficiários, pode implicar em aumento da remuneração, sobre o qual incidirão os descontos previdenciários e fiscais do Imposto de Renda. E, certamente, não assegura que o benefício seja utilizado para sua finalidade específica.
RESPOSTA: a concessão via vale ou cartão específico para aquisição de gêneros alimentícios e/ou produtos natalinos depende da logística local. No caso como apontado pelo Procurador Jurídico é necessário certame licitatório para contratar empresa que forneça os referidos cartões ou vales específicos.

Na mesma esteira seguiu o Parquet de Contas que, no Parecer n.º 397/25 (peça 14), após tecer relevantes ponderações acerca do tema e ressalvar que a resposta aqui apresentada não tem o condão de estimular a concessão de benefícios natalinos suportados por recursos públicos, mas tão somente esclarecer em quais condições legais pode ocorrer a despesa, ratificou as respostas apresentadas pela CAIS.

É o relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em atenção ao disposto no artigo 311 do Regimento Interno desta C. Corte de Contas e consoante já certificado no Despacho n.º 1278/25-GCDA (peça n.º 07), corroboro o preenchimento das premissas de admissibilidade para recebimento da presente consulta, razão pela qual ingresso no mérito das perguntas apresentadas.

I - Possibilidade de Concessão: É lícita a concessão de "vale cesta de Natal" (ou benefício similar de caráter natalino) a servidores públicos municipais (incluindo estagiários, servidores efetivos, comissionados e agentes políticos) do Município de Quatro Pontes, desde que cumpridos os requisitos de: lei municipal específica, prévia dotação orçamentária, autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação do ordenador de despesa?

De plano e objetivamente, friso que a temática posta em debate se encontra amparada em quatro pilares cruciais: (i) previsão legislativa compatível com o cabal atendimento ao interesse público (princípio da legalidade), (ii) análise da estimativa de impacto orçamentário e financeiro (artigos 16 da LRF e 113 da ADCT) (iii); prévia dotação orçamentária (artigo 169, § 1º, da Constituição Federal); e (iv)

plena observância aos demais princípios discorridos no artigo 37 da Constituição Federal (princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade), bem como ao princípio da razoabilidade.

Vale salientar que as deliberações sobre o assunto serão legalmente discorridas, não de modo a fomentar a adoção da concessão de cestas de Natal pelos municípios jurisdicionados, mas sim de maneira a pontuar a sua viabilidade dentro de parâmetros estritos, sem deixar de trazer também decisões judiciais contemporâneas questionando e derrubando benefícios de idêntica natureza Brasil afora.

Encerrada esta breve introdução, dou concreto início à minha análise.

Em conformidade com o artigo 30, I, da Constituição Federal, tem-se que incumbe aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, o que evidentemente é o caso.

Contudo, em questões como a abordada, cuja essência ingressa na seara de liberalidade do gestor, sem se falar em contrapartida do servidor, há que se agir com parcimônia, razoabilidade, transparência e cautela, no intuito de evitar a geração de vantagens imorais e ilegítimas, absolutamente desvinculadas do interesse público.

Feito este adendo e reconhecida a competência legislativa para tanto, ingresso no contexto estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu artigo 16, I, dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete incremento na despesa será acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Analogamente, o artigo 113 do ADCT estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Além disso, o artigo 169, §1º, prevê que a concessão de qualquer vantagem deve ser precedida de dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Assim, encerra-se a ponderação dos quesitos inicialmente pontuados e passa-se à avaliação dos possíveis beneficiários.

Relativamente ao rol de beneficiários, mostra-se mais apropriada e compatível com a ordem jurídica a inclusão apenas de servidores públicos, efetivos ou comissionados, não se recomendando a inserção de estagiários, agentes políticos, aposentados e pensionistas, dadas as peculiaridades alusivas ao interesse público e aos regimes jurídicos diferenciados.

Do que se vê até aqui, a consulta não parece suscitar maiores dificuldades, levando a crer, em um primeiro momento, que a simples obediência irrestrita ao princípio da legalidade é capaz de encerrar toda e qualquer discussão, o que não coincide com a realidade, dadas as incontáveis e recentes intervenções realizadas por tribunais brasileiros.

Com o objetivo de ilustrar exemplificativamente a assertiva acima, destaco os julgados oriundos do Tribunal de Justiça de São Paulo em ADIs referentes a leis de diversos municípios paulistas, cujas disposições assentiam para a concessão de benefícios natalinos. Em suma, as inconstitucionalidades encontradas decorriam da falta de interesse público[1], da existência de liberalidade desprovida de contrapartida[2], da violação à moralidade, à razoabilidade e à impessoalidade[3], de aumento indireto e dissimulado de remuneração[4], bem como de problemas originários de leis que deixaram a fixação de valores por ato posterior do Poder Executivo[5].

Claro que nada disso tem aplicabilidade direta no Estado do Paraná, sobretudo se considerado o teor do artigo 128 da Constituição Estadual de SP[6], mas serve como parâmetro na eventualidade de algum município paranaense buscar implementar a vantagem em pauta.

II - Modalidade de Concessão: Qual a modalidade de concessão considerada lícita e adequada por este Egrégio Tribunal para o benefício natalino, especialmente no que se refere à sua natureza de vantagem in natura?

Ingressando na segunda demanda, tem-se que desde que previamente estabelecido em lei, não há condicionantes absolutas no tocante à modalidade de concessão, se *in natura* ou através de vale/cartão.

a) É permitida a concessão do benefício de "cesta de Natal" mediante pagamento em pecúnia (dinheiro) diretamente na conta bancária dos beneficiários, e quais as implicações jurídicas e fiscais dessa modalidade?

Neste ponto, diante da necessidade de se preservar a distinção entre vantagens de natureza remuneratória e não remuneratória destinadas aos servidores, é recomendado que o benefício em pauta não se materialize por meio de pagamento em pecúnia, diretamente na conta bancária dos beneficiários.

Caso estruturado nos termos aventados, poder-se-ia vislumbrar hipótese de parcela remuneratória, sujeitando-se, consequentemente, aos limites legais

1 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ADI n.º 2136975-58.2024.8.26.0000. Relator Desembargador Aroldo Viotti. Voto n.º 47.287. Julgado em 04.dez.2024.
2 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ADI n.º 2167881-94.2025.8.26.0000. Relator Desembargador Gomes Varjão. Voto n.º 47.149. Julgado em 25.fev.2026.
3 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ADI n.º 3002133-90.2025.8.26.0000. Relator Desembargador Carlos Monnerat. Voto n.º 21.349. Julgado em 25.jun.2025.
4 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ADI n.º 2349894-61.2025.8.26.0000 - 53801. Relator Desembargador Vianna Cotrim. Julgado em 04.fev.2026.
5 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ADI n.º 2145412-88.2024.8.26.0000. Relator Desembargador Nuevo Campos. Julgado em 18.set.2024.
6 As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.

e constitucionais, com potenciais reflexos em outras parcelas integrantes da remuneração, como férias, 13° salário, bem como incidência das contribuições previdenciárias.

Desse modo, a concessão *in natura*, em caráter eventual, impessoal e dissociada de qualquer correlação com o desempenho funcional, mitiga o risco de caracterização remuneratória.

b) Caso não seja permitida a concessão em pecúnia, o benefício deve ser necessariamente concedido por meio de vale ou cartão específico para aquisição de gêneros alimentícios e/ou produtos natalinos (configurando a natureza de vantagem in natura)?

Sim, seriam as modalidades constitucionalmente viáveis.

c) Em caso de concessão via vale/cartão, quais são os requisitos e procedimentos específicos que devem ser observados para a realização do processo licitatório e a execução contratual, garantindo a conformidade com a Lei n° 14.133/2021 e demais normas pertinentes, e assegurando que o benefício seja utilizado para sua finalidade específica?

Na hipótese de se optar por vale/cartão, os procedimentos para a contratação constam expressamente da Lei n.° 14.133/2021, cabendo ao gestor, aos agentes de contratação e aos fiscais dos contratos garantirem que o processo licitatório siga os ditames legais, resulte na escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública e assegure que o contrato atinja seu objetivo nos moldes ajustados.

Diante do exposto, VOTO por conhecer a consulta, para, no mérito firmar o seguinte entendimento:

I - Sim, é possível a concessão do benefício da cesta natalina, desde que haja (i) previsão legislativa compatível com o cabal atendimento ao interesse público (princípio da legalidade), (ii) análise da estimativa de impacto orçamentário e financeiro (artigos 16 da LRF e 113 da ADCT) (iii); prévia dotação orçamentária (artigo 169, § 1°, da Constituição Federal); e (iv) plena observância aos demais princípios discorridos no artigo 37 da Constituição Federal (princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade), bem como ao princípio da razoabilidade.

Relativamente ao rol de beneficiários, mostra-se mais apropriada e compatível com a ordem jurídica a inclusão apenas de servidores públicos, efetivos ou comissionados, não se recomendando a inserção de estagiários, agentes políticos, aposentados e pensionistas, dadas as peculiaridades alusivas ao interesse público e aos regimes jurídicos diferenciados.

II - Desde que previamente estabelecido em lei, não há condicionantes absolutas no tocante à modalidade de concessão, se *in natura* ou através de vale/cartão.

a) Diante da necessidade de se preservar a distinção entre vantagens de natureza remuneratória e não remuneratória destinadas aos servidores, é recomendado que o benefício em pauta não se materialize por meio de pagamento em pecúnia, diretamente na conta bancária dos beneficiários.

Desse modo, a concessão *in natura*, em caráter eventual, impessoal e desassociada de qualquer correlação com o desempenho funcional, mitiga o risco de caracterização remuneratória.

b) Sim, seriam as modalidades constitucionalmente viáveis, consoante já pontuado na resposta ao item 2.

c) Na hipótese de se optar por vale/cartão, os procedimentos para a contratação constam expressamente da Lei n.º 14.133/2021, cabendo ao gestor, aos agentes de contratação e aos fiscais dos contratos garantirem que o processo licitatório siga os ditames legais, resulte na escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública e assegure que o contrato atinja seu objetivo nos moldes ajustados.

II - por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno;

III - por encaminhar o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos exatos termos do Despacho n.º 931/23 (peça n.º 18); e,

IV - por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos moldes dos artigos 398, § 1º e 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer a consulta, para, no mérito firmar o seguinte entendimento:

I - Sim, é possível a concessão do benefício da cesta natalina, desde que haja (i) previsão legislativa compatível com o cabal atendimento ao interesse público (princípio da legalidade), (ii) análise da estimativa de impacto orçamentário e financeiro (artigos 16 da LRF e 113 da ADCT) (iii); prévia dotação orçamentária (artigo 169, § 1º, da Constituição Federal); e (iv) plena observância aos demais princípios discorridos no artigo 37 da Constituição Federal (princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade), bem como ao princípio da razoabilidade;

Relativamente ao rol de beneficiários, mostra-se mais apropriada e compatível com a ordem jurídica a inclusão apenas de servidores públicos, efetivos ou comissionados, não se recomendando a inserção de estagiários, agentes políticos,

aposentados e pensionistas, dadas as peculiaridades alusivas ao interesse público e aos regimes jurídicos diferenciados;

II - Desde que previamente estabelecido em lei, não há condicionantes absolutas no tocante à modalidade de concessão, se *in natura* ou através de vale/cartão;

a) Diante da necessidade de se preservar a distinção entre vantagens de natureza remuneratória e não remuneratória destinadas aos servidores, é recomendado que o benefício em pauta não se materialize por meio de pagamento em pecúnia, diretamente na conta bancária dos beneficiários;

Desse modo, a concessão *in natura*, em caráter eventual, impessoal e desassociada de qualquer correlação com o desempenho funcional, mitiga o risco de caracterização remuneratória;

b) Sim, seriam as modalidades constitucionalmente viáveis, consoante já pontuado na resposta ao item 2;

c) Na hipótese de se optar por vale/cartão, os procedimentos para a contratação constam expressamente da Lei n.º 14.133/2021, cabendo ao gestor, aos agentes de contratação e aos fiscais dos contratos garantirem que o processo licitatório siga os ditames legais, resulte na escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública e assegure que o contrato atinja seu objetivo nos moldes ajustados;

III - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno;

IV - em seguida, encaminhar o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos exatos termos do Despacho n.º 931/23 (peça n.º 18); e,

V - por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos moldes dos artigos 398, § 1º e 168, VII, do Regimento Interno.

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

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

Plenário Virtual, 26 de março de 2026 – Sessão Virtual nº 4.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
AUTARQUIA MUNICIPAL - COMPARTILHAMENTO
TERMO DE COOPERAÇÃO

PROCESSO Nº : 612638/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : FUNDO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE MANDIRITUBA
INTERESSADO : FUNDO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE MANDIRITUBA
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 685/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Existência de consulta com força normativa sobre o mesmo tema. Extinção do feito sem resolução do mérito. Artigo 313, §4º, do Regimento Interno.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Fundo de Previdência dos Servidores Municipais de Mandirituba, por meio da qual questiona:

> 1) Considerando-se os mesmos critérios objetivos quanto à restrição de pessoal evocados no processo nº 741167/24, é possível que uma autarquia previdenciária municipal compartilhe a Comissão de Licitação da Câmara Municipal?
> 2) Em caso positivo, o Termo de Cooperação pode ser formulado pela Mesa da Câmara Municipal com a Secretaria Executiva da administração indireta ou o ato depende de lei em sentido estrito?

A peça inicial veio acompanhada de parecer jurídico, que assim concluiu (peça 04):

> 3) CONCLUSÃO
> Pelos fundamentos apresentados entende-se que o caso concreto amolda-se à legislação e à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, favorável ao compartilhamento da Comissão de Contratação entre diferentes poderes, suprindo a impossibilidade de sua constituição pela restrição de pessoal.
> Em razão disto opina-se pela possibilidade do compartilhamento da Comissão de Contratação da Câmara Municipal de Mandirituba com a autarquia previdenciária municipal, lastreada na jurisprudência colacionada e na obrigatoriedade da segregação das funções, inerente ao processo licitatório, desde que haja autorização legislativa em sentido estrito.
> Relevante destacar que este entendimento coaduna com o dever da administração manter a continuidade do serviço público, resguardando o interesse dos administrados, cuja atividade encontra-se sob ameaça, pela impossibilidade da contratação de produtos e serviços, em especial,

> sistemas de informática, evitando-se o comprometimento operacional da gestão previdenciária.
> Prestados os necessários esclarecimentos, apresentamos votos de apreço e consideração.

Distribuído o feito, a Consulta foi recebida pelo Despacho 1667/25 (peça 06), sendo encaminhada à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca.

A unidade técnica, por sua vez, apontou a existência de Consulta com força normativa acerca da matéria, qual seja, processo 332354/17, Acórdão 2298/19 do Tribunal Pleno, *in verbis*:

> CONSULTA.CÂMARADEVEREADORESDECAPANEMA.QUESTIONAMENTOS QUANTO À COMPOSIÇÃO DE COMISSÕES DE LICITAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 51 DA LEI N. 8.666/93. ADMISSIBILIDADE E RESPOSTA.
> 1. Não é admissível a participação de servidor efetivo ocupante do cargo de controlador interno na comissão de licitação, por injunção do princípio da segregação de funções.
> 2. É inadmissível a participação de vereador na comissão de licitação dada a sua incompatibilidade com o exercício da função política de vereador.
> 3. Diante da literalidade do caput do art. 51 da Lei n. 8.6666/93, não há óbice legal para que um servidor titular de um cargo, não qualificado pela exigência de formação em curso técnico ou de ensino superior, seja membro de comissão de processamento e julgamento de licitação, desde que não integre o quantitativo reservado pela lei para servidores qualificados, ressalvando-se a possibilidade de capacitação para o exercício da função.
> 4. Não é possível que seja formada uma comissão de licitação composta majoritariamente por servidores comissionados.
> 5. A Câmara Municipal pode se valer da comissão de licitações do Poder Executivo no caso de não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão nos moldes disciplinados lei local e instrumentalizado por termo de cooperação.

Retornados os autos, determinei a instrução do processo, nos termos do Despacho 30/26 (peça 09).

Na sequência, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que o tema abordado impacta na atividade de fiscalização, de modo que solicitou o retorno dos autos à unidade para ciência, após a deliberação (Despacho 84/26, peça 11).

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, em análise, opinou pela extinção do feito sem resolução do mérito, "em razão da Consulta n.º 33235-4/2017, Acórdão n.º 2.298/2019, Tribunal Pleno, com força normativa vigente". Subsidiariamente, respondeu as questões nos seguintes termos (Instrução 91/26, peça 13):

> 1. Sim, a Autarquia Previdenciária pode se valer da comissão de licitações do Poder Legislativo no caso de não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria;
> 2. A fim de garantir segurança jurídica e evitar possíveis impugnações, é necessário que o tema seja disciplinado por lei local e instrumentalizado por termo de cooperação.

Por fim, o Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico pela extinção do feito sem resolução do mérito, nos termos do artigo 313, §4º, do Regimento Interno, "em razão da existência de julgamento vinculante com força normativa sobre o mesmo tema, consubstanciado no Acórdão nº 2.298/19-STP", (Parecer 46/26, peça 14).

Subsidiariamente, manifestou-se pelo oferecimento da seguinte resposta:

> É possível que uma autarquia previdenciária municipal compartilhe a Comissão de Licitações do Poder Legislativo da mesma unidade federativa, quando não dispuser de número suficiente de servidores para compor a sua própria, condicionada à prévia edição de lei local específica e a instrumentalização por ato formal (convênio, termo de cooperação técnica ou outro) celebrado entre os órgãos/entidades licitantes.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Acompanhando o entendimento uniforme da unidade técnica e do órgão ministerial, verifico que os questionamentos do presente processo já foram objeto de Consulta com efeito normativo e caráter vinculante nesta Corte, o que atrai a hipótese do artigo 313, §4º[1], do Regimento Interno.

Com efeito, o Acórdão 2298/19[2] do Tribunal Pleno, proferido nos autos de Consulta 332354/17, já se manifestou no sentido de que uma Câmara Municipal pode se valer da Comissão de Licitação do Poder Executivo quando não dispuser de número suficiente de servidores para compor Comissão própria, desde que a cooperação seja disciplinada em lei local e instrumentalizada mediante Termo de Cooperação. Confira-se:

> ACÓRDÃO Nº 2298/19 - Tribunal Pleno
> CONSULTA. CÂMARA DE VEREADORES DE CAPANEMA. QUESTIONAMENTOS QUANTO À COMPOSIÇÃO DE COMISSÕES DE LICITAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 51 DA LEI N. 8.666/93. ADMISSIBILIDADE E RESPOSTA.
> (...)
> 5. A Câmara Municipal pode se valer da comissão de licitações do Poder Executivo no caso de não dispor de número suficiente de servidores para compor sua própria comissão nos moldes disciplinados lei local e instrumentalizado por termo de cooperação.

Embora seja diversa a entidade objeto da questão, entendo que "a presente consulta não traz nenhum elemento novo ou diferente daquela citada. O ponto

1 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.
(...)
§ 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

2 Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (relator), FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

que, hipoteticamente, seria diferenciador seria a entidade que não possui recursos humanos, no caso, autarquia que, ao fim e ao cabo, integra o Poder Legislativo", como bem destacou a CAIS (peça 13).

No mesmo sentido o órgão ministerial (peça 14):

> Embora a consulente tenha buscado distinguir sua dúvida, ao argumento de que, no caso em debate, trata-se de autarquia previdenciária municipal pretendendo se valer da Comissão de Licitação do Poder do Legislativo, este Ministério Público de Contas não vislumbra a necessidade de um novo pronunciamento de caráter normativo e vinculante, pois a inversão do ente solicitante não altera a essência do instituto, nem afasta a *ratio decidendi* firmada no Acórdão nº 2.298/19-STP, consistente na possibilidade de cooperação administrativa entre órgãos/entidades do mesmo ente federativo para viabilizar a continuidade dos serviços, em cenário de insuficiência de recursos humanos, observados os princípios da legalidade, da segregação de funções e da regularidade procedimental.

Nesse contexto, considerando que os questionamentos do consulente já foram objeto de análise por esta Corte, não sendo apresentados quaisquer argumentos jurídicos suficientes a modificar o entendimento consolidado, retifico o entendimento exarado no Despacho 30/26 (peça 09) e voto pela extinção do processo, nos termos do artigo 313, §4º[3], do Regimento Interno.

Diante do exposto, VOTO pela extinção do processo, devendo-se cientificar o consulente a respeito do Acórdão 2298/19 do Tribunal Pleno desta Corte.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência.

Por fim, fica autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o artigo 398, §1º, do Regimento Interno[4], 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:

I - EXTINGUIR o processo, devendo-se cientificar o consulente a respeito do Acórdão 2298/19 do Tribunal Pleno desta Corte;

3 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.
(...)
§ 4º Tratando-se de tema sobre o qual o Tribunal já tenha se pronunciado com efeito normativo, o relator dará ciência ao interessado extinguindo o processo.

4 Art. 398. (...)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

II - encaminhar, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência;

III - determinar o encerramento do feito, em conformidade com o artigo 398, §1º, do Regimento Interno[5], e seu arquivamento na Diretoria de Protocolo.

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

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

Plenário Virtual, 26 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

5 Art. 398. (...)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL
ASSESSORIA JURÍDICA - CONTRATAÇÃO - PARÂMETROS

PROCESSO Nº	:	546453/24
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	CONSORCIO PUBLICO INTERMUNICIPAL DE GESTÃO DA AMUSEP-PROAMUSEP
INTERESSADO	:	MARCONDES ARAUJO DA COSTA, SUZIE APARECIDA PUCILLO ZANATTA
RELATOR	:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 401/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Contratação de advogados por meio de Consórcio Público Intermunicipal de Gestão da AMUSEP – PROAMUSEP para atendimento de demandas específicas dos municípios consorciados. Regra de vedação, caráter excepcional e requisitos estritos para demandas relativas a SUS, FUNDEB, FPM e royalties, bem como critérios para adoção de concorrência ou inexigibilidade.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (VOTO VENCIDO)

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Consórcio Público Intermunicipal de Gestão da AMUSEP – PROAMUSEP, por meio do qual questionam (peça 03, fls. 3-4):

> 1) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?
> 2) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?
> 3) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?
> 4) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber royalties compatíveis com devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?
> 5) Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?

Para instruir a Consulta foi juntado parecer jurídico à peça 04. Nos termos do Despacho nº 1112/24 – GCFSC (peça 06), a Consulta foi admitida.

Na Informação nº 109/24 – SJB (peça 08), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca consignou ter encontrado as seguintes decisões que poderiam auxiliar no deslinde das questões centrais propostas: Acórdão nº 2475/2022 – Tribunal Pleno (Consulta nº 682.020/2021), Acórdão nº 3650/2016 – Tribunal Pleno (Consulta nº 638.553/2015) e Acórdão nº 1111/2008 – Tribunal Pleno (Prejulgado nº 465.117/2006).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho nº 867/24 – CGF, peça 12), por apurar que a consulta impacta os sistemas ou fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas, solicitou que após o julgamento os autos lhe retornem para ciência e encaminhamentos.

Pela Instrução nº 261/25 (peça 13), a Coordenadoria de Gestão Municipal sugeriu que a resposta aos questionamentos formulados se dê nos seguintes termos:

> Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?
> Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, não foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, não demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar na contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se não ser possível tal contratação. No entanto, esta pode ser excepcionalmente possível a depender das concretudes e especificidades do caso, desde que o município comprove efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; e b) a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em observância ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 e demais entendimentos já expressados por este Tribunal.
> Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?
> Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, não foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, não demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar na contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se não ser possível tal contratação. No entanto, esta pode ser excepcionalmente possível a depender das concretudes e especificidades do caso, desde que o município comprove efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; e b) a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em observância ao disposto no artigo 92, inciso V, da

Lei nº 14.133/2021 e demais entendimentos já expressados por este Tribunal.
Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?
Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, não foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, não demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar na contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se não ser possível tal contratação. No entanto, esta pode ser excepcionalmente possível a depender das concretudes e especificidades do caso, desde que o município comprove efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; e b) a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em observância ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 e demais entendimentos já expressados por este Tribunal.
Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber royalties compatíveis com devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?
Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar na contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se ser possível tal contratação. No entanto, imprescindível que o município comprove efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; e b) a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em observância ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 e demais entendimentos já expressados por este Tribunal.
Pergunta: Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?
Resposta: Apesar de não existir um entendimento pacificado acerca da matéria, entende-se que as contratações excepcionais de serviços jurídicos podem ser realizadas tanto por concorrência eletrônica quanto por inexigibilidade de licitação, desde que observada a legislação específica e demais instrumentos normativos e entendimentos já expressados pelos Tribunais, inclusive por esta Corte de Contas, a exemplo do Prejulgado nº 6. Na hipótese de Concorrência Eletrônica, deve a Administração, além de se atentar às concretudes do caso e a excepcionalidade da contratação, observar se o serviço técnico profissional especializado é suscetível de definição, comparação e julgamento por critérios objetivos, em específico melhor técnica/técnica e preço. Por sua vez, na hipótese de inexigibilidade de licitação, reputa-se que esta é viável desde que não seja possível definir, comparar e julgar um objeto ou solução desejada por critérios objetivos, bem como ante o atendimento dos requisitos necessários relacionados a notória especialização e complexidade da demanda a ponto de não poder se exigir que o serviço seja realizado diretamente pelo próprio órgão jurídico.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 42/25 – PGC (peça 14), manifestou-se pelas seguintes respostas:

> Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?
> Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, não foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, não demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar a contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se não ser possível tal contratação. No entanto, esta pode ser excepcionalmente possível a depender das concretudes e especificidades do caso, desde que os municípios integrantes do Consórcio comprovem efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; b) demonstrem a vantajosidade da contratação via consórcio ou associação de municípios, c) observem a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em atenção ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, considerando-se, ainda, o disposto no artigo 85, da Lei nº 13.105/2015, e d) a observância aos demais entendimentos já expressados por este Tribunal.
> Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?
> Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, não foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, não demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar a contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se não ser possível tal contratação. No entanto, esta pode ser excepcionalmente possível a depender das concretudes e especificidades do caso, desde que os municípios integrantes do Consórcio comprovem efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; b) demonstrem a vantajosidade da contratação via consórcio ou associação de municípios, c) observem a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em atenção ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, considerando-se, ainda, o disposto no artigo 85, da Lei nº 13.105/2015, e d) a observância aos demais entendimentos já expressados por este Tribunal.
> Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?
> Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, não foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, não demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar a contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se não ser possível tal contratação. No entanto, esta pode ser excepcionalmente possível a depender das

concretudes e especificidades do caso, desde que os municípios integrantes do Consórcio comprovem efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; b) demonstrem a vantajosidade da contratação via consórcio ou associação de municípios, c) observem a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em atenção ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, considerando-se, ainda, o disposto no artigo 85, da Lei nº 13.105/2015, e d) a observância aos demais entendimentos já expressados por este Tribunal.
Pergunta: É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber royalties compatíveis com devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?
Resposta: Considerando que a matéria em questão, ao que tudo indica, foge do caráter rotineiro, ordinário ou comum dos serviços prestados por parte das Procuradorias Jurídicas dos municípios, demonstrando inclusive complexidade e singularidade que poderia ensejar a contratação de um serviço jurídico especializado, entende-se ser possível tal contratação. No entanto, imprescindível que desde que os municípios integrantes do Consórcio comprovem efetivamente a referida excepcionalidade, assim como indique e justifique devidamente, através da sua equipe jurídica, a inviabilidade de atuação desta, demonstrando, inclusive: a) o atendimento aos requisitos necessários para a contratação, estabelecidos pelos entendimentos exarados por esta Corte de Contas; b) demonstrem a vantajosidade da contratação via consórcio ou associação de municípios, c) observem a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, em atenção ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, considerando-se, ainda, o disposto no artigo 85, da Lei nº 13.105/2015, e d) a observância aos demais entendimentos já expressados por este Tribunal.
Pergunta: Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?
Resposta: Apesar de não existir um entendimento pacificado acerca da matéria, entende-se que as contratações excepcionais de serviços jurídicos podem ser realizadas tanto por concorrência eletrônica quanto por inexigibilidade de licitação, desde que observada a legislação específica e demais instrumentos normativos e entendimentos já expressados pelos Tribunais, inclusive por esta Corte de Contas, a exemplo do Prejulgado nº 6.
Na hipótese de Concorrência Eletrônica, deve a Administração, além de se atentar às concretudes do caso e a excepcionalidade da contratação, observar se o serviço técnico profissional especializado é suscetível de definição, comparação e julgamento por critérios objetivos, em específico melhor técnica/técnica e preço.
Por sua vez, na hipótese de inexigibilidade de licitação, reputa-se que esta é viável desde que, comprovadamente, não seja possível definir, comparar e julgar um objeto ou solução desejada por critérios objetivos, bem como ante o atendimento dos requisitos necessários relacionados a notória especialização e complexidade da demanda a ponto de não poder se exigir que o serviço seja realizado diretamente pelos próprios servidores do ente público, além de observar a compatibilidade do preço com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, e respeitar o valor de mercado, consoante entendimento do STF no Tema 309.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (VOTO VENCIDO)

Inicialmente, reitero o conhecimento da presente Consulta, na medida em que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos artigos 311 e 312, inciso II, do Regimento Interno[1].

A presente Consulta trata da possibilidade de contratação de assessoria jurídica especializada para o patrocínio de demandas judiciais por parte de consórcio público multifinalitário, mais especificamente em cinco hipóteses elencadas pelo consulente, envolvendo temas que orbitam a recomposição de receitas municipais e o equilíbrio federativo. A controvérsia perpassa tanto pela análise da admissibilidade da contratação quanto pela forma jurídica adequada à sua formalização, especialmente à luz da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e das orientações desta Corte de Contas.

De forma mais precisa, o tema suscita a aplicação coordenada de dois regimes normativos:

> i) o modelo constitucional de advocacia pública, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual o provimento dos cargos públicos depende de concurso, sendo certo que a consultoria e o patrocínio das causas da Administração devem, prioritariamente, ser exercidos por servidores efetivos, especialmente os procuradores jurídicos devidamente concursados; e
> ii) a exceção legal autorizada pela Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, inciso III, "e", que admite a contratação, por inexigibilidade de licitação, de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, com notória especialização, nos casos de assessoria técnica, consultoria ou patrocínio de causas judiciais ou administrativas.

Essa dualidade normativa não configura, em si, um conflito, mas sim uma hierarquia interpretativa: a regra é a atuação da advocacia pública institucional; a exceção é a contratação externa, admitida apenas em casos justificados, com estrita observância aos parâmetros legais e jurisprudenciais.

Sucede que tal regramento não é absoluto, visto que de acordo com o Superior Tribunal de Justiça, "a mera existência de corpo jurídico próprio, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico

1 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:
I - ser formulada por autoridade legítima;
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.
Art. 312. Estão legitimados para formular consulta: (...)
II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, Procurador Geral do Município, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais;

para o ente público" (AgRg no HC 669.347/SP. Relator Ministro Jesuíno Rissato – desembargador convocado do TJ-DFT –, relator p/acórdão Ministro João Otávio de Noronha, 5ª Turma, julgado em 13/12/2021, DJe 14/0/2022.)

A interpretação definitiva dessa exceção foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 309 de repercussão geral, no Recurso Extraordinário nº 656.558/SP, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, ocasião em que se fixou a tese de que

> [...] a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.

A Corte Suprema reconheceu que os serviços jurídicos envolvem elementos subjetivos e de confiança, o que justifica a possibilidade de inexigibilidade, mas não dispensa a demonstração dos critérios objetivos exigidos pela legislação.

Ademais, extrai-se do referido Recurso Extraordinário nº 656.558/SP que, sendo os serviços prestados dotados de características eminentemente subjetivas, sua avaliação também se dá por critérios subjetivos, o que afasta a objetividade e, por conseguinte, a competitividade, não se justificando – ou sequer se mostrando viável – a instauração de procedimento licitatório:

> (...) A inexigibilidade pode, como já referi, se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular. **Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.** Nesse processo discricionário, o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva. A liberdade de escolha, de fato, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros. **Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração**. (Grifo nosso.)

Esse julgado do Supremo Tribunal Federal é de observância obrigatória (art. 927 do CPC) e tem sido seguido por diversos tribunais de contas. Antes mesmo de

referido precedente, o Prejulgado nº 6[2] desta Corte de Contas já convergia em tal posição, sendo fundamento para outras decisões, exemplificadas pelo Acórdão nº 3577/23 – Pleno, no sentido de ser

> lícita a contratação de serviços advocatícios por parte de município que conte com Procuradoria Jurídica, desde que haja a presença cumulativa da i) notória especialização do escritório contratado, e ii) da complexidade da demanda, a ponto de não poder se exigir que o serviço seja realizado diretamente pelo próprio órgão jurídico. (TCE/PR – Acórdão nº 3577/23, Processo nº 246940/22, de relatório do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares).

No mesmo sentido:

> Consulta. Sociedade de Economia Mista. Regime jurídico predominantemente privado, com derrogação parcial de normas de direito público. Terceirização de departamento jurídico e contábil. Impossibilidade para os serviços de caráter rotineiro, ordinário ou comum, sob pena de violação do art. 37, II, da Constituição Federal e do Prejulgado 6 deste Tribunal. Possibilidade para serviços que exijam notória especialização, sejam de alta complexidade, com objeto específico e por prazo determinado. A dispensa do empregado público da sociedade de economia mista exige motivação por escrito, não se exigindo que a razão se enquadre em alguma das hipóteses previstas na legislação trabalhista como justa causa, nem prévio processo administrativo." (TCEPR. Processo nº 229934/2023, Acórdão nº 1851/2024, Tribunal Pleno, Rel. Ivan Lelis Bonilha, julgado em 01/07/2024, veiculado em 12/07/2024 no DETC. Sem destaques no original).

Quanto ao requisito da notória especialização, leciona Joel de Menezes Niebuhr[3]:

> **A notoriedade é da especialização do profissional e não do profissional em si.** Outrossim, a notória especialização deve ser apreciada no meio que atua o profissional. De um jeito ou de outro, o termo notoriedade induz conceito indeterminado, isto é, variável em grau maior ou menor, em decorrência do que se afere discricionariedade em sua apreciação. A determinação do grau mínimo de notoriedade necessária para dar suporte à inexigibilidade não é precisa. (Grifo nosso.)

Soma-se a tal fundamento a inteligência da Lei nº 14.039/20, que acresceu o art. 3º-A à Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, conhecida como Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil:

> Art. 3º-A. Os **serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização**, nos termos da lei.
> Parágrafo único. Considera-se **notória especialização** o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações,

2 Consultorias contábeis e jurídicas: Possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão (Prejulgado nº 6 - Acórdão nº 1111/2008, do Tribunal Pleno, parte dispositiva).

3 NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação e Contrato Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

> organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (Grifou-se.)

Portanto, a aplicação desses parâmetros ao presente caso exige que cada quesito da Consulta seja analisado à luz da regra da atuação institucional da procuradoria jurídica e das hipóteses legalmente admitidas para a contratação externa, conforme previsão do art. 74, inciso III, alínea "e", da Lei nº 14.133/2021[4], bem como dos entendimentos firmados pela jurisprudência acerca da matéria.

Tal necessidade se justifica pelo fato de que, embora a procuradoria seja devidamente estruturada e tecnicamente capacitada, ela enfrenta limitações de ordem prática – como escassez de tempo e de pessoal – que impedem o pleno atendimento de todas as demandas judiciais e extrajudiciais existentes.

Diante desse cenário, é compreensível e até imprescindível recorrer ao apoio de profissionais externos, sobretudo para tratar de matérias específicas e teses jurídicas relevantes, cujo adequado patrocínio pode representar não apenas um incremento expressivo na arrecadação pública, mas, em muitos casos, a própria viabilidade financeira de diversos municípios, sem que isso implique prejuízos à Administração ou riscos ao erário.

Tendo estabelecido essas premissas, passo agora à análise individualizada dos quesitos formulados.

Em relação ao mérito, no tocante ao primeiro questionamento – "É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?" – entendo que a resposta é afirmativa, desde que observadas (1) a notória especialização do contratado, (2) a natureza intelectual e técnica do serviço e (3) a devida motivação no processo administrativo formal, conforme dispõe o art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

É necessário destacar que a Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares do Sistema Único de Saúde – SUS é o instrumento normativo que define os códigos, nomenclaturas, valores de remuneração e parâmetros técnicos

4 Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
[...] III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:
[...] e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (grifou-se).

dos serviços prestados pelos entes federativos e por prestadores conveniados no âmbito do SUS. Ainda que seja padronizadora, sua desatualização tem gerado impactos financeiros severos aos municípios, especialmente pelo descasamento entre o custo efetivo dos procedimentos e os valores de referência fixados.

Diante dessa realidade, têm sido ajuizadas ações por entes federativos e prestadores conveniados visando à recomposição dos valores pagos a menor, bem como à condenação da União à atualização da tabela, sob a alegação de omissão administrativa com repercussões no pacto federativo, nos princípios da eficiência e da razoabilidade, e no dever constitucional de financiamento tripartite do SUS (art. 198, § 1º, da Constituição da República[5]).

A dúvida posta na presente consulta diz respeito à possibilidade jurídica de contratação de escritório de advocacia externo para o ajuizamento e o acompanhamento dessas demandas, por meio do consórcio público intermunicipal, à luz da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e da jurisprudência atualizada do Supremo Tribunal Federal (Tema 309).

A contratação de assessoria jurídica especializada para o patrocínio de demandas judiciais cujo objeto seja a atualização da Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares do Sistema Único de Saúde (Tabela SUS), bem como o ressarcimento dos valores pagos a menor nos últimos cinco anos, é *juridicamente possível* e encontra respaldo tanto na legislação vigente quanto na jurisprudência consolidada dos tribunais superiores e dos órgãos de controle, desde que demonstrada a real necessidade e a inviabilidade de atuação pelos procuradores efetivos do ente federativo.

Inicialmente, cumpre esclarecer que, embora a regra geral seja a atuação da advocacia pública na defesa dos interesses da Administração, conforme preceitua o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 309 da Repercussão Geral (RE 656.558/SP), fixou entendimento vinculante no sentido de que é constitucional a contratação direta de advogados por inexigibilidade de licitação, desde que observada a notória especialização do profissional ou da sociedade contratada e demonstrada a inviabilidade de competição. Tal entendimento excepciona a regra do concurso público e legitima a contratação externa em hipóteses legalmente previstas, como a que ora se analisa.

Essa autorização encontra amparo legal expresso no artigo 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), o qual dispõe que é inexigível a licitação para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual, incluindo os serviços advocatícios, quando comprovada a notória

5 Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

especialização do contratado e a inviabilidade de competição. No caso das ações judiciais que visam à correção da Tabela SUS e ao ressarcimento das diferenças históricas, a elevada complexidade técnica e jurídica, aliada à especificidade da tese e à exigência de domínio aprofundado em direito sanitário, administrativo e financeiro, evidenciam a notória especialização exigida e justificam a inviabilidade de competição, nos moldes da norma vigente.

No que se refere à tese jurídica que fundamenta a contratação, destaca-se a existência de precedentes relevantes no âmbito do Superior Tribunal de Justiça reconhecendo a viabilidade de ações judiciais voltadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro na prestação de serviços hospitalares conveniados ao SUS, diante da notória defasagem da Tabela de Procedimentos adotada pela União. Trata-se de controvérsia complexa, que demanda conhecimento técnico aprofundado e atuação especializada. A esse respeito, cita-se o seguinte julgado, que confirma a procedência da pretensão ressarcitória e evidencia a consolidação da jurisprudência em torno da matéria:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESSARCIMENTO AO SUS. TABELA ÚNICA NACIONAL DE EQUIVALÊNCIA DE PROCEDIMENTOS - TUNEP. ART. 32 DA LEI 9.656/98. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015. II. Na origem, Hospital e Casa de Saúde de Russas ajuizou Ação Ordinária em face da União, com o objetivo de ver a ré condenada a promover, em relação à Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares do Sistema Único de Saúde - SUS, "uma adequada e eficiente 'revisão' dos valores de todos os itens dispostos na referida 'Tabela', observando-se, para tanto, a conclusão a que chegar a regular perícia técnica a ser realizada neste processo, a fim de resgatar o equilíbrio contratual", bem como a pagar os "valores retroativos aos últimos 05 (cinco) anos, contados da data da propositura da presente demanda". O Tribunal de origem manteve a sentença de procedência da ação. III. O Supremo Tribunal Federal, apreciando o Tema 345 da Repercussão Geral, fixou a seguinte tese: "É constitucional o ressarcimento previsto no art. 32 da Lei 9.656/98, o qual é aplicável aos procedimentos médicos, hospitalares ou ambulatoriais custeados pelo SUS e posteriores a 4/6/1998, assegurados o contraditório e a ampla defesa, no âmbito administrativo, em todos os marcos jurídicos" (STF, RE 597.064/RJ, Rel. Ministro GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, DJe de 16/05/2018). IV. Esta Corte, em casos análogos, tem concluído que "apreciar se os valores cobrados a título de ressarcimento atenderam ou não aos requisitos previstos nos atos normativos editados pela ANS, ou se os valores da tabela TUNEP são superiores aos efetivamente despendidos pelo SUS, bem como se os serviços prestados pelo SUS foram realizados dentro dos limites geográficos e da cobertura contratada, ou mesmo se foram observados no processo administrativo o contraditório e a ampla defesa exige a apreciação dos elementos de prova constantes nos autos, assim como das cláusulas do contrato de seguro-saúde pactuado com os usuários do plano, o que atrai a aplicação das Súmulas 5 e 7 do STJ" (STJ, AgInt nos EDcl no AREsp 1.841.317/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/03/2022). No mesmo sentido: STJ, AgInt no AREsp 2.010.974/DF, Rel. Ministro GURGEL DE

> FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 09/05/2022; AgInt no REsp 1.740.956/RJ, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 13/02/2019; AgInt no REsp 1.685.857/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/05/2018; AgInt no REsp 1.736.571/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/03/2019. V. Portanto, nos termos em que a causa foi decidida, infirmar os fundamentos do acórdão recorrido, relacionados à regularidade da cobrança efetuada - em especial analisar se os valores cobrados, a título de ressarcimento, atenderam ou não aos requisitos previstos nos atos normativos editados pela ANS, se os valores da Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos - TUNEP são superiores aos efetivamente despendidos pelo SUS -, demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. VI. Agravo interno improvido. (STJ - AgInt no AREsp: 2040557 DF 2021/0392701-9, Data de Julgamento: 26/09/2022, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 30/09/2022)

No caso em exame, o objeto da demanda – revisão da Tabela SUS e ressarcimento de valores – é tecnicamente complexo e envolve temas interdisciplinares de direito sanitário, financeiro, constitucional e administrativo. Exige expertise não apenas jurídica, mas também contábil e atuarial, o que justifica a singularidade e a necessidade de contratação externa, inclusive no âmbito de consórcios públicos intermunicipais.

No que se refere à possibilidade de cobrança dos valores retroativos dos últimos cinco anos, a pretensão encontra amparo no Decreto nº 20.910/1932, que estabelece o prazo prescricional de cinco anos para a propositura de ações contra a Fazenda Pública, contados a partir do fato gerador da obrigação. Assim, os valores pagos a menor no período quinquenal anterior ao ajuizamento da ação são passíveis de ressarcimento, desde que devidamente demonstrados por provas documentais e perícias financeiras.

A recente publicação da Lei nº 14.820/2024[6], que trata da revisão periódica dos valores pagos pelo SUS, é outro indicativo legislativo de que a matéria se encontra em evolução normativa e, portanto, reforça a tese de que houve, por anos, omissão federal passível de correção judicial.

Em suma, a contratação de assessoria jurídica especializada para fins de ajuizamento das ações judiciais voltadas à revisão da Tabela SUS e ao ressarcimento retroativo é legalmente possível, constitucionalmente admitida e jurisprudencialmente respaldada, desde que observadas a notória especialização do contratado, a natureza intelectual e técnica do serviço e a devida motivação no processo administrativo formal, conforme dispõe o art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

No tocante ao segundo questionamento – "É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?"

6 Lei nº 14.820, de 16 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14820-16-janeiro-2024-795257-norma-pl.html>. Acesso em 17 dez. 2024.

–, entendo que a resposta é afirmativa, sendo juridicamente admissível a contratação de serviços jurídicos especializados com esse objeto, desde que respeitados os requisitos legais estabelecidos para a contratação por inexigibilidade, notadamente aqueles constantes no art. 74, inciso III, alíneas "c" e "e", da Lei nº 14.133/2021.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB é o principal instrumento de financiamento da educação pública básica no Brasil. Sua previsão constitucional está nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal[7], sendo regulado atualmente pela Lei nº 14.113/2020, que consolidou as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020, transformando o fundo em mecanismo permanente e obrigatório.

O FUNDEB é composto por uma parcela (20%) de diversas receitas dos entes federativos – como ICMS, IPVA, FPM, ITR e outros tributos – que são redistribuídas com base em critérios de equidade. Para garantir que todos os entes alcancem um valor mínimo por aluno/ano, a União é constitucionalmente obrigada a complementar os recursos dos Estados e Municípios cujas receitas não sejam suficientes, por meio da chamada complementação da União.

Com a evolução dos mecanismos de controle e a melhoria da transparência fiscal, muitos municípios identificaram inconsistências nos cálculos federais, com ausência de repasses devidos ou pagamentos feitos a menor, tanto em relação ao antigo FUNDEF quanto ao FUNDEB atual. Diante disso, passaram a buscar judicialmente a correção dos repasses e o ressarcimento das diferenças, com base em laudos técnicos, pareceres contábeis e entendimentos jurisprudenciais que reconhecem o dever da União de respeitar os valores mínimos estabelecidos por aluno.

Essas demandas, portanto, tratam da garantia do adequado financiamento da educação pública, matéria de indiscutível relevância social, orçamentária e federativa, envolvendo a apuração de dados contábeis, índices oficiais e critérios normativos que extrapolam o conteúdo jurídico tradicional. Além disso, envolvem valores expressivos e consequências diretas na oferta educacional local, o que tem motivado a atuação de diversos municípios em blocos, por meio de consórcios públicos.

No presente caso, discute-se a possibilidade jurídica de que consórcio público intermunicipal contrate assessoria jurídica especializada para ajuizar e acompanhar essas demandas em favor dos entes consorciados. Passa-se, assim, à análise da admissibilidade dessa contratação, à luz da legislação vigente e da jurisprudência pertinente.

7 Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (...).

A contratação de assessoria jurídica especializada para atuar em demandas judiciais que visem ao correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB e suas complementações pela União encontra respaldo jurídico quando observados os princípios e requisitos previstos na legislação de regência, na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e nos entendimentos da doutrina especializada.

A legitimidade da contratação decorre da própria natureza do objeto: trata-se de demanda que envolve análise normativa, financeira e contábil complexa, que busca a correta aplicação do valor mínimo nacional por aluno, com reflexos diretos na efetivação do direito à educação e na garantia do pacto federativo. A atuação dos entes subnacionais nessa matéria pressupõe o domínio de metodologias específicas de apuração de repasses, projeções financeiras, interpretação de critérios técnicos do antigo FUNDEF e da legislação atual do FUNDEB (Lei nº 14.113/2020), o que justifica a contratação de profissionais com notória especialização.

Conforme previsto no art. 74, inciso III, alíneas "c" e "e", da Lei nº 14.133/2021[8], é inexigível a licitação quando se tratar de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, realizados por profissionais ou empresas de notória especialização, especialmente nos casos de assessoria ou consultoria técnico-jurídica, e de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

Esse dispositivo legal autoriza a contratação direta de escritório jurídico, desde que observados os requisitos formais, tais como: a notória especialização do contratado; a impossibilidade de julgamento objetivo; e a instrução adequada do processo administrativo, com justificativa clara e detalhada sobre a necessidade da contratação.

Ademais, conforme exposto anteriormente, esse entendimento encontra respaldo direto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento do Tema 309 (RE 656.558/SP)[9], que sedimentou a possibilidade de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços advocatícios, desde

8 Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:
a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

9 "É constitucional a contratação de advogado ou escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação, desde que preenchidos os seguintes requisitos: (i) serviço de natureza singular; (ii) notória especialização do contratado; (iii) inviabilidade de competição; e (iv) demonstração da impossibilidade de atuação por parte dos órgãos jurídicos da Administração."

que observados os seguintes elementos: serviço de natureza singular; notória especialização do contratado; inviabilidade de competição; e justificativa técnica consistente da Administração.

No caso das demandas relacionadas ao FUNDEB, verifica-se que os requisitos legais para a contratação por inexigibilidade estão plenamente configurados. Trata-se de matéria com forte componente técnico e normativo, que demanda a realização de cálculos complexos relativos às complementações federais, o confronto entre os valores de referência nacional por aluno/ano, projeções atuariais, além da correta aplicação dos critérios constitucionais fixados no art. 212-A da Constituição Federal. A atuação jurídica nesse campo exige, além disso, o acesso a bancos de dados oficiais e a metodologias específicas de auditoria técnica e financeira, bem como o domínio de linguagem especializada, o que extrapola os contornos da atuação ordinária do contencioso cível tradicional.

Destaco que a complexidade técnica que envolve essas ações decorre, em grande parte, da sistemática trazida pela Emenda Constitucional nº 108/2020, que prevê três formas distintas de complementação da União ao FUNDEB: VAAF (Valor Anual por Aluno do Fundo), VAAT (Valor Anual Total por Aluno) e VAAR (Valor Anual Total por Aluno com referência na qualidade).

Soma-se a isso a peculiaridade da atuação consorciada entre entes municipais, que embora permita a racionalização de custos e a uniformização de estratégias jurídicas, exige coordenação técnica e jurídica altamente qualificada, o que justifica, no plano da legalidade e da eficiência administrativa, a contratação de assessoria jurídica especializada para condução dessas demandas.

Além disso, é relevante destacar que tais ações envolvem valores expressivos, com impacto direto na manutenção e no desenvolvimento do ensino público básico, atingindo direitos fundamentais da população e o equilíbrio das finanças públicas municipais.

Embora a Instrução nº 261/25 – CGM (peça 13) e o Parecer nº 42/25 – PGC (peça 14) consignem o entendimento de que a contratação direta de serviços advocatícios não deve constituir regra geral, divirjo parcialmente desse entendimento no caso concreto. Nas ações voltadas à recomposição de valores vinculados constitucionalmente à educação, cuja instrução demanda elevado grau de complexidade técnica e domínio especializado, entendo que a contratação por inexigibilidade, além de juridicamente admissível, configura medida legítima e proporcional à defesa do interesse público.

Corrobora essa posição o entendimento já consolidado em diversos Tribunais de Contas do país, como é o caso do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, cujo posicionamento majoritário reconhece a legalidade da contratação direta de escritórios de advocacia por inexigibilidade de licitação, especialmente em matérias técnicas como a recuperação de repasses do FUNDEF/FUNDEB.

Conforme destacado em voto proferido por Conselheiro daquela Corte, a contratação de advogado ou escritório jurídico deve ser pautada pela confiança no profissional e em sua notória especialização, características que justificam, por si, a inviabilidade de competição e autorizam a contratação direta, nos termos dos arts. 13 e 25 da antiga Lei nº 8.666/1993, e hoje pelos arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021.

Tais entendimentos reforçam a tese de que a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas relativas ao FUNDEB não apenas encontra respaldo na legislação vigente e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 309), como também vem sendo acolhida de forma reiterada pelos Tribunais de Contas estaduais, evidenciando que o caminho jurídico é seguro, legítimo e alinhado à boa prática administrativa.

Com vistas a reforçar a segurança jurídica da tese ora defendida, transcrevem-se, a seguir, excertos de voto condutor proferido pelo Conselheiro Relator Kleber Dantas Eulálio, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, o qual expressa entendimento consolidado naquela Corte acerca da legalidade da contratação direta de escritórios de advocacia para causas de interesse público relevante:

> **Representação P. M. de Fronteiras. Exercício 2016. Contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação. Contratação com cláusula *ad exitum*. Pagamento de honorários com recursos do FUNDEF. Procedência parcial.**
> (...) Com efeito, **a opção do gestor pela contratação de determinado escritório de advocacia deve ser pautada pela confiança no profissional da advocacia e na sua notória especialização**, porquanto se trata, na espécie, de **contratação personalíssima e singular**, o quê, no intuir desta Relatoria, **inviabiliza a competição**, **mostrando-se, consentânea, a contratação de advogado de forma direta, por inexigibilidade de licitação**, nos termos das disposições preconizadas nos Arts. 13 e 25 da Lei Nacional de Licitações (Lei 8.666/93). Ademais, **é claro o posicionamento atual da maioria dos Membros deste Colendo Tribunal de Contas do Estado do Piauí no sentido de reconhecer a legalidade da contratação de escritórios de advocacia e de contabilidade de forma direta, por inexigibilidade de licitação.** Até o presente **não se tem notícia** de que **esta Corte de Contas tenha julgado uma prestação de contas irregular** em decorrência do **reconhecimento de ilegalidade da contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação**. Desde o ingresso neste Colendo Tribunal de Contas, **este Conselheiro comunga do entendimento atual e majoritário da Corte que reconhece a possibilidade jurídica de contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação.** No que diz respeito ao pagamento de honorários contratuais com cláusula *ad exitum*, cumpre salientar que o Colendo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), na Consulta nº 20/2019, firmou entendimento no sentido de **considerar plenamente possível a contratação pela Administração Pública com a remuneração paga pelos serviços efetivamente prestados sobre o êxito alcançado**, sendo esse, também, o entendimento desta Relatoria." (TCE/PI, Processo TC/010767/2017. Representação. Prefeitura Municipal de Boqueirão do Piauí – PI. Exercício financeiro de 2021. Decisão unânime.) (Grifos nossos.)

Nesse contexto, e considerando que a contratação é voltada à defesa do interesse público e à recomposição de valores educacionais constitucionalmente vinculados, não vislumbro óbice jurídico à sua formalização, desde que respeitados os critérios legais aplicáveis.

Corroborando esse entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe proferiu a seguinte decisão:

> APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA CONTRATADO PELO MUNICÍPIO DE AQUIDABÃ PARA RECUPERAÇÃO DE VERBAS DO FUNDEF/FUNDEB. PROCESSO QUE SEGUIU AS DISCIPLINAS DA LEI 7.347/85, QUE REGULA A AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INAPLICABILIDADE DO TEMA 1.199 DO STF QUE SE REFERE APENAS À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCINDÍVEL A ANÁLISE DAS REGRAS DA LEI 8429 NESSES AUTOS. PRELIMINARES DE CERCEAMENTO DE DEFESA E APLICAÇÃO DAS LEIS QUE PERMITEM CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIOS POR LICITAÇÃO. ALEGAÇÃO DE NÃO INTIMAÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE NOTÍCIA DE FATO QUE TRAMITOU NO MPSE. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO QUE NÃO É CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE PARA AÇÃO CIVIL. VÍCIOS NA FASE EXTRAJUDICIAL QUE NÃO CONTAMINAM A AÇÃO. ANÁLISE DAS LEIS FEIA NO MÉRITO. PRELIMINARES REJEITADAS. MÉRITO. NECESSIDADE DE PREENCHIMENTO DOS CRITÉRIOS DE SINGULARIDADE DO OBJETO, DEMONSTRAÇÃO DE INVIABILIDADE DO CERTAME, NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E HONORÁRIOS RAZOÁVEIS E COMPATÍVEIS COM O QUE SE PRATICA. ART. 25, II, §1° DA LEI 8.666/93. REQUISITO DE SINGULARIDADE SUPRIMIDO PELA LEI N° 14.133/2021. TEMA COMPLEXO DE CONSIDERÁVEL RELEVÂNCIA AOS COFRES PÚBLICOS CUJA NATUREZA EXIGE COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS. A MERA EXISTÊNCIA DE ASSESSORIA JURÍDICA, POR SI SÓ, NÃO INVIABILIZA A CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO EXTERNO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ESPECÍFICO PARA O ENTE PÚBLICO. PRECEDENTES DO STJ. O ACERVO PROBATÓRIO DEMONSTRA A ATUAÇÃO DILIGENTE DO CONTRATADO. CONTRATAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS E, PRINCIPALMENTE, BASEADA NOS PRINCÍPIOS DA CONFIANÇA E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DISCRICIONARIEDADE DO GESTOR. INTUITO PERSONAE. PRECEDENTES DO STF E DESTA CORTE. CLÁUSULA CONTRATUAL DE HONORÁRIOS AD EXITUM COM PAGAMENTO NA FORMA QUOTA LITIS. POSSIBILIDADE. PERCENTUAL DE 20% (VINTE POR CENTO) RAZOÁVEL E PROPORCIONAL PARA CASOS DESTE JAEZ. ADPF 528/DF DO STF JULGADO EM 21/03/2022. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS COM RECURSOS ADVINDOS DOS JUROS MORATÓRIOS DOS VALORES ALOCADOS NO FUNDEF/FUNDEB RESSARCIDOS PELA UNIÃO. IRRESIGNAÇÃO COM RELAÇÃO AO DESTAQUE DESSES VALORES É DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. REFORMA TOTAL DA SENTENÇA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. Acórdão n° 202340693. Apelação Cível. Processo: 202100827940. Relator: Diógenes Barreto.) (Sem grifos no original.)

A Constituição Federal, em seu art. 212, determina que os entes federativos devem aplicar percentuais mínimos de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino (no caso dos municípios e estados, o mínimo é de 25%). Já o art. 212-A, introduzido pela Emenda Constitucional n° 108/2020, estabelece que a União tem o

dever de complementar os recursos do FUNDEB quando os valores apurados pelos estados e municípios não forem suficientes para garantir o valor anual por aluno definido nacionalmente. Assim, a correta complementação pela União não é mera liberalidade, mas sim imposição constitucional vinculada a um direito fundamental à educação básica de qualidade.

Do ponto de vista legal, a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), em seu art. 74, inciso III, alíneas "c" e "e", permite a contratação por inexigibilidade de licitação para a prestação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, incluindo assessoria jurídica e patrocínio de causas judiciais, desde que prestados por profissionais ou empresas de notória especialização. Ressalta-se, contudo, que o art. 92, inciso V, da mesma lei, exige que todo contrato contenha cláusulas claras quanto ao preço, às condições de pagamento e aos critérios de reajuste e atualização monetária, o que reforça a necessidade de parâmetros objetivos e verificáveis na remuneração contratual. Portanto, a contratação deve prever remuneração previamente definida e proporcional, com base em critérios objetivos e compatíveis com o mercado, em respeito à legislação vigente.

Diante de todo o exposto, conclui-se que é juridicamente admissível a contratação de assessoria jurídica especializada para o ajuizamento e acompanhamento de demandas judiciais cujo objeto seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB e as devidas complementações pela União, desde que observados os requisitos legais e formais aplicáveis à inexigibilidade de licitação, especialmente no que se refere à notória especialização do contratado, à formalização adequada do processo administrativo e à fixação de remuneração proporcional e objetivamente aferível. Trata-se de medida legítima, eficaz e compatível com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e supremacia do interesse público, cuja adoção vem sendo reiteradamente reconhecida por órgãos de controle e pela jurisprudência administrativa nacional.

Passando à análise da terceira questão posta em consulta – *"É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?"* – entendo que a resposta é afirmativa, porquanto é juridicamente admissível a contratação direta de serviços advocatícios especializados com esse objeto, desde que observados os requisitos legais previstos no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, notadamente no que se refere à notória especialização do contratado, à natureza intelectual do serviço e à instrução formal do processo administrativo.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma das principais fontes de receita dos entes municipais brasileiros. Está previsto no art. 159, inciso I, alínea "b", da Constituição Federal, o qual determina que a União deve entregar aos municípios

22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Trata-se de um mecanismo constitucional de repartição federativa de receitas tributárias, cujo objetivo é reduzir as desigualdades regionais e garantir a manutenção da capacidade financeira dos Municípios, especialmente aqueles com menor base econômica. A distribuição dos recursos se dá segundo critérios populacionais e de renda *per capita*, conforme disciplinado pela Lei Complementar nº 91/1997 e por normas operacionais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Apesar de sua importância para a solvência das finanças municipais, o repasse dos valores do Fundo de Participação dos Municípios tem sido objeto de questionamentos técnicos e jurídicos por parte dos municípios, especialmente no que se refere a deduções efetuadas pela União antes da partilha, a exemplo de incentivos fiscais e renúncias tributárias não previstas na Constituição; compensações indevidas entre créditos e débitos tributários da União, com impacto na base de cálculo do fundo; aplicação de critérios de rateio que desrespeitam as normas legais ou dados atualizados do IBGE.

Diante desse cenário, muitos entes têm buscado a via judicial para corrigir as distorções na sistemática de cálculo e distribuição do FPM, bem como para obter o ressarcimento dos valores supostamente repassados a menor nos cinco anos anteriores, com base no entendimento de que tais valores têm natureza de transferência constitucional obrigatória e, portanto, são insuscetíveis de retenção, compensação ou alteração unilateral por parte da União.

A relevância social, federativa e orçamentária da matéria, somada à sua complexidade técnica, tem motivado municípios e consórcios públicos a considerarem a contratação de assessoria jurídica especializada para ajuizar e acompanhar tais demandas.

Essas demandas envolvem, em regra, questões de alta complexidade técnica, como a análise dos critérios constitucionais de partilha; a verificação de eventuais renúncias fiscais ilegais; a aferição de desvios de indexação ou omissões nos créditos do rateio; e o exame da jurisprudência fiscal federal e do controle externo.

Destaco que a adequada instrução de ações judiciais envolvendo repasses federais exige análise técnica de bases oficiais como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), além da compreensão das instruções da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre critérios de distribuição do FPM e deduções aplicadas; além disso, a atuação jurídica requer a interpretação crítica de acórdãos e auditorias do Tribunal de Contas da União sobre retenções e compensações. Diante da complexidade técnica, contábil e jurídica envolvida, mostra-se justificável a contratação de assessoria externa especializada com experiência nas interfaces entre finanças públicas, normas federais e produção de provas com base em dados oficiais.

Trata-se, portanto, de serviço jurídico que exige domínio específico de finanças públicas, direito constitucional tributário e direito financeiro aplicado ao pacto federativo, o que ultrapassa as atribuições ordinárias do contencioso cível tradicional.

Assim, conforme exposto anteriormente, o art. 74, inciso III, alíneas "c" e "e", da Lei nº 14.133/2021, respaldado pelo entendimento fixado no Tema 309 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, dispõe ser inexigível a licitação para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, como é o caso da assessoria e do patrocínio de causas judiciais por profissional ou escritório de notória especialização.

Embora a Lei nº 14.133/2021 não exija mais, literalmente, a "singularidade" do objeto – suprimindo esse termo em relação à Lei nº 8.666/1993 –, a jurisprudência permanece exigindo que a contratação esteja justificada em elementos técnicos objetivos, demonstrando que o serviço não é padronizável e requer conhecimento especializado que o distingue da atuação jurídica genérica.

Ainda que a Instrução nº 261/25 da CGM (peça 13, fls. 15 e ss.) e o Parecer nº 42/25 – PGC (peça 14) tenham apontado que a matéria relacionada ao FPM seria "ordinária" e, portanto, passível de ser patrocinada pela respectiva procuradoria do município, esta relatoria diverge, considerando que a complexidade técnica da demanda e a especialidade do objeto podem justificar a contratação, desde que o processo administrativo comprove a impossibilidade de atendimento pelo corpo jurídico interno e a necessidade de atuação especializada.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul reconheceu a legalidade de contratações advocatícias por inexigibilidade, inclusive em matérias relacionadas a repasses federativos, vejamos:

> EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – CONTRATAÇÃO DE SOCIEDADE DE ADVOGADOS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO NA ÁREA DE DIREITO PÚBLICO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – FORMALIZAÇÃO – PRESCRIÇÕES LEGAIS E REGULAMENTARES – REGULARIDADE. A inexigibilidade de licitação e a formalização do contrato administrativo são regulares por estarem instruídos com os documentos exigidos, demonstrando a observância das prescrições legais e das normas regulamentares.
> "(...) É cediço que a inexigibilidade de licitação envolve certas peculiaridades que devem ser rigorosamente observadas, tais como, a especialidade do serviço contratado que, por sua natureza específica, inviabiliza a competição. No Termo de Referência (pç. 7, fls. 30-32) restou especificado no item III, os Requisitos de Especialização, em que o quadro de advogados a ser contratado, deveria ser dotado de notoriedade jurídica nas áreas de direito público, por meio de especialização em Direito Administrativo e/ou Constitucional e/ou Tributário e/ou Processual, ou ainda, pela autoria ou coautoria em publicações jurídicas em revistas jurídicas de relevância científica nacional ou regional. De acordo com os documentos acostados nos autos, um dos advogados da sociedade contratada, Dr. Murilo Godoy, comprovou ser Pós-Graduado em Direito Administrativo e Cidadania e em Direito Tributário (pç. 7, fls. 70-71 e 72-73), assim como, autor de artigos científicos especializados,

> publicados em revista jurídica de alto renome nacional, qual seja, a Revista Tributária e de Finanças Públicas (pç. 7, fls. 87-114 e 117-126). Outro sócio, Dr. Thiago Alves Chianca Pereira Oliveira, comprovou ser Pós-graduado em Direito Público, Direito Processual Civil e em Direito Processual (pç. 7, fls. 76, 80-81 e 82-83), cumprindo-se a exigência de notória especialidade para a contratação. Ademais, por meio de referidos documentos e da exigência do serviço a ser executado, restou demonstrado que o mesmo possui caráter exclusivo, de notório saber jurídico, o que impede a abertura de certame, nos exatos termos das Súmulas n. 39 e n. 62, do Tribunal de Contas da União. (...) ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade da Inexigibilidade de Licitação n. 1/2017 e da celebração do Contrato n. 20/2017, realizado entre o Município de Bodoquena e a Godoy & Chianca Advocacia e Consultoria Jurídica S/S. Campo Grande, 22 de maio de 2018." (Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul. Acórdão nº 1284/2018. Conselheiro Relator: Flávio Esgaib Kayatt. TC/1289/2017. Protocolo 1781707). (Sem grifos no original.)

No presente caso, verifica-se a inviabilidade de competição, tendo em vista que o número de escritórios com notória especialização em direito público municipal e em matérias relacionadas à recuperação de créditos decorrentes do Fundo de Participação dos Municípios – FPM é notoriamente restrito, sobretudo diante da especificidade técnica do objeto contratado. A natureza do serviço demanda conhecimento aprofundado sobre o sistema de transferências constitucionais, finanças públicas e controle federativo, o que justifica a contratação direta por inexigibilidade de licitação.

A compreensão acerca da inviabilidade de competição para a contratação de serviços jurídicos especializados em demandas relativas ao FPM encontra respaldo também na jurisprudência consultiva de outros entes federativos, a exemplo do Estado do Pará, conforme se extrai de parecer jurídico proferido pela Procuradoria-Geral do Município de Aurora do Pará:

> EMENTA. ADMINISTRATIVO – **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA – NOTÓRIA EXPERIÊNCIA COMPROVADA** – INSTRUÇÃO DO FEITO QUE SEGUIU DENTRO DO PADRÃO LEGAL – **INEXIGIBILIDADE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO ORDINÁRIO – PROSSEGUIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO**.
> (...) De proêmio **verifica-se que a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica na forma direta ou através de procedimento licitatório prévio, é ato administrativo perfeitamente admissível pela legislação de regência**. (...) A notória especialização é verificada quando a empresa ou o profissional, através de desempenho anterior, estudos, publicações, organização, técnica, resultados de serviços anteriores, permita identificar que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação das necessidades do ente público tomador do serviço. Já o serviço singular, é aquele ministrado por profissional que comprovadamente demonstre, em trabalhos anteriores, a sua destacada habilidade técnica, que o credencia para o objeto do contrato. Esta singularidade poderá decorrer também da própria profissão do contratado, pois determinados ofícios não são objeto de competição pelo menor preço, como por exemplo, a prestação de serviços jurídicos. **(...) No caso sub examine, há inviabilidade de competição, considerando que os**

> **escritórios expertos em advocacia pública municipal e administrativa são restritos, em especial face a natureza do serviço a que se propõe, sejam eles a recuperação de créditos do Fundo de Participação dos Municípios**. (...) ***In casu,* temos que pela própria proposta consolidada nos autos, em consonância com seus anexos, especifica-se as necessidades do serviço ora pretendido de contratação e as dimensões das atuações técnicas, inclusive sob a comprovação de diversos êxitos em processos semelhantes, o que caracteriza confiabilidade no serviço a ser prestado**. (...) A vista destas considerações, e analisando a documentação acostada aos autos do processo administrativo de inexigibilidade de licitação, destinado a contratação conforme objeto do presente certame, opino pela procedência da INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO nº 6/2023-10, devendo a comissão permanente de licitações desta Edilidade, após a assinatura dos instrumentos contratuais, proceder às medidas administrativas de praxe para que surtam seus jurídicos e legais efeitos. É o parecer. SMJ." (Parecer Jurídico nº 017/2023 – PROJUR-PGM/PMAP. Aurora do Pará/PA. Procuradoria-Geral do Município. Procurador Renato da Silva Neris. Inexigibilidade de Licitação nº 6/2023-10. 09/05/2023). (Grifo nosso.)

Muito embora se reconheça a competência técnica das procuradorias municipais, é necessário admitir que a elaboração e o acompanhamento de ação judicial, em todas as instâncias, com o objetivo de apurar e reaver as deduções inconstitucionais promovidas pela União nos repasses mensais do FPM não se configura como atividade simples ou rotineira no âmbito da Administração Pública local.

A demanda, por sua natureza, exige conhecimentos específicos, tais como planilhamento e projeção de valores, coleta de informações técnicas no âmbito de órgãos da administração federal, bem como a análise minuciosa de dados contábeis, o que extrapola as atribuições típicas e diárias da procuradoria municipal.

A autuação requer apuração técnico-contábil aprofundada, envolvendo o levantamento de dados descentralizados, a identificação de inconsistências nos repasses federais e a construção de fundamentos jurídicos, contábeis e financeiros capazes de demonstrar a existência de valores indevidamente retidos pela União, com o objetivo de viabilizar a devida recomposição orçamentária ao ente municipal. Mesmo com o avanço da tramitação eletrônica dos processos judiciais, persiste o desafio da capacitação técnica e da disponibilidade de pessoal qualificado para conduzir uma demanda dessa complexidade, o que justifica, por razões de eficiência e segurança jurídica, a contratação de assessoria jurídica especializada.

Destaca-se que não se trata aqui de afastar o papel das procuradorias municipais, mas sim de permitir que, diante de demandas extraordinárias e especializadas, os entes federativos possam contar com apoio jurídico externo, dentro dos limites legais, com vistas à efetivação de direitos constitucionais fundamentais e à recomposição de receitas públicas indevidamente retidas.

Dessa forma, à luz da legislação vigente, da jurisprudência consolidada e da doutrina especializada, conclui-se que a contratação direta de assessoria jurídica para demandas que envolvam a recomposição de receitas do Fundo de

Participações dos Municípios – FPM não apenas encontra respaldo jurídico, como também se apresenta como medida racional, eficaz e compatível com os princípios da eficiência administrativa, da razoabilidade e da supremacia do interesse público. O entendimento ora firmado visa assegurar aos entes municipais os instrumentos necessários para a defesa de seus direitos constitucionais na repartição das receitas públicas, sem comprometer a legalidade dos atos administrativos nem o papel das procuradorias locais, mas sim complementando-os em situações que extrapolam sua rotina institucional.

Passando à análise da quarta questão posta em consulta – "É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber royalties compatíveis com a devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?" – entende-se que a resposta é afirmativa, uma vez que a atuação judicial para revisão dos valores de royalties pagos pela ANP exige conhecimento especializado em regulação da exploração de hidrocarbonetos, análise técnica de memória de cálculo de produção, interpretação de resoluções normativas específicas da ANP, além da articulação de fundamentos jurídicos voltados à defesa do pacto federativo e das receitas constitucionalmente asseguradas aos entes subnacionais (art. 20, § 1º, da Constituição da República[10]). Trata-se, portanto, de objeto técnico, complexo e não padronizável, que justifica, quando formalmente instruído, o uso da contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

O tema em análise diz respeito ao regime de compensação financeira decorrente da exploração de recursos naturais, com ênfase no petróleo e gás natural, cujos impactos econômicos, sociais e ambientais são mitigados por meio do pagamento de *royalties* aos entes federativos afetados. Essa compensação está prevista no art. 20, §1º, da Constituição Federal (já referido) e no art. 1º da Lei nº 7.990/1989[11], que assegura aos estados, municípios e ao Distrito Federal a participação no resultado da exploração de petróleo e gás ou, alternativamente, o recebimento de valores compensatórios.

A operacionalização desses repasses é atribuída à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, que define os critérios de cálculo com base em variáveis técnicas como volume produzido, preço de referência, localização dos campos produtores, delimitação geográfica dos territórios confrontantes,

10 Art. 20. São bens da União:
[...]
§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

11 Art. 1º O aproveitamento de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e dos recursos minerais, por quaisquer dos regimes previstos em lei, ensejará compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a ser calculada, distribuída e aplicada na forma estabelecida nesta Lei.

entre outros. A base legal para a disciplina dos *royalties* está fixada, além da Lei nº 7.990/1989, também na Lei nº 12.351/2010[12], assim como em normas infralegais expedidas pela ANP, especialmente as resoluções que tratam da distribuição e do detalhamento das parcelas.

Na prática, essa sistemática tem gerado questionamentos por parte de diversos municípios que se consideram prejudicados por cálculos equivocados, deduções irregulares ou omissões na contabilização da produção de determinadas áreas. Apurações técnicas demonstram que, em diversos casos, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis teria deixado de considerar informações relevantes, como a existência de poços ativos em determinada região ou a atualização inadequada dos parâmetros de indexação dos valores devidos. Assim, tais inconsistências têm levado entes federativos a promover ações judiciais visando à correção dos repasses e ao ressarcimento das diferenças.

Essas demandas envolvem análise interdisciplinar, exigindo compreensão aprofundada tanto de aspectos jurídicos – como direito financeiro, econômico, regulatório, administrativo e constitucional – quanto de aspectos técnicos, como engenharia de produção, cartografia e regulação da ANP. Não se trata de mera revisão contratual ou de impugnação fiscal, mas de um processo que demanda atuação estratégica com capacidade de dialogar com bancos de dados técnicos da ANP e de construir provas contábeis, geográficas e jurídicas aptas a demonstrar a defasagem dos valores repassados.

No presente caso, discute-se a possibilidade jurídica de que o consórcio público intermunicipal venha a contratar, mediante inexigibilidade de licitação, assessoria jurídica especializada para propor e acompanhar ações judiciais destinadas à correção dos valores repassados a título de *royalties* pela ANP, em razão de supostos erros técnicos ou omissões no cálculo realizado pela autarquia federal. Trata-se de demanda complexa, com forte conteúdo técnico-regulatório, cujo ajuizamento pode exigir estrutura e expertise específicas que extrapolam a capacidade operacional ordinária das procuradorias municipais. Passa-se, assim, à análise da admissibilidade dessa contratação, à luz da legislação vigente, da jurisprudência constitucional e do posicionamento dos órgãos de controle.

Conforme já delineado ao longo desta fundamentação, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, inciso III, alíneas "c" e "e", prevê expressamente a possibilidade de contratação direta para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, especialmente nas hipóteses de assessoria e consultoria jurídicas, bem como de patrocínio de causas judiciais, desde que prestados por profissionais ou empresas de notória especialização. Essa autorização legal é reforçada pela

12 Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Tema 309 de Repercussão Geral (RE 656.558/SP), fixou entendimento pela constitucionalidade da contratação por inexigibilidade, desde que observados os requisitos da inviabilidade de competição, da notória especialização e da devida justificativa técnica e jurídica pela Administração Pública.

Ainda que a nova lei de licitações não exija mais a "singularidade" do objeto, a jurisprudência segue exigindo que o serviço seja de difícil mensuração objetiva e que requeira grau de especialização incompatível com processos competitivos convencionais.

Com base na Instrução nº 261/25 da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 13), reconhece-se que o objeto da contratação tem elevada complexidade técnica, natureza predominantemente intelectual e inviabilidade de competição. Os *royalties* do petróleo incidem sobre o valor da produção do campo e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção, conforme disciplina a legislação setorial.

A assessoria jurídica voltada ao patrocínio de demandas judiciais que visam à correção dos valores de *royalties* repassados pela ANP enfrenta uma série de desafios técnicos e jurídicos. A complexidade se manifesta desde a especificidade da matéria até as dificuldades inerentes ao enquadramento legal e à defesa dos interesses municipais. A atuação nessa seara exige não apenas domínio do arcabouço normativo que rege as compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural – que inclui a Constituição Federal, a Lei nº 7.990/1989, a Lei nº 12.351/2010 e as resoluções da ANP –, mas também compreensão técnica sobre as variáveis envolvidas na partilha dos recursos.

Controvérsias relacionadas ao cálculo e à distribuição desses valores decorrem, com frequência, de fatores como o enquadramento territorial das áreas beneficiárias, critérios técnicos de movimentação e processamento de hidrocarbonetos, e a aplicação de metodologias específicas para definição das parcelas a serem transferidas. Assim, a fundamentação jurídica para a obtenção da correção desses valores exige uma abordagem multidisciplinar, envolvendo não apenas o direito administrativo e financeiro, mas também noções técnicas de engenharia de produção, cartografia e análise regulatória.

A natureza complexa e tecnicamente especializada do serviço justifica a necessidade de uma assessoria que conjugue conhecimentos jurídicos e técnicos para a produção de provas robustas e formulação de teses adequadas, sendo essencial a análise minuciosa de dados técnicos e relatórios da ANP, a interpretação de normas federais e a interlocução com os órgãos reguladores para fundamentar a pretensão judicial – atuação estratégica e especializada que extrapola a rotina das procuradorias municipais.

Nesse ponto, portanto, entende-se que a contratação direta para esse tipo de serviço encontra respaldo nesta Corte de Contas, desde que o Município comprove de forma efetiva: (i) a excepcionalidade do caso concreto; (ii) a inviabilidade de atendimento pela equipe jurídica própria, com a devida justificativa; (iii) o atendimento aos requisitos legais e jurisprudenciais já firmados pelo Tribunal; e (iv) a fixação da remuneração sobre base determinada, proporcional e razoável, conforme determina o art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. Além disso, recomenda-se atenção especial à formulação contratual dos honorários, especialmente para evitar cláusulas percentuais excessivas que possam caracterizar onerosidade desproporcional ou renúncia de receita.

Contudo, a Coordenadoria de Gestão Municipal ressalta que a contratação direta apenas será legal se comprovada, no caso concreto, a necessidade da medida. Deve o Município instruir o processo com justificativa jurídica e técnica quanto à impossibilidade de atuação pelos seus próprios procuradores, demonstrar a notória especialização do contratado e assegurar que a remuneração seja compatível, previamente definida e desvinculada de critérios percentuais indeterminados.

Esta Relatoria acompanha parcialmente esse entendimento. Concorda-se com a necessidade de instrução formal rigorosa e demonstração objetiva da vantagem técnica e econômica da contratação, mas não se pode restringir a admissibilidade da medida com base em critérios excessivamente formais. As demandas voltadas à recomposição de *royalties* apresentam natureza eminentemente extraordinária e técnica, o que justifica, quando presentes os requisitos legais, a contratação direta de escritório com notória especialização.

A jurisprudência deste Tribunal, inclusive, já reconheceu a validade da contratação direta em casos semelhantes, atestando a singularidade e a complexidade da matéria, como no Acórdão nº 3577/23 – Pleno, autos nº 246940/22, de relatoria do Conselheiro Ivens Zchoerper Linhares, vejamos:

> (...) deve-se reconhecer a singularidade do serviço e entendo que o objeto da avença seja complexo a ponto de, inclusive, justificar a contratação direta ora em análise, não havendo restando caracterizada, com isso, a ofensa ao Prejulgado n. 06.
> (...) se percebe que as matérias que englobam os royalties demandam conhecimento que extrapola a área jurídica e exigem estudo técnico aprofundado das "especificidades da geografia local, o tipo de exploração dos recursos, os equipamentos utilizados na cadeia de exploração, bem como o porquê de o Município estar enquadrado em uma das diversas rubricas da Agência Nacional de Petróleo", conforme defendido pelos representados. (Acórdão nº 3577/23, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Processo nº 246940/22). (Sem destaques no original).

Também há precedente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, autos nº 23720/989/19, de relatoria do Conselheiro Dimas Ramalho, com Acórdão publicado no Diário Oficial respectivo em 13/05/2021, que reconhece a legalidade da

contratação por inexigibilidade em matérias de recuperação de receitas públicas compensatórias, desde que com observância aos parâmetros legais. Vejamos:

> EMENTA: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS POR INEXIGILIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PROPOSITURA E ACOMPANHAMENTO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS PARA RECEBIMENTO DE ROYALTIES DEVIDOS PELA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO AO MUNICÍPIO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DEMONSTRADA. VALOR DE CONTRATAÇÃO JUSTIFICADO. HONORÁRIOS PAGOS APÓS O RECEBIMENTO DO VALOR DEVIDO PELA MUNICIPALIDADE. REGULARIDADE DA MATÉRIA.
> (...) 2.4 O objeto da contratação preenche o requisito da singularidade, uma vez que a atuação administrativa e judicial envolvida na questão jurídica demanda conhecimentos específicos, não comuns à atuação quotidiana da procuradoria municipal, como bem destacou o parecer da Comissão Permanente de Licitação (evento 1.09), além de se tratar de atuação pontual e específica do escritório contratado, o que permite a configuração da singularidade do objeto, conforme afirmado por Marçal Justen Filho: "Ocorre que a singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse estatal a ser atendido. Ou seja, um certo objeto não pode ser substituído por outro, para fins de contratação administrativa, por ser ele o único adequado a atender a necessidade estatal ou as necessidades coletivas. [...] Ou seja, a fórmula 'natureza singular' destina-se a evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13. É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional 'especializado'. Envolve os casos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado). [...] Ou seja, a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de viabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão".
> A esse respeito, já pude registrar, em voto encampado pelo Plenário deste Tribunal, que "há duas condições cumulativas para aferição da legalidade da contratação de serviços de advocacia pela Administração: 1) elevada complexidade, que dificulte ou inviabilize a execução dos serviços por profissionais do próprio corpo jurídico do órgão administrativo; e 2) a especificidade, a singularidade e a eventualidade dos serviços"
> (...) No presente caso, ainda que a municipalidade contratante possua corpo jurídico próprio, os elementos dos autos demonstram que ele não possuía condições de elaborar o trabalho necessário à tutela dos interesses da municipalidade, ante a especificidade deste face às demandas corriqueiras do órgão jurídico, o que permite concluir pela singularidade do objeto. Trata-se de tema – discussão a respeito de royalties de gás natural – que não integra o currículo das faculdades de Direito nacionais, o que o torna especial em face dos temas diariamente enfrentados pelos procuradores municipais, estes sim comuns nos bancos universitários. (Sem grifos no original.)

Diante de todo o exposto, entende-se que a contratação de assessoria jurídica especializada para o ajuizamento e acompanhamento de ações judiciais com o objetivo de revisar os repasses de *royalties* efetuados pela ANP é juridicamente

possível, desde que devidamente formalizada mediante processo administrativo instruído, com justificativas técnicas consistentes e observância dos requisitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

A adoção dessa medida, longe de representar privilégio ou exceção indevida, constitui mecanismo legítimo e juridicamente amparado de defesa do interesse público, em especial quando se trata da recomposição de receitas públicas constitucionalmente asseguradas e cuja ausência compromete a capacidade de financiamento de políticas públicas essenciais. A medida também se alinha ao princípio da eficiência administrativa e aos deveres de responsabilidade fiscal previstos no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo qual se infere a necessidade de os gestores buscarem o aproveitamento pleno das receitas a que o ente tem direito.

Adicionalmente, à luz do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)[13], eventual vedação genérica à contratação, sem considerar as consequências práticas da perda de receitas compensatórias relevantes, afrontaria os parâmetros modernos de interpretação administrativa orientada à efetividade. Em hipóteses de alta tecnicidade e expressivo potencial de retorno ao erário, a contratação direta pode ser considerada válida, proporcional e eficiente, desde que devidamente fundamentada e instruída conforme os critérios exigidos pela legislação e pelos tribunais de contas, especialmente quando se demonstra a relevância do objeto, a inviabilidade de competição e o impacto positivo esperado para o interesse público.

Conclui-se, assim, que a contratação de assessoria jurídica especializada para essa finalidade não apenas encontra respaldo jurídico, como representa medida racional, estratégica e responsável, voltada à defesa do interesse público, à maximização de receitas constitucionalmente devidas e à promoção do equilíbrio federativo. Desde que observadas as balizas legais, tal contratação deve ser compreendida como instrumento legítimo de atuação estatal em temas de alta complexidade e relevante impacto fiscal.

Superada a análise dos objetos materiais de cada demanda, volta-se o olhar à forma jurídica de contratação. A quinta indagação concentra-se, nesse sentido, na escolha do instrumento processual mais adequado para viabilizar a contratação de assessoria jurídica especializada, considerando as particularidades do serviço prestado, a sua natureza técnica e intelectual, e os limites impostos pela legislação de regência.

Passando à análise da quinta questão posta em consulta – "Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o

13 Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?" – entende-se que a contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, é o instrumento juridicamente adequado para viabilizar a formalização do vínculo, desde que cumpridos os requisitos legais, pelos motivos e fundamentos expostos a seguir.

O questionamento tem relevante impacto prático e jurídico, sobretudo diante da sistemática introduzida pela Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), que redesenhou os paradigmas normativos relativos à escolha entre modalidades competitivas e hipóteses de contratação direta. Cumpre, portanto, examinar os critérios legais e jurisprudenciais que orientam a seleção do procedimento mais apropriado à luz das peculiaridades que envolvem os serviços jurídicos especializados.

Nos termos do art. 74, inciso III, alíneas "c" e "e", da nova Lei de Licitações, é inexigível a licitação para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, especialmente nos casos de assessoria jurídica e patrocínio de causas judiciais. Conforme o § 3º do mesmo artigo, considera-se notoriamente especializado o profissional cujo desempenho anterior, publicações, experiência e estrutura técnica permitam inferir que seu trabalho é "essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto".

Essa diretriz normativa encontra amparo em jurisprudência consolidada, tanto no âmbito judicial quanto no administrativo. O Conselho Federal da OAB[14], o Superior Tribunal de Justiça[15] e diversos Tribunais de Contas – como o próprio TCE/PR, o TCE/MA e o TCE/MT – já reconheceram reiteradamente a validade da adoção da inexigibilidade para contratações dessa natureza, desde que instruídas com motivação adequada e observância dos requisitos legais.

No âmbito da contratação direta de serviços advocatícios, sem licitação, além dos entendimentos já expostos alhures, o Supremo Tribunal Federal tem o seguinte entendimento:

> EMENTA: IMPUTAÇÃO DE CRIME DE INEXIGÊNCIA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR FALTA DE JUSTA CAUSA. A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com

14 Conselho OAB Federal. Administração pública não precisa de licitação para contratar advogado. Notícias. 2008. Disponível em: https://www.oab.org.br/noticia/15466/administracao-publica-nao-precisa-de-licitacao-para-contratar-advogado. Acesso em: 28 maio 2025.

15 (...) 5. A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço). (REsp n. 1.192.332/RS, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 12/11/2013, DJe de 19/12/2013.)

> o praticado pelo mercado. Incontroversa a especialidade do escritório de advocacia, deve ser considerado singular o serviço de retomada de concessão de saneamento básico do Município de Joinville, diante das circunstâncias do caso concreto. Atendimento dos demais pressupostos para a contratação direta. Denúncia rejeitada por falta de justa causa. (STF - Inq 3074, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 26-08-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-193 DIVULG 02-10-2014 PUBLIC 03-10-2014).

Destaco, adicionalmente, o entendimento da própria Coordenadoria de Gestão Municipal exarado na Instrução nº 261/25 (peça 13, fl. 23), no sentido de que a contratação por inexigibilidade é admissível quando estiver presente elevado grau de especialidade, inviabilidade do julgamento objetivo (conforme pressupõe a modalidade da Concorrência) e a necessidade de atuação por profissional de notória especialização.

É oportuno ressaltar que este Tribunal tem o entendimento de que o pregão não é modalidade cabível para a contratação de serviços jurídicos, visto que esses não se caracterizam como serviços comuns, não se revelando o tipo de licitação "menor preço" ideal para a contratação desses serviços intelectuais:

> Além da existência de irregularidade na contratação dos serviços jurídicos descritos mediante licitação, com relação à utilização da modalidade pregão para a realização do procedimento licitatório, questão também objeto do expediente, considero que a Representação é igualmente procedente. O pregão não é a modalidade cabível para a contratação de serviços jurídicos, ainda que nas hipóteses em que a terceirização de tais serviços seja considerada regular, haja vista que esses não se caracterizam como serviços "comuns", conforme exigido pela Lei nº 10.520/028, na esteira do entendimento aplicado a outras decisões desta Casa, consoante às ementas a seguir transcritas. Observe-se que por "serviço comum" pode-se considerar aquele que está prontamente disponível no mercado para a utilização por qualquer entidade, sem necessidade de adequação para atendimento de suas especificidades, o que não ocorre com os serviços advocatícios, serviços de natureza intelectual que devem se adaptar às necessidades de cada contratante. Ademais, o tipo de licitação "menor preço" não se revela ideal para a contratação desses serviços intelectuais, uma vez que se deve buscar o resultado da atuação do profissional, com qualidade e eficiência. Para tanto, deve ser considerado o critério técnico, não apenas o menor valor ofertado. Note-se, no entanto, que na modalidade pregão o critério de julgamento será sempre o menor preço. (TCEPR – Acórdão nº 871/15 – Tribunal Pleno. Processo nº 562851/13. Rel. José Durval Mattos do Amaral. Sessão em 05/03/2015).

Essa perspectiva técnica é reiterada também no Prejulgado nº 6 desta Corte, que admite a contratação direta de assessorias jurídicas em hipóteses de alta complexidade e objeto definido, desde que não se trate de atuação genérica ou permanente:

> CONSULTORIAS CONTÁBEIS E JURÍDICAS: POSSÍVEIS PARA QUESTÕES QUE EXIJAM NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO, EM QUE RESTE DEMONSTRADA A SINGULARIDADE DO OBJETO OU AINDA, QUE SE TRATE DE DEMANDA DE ALTA COMPLEXIDADE, CASOS EM QUE PODERÁ HAVER CONTRATAÇÃO

> DIRETA, MEDIANTE UM PROCEDIMENTO SIMPLIFICADO E DESDE QUE SEJA PARA OBJETO ESPECÍFICO E QUE TENHA PRAZO DETERMINADO COMPATÍVEL COM O OBJETO, NÃO PODENDO SER ACEITAS PARA AS FINALIDADES DE ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO. (Sem destaques no original.)

Reitero o teor do Acórdão nº 3577/23 – Pleno:

> Denúncia. Contratação direta de escritório de advocacia. Enquadramento legal do município para fins de recebimento de royalties mensais decorrentes de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. Ausência de infração Prejulgado nº 06. Possibilidade de Inexigibilidade de licitação. Falha na pesquisa e justificação do preço, em violação ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93, e da fixação indeterminada do valor dos honorários, em ofensa ao art. 55, III da mesma lei, com aplicação de multas contra o Prefeito. Excessiva onerosidade do modelo remuneratório, em infração ao princípio constitucional da economicidade. Determinações à atual administração para que tome providências administrativas e judiciais para a repactuação dos valores e suspensão de pagamentos ao escritório contratado, sob pena de responsabilidade solidária. (TCE/PR. Acórdão nº 3577/23 – Pleno, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Processo nº 246940/22. Sem destaques no original).

Do ponto de vista técnico-operacional, a Concorrência Eletrônica também não se mostra compatível com esse tipo de objeto. Isso porque pressupõe o julgamento de propostas por critérios objetivos e impessoais, o que não se coaduna com a seleção de serviços jurídicos estratégicos, cujos diferenciais repousam justamente em atributos qualitativos – como confiança institucional, conhecimento do histórico do ente, domínio sobre matérias especializadas e reputação técnica.

O uso da inexigibilidade, ao contrário, permite à Administração selecionar o prestador de serviço com base em critérios substanciais e relevantes para o sucesso da demanda, como experiência consolidada, publicações reconhecidas, atuação anterior em teses semelhantes e estrutura para litígios complexos.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, ao responder consulta formulada pela Assembleia Legislativa daquele Estado, também reconheceu que a notória especialização deve ser aferida por elementos objetivos e verificáveis, citando expressamente que:

> (...) 5) Quais os critérios objetivos que a administração pública pode utilizar para inferir que os advogados a serem contratados por processo de inexigibilidade detém notória especialização, além dos critérios já previstos, de modo exemplificativo, na legislação (art. 25, parágrafo primeiro, da Lei nº 8.666/93 e art.3º-A, caput e parágrafo único da Lei nº 8.906/94)?
> A contratação por inexigibilidade de licitação, exige que o serviço advocatício seja prestado por advogado com notória especialização, isto é, o profissional deve ser reconhecido, apresentando histórico de prática e experiência na área. Observa-se que a própria legislação, art. 25, parágrafo primeiro, da Lei nº 8.666/93 e art. 3º-A, caput e parágrafo único da Lei nº 8.906/94, aponta que considera-se serviço de notória especialização o profissional ou empresa que detém experiência, estudo, publicações, aparelhamento, equipe técnica, dentre outras condições, que permitam a aferir a essencialidade do

> seu trabalho, bem como sua aptidão para satisfazer o objeto do contrato.
> A mais alta Corte de Justiça Brasileira - STF, ao analisar a matéria, reconheceu a dificuldade em realizar licitação em serviços advocatícios, inclusive no que se refere a atribuição de parâmetros legais a especialização do profissional. O Supremo Tribunal Federal, nos autos do INQUÉRITO nº 3.074 - SC4, RELATOR: MINISTRO ROBERTO BARROSO, enfrentou o tema nos termos a seguir:
> Como se percebe, o que a norma exige é que a escolha recaia sobre profissional dotado de especialização notória, ou seja, incontroversa. Não basta, portanto, que goze da confiança pessoal do gestor público, sendo necessário que a sua qualificação diferenciada seja aferida por elementos objetivos, reconhecidos pelo mercado.
> É o caso, e.g., da formação acadêmica e profissional do contratado e de sua equipe, da autoria de publicações pertinentes ao objeto da contratação, da experiência em atuações pretéritas semelhantes. É certo que esses indicadores continuam permitindo certa margem de discricionariedade na análise do que seja "profissional capacitado a prestar o serviço mais adequado ao interesse público". Eles parecem suficientes, contudo, para delimitar uma faixa de opções aceitáveis, excluindo a legitimidade de avaliações puramente pessoais dos administradores públicos. O que a lei permite, compreensivelmente, não é a contratação de talentos ocultos, e sim de prestadores que já são reconhecidos pelo mercado como referências nas suas respectivas áreas.
> Porquanto, a competência e adequação do profissional contratado deve indiscutivelmente ser aferida por elementos objetivos e notáveis, como já previsto na legislação pátria. Assim, a aplicação da norma faz surgir uma série de elementos objetivos capazes de comprovar a dita especialização do profissional, tais como, a experiência pretérita do profissional em causas e demandas de natureza similar ao serviço contratado, conclusão de cursos e titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, a autoria de obras, obtenção de láureas e prêmios, organização de equipe técnica, dentre os outros fatores.
> Por todo exposto, infere-se que as disposições já existentes na legislação pátria, em conjunto da confiança da Administração na técnica do profissional, são suficientes para a aferição da notória especialização dos profissionais da advocacia. (Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE/MA. Processo nº 1533/2021-TCE. Relator: Conselheiro Edmar Serra Cutrim).

Além disso, a contratação direta por inexigibilidade está plenamente alinhada aos princípios da LINDB (art. 20)[16] e da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 1º, § 1º)[17], que impõem ao gestor o dever de considerar as consequências práticas de suas decisões e buscar o aproveitamento máximo dos recursos públicos disponíveis. A omissão no ajuizamento de ações potencialmente vantajosas por falta de estrutura interna, ou a imposição de processo licitatório inadequado, pode gerar risco fiscal, perda de receita e até mesmo responsabilização pela inércia administrativa.

16 Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

17 Art. 1o Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Diante de todo o exposto, conclui-se que, para demandas de natureza jurídica complexa e tecnicamente especializada, como aquelas relacionadas à recomposição de receitas públicas – a exemplo de *royalties* da ANP, diferenças de FPM, Fundeb e Tabela SUS –, a contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, revela-se o instrumento juridicamente adequado e mais compatível com a natureza do objeto.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 309 da Repercussão Geral) e de diversos Tribunais de Contas reafirma a legalidade da inexigibilidade para serviços advocatícios, desde que observados os critérios legais e demonstrada objetivamente a notória especialização do contratado, com base em elementos como experiência anterior, produção técnica, estrutura de atendimento e atuação em casos similares.

A escolha da modalidade de concorrência eletrônica, regra para objetos padronizáveis, não se coaduna com a singularidade, a confiança institucional e o alto grau de complexidade envolvidos na prestação de serviços jurídicos especializados. Além de representar risco à seleção do profissional mais apto, essa modalidade tem o potencial de comprometer a eficácia da atuação em âmbito judicial, com impacto negativo direto sobre os interesses financeiros e federativos dos entes públicos.

Entendo, por fim, que a formalização da inexigibilidade esteja respaldada por processo administrativo devidamente instruído, contendo: (i) justificativa técnica detalhada; (ii) demonstração da inviabilidade de competição; (iii) comprovação da especialização do contratado com base em critérios objetivos e verossímeis; e (iv) definição de remuneração proporcional, criteriosa e razoável, em conformidade com o art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

A meu juízo, a contratação jurídica nessas condições não representa privilégio, mas sim uma estratégia legítima, fundamentada e alinhada ao interesse público, voltada à maximização da arrecadação municipal por meio da atuação técnica qualificada e eficaz perante o Poder Judiciário.

Por fim, considerando que todas as perguntas objeto da presente Consulta foram enfrentadas, embora o tema da forma de remuneração não tenha sido expressamente incluído entre os quesitos formulados na presente consulta, entende-se oportuno e relevante abordá-lo nesta oportunidade, tendo em vista sua relação direta com a legalidade e regularidade das contratações jurídicas especializadas por inexigibilidade, bem como os impactos financeiros que tais ajustes podem representar para os entes consorciados.

A análise da jurisprudência desta Corte, bem como de outros Tribunais de Contas e da própria legislação federal, evidencia que a estruturação contratual da remuneração – especialmente em casos de pactuação de honorários condicionados ao êxito (*ad exitum*) – deve ser objeto de atenção rigorosa por parte da Administração.

É imperioso garantir que os contratos observem não apenas os requisitos formais de motivação, notória especialização e inviabilidade de competição, mas também que as condições pactuadas assegurem vantagem técnica, economicidade, equilíbrio contratual e respeito ao interesse público.

Passa-se, portanto, ao exame dos parâmetros jurídicos e técnicos que devem nortear a definição da forma de pagamento nesses contratos, especialmente quanto à fixação de base determinada, proporcionalidade dos percentuais e vedação a cláusulas que possam ensejar riscos de onerosidade excessiva ou de renúncia indevida de receita.

A definição da forma de remuneração dos serviços jurídicos contratados por inexigibilidade, especialmente quando relacionada a demandas de alto impacto financeiro como as que tratam da recuperação de receitas públicas (FPM, Fundeb, *Royalties* da ANP e Tabela SUS), deve obedecer rigorosamente aos princípios da economicidade, razoabilidade, proporcionalidade e vantagem para a Administração, conforme dispõe o art. 11, incisos I e III, da Lei nº 14.133/2021[18].

Nos termos do art. 92[19] da referida norma, os contratos administrativos devem prever as condições de pagamento, os critérios, as obrigações e os prazos, sendo vedada a estipulação de cláusulas que acarretem risco excessivo à Administração. Assim, embora seja juridicamente possível a pactuação de honorários *ad exitum*, vinculados ao êxito da demanda, essa forma de remuneração deve observar parâmetros objetivos e compatíveis com a natureza do serviço, o valor da causa e o potencial retorno financeiro envolvido.

Em temas sensíveis como a recuperação de receitas públicas, tem ganhado espaço, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, a possibilidade de se estipular cláusulas de êxito como forma de remuneração por serviços advocatícios especializados. No âmbito deste Tribunal, reconhece-se a admissibilidade dessa modalidade contratual, desde que o percentual proposto seja tecnicamente

18 Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:
I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
[...]
III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

19 Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
I - o objeto e seus elementos característicos;
II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
[...]

justificado, fixado sobre base líquida e compatível com os princípios da razoabilidade, da economicidade e da vantagem para a Administração Pública. Neste mesmo sentido, a Instrução nº 261/2025 – CGM (peça 13, fl. 20), ressalta que:

> Além disso, na eventual contratação, deve a remuneração (honorários) incidir sobre base determinada, proporcional e razoável, em observância ao disposto no artigo 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 e demais entendimentos já expressados por este Tribunal, considerando o impacto financeiro da ação para os entes públicos. Uma decisão favorável pode resultar em um significativo incremento de receita para o Ente beneficiário, o que torna a condução dessas demandas especialmente estratégica.

Nesse cenário, é fundamental que a cláusula de remuneração esteja alinhada a critérios técnicos que garantam segurança jurídica, economicidade e respeito ao interesse público.

Em primeiro lugar, o êxito contratado deve ter como base valores líquidos efetivamente recebidos pelo ente público, já descontados tributos e eventuais deduções legais, e somente após o trânsito em julgado da decisão e o repasse concreto dos recursos.

Além disso, o percentual de remuneração deve guardar proporcionalidade com o serviço prestado: fixações em patamares elevados podem implicar ônus excessivo ao erário ou, em certos casos, configurar forma indireta de renúncia de receita. Por isso, é recomendável avaliar a compatibilidade do percentual com o piso fixado pela OAB, assim como com parâmetros adotados em contratações similares já examinadas por esta Corte e por outros Tribunais de Contas.

É igualmente importante evitar o pagamento antecipado ou com base em valores estimados, pois tal prática contraria princípios como o da eficiência e o da segurança jurídica, além de colocar em risco a boa gestão dos recursos públicos.

Quanto às cláusulas que prevejam revisão contratual ou eventual reequilíbrio econômico-financeiro, estas devem ser objeto de cautela redobrada, pois, a depender de sua redação, podem gerar encargos inesperados à Administração, dificultando o controle e a previsibilidade da despesa.

Por fim, o contrato deve ser claro quanto aos instrumentos de transparência e controle, estabelecendo formas de prestação de contas, critérios objetivos para aferição dos resultados, prazos e parâmetros para liquidação das despesas – assegurando assim o acompanhamento efetivo pela Administração e pelos órgãos de controle.

A cláusula de êxito, quando vinculada à efetiva recuperação de receitas públicas, é considerada admissível na prática administrativa, desde que observado percentual razoável e critérios objetivos de aferição do resultado econômico. Em contratações que envolvem serviços jurídicos de natureza predominantemente intelectual, admite-se maior flexibilidade quanto à forma de remuneração, especialmente

quando o risco da demanda recai sobre o contratado. Ainda assim, recomenda-se a adoção de salvaguardas para controle da base de cálculo e do limite remuneratório, em respeito aos princípios da proporcionalidade, eficiência e interesse público.

O Prejulgado nº 43 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, formado a partir do Acórdão 1420/2018 – Pleno, também reconhece expressamente a legalidade da cláusula de êxito, desde que os pagamentos estejam vinculados ao efetivo ingresso dos valores nos cofres públicos e sejam proporcionais ao risco e ao esforço desempenhado pelo contratado:

> EMENTA: INCIDENTE DE PREJULGADO – POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA OU CONSULTORIA DE EMPRESA PRIVADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS VISANDO À RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS – POSSIBILIDADE DE REMUNERAÇÃO PELOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS SOBRE O ÊXITO ALCANÇADO, DEVENDO OS VALORES SEREM FIXADOS EM PERCENTUAL PROPORCIONAL AO ESFORÇO E AO RISCO SUPORTADO PELA EMPRESA CONTRATADA - APLICABILIDADE, COM EFICÁCIA GERAL, DA ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 01/1997, DESTE TRIBUNAL – ARQUIVAR.
> 1.1 Pela possibilidade jurídica da contratação de assessoria ou consultoria de empresa privada para prestação de serviços visando à recuperação de créditos, vez que tais serviços não se encontram dentro das competências exclusivas da Administração Pública, cabendo a elaboração de estudos e pesquisas de maneira prévia à realização da contratação, para que, com fundamentos em tais elementos, possa ser verificada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade ou a necessidade de seguir o regular procedimento licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/93;
> 1.2 Considerar plenamente possível a contratação pela Administração Pública com a remuneração paga pelos serviços efetivamente prestados sobre o êxito alcançado, devendo os valores serem fixados em percentual proporcional ao esforço e ao risco suportado pela empresa contratada, respeitando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e modicidade, somente sendo possível a realização do pagamento após comprovada a realização efetiva dos serviços contratados, qual seja, com o ingresso dos valores nos cofres públicos;
> 1.3 Pela aplicabilidade, com eficácia geral, da Orientação Técnica nº 01/1997, com fundamento no princípio da segurança jurídica e da confiança legítima, vez que a própria Corte de Contas emprestou eficácia normativa geral ao entendimento fixado pela orientação técnica, não sendo lícito negar eficácia aos seus preceitos, a fim de penalizar os jurisdicionados que agiram conforme os preceitos fixados por este instrumento normativo. (Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES. Processo nº 06603/2016-4. Prejulgado. Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo).

Esses parâmetros já foram reconhecidos também em decisões de outros Tribunais de Contas, como o do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, no Tribunal de Contas de Minas Gerais e no Tribunal de Contas do Mato Grosso, vejamos:

> EMENTA: CONSULTA. CONSULENTE. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO. QUESTIONAMENTOS DIVERSOS SOBRE LICITAÇÕES. EXAME DE MÉRITO. CONHECIMENTO. LEGITIMIDADE. PREJULGAMENTO DA TESE E NÃO FATO OU CASO CONCRETO. RESPOSTA. NOTIFICAÇÃO DO CONSULENTE PARA QUE TOME CIÊNCIA DESTA DECISÃO. ARQUIVAMENTO

DOS AUTOS NESTE TCE.
(...) 6) Quais os critérios mais adequados para justificar o preço na contratação dos serviços técnicos jurídicos por inexigibilidade?
(...) Nesse ponto, os critérios mais adequados para justificar o preço na contratação dos serviços técnicos jurídicos por inexigibilidade é a análise de referência de outros preços praticados pelo contratado em outros entes públicos, ou por outros profissionais que executem serviços similares em entes públicos, conforme estabelecido no § 4º do art. 23 da Lei nº 14.133/21. É o mais adequado para justificar o preço, na medida que não existe no Estado do Maranhão uma tabela de preço fixo para tais serviços. Lembrando, porém, não ser possível e justo exacerbar valores ao contrato que podem produzir resultado lesivo ao patrimônio público, sob pena de responsabilização do ente contratante e do contratado. Assim, devem ser respeitados os princípios de razoabilidade e proporcionalidade." (Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE/MA. Processo nº 1533/2021-TCE. Relator: Conselheiro Edmar Serra Cutrim).
EMENTA: DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. RAZÃO DE ESCOLHA DO EXECUTANTE. JUSTIFICATIVA DO PREÇO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. 1. No intuito de atender ao requisito da singularidade, na contratação direta de profissional os serviços a serem executados devem se mostrar únicos e específicos. 2. Com o objetivo de comprovar a notória especialização do contratado, é inadmissível que o gestor abuse de seu poder discricionário com interpretação própria do requisito. 3. A justificativa do preço da contratação importa em comparação do preço normalmente executado pelo profissional, com aquele cobrado do contratante. Corresponde também ao cumprimento do princípio da publicidade por parte do gestor, tendo em vista a maior dificuldade de fiscalização em uma contratação direta. 4. A razão da escolha do executante deve se dar objetivamente, com argumentos concretos e que possibilitem a assimilação dos reais motivos da contratação. Representa, também, cumprimento dos princípios da publicidade e da motivação, na medida em que informa aos administrados a justificativa de se contratar determinado profissional, e a ordem lógica dos atos realizados pela Administração até a contratação. Segunda Câmara 13ª Sessão Ordinária – 02/05/2019. (TCE-MG - DEN: 1031476, Relator: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 02/05/2019, Data de Publicação: 21/05/2019)
EMENTA - PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ASSESSORIA PEDAGÓGICA JUSTIFICATIVA DE PREÇO AUSÊNCIA DE DOCUMENTO TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO REGULARIDADE COM RESSALVA RECOMENDAÇÃO CONTRATO ADMINISTRATIVO FORMALIZAÇÃO REGULARIDADE. A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou similar. Cabe ressalva a o procedimento de inexigibilidade pela falta do documento denominado Termo de Referência ou Projeto Básico, ao ser verificado que o assunto que seria tratado no termo foi objeto de adequação e caracterização por corpo docente nomeado exclusivamente para tal fim, suprindo o conteúdo do documento, o que evidencia impropriedade de natureza formal, e enseja a recomendação ao atual gestor para prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes. A formalização do contrato administrativo é declarada regular ao verificar consonância com os dispositivos legais pertinentes. ACÓRDÃO: Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 19ª Sessão

> Ordinária da Primeira Câmara, de 20 de agosto de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade, com a ressalva do Procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº. 1/2017, realizado pela Administração do Município de Terenos, a regularidade do Contrato Administrativo nº 1/2017, firmando entre o Município de Terenos e a empresa Editora Positivo Ltda., e recomendar, com fundamento na regra do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual Prefeito Municipal de Terenos, ou a quem vier a sucedê-lo no cargo, que faça cumprir as prescrições da Resolução TCE-MS n. 88, de 3 de outubro de 2018, que obrigam a remessa a este Tribunal de cópias dos documentos nela enumerados, mais precisamente o projeto básico ou termo de referência, de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas. Campo Grande, 20 de agosto de 2019. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt Relator. (TCE-MS - INEXIGIBILIDADE / DISPENSA E CONTRATO ADMINISTRATIVO: 54932017 MS 1799091, Relator: FLÁVIO KAYATT, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 2221, de 30/09/2019)

Portanto, a pactuação de cláusula de êxito é medida juridicamente cabível e, nos casos de recuperação de receitas públicas, deve ser adotada como forma de remuneração contratual. Contudo, essa modalidade não exime a Administração da obrigação de planejar, justificar e fundamentar, de forma técnica e jurídica, os parâmetros contratuais escolhidos, sendo imprescindível que a estrutura do contrato seja compatível com os princípios da legalidade, da economicidade e da vantagem para a Administração, considerando o impacto financeiro da contratação e a responsabilidade do gestor em zelar pelo interesse público.

Adicionalmente, a adoção da cláusula *ad exitum* deve ser precedida de criteriosa análise de proporcionalidade e de controle, sendo essencial que: (i) a remuneração esteja atrelada exclusivamente ao êxito da demanda e à efetiva recuperação de valores; (ii) a base de cálculo seja líquida e delimitada de forma objetiva; (iii) haja previsão contratual clara, segura e auditável; e (iv) o percentual pactuado observe a razoabilidade diante do valor estimado da causa e dos benefícios auferidos pelo ente público.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas tem reconhecido que a cláusula "*ad exitum*" pode ser compatível com o interesse público, desde que adotada como instrumento excepcional de incentivo à efetividade e à qualidade técnica na condução das demandas. Contudo, essa forma de remuneração não pode ser utilizada como mecanismo para repassar integralmente o risco ao contratado ou gerar ônus excessivo ao erário. Por isso, fatores como a complexidade do objeto, a relevância da tese defendida e o grau de risco da ação judicial devem ser cuidadosamente ponderados.

Por consequência, a remuneração dos serviços jurídicos deverá ser obrigatoriamente formalizada por meio de cláusula *ad exitum*, vinculando-se o pagamento exclusivamente ao trânsito em julgado da decisão judicial favorável e ao efetivo ingresso dos valores nos cofres públicos; é vedado qualquer adiantamento,

pagamento provisório ou com base em projeções ou estimativas, sob pena de afronta aos princípios da economicidade, da eficiência e do interesse público. A cláusula contratual deverá conter percentual proporcional, base de cálculo líquida e critérios objetivos e auditáveis de aferição do êxito, como condição indispensável à legalidade e à regularidade da contratação. Trata-se, portanto, de exigência obrigatória e não de faculdade administrativa, respaldada pela jurisprudência dos Tribunais de Contas e pelo art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

Diante de todo o exposto, conclui-se que é juridicamente possível a contratação de serviços jurídicos especializados por consórcios públicos intermunicipais para o ajuizamento e acompanhamento de demandas judiciais voltadas à recuperação de receitas públicas, desde que observados os requisitos legais estabelecidos na Lei nº 14.133/2021, em especial os contidos em seu art. 74, inciso III.

A admissibilidade da contratação alcança, de forma específica, ações que visem à recomposição de valores referentes ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao FUNDEB, à defasagem da Tabela SUS em comparação à Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos (TUNEP), bem como à revisão dos repasses de *royalties* efetuados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Todas essas hipóteses envolvem teses jurídicas de alta complexidade, com forte impacto orçamentário, exigindo atuação técnica interdisciplinar e articulação judicial qualificada, que muitas vezes extrapola as atribuições ordinárias da estrutura jurídica municipal.

Ressalta-se que a contratação, embora possível, deve estar devidamente justificada em processo administrativo formalmente instruído, contendo motivação técnico-jurídica, demonstração da notória especialização do contratado e da inviabilidade de competição, em consonância com o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 309 da Repercussão Geral (RE 656.558/SP).

Conclui-se também que a forma juridicamente adequada para a formalização da contratação é a inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, sendo incompatível com a natureza do serviço a utilização de modalidades competitivas como a Concorrência Eletrônica, por não se tratar de objeto padronizável ou mensurável por critérios exclusivamente objetivos. A jurisprudência deste Tribunal, a doutrina especializada e o próprio Supremo Tribunal Federal reconhecem que a atuação advocatícia requer avaliação qualitativa da experiência, de publicações, da trajetória e do domínio técnico do profissional ou escritório contratado.

No que se refere à forma de remuneração, embora o tema não tenha sido objeto formal da consulta, entende-se oportuno registrar que a cláusula de êxito, além de juridicamente cabível, deve ser adotada como forma obrigatória de remuneração contratual nos casos de recuperações de receitas públicas, devendo ser respeitados os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, vantagem para a

Administração e controle, nos termos do art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. Desse modo, o pagamento dos honorários deverá estar necessariamente vinculado ao trânsito em julgado da decisão judicial favorável e ao efetivo ingresso dos valores nos cofres públicos, sendo vedada qualquer antecipação ou remuneração com base em valores estimados. A cláusula contratual deve prever critérios objetivos, percentual proporcional, base de cálculo líquida e parâmetros de aferição claros e auditáveis.

A adoção da cláusula *ad exitum*, nesses moldes, além de conferir segurança jurídica, assegura a vantagem para a Administração, especialmente em demandas de alta complexidade ou com elevado risco processual, desde que devidamente justificada no processo administrativo de referência.

Por todas essas razões, entende-se que os consórcios públicos intermunicipais podem, sim, formalizar a contratação de assessoria jurídica especializada para patrocinar as demandas em questão, desde que haja processo administrativo devidamente instruído, comprovação da complexidade e singularidade do objeto, justificativa da inviabilidade de atuação da equipe jurídica interna, demonstração da notória especialização do contratado e observem as cautelas formais exigidas pela legislação, inclusive quanto à publicidade, fiscalização e comprovação da experiência e transparência dos critérios de escolha, de modo a garantir a legalidade, a eficiência e o interesse público na atuação consorciada.

Em face de todo o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta formulada pelo Presidente deste Tribunal de Contas, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1 É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?

Resposta: Sim. A contratação é juridicamente admissível mediante inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, desde que atendidos os requisitos legais, como a demonstração da notória especialização do profissional ou escritório contratado, a inviabilidade de competição e a justificativa expressa da Administração quanto à ausência de capacidade técnica interna para conduzir a demanda.

As ações judiciais que visam à correção da defasagem da Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares do SUS envolvem elevada complexidade técnica, sendo controvérsia de caráter estruturante, com impacto direto no equilíbrio do financiamento público da saúde.

O adequado dimensionamento das diferenças eventualmente devidas pela União exige conhecimento aprofundado sobre a sistemática de remuneração dos

serviços ambulatoriais e hospitalares no SUS, os critérios de fixação dos valores-teto e o histórico de subfinanciamento evidenciado por dados técnico-contábeis e comparações paramétricas com os valores praticados na saúde suplementar. Ademais, a elaboração da tese jurídica demanda análise crítica dos precedentes judiciais aplicáveis, produção de provas especializadas e atuação estratégica no âmbito da Justiça Federal.

Trata-se, portanto, de objeto juridicamente específico e tecnicamente sofisticado, não padronizável, cuja condução requer expertise técnico-jurídica especializada. A contratação direta, nesses casos, é admissível, desde que formalizada mediante processo administrativo regularmente instruído, com justificativa técnico-jurídica adequada e observância aos requisitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

2 É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?

Resposta: Sim. A contratação é juridicamente admissível por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, desde que observados os requisitos legais e jurisprudenciais, como a demonstração da notória especialização do contratado, a inviabilidade de competição e a ausência de capacidade técnica interna para condução da demanda.

As ações judiciais que discutem as complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB envolvem significativa complexidade técnica e jurídica. A tese requer domínio sobre a sistemática de cálculo das complementações federais (VAAT, VAAR e VAAF), conforme o art. 212-A da Constituição Federal, bem como conhecimento aprofundado das Leis nº 11.494/2007 (revogada) e nº 14.113/2020 (nova regulamentação do fundo).

A correta formulação da demanda exige análise crítica das condutas omissivas ou equivocadas da União na definição das bases de cálculo, interpretação da legislação constitucional e infraconstitucional aplicável, compreensão da metodologia de apuração do Valor Anual Total por Aluno (VAAT), bem como cruzamento de dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pelos sistemas contábeis e fiscais dos entes subnacionais e pelos demonstrativos do FNDE.

Trata-se de objeto jurídico não padronizável, que demanda atuação técnica, elaboração de teses jurídicas próprias, produção de provas documentais robustas e estratégia processual individualizada, com forte impacto orçamentário e federativo. A atuação adequada depende de expertise acumulada, que justifica a contratação externa de assessoria jurídica quando não houver estrutura técnica interna com capacidade equivalente.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas, inclusive do TCE/PR, tem admitido a contratação direta, por inexigibilidade, para demandas de alta complexidade jurídica e técnica, desde que o processo administrativo esteja devidamente instruído com justificativa técnico-jurídica, estudo de viabilidade, demonstração da notória especialização e comprovação da inviabilidade de competição.

A contratação direta por inexigibilidade é juridicamente admissível, desde que o processo administrativo comprove a especialização notória do contratado, a inadequação dos meios próprios e a economicidade da medida frente ao potencial retorno financeiro da ação judicial, desde que formalizada mediante processo administrativo regularmente instruído, com justificativa técnico-jurídica adequada e observância aos requisitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

3 É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?

Resposta: Sim. A contratação é juridicamente admissível por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, desde que demonstradas a notória especialização do contratado, a inviabilidade de competição e a ausência de estrutura técnica interna para a adequada condução da demanda.

As ações judiciais que buscam a recomposição de valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, quando repassados a menor pela União, envolvem análise minuciosa de bases constitucionais e legais da repartição de receitas tributárias, especialmente no tocante ao cálculo do coeficiente do FPM e às transferências vinculadas ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A atuação exige conhecimento técnico especializado em direito financeiro, contabilidade pública e análise de dados oficiais do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Trata-se de objeto jurídico que, embora com teses recorrentes, requer estratégia processual diferenciada, levantamento detalhado de dados federativos, confrontação de indicadores financeiros e prova documental robusta para demonstrar a omissão ou falha da União na realização dos repasses constitucionais. A atuação jurídica é complexa e não padronizável, exigindo expertise técnico-jurídica que justifica a contratação direta de profissional ou escritório com comprovada especialização no tema.

A contratação direta por inexigibilidade é juridicamente admissível, desde que o processo administrativo comprove a especialização notória do contratado, a inadequação dos meios próprios e a economicidade da medida frente ao potencial retorno financeiro da ação judicial, desde que formalizada mediante processo

administrativo regularmente instruído, com justificativa técnico-jurídica adequada e observância aos requisitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

4 É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber *royalties* compatíveis com devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?

Resposta: Sim. As ações judiciais que discutem o repasse dos *royalties* do petróleo envolvem análise de dados de produção e movimentação de hidrocarbonetos, interpretação de atos normativos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis –ANP, da Lei nº 7.990/1989, da Lei nº 12.351/2010 e do art. 20, § 1º, da CF/88.

A atuação jurídica exige conhecimentos interdisciplinares em direito financeiro, administrativo, econômico e regulatório, além da interlocução com órgãos técnicos federais e análise crítica das planilhas e critérios de cálculo adotados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

É imprescindível, além disso, a análise crítica das planilhas de cálculo de distribuição, dos parâmetros utilizados pela agência reguladora e dos elementos técnicos que embasam os valores repassados, os quais frequentemente dependem de memórias de cálculo específicas e dados sigilosos.

A contratação direta por inexigibilidade é juridicamente admissível, desde que o processo administrativo comprove a especialização notória do contratado, a inadequação dos meios próprios e a economicidade da medida frente ao potencial retorno financeiro da ação judicial, desde que formalizada mediante processo administrativo regularmente instruído, com justificativa técnico-jurídica adequada e observância aos requisitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

5 Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?

Resposta: O instrumento juridicamente adequado, nas hipóteses analisadas, é a contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. A natureza dos serviços advocatícios em questão – que envolvem confiança, notória especialização, elaboração estratégica de teses, produção intelectual personalizada e atuação técnica em litígios de alta complexidade – é, por essência, incompatível com a lógica concorrencial objetiva que rege as modalidades licitatórias tradicionais, como a Concorrência Eletrônica.

A exigência de julgamento por critérios meramente objetivos, próprios do certame competitivo, não se coaduna com a avaliação qualitativa e estratégica

necessária à escolha de profissionais ou escritórios especializados. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 309 da Repercussão Geral) reconhece expressamente a possibilidade de contratação direta de serviços jurídicos por inexigibilidade, desde que preenchidos os requisitos legais.

Tal orientação também é respaldada por entendimento uniforme do Tribunal de Contas da União e de diversos Tribunais de Contas estaduais, inclusive o próprio TCE/PR, os quais reafirmam que a inviabilidade de competição está configurada quando o objeto da contratação envolve a prestação de serviços técnicos de natureza singular, a serem prestados por profissionais ou empresas de notória especialização.

Portanto, a tentativa de adoção de modalidade licitatória convencional, como a Concorrência Eletrônica, além de juridicamente inadequada, pode comprometer a efetividade da representação judicial e o interesse público envolvido na demanda.

A contratação por inexigibilidade, nesses casos, deve ser formalizada mediante processo administrativo regularmente instruído, com justificativa técnico-jurídica adequada, comprovação da notória especialização, demonstração da inviabilidade de competição e observância integral aos princípios e exigências estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

6 Nota Técnica Complementar: Embora a forma de remuneração dos serviços jurídicos especializados não constitua objeto específico da presente consulta, entende-se oportuno consignar que a adoção da cláusula de êxito *(ad exitum*) constitui medida juridicamente cabível e adequada, devendo ser adotada como forma obrigatória de pagamento em contratações voltadas à recuperação de receitas públicas, nos termos do art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

O pagamento dos honorários deverá estar obrigatoriamente condicionado ao trânsito em julgado de decisão judicial favorável e ao efetivo ingresso dos valores nos cofres públicos, sendo vedado qualquer pagamento antecipado com base em projeções, estimativas ou expectativa de êxito.

A cláusula contratual deverá prever: (i) base de cálculo líquida, delimitada de forma clara; (ii) percentual proporcional ao valor efetivamente recuperado; (iii) critérios objetivos, auditáveis e previamente definidos de aferição do êxito, que permitam o controle da despesa pública e a fiscalização da execução contratual. Mostra-se inválida, assim, a estipulação genérica de percentuais sobre o valor da causa ou da condenação sem delimitação objetiva da base de cálculo ou sem previsão orçamentária compatível

Devem ser consideradas irregulares as contratações que: (i) não definirem valores fixos ou parâmetros de estimativa do valor global; (ii) preverem remuneração exclusivamente variável por êxito, sem controle da vantagem para a Administração e sem estudo técnico prévio; (iii) não demonstrarem, de forma fundamentada, que o modelo de pagamento atende ao interesse público.

Nos termos do art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, a Administração deve demonstrar que a forma de remuneração escolhida representa a alternativa mais vantajosa sob os aspectos técnico, jurídico e econômico, incorporando justificativa expressa no plano de contratação, com parâmetros definidos e aderência aos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, interesse público e controle.

Assim, a cláusula de êxito deve ser utilizada como mecanismo de incentivo vinculado a resultados efetivos, jamais como instrumento de remuneração genérica ou ilimitada. A contratação deverá ser formalizada mediante processo administrativo devidamente instruído, com motivação técnico-jurídica robusta e compatível com os preceitos da Lei nº 14.133/2021.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes; na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 12; e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, inciso VII, do Regimento Interno[20].

3 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (VENCEDOR)

Trata-se de Consulta sobre a possibilidade de consórcios públicos intermunicipais contratarem assessoria jurídica especializada para patrocinar demandas judiciais voltadas à recuperação/correção de receitas públicas (SUS, FUNDEB, FPM e royalties do petróleo) e, ainda, sobre qual instrumento de contratação seria juridicamente adequado (concorrência eletrônica x inexigibilidade).

O Relator vota pelo conhecimento da consulta e, no mérito, conclui pela possibilidade de contratação de assessoria jurídica especializada, por inexigibilidade (art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021), para o ajuizamento e patrocínio de demandas voltadas à correção e recuperação de receitas públicas, abrangendo a correção da defasagem da Tabela SUS com ressarcimento das diferenças dos últimos cinco anos, a recomposição de repasses do FUNDEB (inclusive complementações da União), a revisão do FPM em caso de repasse errôneo e a apuração de valores relativos a royalties do petróleo (ANP).

Assenta, contudo, que a contratação deve ser precedida, em cada caso, de processo administrativo devidamente instruído e da comprovação dos pressupostos

20 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) (...)
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

da contratação direta, especialmente a notória especialização, a inviabilidade de competição e a justificativa de insuficiência de capacidade técnica interna.

Ao final, reforça que, nas hipóteses analisadas, o instrumento juridicamente adequado é a inexigibilidade, por entender que a natureza dos serviços advocatícios, marcada por confiança, produção intelectual personalizada e alta complexidade, não se compatibiliza com o julgamento objetivo típico da concorrência eletrônica.

Embora não seja o objeto formal da consulta, o Relator apresenta ressalva relevante sobre a remuneração e registra entendimento de que a cláusula de êxito (*ad exitum*) é juridicamente cabível e deve ser adotada como forma obrigatória nos casos de recuperações de receitas públicas, com pagamento vinculado ao trânsito em julgado e ao efetivo ingresso dos valores, vedada antecipação e exigidos critérios objetivos/auditáveis.

Em que pese as razões apresentadas pelo Relator, divirjo, pelos motivos que passo a expor.

A proposta parte de premissa demasiadamente ampla, ao tratar a recuperação/correção de receitas públicas como vetor suficiente para, em regra, autorizar a contratação direta de assessoria jurídica por inexigibilidade.

Contudo, em serviços advocatícios, a inexigibilidade exige demonstração concreta e individualizada de que o objeto extrapola a atuação ordinária das Procuradorias e demanda efetiva especialização, sob pena de afronta ao Prejulgado nº 6 desta Corte.

À luz desse precedente, a contratação externa em matéria contábil ou jurídica é excepcional, sendo regra a estruturação do corpo técnico por concurso público, admitindo-se consultorias apenas quando comprovadas notória especialização e singularidade do objeto ou alta complexidade, sempre vinculadas a objeto específico e prazo determinado compatível, vedada sua utilização como solução ordinária para suprir rotinas ou para "acompanhamento de gestão". Inclusive porque o Prejulgado exige maior rigor quando a contratação assume feição substitutiva de pessoal, evitando que a terceirização se converta em atalho permanente para esvaziar a atuação institucional.

Nessa mesma direção, a especialização não decorre do rótulo do tema ("royalties", "fundos", "repasses"), mas da existência de tese jurídica verdadeiramente diferenciada, de complexidade acima do padrão médio e, sobretudo, não pacificada no Judiciário: quando o tema já se encontra consolidado, a atividade se aproxima do rotineiro e não legitima a contratação direta.

O Tema 309 do STF reforça essa moldura ao condicionar a inexigibilidade, além do procedimento formal, à demonstração de que o serviço é inadequado de ser prestado pelos meios próprios, bem como à cobrança de preço compatível com

a responsabilidade profissional e com valores médios de mercado, de modo que confiança e subjetividade não dispensam requisitos objetivos.

Por consequência, a remuneração deve ser fixada com razoabilidade e proporcionalidade, por valor certo e determinado, compatível com o trabalho e a importância da causa, prevenindo distorções e enriquecimento sem causa, com cautela redobrada em contratos vinculados a "recuperação" de receitas.

O Parecer do Ministério Público de Contas (peça 14) adota, acertadamente, essa leitura restritiva para respostas em tese: assinala que, em matérias como FPM (e, por identidade de razões, as demais que não revelem singularidade), "ao que tudo indica" trata-se de tema de caráter rotineiro/ordinário das Procuradorias, não se demonstrando complexidade e singularidade que, por si, justifiquem terceirização, admitindo-se contratação apenas excepcionalmente, se comprovadas as especificidades do caso, a inviabilidade de atuação interna, a observância dos requisitos desta Corte e remuneração em base determinada, proporcional e razoável (art. 92, V, da Lei 14.133/2021), destacando um núcleo mínimo: processo formal, insuficiência dos meios próprios, alta complexidade, notória especialização e preço compatível.

Ademais, a jurisprudência desta Corte[21] tem reiteradamente reconhecido que serviços voltados à "recuperação/compensação" de valores, por sua natureza, tendem a caracterizar terceirização irregular de atividade ordinária quando não evidenciada singularidade/complexidade, cabendo ao gestor, diante de deficiência de quadro ou qualificação, priorizar medidas de estruturação e capacitação, e não substituir a função institucional por contratação externa, sob pena de despesa desnecessária, violação ao art. 37, II, da CF e risco de nulidade à luz do Prejulgado nº 6.

Assim, a resposta à Consulta deve assentar que a contratação de escritório externo para o patrocínio dessas demandas não pode ser chancelada como solução "natural" por inexigibilidade, devendo ser tratada como excepcional, condicionada à demonstração robusta, caso a caso, de especialização efetiva, inadequação dos meios próprios e compatibilidade econômica do ajuste; ausentes tais elementos, a via adequada é a competição (licitação).

Por fim, também divirjo da conclusão de que o instrumento juridicamente adequado seria necessariamente a inexigibilidade. A depender da estruturação do objeto, se definível, comparável e julgável por critérios objetivos, a contratação deve se submeter à competição, reservando-se a inexigibilidade às hipóteses em que efetivamente se demonstre a inviabilidade de competição e se atendam os pressupostos do Tema 309, inclusive quanto à insuficiência do corpo jurídico interno e ao preço compatível.

21 Prejulgado nº 6 (Acórdão nº 1111/08 – Pleno), Acórdão nº 2475/2022 – STP, Acórdão n.º 3650/16-STP, Acórdão n.º 3724/2019-STP, Acórdão n.º 1262/2019-S2C, Acórdão n.º 2084/2021-S2C, Acórdão n.º 3116/22- S2C, Acórdão nº 3577/23 –STP, Acórdão nº 1851/2024 – STP.

A resposta à Consulta deve ser calibrada para: (i) reafirmar a vedação de terceirização de atividades jurídicas de caráter rotineiro, ordinário ou comum, sob pena de violação ao art. 37, II, da CF e ao Prejulgado nº 6, reservando-se a contratação direta apenas para objeto específico, de alta complexidade, por prazo determinado e com demonstração de notória especialização; (ii) explicitar que, mesmo em hipóteses admitidas, a inexigibilidade exige demonstração concreta, caso a caso, da inadequação da atuação interna e do preço compatível, conforme Tema 309; e (iii) impor, como condição de conformidade e segurança, critérios objetivos de remuneração, inclusive quando houver remuneração vinculada ao êxito, com proporcionalidade, modicidade e pagamento condicionado ao efetivo ingresso do valor, afastando modelos que gerem assimetria de risco para a Administração.

Nesse contexto, a própria resposta aos quesitos deve refletir tal cautela:

1 Tabela SUS (correção + diferenças dos últimos 5 anos): Não, neste momento, pois a matéria está afetada em recurso repetitivo (Tema 1305/STJ) e há determinação de suspensão nacional dos processos correlatos, de modo que a contratação para esse patrocínio seria inócua enquanto perdurar a suspensão e após a solução dada pelo STJ a matéria se tornará, salvo melhor juízo, pacificada.

2 FUNDEB (repasse correto + complementações da União): Em regra, não, por se tratar de tema de caráter rotineiro/ordinário das Procuradorias municipais, o que não justifica contratação externa.

3 FPM (recuperação por repasse errôneo): Em regra, não, pelas mesmas razões (matéria ordinária das Procuradorias).

4 Royalties do petróleo (ANP): Em regra, não se justifica a contratação externa por inexigibilidade, pois, para que o serviço advocatício seja reputado "especializado" (e não rotineiro), é indispensável que a tese jurídica seja verdadeiramente diferenciada, com complexidade que ultrapasse o entendimento jurídico médio e, sobretudo, que não haja entendimento judicial firmado; não basta que o tema "aparentemente" seja complexo, como royalties de petróleo. Ademais a temática desta controvérsia já se encontra consolidada no STJ, o que descaracteriza a singularidade e conduz à conclusão de que se trata de atividade rotineira para o padrão médio dos juristas, atraindo a vedação do Prejulgado nº 6 e, portanto, afastando a contratação direta por inexigibilidade.

5 Instrumento (concorrência eletrônica x inexigibilidade): se houver contratação excepcional, ela deve ser precedida de justificativa técnica e econômica e, em regra, deve-se preferir a competição (concorrência eletrônica) quando o objeto for definível e comparável por critérios objetivos; a inexigibilidade só se sustentaria se, além da inviabilidade interna, ficar demonstrada a inviabilidade de competição e a necessidade de solução especializada não padronizável, com preço certo e compatível.

Por fim, concordo com o Relator quanto à ressalva referente à remuneração, especialmente ao reconhecer que a cláusula de êxito (*ad exitum*) é juridicamente cabível e, nas contratações voltadas à recuperação de receitas públicas, deve ser adotada como regra de estruturação remuneratória, justamente por alinhar o desembolso ao resultado efetivamente alcançado e mitigar riscos ao erário. Nessa perspectiva, é imprescindível que o pagamento fique condicionado ao trânsito em julgado e ao efetivo ingresso dos valores nos cofres públicos, vedada qualquer antecipação, com fixação de parâmetros objetivos, verificáveis e auditáveis para apuração do êxito, preservando-se a transparência, a proporcionalidade e a rastreabilidade da contraprestação.

Diante do exposto, VOTO, em divergência, para responder à consulta da seguinte forma:

1) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?

RESPOSTA: Em regra, não. A matéria encontra-se afetada a julgamento repetitivo no STJ (Tema 1305), com determinação de suspensão nacional dos processos correlatos, de modo que eventual contratação para esse patrocínio tende a ser inócua enquanto perdurar a suspensão. Uma vez estabilizando-se a controvérsia no STJ, afasta-se a singularidade e aproxima-se de atuação ordinária, incidindo a vedação do Prejulgado nº 6. Eventual contratação externa somente poderia ser cogitada, excepcionalmente, se demonstradas especificidades concretas (tese não padronizável, complexidade efetiva, inadequação dos meios próprios, notória especialização e preço compatível).

2) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?

RESPOSTA: Em regra, não. Trata-se de matéria inserida no campo ordinário de atuação das Procuradorias municipais, não se admitindo a contratação externa como solução natural. A contratação direta somente seria admissível excepcionalmente, mediante demonstração robusta e individualizada, em processo administrativo formal, de singularidade/alta complexidade do caso concreto, notória especialização, inadequação dos meios próprios e preço certo e compatível, sob pena de afronta ao Prejulgado nº 6 e ao art. 37, II, da Constituição.

3) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?

RESPOSTA: Em regra, não. A pretensão se vincula a tema de caráter rotineiro/ordinário das Procuradorias, não justificando terceirização. Admite-se contratação externa apenas de forma excepcional, com instrução formal e demonstração, caso a caso, de inadequação dos meios próprios, singularidade/alta complexidade e notória especialização, além de preço compatível, sob pena de nulidade e de caracterização de substituição indevida de função institucional.

4) É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber royalties compatíveis com devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?

RESPOSTA: Em regra, não. A especialização não decorre do rótulo do tema, mas da existência de tese jurídica verdadeiramente diferenciada, de complexidade acima do padrão e sem entendimento judicial consolidado. Sendo a controvérsia já estabilizada no STJ, afasta-se a singularidade e aproxima-se de atuação ordinária, incidindo a vedação do Prejulgado nº 6. Eventual contratação externa somente poderia ser cogitada, excepcionalmente, se demonstradas especificidades concretas (tese não padronizável, complexidade efetiva, inadequação dos meios próprios, notória especialização e preço compatível).

5) Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?

RESPOSTA: A regra é a competição (Concorrência Eletrônica), quando o objeto for definível, comparável e julgável por critérios objetivos. A contratação direta por inexigibilidade não é automática em serviços advocatícios e somente se admite excepcionalmente, com demonstração concreta, caso a caso, da inviabilidade de competição, da inadequação dos meios próprios, da singularidade/alta complexidade e da notória especialização, além de justificativa técnica e econômica e preço certo e compatível. Na conformação remuneratória, recomenda-se priorizar modelo *ad exitum*, com pagamento condicionado ao trânsito em julgado e ao efetivo ingresso dos valores, vedada antecipação e com parâmetros objetivos, verificáveis e auditáveis.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito responder à consulta da seguinte forma:

I - É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja corrigir a desatualização da "Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares" do Sistema Único de Saúde, bem como o ressarcimento das diferenças relativas aos últimos 05 (cinco) anos, devidamente atualizados e por consequência, que seja a União condenada ao pagamento das respectivas diferenças?

Resposta: Em regra, não. A matéria encontra-se afetada a julgamento repetitivo no STJ (Tema 1305), com determinação de suspensão nacional dos processos correlatos, de modo que eventual contratação para esse patrocínio tende a ser inócua enquanto perdurar a suspensão. Uma vez estabilizando-se a controvérsia no STJ, afasta-se a singularidade e aproxima-se de atuação ordinária, incidindo a vedação do Prejulgado nº 6. Eventual contratação externa somente poderia ser cogitada, excepcionalmente, se demonstradas especificidades concretas (tese não padronizável, complexidade efetiva, inadequação dos meios próprios, notória especialização e preço compatível);

II - É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja o correto repasse dos valores vinculados ao FUNDEB bem como as devidas complementações pela União?

Resposta: Em regra, não. Trata-se de matéria inserida no campo ordinário de atuação das Procuradorias municipais, não se admitindo a contratação externa como solução natural. A contratação direta somente seria admissível excepcionalmente, mediante demonstração robusta e individualizada, em processo administrativo formal, de singularidade/alta complexidade do caso concreto, notória especialização, inadequação dos meios próprios e preço certo e compatível, sob pena de afronta ao Prejulgado nº 6 e ao art. 37, II, da Constituição;

III - É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido seja a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em casos de o repasse ter sido realizado de maneira errônea pela União?

Resposta: Em regra, não. A pretensão se vincula a tema de caráter rotineiro/ordinário das Procuradorias, não justificando terceirização. Admite-se contratação externa apenas de forma excepcional, com instrução formal e demonstração, caso a caso, de inadequação dos meios próprios, singularidade/alta complexidade e notória especialização, além de preço compatível, sob pena de nulidade e de caracterização de substituição indevida de função institucional;

IV - É possível a contratação de assessoria jurídica para patrocinar demandas judiciais cujo pedido objetive receber royalties compatíveis com devida correção dos valores repassados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP?

Resposta: Em regra, não. A especialização não decorre do rótulo do tema, mas da existência de tese jurídica verdadeiramente diferenciada, de complexidade acima do padrão e sem entendimento judicial consolidado. Sendo a controvérsia já estabilizada no STJ, afasta-se a singularidade e aproxima-se de atuação ordinária, incidindo a vedação do Prejulgado nº 6. Eventual contratação externa somente poderia ser cogitada, excepcionalmente, se demonstradas especificidades concretas (tese não padronizável, complexidade efetiva, inadequação dos meios próprios, notória especialização e preço compatível);

V - Sendo possível a contratação de equipe jurídica ou profissional único, como a demanda exigir, qual o instrumento correto para que seja realizada? É possível a realização de Concorrência Eletrônica? É possível a realização de contratação direta via inexigibilidade?

Resposta: A regra é a competição (Concorrência Eletrônica), quando o objeto for definível, comparável e julgável por critérios objetivos. A contratação direta por inexigibilidade não é automática em serviços advocatícios e somente se admite excepcionalmente, com demonstração concreta, caso a caso, da inviabilidade de competição, da inadequação dos meios próprios, da singularidade/alta complexidade e da notória especialização, além de justificativa técnica e econômica e preço certo e compatível. Na conformação remuneratória, recomenda-se priorizar modelo *ad exitum*, com pagamento condicionado ao trânsito em julgado e ao efetivo ingresso dos valores, vedada antecipação e com parâmetros objetivos, verificáveis e auditáveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencedor) e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido), apresentaram resposta afirmativa às indagações formuladas.

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

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - PERCENTUAIS DE RATEIO PRESTAÇÃO DE CONTAS

PROCESSO N°	:	607910/25
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE URGENCIA E EMERGENCIA DO NOROESTE DO PARANA
INTERESSADO	:	CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE URGENCIA E EMERGENCIA DO NOROESTE DO PARANA
RELATOR	:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO N° 357/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Consórcio Intermunicipal. Execução orçamentária e prestação de contas. Aplicação da Portaria STN nº 274/2016 e do MCASP. Necessidade de observância do Plano de Contas da Despesa definido pelo TCE-PR. Prestação de contas baseada na despesa efetivamente executada pelo consórcio com aplicação dos percentuais de rateio. Inexistência de vinculação direta entre empenho individual do ente consorciado e execução orçamentária do consórcio. Impossibilidade de revisão do plano de contas nos termos propostos.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta (peça 03) formulada pelo Consórcio Intermunicipal de Urgência e Emergência do Noroeste do Paraná - CIUENP, por intermédio de seu Presidente, Sr. Marco Antônio Franzato, por meio da qual busca esclarecimento acerca da execução orçamentária dos Contratos de Rateio e a consequente prestação de contas fornecidas pelos consórcios, através dos seguintes questionamentos:

> 1. Está correto o entendimento de que o controle inicial da execução orçamentária pelo Município deve se limitar ao grupo de natureza da despesa (ex: Pessoal, Outras Despesas Correntes), sendo somente na prestação de contas do consórcio elaborada posteriormente com o detalhamento até o elemento de despesa?
> 2. Se a prestação de contas fornecida pelo consórcio, referente à execução efetiva, estiver dentro dos valores totais do grupo de natureza da despesa, isso é considerado correto e suficiente para comprovar a aplicação dos recursos conforme a destinação feita pelo Município?
> 3. Caso as respostas anteriores sejam positivas, é possível que o TCEPR revise o plano de contas de despesa, tornando o nível de elemento de despesa (4° nível) como analítico (ex: 3.1.71.70; 3.3.71.70) para transferências a consórcios, permitindo que os Municípios realizem o empenho com maior aderência às diretrizes da STN, sem a necessidade de detalhamento excessivo?

O Consulente apresentou parecer jurídico (peça 04), firmado pelo Responsável Técnico pela Contabilidade, Sr. Denis Marcos Facci Sá, no qual concluiu, em suma,

que o controle deve ser realizado por natureza da despesa, cabendo à prestação de contas demonstrar a execução dos recursos recebidos provenientes dos municípios.

Através do Despacho nº 1425/25 (peça 06), a Consulta foi devidamente recebida, com determinação de encaminhamento à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca da Escola de Gestão Pública para informação.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB, através da Informação nº 119/25 (peça 07), apresentou algumas jurisprudências deste Tribunal sobre o tema.

Através do Despacho nº 1693/25 (peça 08), foi determinado o encaminhamento dos autos à CAIS - Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e ao Ministério Público de Contas.

A CAIS, através da Instrução nº 18/26 (peça 09), opinou pela apresentação das seguintes respostas:

> Resposta 01: Não. A execução orçamentária pelo Município deve observar o Plano de Contas da Despesa disponibilizado anualmente por este Tribunal de Contas.
> Resposta 02: A prestação de contas do consórcio deve considerar a despesa efetivamente executada no período e aplicar os percentuais de rateio correspondentes, ainda que tais valores não guardem relação direta com os empenhos realizados individualmente pelos entes consorciados.
> Resposta 03: Prejudicada em razão das respostas anteriores.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 16/26 – PGC (peça 10), acompanhou o opinativo técnico.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após análise destes autos, acompanho integralmente os opinativos exarados pela CAIS e pelo Ministério Público de Contas, os quais adoto como razões de decidir.

Conforme destacado pela CAIS, a Portaria STN nº 274/2016, da Secretaria do Tesouro Nacional, que estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos, dispõe que os procedimentos contábeis aplicáveis à participação em consórcios públicos devem observar o disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos seguintes termos:

> Art. 13. Os procedimentos contábeis aplicados à participação em Consórcios Públicos deverão observar o disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Por sua vez, a 11ª edição do MCASP, válida a partir do exercício de 2025, estabelece, em seu item 7.3.2 (páginas 516 e 517), que, nas transferências aos consórcios públicos relativas aos contratos de rateio, os municípios devem executar a Lei Orçamentária Anual – LOA, no mínimo, até o nível de elemento da despesa.

Desse modo, conforme bem concluiu a CAIS, não há qualquer impedimento para que este Tribunal de Contas estabeleça a obrigatoriedade de empenhamento da despesa em nível mais analítico, uma vez que a norma federal fixa apenas o nível mínimo de detalhamento.

Assim, ainda nas palavras da CAIS, este Tribunal de Contas publica anualmente o Plano de Contas da Despesa a ser observado pelas entidades municipais, o qual exige que o ente consorciado, inclusive municípios e autarquias, utilizem, no mínimo, o desdobramento da despesa para emissão do empenho, que equivale o 5º nível da classificação, e não ao 6º nível, conforme indicado pelo consulente.

Com exemplo, foi apresentado uma tabela na pg. 04 da peça 09, onde consta um trecho do Plano de Contas Padrão deste Tribunal, em relação às despesas orçamentárias, demonstrando os níveis exigidos para o desdobramento das despesas.

Além disso,

> quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual, as despesas devem ser detalhadas até o nível de elemento de despesa, conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 1078/20 – STP (Consulta nº 448119/18), sendo exigido o respectivo detalhamento apenas para a emissão do empenho[1].

Desse modo, conforme bem argumenta a CAIS, o consórcio necessita conhecer o elemento de despesa para fins de previsão orçamentária, o qual corresponde ao desdobramento que será utilizado pelo ente consorciado no momento do empenho, conforme demonstrado no quadro exemplificativo a seguir, que apresenta comparativo entre a previsão orçamentária do consórcio e a execução orçamentária do ente consorciado[2], a exemplo da tabela constante na pg. 05 da peça 09 destes autos.

O parecer técnico apresentado pelo Consulente ainda menciona a metodologia utilizada para o preenchimento do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), na qual as transferências aos consórcios são excluídas e substituídas pelos valores efetivamente executados, conforme disposto no art. 11, § 2º, da Portaria STN nº 274/2016, com a finalidade de evitar duplicidades, nos seguintes termos:

> "Reforçando a lógica exposta, e conforme já citado anteriormente, o Art. 11, § 2º, da Portaria STN nº 274/2016 estabelece que, a fim de eliminar duplicidades, "não deverão ser computadas as despesas executadas pelos entes da Federação consorciados na modalidade de aplicação referente a transferências a consórcios públicos". Uma vez que a despesa original do empenho municipal será legalmente desconsiderada na elaboração dos demonstrativos fiscais e substituída pela execução efetivamente realizada e informada pelo consórcio, a exigência de um detalhamento em nível analítico no momento do repasse perde sua finalidade, tornando-se um procedimento excessivo. Este mesmo princípio é materializado na operação do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS). A própria cartilha de orientação do sistema, edição de março de 2022 (p. 184), confirma que a despesa inicial de transferência é expurgada do cálculo

1 Pg. 04 da peça 09.
2 Idem.

> para posterior inserção da execução real, ao instruir que: "O sistema retira do cálculo de ASPS (...) o valor que foi transferido para o consórcio por contrato de rateio para que o ente informe como realmente foi executado o gasto na pasta do consórcio correspondente."[3]

No entanto, conforme bem informado pela CAIS,

> este Tribunal de Contas computa os valores no índice no momento do empenhamento da despesa, ou seja, não faz a exclusão dos valores e, na sequência, a inclusão a partir da prestação de contas do consórcio. Atualmente, a aplicação da metodologia do SIOPS é inviável, pois o sistema captador não possui tabelas para que o consórcio declare a execução individualizada por ente consorciado[4].

Assim, eventual alteração da metodologia de cálculo poderia acarretar prejuízos os entes consorciados, especialmente em situações em que o consórcio apresenta grandes sobras de recursos e, ainda, quando ocorre o repasse no final do exercício, mas a execução da despesa pelo consórcio ocorre apenas no exercício seguinte.

Ainda nas palavras da CAIS,

> quanto à prestação de contas, os consórcios intermunicipais declaram no SIM-AM os Contratos de Rateio e de Programas firmados com cada ente consorciado, informando, dentre outros dados, o valor previsto até o nível de elemento de despesa a ser executado pelo ente consorciado[5].

Para elaboração do contrato de rateio e estabelecimento da previsão orçamentária, o município somente necessita saber o grupo natureza da despesa, que equivale ao 2º nível da classificação, uma vez que para a modalidade de aplicação 71 - Transferências a Consórcios Públicos Mediante Contrato de Rateio o elemento da despesa é exclusivamente o 70 - Rateio pela Participação em Consórcio Público, conforme concluiu a CAIS, nos seguintes termos:

> De acordo com o Plano de Contas da Despesa e demonstrado no quadro exemplificativo contendo o comparativo entre a previsão orçamentária do consórcio e a execução orçamentária do ente consorciado, é importante destacar que para a modalidade de aplicação 71 - Transferências a Consórcios Públicos Mediante Contrato de Rateio o elemento da despesa é exclusivamente o 70 - Rateio pela Participação em Consórcio Público. Portanto, para a elaboração do contrato de rateio e a previsão orçamentária, o município só necessidade saber o grupo natureza da despesa, que equivale ao 2º nível da classificação.[6]

Por sua vez, os municípios devem utilizar o desdobramento da despesa (5º nível) para a emissão de seus empenhos, fato que não implica na modificação orçamentária, mas na emissão dos empenhos em elementos da despesa conforme a sua participação no consórcio.

Por fim, a CAIS ressalta que

3 Pg. 04 da peça 04.
4 Pg. 06 da peça 09.
5 Idem.
6 Pg. 07 da peça 09.

> nem sempre há correlação entre o valor empenhado por determinado ente consorciado e a execução orçamentária do consórcio em um período específico, especialmente em casos de inadimplência de entes consorciados e consórcios com elevadas sobras de recursos, situações em que o consórcio deve ajustar o seu fluxo de caixa[7].

Desse modo, "na prestação de contas, o consórcio deve considerar a despesa efetivamente executada no período e aplicar os percentuais de rateio correspondentes, ainda que tais valores não guardem relação direta com os empenhos realizados individualmente pelos entes consorciados"[8].

Em face de todo o exposto, voto para que a presente Consulta seja respondida nos seguintes termos:

1. Está correto o entendimento de que o controle inicial da execução orçamentária pelo Município deve se limitar ao grupo de natureza da despesa (ex: Pessoal, Outras Despesas Correntes), sendo somente na prestação de contas do consórcio elaborada posteriormente com o detalhamento até o elemento de despesa?

Resposta: Não. A execução orçamentária pelo Município deve observar o Plano de Contas da Despesa disponibilizado anualmente por este Tribunal de Contas.

2. Se a prestação de contas fornecida pelo consórcio, referente à execução efetiva, estiver dentro dos valores totais do grupo de natureza da despesa, isso é considerado correto e suficiente para comprovar a aplicação dos recursos conforme a destinação feita pelo Município?

Resposta: A prestação de contas do consórcio deve considerar a despesa efetivamente executada no período e aplicar os percentuais de rateio correspondentes, ainda que tais valores não guardem relação direta com os empenhos realizados individualmente pelos entes consorciados.

3. Caso as respostas anteriores sejam positivas, é possível que o TCEPR revise o plano de contas de despesa, tornando o nível de elemento de despesa (4º nível) como analítico (ex: 3.1.71.70; 3.3.71.70) para transferências a consórcios, permitindo que os Municípios realizem o empenho com maior aderência às diretrizes da STN, sem a necessidade de detalhamento excessivo?

Resposta: Prejudicada em razão das respostas anteriores.

Após o trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do

7 Idem.
8 Idem.

Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade para no mérito, responder da Consulta nos seguintes termos:

I - Está correto o entendimento de que o controle inicial da execução orçamentária pelo Município deve se limitar ao grupo de natureza da despesa (ex: Pessoal, Outras Despesas Correntes), sendo somente na prestação de contas do consórcio elaborada posteriormente com o detalhamento até o elemento de despesa?

Resposta: Não. A execução orçamentária pelo Município deve observar o Plano de Contas da Despesa disponibilizado anualmente por este Tribunal de Contas;

II - Se a prestação de contas fornecida pelo consórcio, referente à execução efetiva, estiver dentro dos valores totais do grupo de natureza da despesa, isso é considerado correto e suficiente para comprovar a aplicação dos recursos conforme a destinação feita pelo Município?

Resposta: A prestação de contas do consórcio deve considerar a despesa efetivamente executada no período e aplicar os percentuais de rateio correspondentes, ainda que tais valores não guardem relação direta com os empenhos realizados individualmente pelos entes consorciados;

III - Caso as respostas anteriores sejam positivas, é possível que o TCEPR revise o plano de contas de despesa, tornando o nível de elemento de despesa (4° nível) como analítico (ex: 3.1.71.70; 3.3.71.70) para transferências a consórcios, permitindo que os Municípios realizem o empenho com maior aderência às diretrizes da STN, sem a necessidade de detalhamento excessivo?

Resposta: Prejudicada em razão das respostas anteriores;

IV - encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

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

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

Tribunal Pleno, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) n° 2.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO
PAGAMENTO - AGENTE POLÍTICO - TERÇO DE FÉRIAS

PROCESSO Nº	:	263706/25
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTONIO DO PARAÍSO
INTERESSADO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTONIO DO PARAÍSO, LUIZ MOURA
RELATOR	:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 151/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Décimo terceiro subsídio dos agentes políticos. Necessidade de lei municipal específica com observância da LDO, LOA, arts. 16 e 17 da LRF e limites do art. 29A da CF. Anterioridade conjugada com impessoalidade e moralidade: Aprovação e publicação antes das eleições. Vedação de aprovação póspleito para a legislatura subsequente.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta dirigida a este Tribunal pelo Presidente da Câmara Municipal de Santo Antônio do Paraíso, formalizada por meio do Ofício nº 35/2025CMSAP, sobre a legalidade do pagamento de décimo terceiro subsídio aos agentes políticos locais (Prefeito, VicePrefeito e Vereadores).

A Casa Legislativa informou que, em legislatura anterior, aprovou emenda à Lei Orgânica do Município autorizando o pagamento e, na sequência, editou lei municipal específica regulamentando a matéria, afirmando que tais atos observaram o rito do art. 29 da Constituição Federal e o art. 142 do Regimento Interno da Câmara, com votação em dois turnos e interstício mínimo exigido.

Ressaltou, ainda, que nenhum valor foi pago até o momento aos agentes políticos, aguardando a orientação deste Tribunal antes de qualquer execução financeira.

Na justificativa, a Câmara sustentou que os procedimentos legislativos adotados se pautaram pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e anterioridade, e invocou precedentes para embasar a possibilidade do benefício, notadamente o Acórdão nº 4529/2017 do Tribunal Pleno do TCEPR – consulta que reconhece a inexistência de vedação constitucional ao 13º, condicionandoo a previsão legal, realidade financeira, LDO/LOA, LRF e respeito à anterioridade – e o julgamento do Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, que assentou a compatibilidade do pagamento de férias e décimo terceiro aos agentes políticos desde que haja previsão infraconstitucional.

A peça também mencionou precedente recente quanto à observância do princípio da anterioridade da legislatura, registrando que norma aprovada no curso de um mandato deve produzir efeitos apenas a partir da legislatura seguinte.

Ao final, o consulente solicita posicionamento deste Tribunal quanto a três pontos:

> a) Para Fixação de 13° Salário para agentes políticos (prefeito, vice-prefeito e vereadores) é necessário a previsão em Lei Orgânica e posterior Lei Específica?
> b) Pode ser aprovada e publicada Lei que institui 13° salário para os Vereadores até 31 Dezembro da legislatura anterior?
> c) A Lei de Responsabilidade Fiscal se aplica na fixação de 13° salário aos agentes políticos?

O Parecer Jurídico (peça 04) delimitou o regime constitucional dos subsídios dos edis, destacando o art. 29, VI, da Constituição Federal, com redação dada pela EC n° 25/2000, e correlaciona dispositivos da Lei Orgânica local que tratam da fixação da remuneração para a legislatura subsequente e da disciplina dos subsídios do Prefeito e do VicePrefeito. Em seguida, assentou não haver óbice constitucional ao pagamento do terço de férias e do décimo terceiro aos agentes políticos, à luz do julgamento do STF no RE n° 650.898 (Tema 484), que reconheceu a compatibilidade do art. 39, § 4°, da CF com tais parcelas, condicionandoas à existência de previsão infraconstitucional.

Quanto à primeira questão, concluiu pela necessidade de previsão prévia em lei específica — além da observância do princípio da anterioridade — apoiandose no entendimento do TCEPR firmado no Acórdão n° 4529/2017, segundo o qual a instituição do 13° subsídio exige base legal e atenção à realidade financeira, às peças orçamentárias e às exigências da LRF.

Sobre a segunda, reconheceu que o limite temporal para fixação de subsídios é o término da legislatura anterior, mas recomenda, por cautela, observar o art. 21, II, da LRF, que fulmina de nulidade o ato que resulte aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato; registrou, ademais, não ter identificado decisões específicas do TCEPR exclusivamente sobre a data de fixação do 13° e aventou tratarse de matéria *interna corporis*, desde que respeitado o marco temporal constitucional.

Por fim, quanto à aplicabilidade da LRF, reafirmou a incidência dos arts. 16 e 17, bem como dos limites do art. 29A da CF, conforme já consignado pelo Tribunal de Contas paranaense no referido Acórdão n° 4529/2017.

Na conclusão, o parecer respondeu: é necessária lei específica para instituir o 13° aos Vereadores; a lei pode ser aprovada e publicada até 31 de dezembro da legislatura anterior, recomendandose a observância do art. 21, II, da LRF; e a LRF aplicase integralmente à fixação do benefício.

Por meio do Despacho 555/2025 (peça 07) recebi a consulta e determinei a sua tramitação.

Os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 65/25– peça 09) que destacou 06 decisões tratando de temas correlatos às questões indagadas.

Em razão disso, os autos seguiram ao Ministério Público de Contas que sustentou (Parecer 347/25 – PGC – peça 11) ser conveniente o prosseguimento para aprimorar entendimentos desta Corte. No exame do mérito, quanto ao item "a", reafirmou a exigência de lei específica para instituir o 13º, apoiandose em recente Acórdão nº 2986/2025 (Consulta nº 367927/2025), que, além de vedar a analogia com o regime dos servidores para pagamento antecipado, admite o pagamento proporcional em duas parcelas (junho e dezembro) somente se houver previsão expressa em lei específica que trate exclusivamente do subsídio dos vereadores e sem adiantamentos indevidos, e em precedentes do STF que exigem base infraconstitucional local para a concessão das vantagens.

Sobre o item "b", concluiu de forma categórica pela impossibilidade de aprovar e publicar a lei instituidora do 13º após as eleições e até 31 de dezembro da legislatura, por violação ao princípio da moralidade, citando o Acórdão nº 645/2012 (Consulta nº 35817/2011), que fixa como termo final o momento anterior ao pleito, e reitera manifestação ministerial em Consulta nº 834130/24 no mesmo sentido; assinalou, ademais, que as leis locais acostadas nos autos foram publicadas em 31 de dezembro de 2024 (peça 05, fls. 32 e 33), observando a anterioridade, porém em desacordo com a moralidade por terem sido aprovadas após o pleito.

Quanto ao item "c", confirmou a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal à instituição do benefício, impondo a observância dos arts. 16 e 17 da LRF, dos limites do art. 29A e § 1º da Constituição, bem como da adequação à LDO e à LOA, conforme a orientação consolidada no Acórdão nº 4529/2017 do Tribunal Pleno.

Em conclusão, o Ministério Público de Contas pugnou pela continuidade do julgamento da Consulta para consolidar a jurisprudência quanto ao prazo de votação e publicação da lei que institui o décimo terceiro subsídio aos agentes políticos, e, não sendo acolhido o pleito, requereu que se fixe o entendimento de que tal lei deve ser aprovada antes do pleito eleitoral, para produzir efeitos na legislatura subsequente, com recebimento desta manifestação como agravo em caso de manutenção do arquivamento.

Por meio do Despacho 1649/25 (peça 12) acolhi a orientação expedida pelo Ministério Público de Contas (peça 11), revi o despacho de peça 10 e, tendo em vista que os itens 'a' e 'c' encontram resposta absolutamente adequada nos termos do Acórdão 4529/17-STP, determinei o processamento desta Consulta para o fim único de resposta da questão 'b'.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 1327/25 – peça 16) informou que o tema impacta na atividade de fiscalização, solicitando o retorno dos autos à unidade após o julgamento.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (Instrução 760/25 – peça 17) reafirmou que os itens "a" e "c" já se encontram consolidados no Acórdão nº 4529/2017 (Consulta nº 508517/2017), que exige lei municipal específica para instituir o 13º e o terço de férias, observância das peças orçamentárias, dos arts. 16 e 17 da LRF e dos limites do art. 29A da Constituição, e fixa a anterioridade de legislatura para produção de efeitos.

Destacou, porém, que a anterioridade deve ser interpretada em conjunto com a moralidade administrativa, de modo a impedir a atividade legislativa em causa própria, frisando que a aprovação e publicação do ato fixador após o pleito eleitoral vulnera a impessoalidade e a moralidade. Para delimitar o marco temporal, invocou o Acórdão nº 645/2012 (Consulta nº 35817/2011), com força normativa, que estabeleceu como termo final o momento anterior às eleições, bem como referências doutrinárias e orientações da Atricon quanto à necessidade de votar antes do dia do pleito, a fim de afastar questionamentos de moralidade e impessoalidade.

Ao final, concluiu que: i) para a fixação do 13º aos agentes políticos é necessária lei específica, conforme já decidido pelo Tribunal no Acórdão nº 4529/2017; ii) não é possível aprovar e publicar a lei instituidora do 13º até 31 de dezembro da legislatura anterior se isso ocorrer após as eleições, impondose que o ato fixador seja aprovado e publicado na legislatura anterior, necessariamente antes do pleito; iii) a LRF se aplica, exigindo observância dos arts. 16 e 17, dos limites do art. 29A e da compatibilidade com LDO e LOA.

Propôs, ademais, que a consulta seja respondida, tal como recebida pelo Relator, apenas quanto ao quesito "b", firmando a tese de que a fixação após a realização do pleito fere a moralidade e a impessoalidade e padece de vício de constitucionalidade.

O Ministério Público de Contas (Parecer 372/25 – PGC – peça 18) reiterou ser impossível instituir décimo terceiro subsídio a agentes políticos por meio de lei editada após o pleito eleitoral, por afrontar o princípio da moralidade, devendo a fixação ocorrer na legislatura anterior antes das eleições, em harmonia com o princípio da anterioridade, e propôs que a resposta siga os termos da Instrução nº 760/25CAIS.

Destacou que o consulente juntou aos autos duas leis publicadas em 31 de dezembro de 2024, uma instituindo o décimo terceiro subsídio para vereadores e outra para prefeito e viceprefeito, reconhecendo que, embora atendam à anterioridade, foram aprovadas após o pleito e, portanto, desbordam da moralidade por comprometerem a equidistância exigida, especialmente quando já se conhece a composição e eventuais reeleições da legislatura subsequente. Com base na

jurisprudência desta Corte, notadamente o Acórdão nº 645/2012 do Tribunal Pleno que fixa como marco temporal adequado o momento anterior às eleições para deliberação sobre subsídios, propôs que o item "b" da consulta seja respondido nos mesmos termos sugeridos pela Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar: não é possível aprovar e publicar a lei instituidora do 13º até 31 de dezembro da legislatura anterior se isso ocorrer após o pleito, devendo o ato fixador ser aprovado e publicado antes das eleições para vigência na legislatura subsequente.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, consigno que os itens "a" e "c" já se encontram devidamente tratados e pacificados no âmbito desta Corte: a instituição do décimo terceiro subsídio e do terço de férias aos agentes políticos depende de lei municipal específica, em consonância com a Lei Orgânica, nos termos do Acórdão nº 4529/17STP[1] deste Tribunal – que possui efeito normativo –, e sua criação e execução submetemse integralmente aos arts. 16 e 17 da LRF, à compatibilidade com PPA, LDO e LOA e aos limites do art. 29A e § 1º da CF; por isso, à luz do Despacho nº 1649/25 (peça 12) que acolheu a orientação do Ministério Público de Contas (peça 11), a presente fundamentação passa a concentrarse exclusivamente no item "b", atinente ao momento de aprovação e publicação da lei instituidora do 13º subsídio.

2.1 (B) POSSIBILIDADE DE APROVAR E PUBLICAR A LEI ATÉ 31 DE DEZEMBRO DA LEGISLATURA ANTERIOR — APÓS O PLEITO ELEITORAL

A anterioridade não se esgota no critério formal "legislatura anterior"; ela é, nesta Corte, projeção dos princípios da impessoalidade e da moralidade (art. 37, caput, CF), justamente para impedir atividade legislativa em causa própria. Por isso, o Acórdão nº 645/2012[2] (Consulta nº 35817/2011, Tribunal Pleno) — também com efeito normativo — fixou como marco temporal adequado o momento

1 Ementa: Consulta. Pagamento de 13º subsídio a Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. Julgamento do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral que reconhece a inexistência de impeditivo constitucional. Necessidade de previsão em lei, que deve levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal. Observância obrigatória do princípio da anterioridade. Resposta às consultas na forma da fundamentação. (CONSULTA nº 508517/2017, Acórdão nº 4529/2017, Tribunal Pleno, Rel. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, julgado em 26/10/2017, veiculado em 01/11/2017 no DETC)

2 CONSULTA FORMULADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ SOBRE A POSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES EM PERCENTUAL DO QUE RECEBEM OS DEPUTADOS ESTADUAIS, BEM COMO DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL ESTABELECER QUALQUER DATA DA LEGISLATURA EM CURSO PARA ESTIPULAR OS SUBSÍDIOS DOS FUTUROS VEREADORES, RESPEITADO O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. VOTO ACOMPANHANDO OS PARECERES UNIFORMES DA DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELO CONHECIMENTO DA CONSULTA E NO MÉRITO, PELA: 1) IMPOSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES EM PERCENTUAL DO QUE PERCEBEM OS DEPUTADOS ESTADUAIS; 2)PELA POSSIBILIDADE DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL ESTABELECER QUALQUER DATA PARA ESTIPULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS FUTUROS VEREADORES, DESDE QUE NA LEGISLATURA ANTERIOR À QUE IRÁ SE APLICAR, ANTES DAS ELEIÇÕES, SALIENTANDO-SE QUE SEGUNDO A LEI ORGÂNICA DE MARINGÁ A FIXAÇÃO DAR-SE-Á NO ÚLTIMO ANO DA LEGISLATURA ANTERIOR, ATÉ 30 DIAS ANTES DO PLEITO. (CONSULTA nº 35817/2011, Acórdão nº 645/2012, Tribunal Pleno, Rel. ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, julgado em 08/03/2012, veiculado em 16/03/2012 no DETC)

anterior às eleições, de modo que a deliberação ocorra sem conhecimento do resultado das urnas, preservando a neutralidade decisória e evitando tanto majoração oportunista por maioria reeleita quanto redução retaliatória por maioria não reconduzida.

A instrução processual retomou e aplicou essa *ratio*, afirmando que, mesmo dentro do ano da legislatura anterior, a aprovação após o pleito vulnera a moralidade e a impessoalidade, padecendo de vício de constitucionalidade.

Esse tratamento se coaduna, ademais, com precedente mencionado pela Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar e com a doutrina administrativa citada nos autos e orientação técnica da ATRICON sobre a necessidade de votar antes do dia do pleito, justamente para afastar questionamentos de impessoalidade e moralidade.

No caso concreto, as leis municipais juntadas (publicadas em 31/12/2024 – fls. 32 e 33, da peça 05) foram editadas após as eleições e, embora formalmente atendam à anterioridade de legislatura, materialmente violam a moralidade e a impessoalidade, razão pela qual não se prestam a produzir efeitos válidos na legislatura subsequente.

Conclusão: Não é possível aprovar e publicar a lei instituidora do 13º após o pleito eleitoral, ainda que antes de 31 de dezembro da legislatura anterior. O ato fixador deve ser aprovado e publicado antes das eleições, na legislatura antecedente, para vigorar na subsequente.

Conclusão dos itens (a) e (c): mantêmse, nos termos do Acórdão nº 4529/17STP, a exigência de lei municipal específica para instituir o 13º (em consonância com a Lei Orgânica) e a integral aplicação da LRF (arts. 16 e 17), com compatibilidade ao PPA, à LDO e à LOA e observância dos limites do art. 29A e § 1º da CF, tudo sob a égide da anterioridade de legislatura.

Em face de todo o exposto, voto:

- Pelo conhecimento da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade regimentais;
- Quanto ao quesito (b), responder negativamente: não é possível aprovar e publicar a lei instituidora do 13º subsídio após o pleito eleitoral, ainda que até 31 de dezembro da legislatura anterior; o ato fixador deve ser aprovado e publicado antes das eleições, para vigência na legislatura subsequente;
- Quanto aos quesitos (a) e (c), repisar, nos termos do Acórdão nº 4529/17STP que: exigese lei municipal específica em consonância com a Lei Orgânica e com observância da anterioridade; por se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado, impõese a aplicação integral da LRF (arts. 16 e 17), a compatibilidade com PPA, LDO e LOA e a observância dos limites do art. 29A e § 1º da CF;

- no caso concreto, reconhecer a inadequação material das leis municipais publicadas em 31/12/2024 (fls. 32 e 33, peça 05), por afronta aos princípios da moralidade e impessoalidade, restando inaptas à produção de efeitos válidos na legislatura 2025–2028;
- Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos:
- à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno;
- à Coordenadoria-Geral de Fiscalização em atendimento ao Despacho 1327/25 – peça 16;
- à Diretoria de Protocolo, ficando, desde já, autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em CONHECER a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e respondê-la nos seguintes termos:

I - Quanto ao quesito (b), responder negativamente: não é possível aprovar e publicar a lei instituidora do 13º subsídio após o pleito eleitoral, ainda que até 31 de dezembro da legislatura anterior; o ato fixador deve ser aprovado e publicado antes das eleições, para vigência na legislatura subsequente;

II - Quanto aos quesitos (a) e (c), repisar, nos termos do Acórdão nº 4529/17STP que: exigese lei municipal específica em consonância com a Lei Orgânica e com observância da anterioridade; por se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado, impõese a aplicação integral da LRF (arts. 16 e 17), a compatibilidade com PPA, LDO e LOA e a observância dos limites do art. 29A e § 1º da CF;

III - No caso concreto, reconhecer a inadequação material das leis municipais publicadas em 31/12/2024 (fls. 32 e 33, peça 05), por afronta aos princípios da moralidade e impessoalidade, restando inaptas à produção de efeitos válidos na legislatura 2025–2028;

IV - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização em atendimento ao Despacho 1327/25 – peça 16 e por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando, desde já, autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

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

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

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 136/2025
APLICAÇÃO - PRECATÓRIOS - PARÂMETROS

PROCESSO Nº : 726790/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE ITAPEJARA D OESTE
INTERESSADO : VILMAR SCHMOLLER
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 730/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta sobre a aplicabilidade da Emenda Constitucional 136/2025 no Município. Aplicação imediata da emenda constitucional. Emenda objeto de ADI no STF, sem liminar ou julgamento definitivo. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Consulta, formulada pelo município de Itapejara d'Oeste, por meio do seu prefeito (peça n.º 03), nos seguintes quesitos:

> a) O Município poderá adotar ainda neste exercício as disposições da Emenda Constitucional nº 136/2025, independentemente de existir saldo reservado na LOA de 2025 para o pagamento de precatórios, e independentemente de as sentenças que originaram os precatórios terem sido proferidas antes da promulgação da Emenda, ou a nova sistemática somente se aplicará aos precatórios oriundos de sentenças transitadas em julgado após a sua promulgação?
> b) Para o exercício de 2026, poderá o Município reservar 1% da sua Receita Corrente Líquida para pagamento de precatórios, considerando o estoque atual existente?
> c) Será necessário eliminar previamente o estoque de precatórios existentes para adoção do novo regime, ou o novo percentual de reserva poderá ser aplicado concomitantemente?

Deferi o prosseguimento da Consulta, tendo em vista a juntada tempestiva, de parecer jurídico (peças 08), por meio do Despacho 1667/25 (peças 11).

Manifestaram-se a Escola de Gestão Pública(EGP) por meio da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) por meio da Informação 21/26 (peças 13), a Coordenadoria de apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), por meio da Instrução 100/26 (peças 17), e o Ministério Público de Contas (MPC) por meio do Parecer 52/26 (peças 18).

É o breve relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por meio da Informação 21/26 (peças 13), informa a existência de Ação Direta de Inconstitucionalidade 7873 na

qual se questiona a Emenda Constitucional 136/2025, objeto da presente Consulta. Na referida ação não houve deferimento de medida liminar, portanto permanece hígido o texto da Emenda esgrimado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7873. Disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7366591 Acesso em 24 de fev. 2026.)

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, por meio da Instrução 100/26 (peças 17) respondeu da seguinte forma:

> 1 O esclarecimento quanto à aplicabilidade imediata da Emenda Constitucional nº 136/2025 aos precatórios já existentes;
> RESPOSTA: As novas regras introduzidas pela Emenda Constitucional nº 136/2025 encontram-se vigentes, devendo o consulente acompanhar o andamento da ADI 7873, que pode modificar totalmente as regras presentes na emenda. Devem ser promovidas as adequações orçamentárias e, observado o ciclo financeiro que, considerando que a nova data de apresentação dos precatórios fixada na Emenda Constitucional nº 136/2025 é de 1º de fevereiro (2026), somente será aplicável na elaboração dos projetos da LDO e da LOA com vigência para o exercício de 2027.
> 2 A manifestação quanto à possibilidade de reserva de 1% da RCL para 2026, conforme os valores apresentados, sem a necessidade de quitação integral do estoque atual de precatórios.
> RESPOSTA: A primeira parte da pergunta resta prejudicada, visto não se tratar de tese, mas sim de análise contábil e financeira dos valores referentes à RCL do município e os precatórios existentes de responsabilidade dele. Lembrando que o opinativo calçado em números apresentados sem comprovações e ou verificações, como consta no corpo da consulta, por um auditor de controle externo está em desacordo com desempenho responsável das funções inerentes ao exercício de seu cargo, e ainda, podendo expô-lo a uma responsabilidade funcional ou até civil e/ou penal. Sendo que, a segunda parte da pergunta, se separada da primeira, pode ser entendida em tese, devendo a mesma ser respondida de acordo com a RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 002/2025- GPGMPC, ou seja, para os municípios que não aderiram ao regime especial de pagamento de precatórios previsto no artigo 105, do ADCT, havia a obrigatoriedade de incluir na LOA a ser aprovada em 2025, para vigência em 2026, a integralidade dos montantes devidos a título de precatórios judiciários apresentados até 02 de abril de 2025, fazendo-se o pagamento até o final do exercício de 2026, conforme disposto no § 5º, do artigo 100, da Constituição Federal – na redação anterior à edição da Emenda Constitucional nº 136/2025 (promulgada em setembro de 2025).
> Com efeito, respeitosamente discordo da resposta da CAIS, pois entendo que é possível se responder em tese a segunda indagação sem, contudo, adentrar na questão concreta do município consulente.
> O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 52/26 (peças 18), respondeu da seguinte forma:
> 1 O esclarecimento quanto à aplicabilidade imediata da Emenda Constitucional nº 136/2025 aos precatórios já existentes.
> RESPOSTA: As disposições da Emenda Constitucional nº 136/25 aplicam-se aos precatórios já existentes, em razão da eficácia imediata conferida pela cláusula de vigência contida em seu artigo 9º e da expressa determinação de aplicação retroativa estabelecida em seu art. 8º.
> Tal entendimento é reforçado pelo teor do Provimento nº 207/2025 expedido pelo Conselho Nacional de Justiça (BRASIL. CNJ. Provimento 207/2025.

> Disponível em https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6404 Acesso em 24 de fev. de 2026), que estabeleceu procedimentos imediatos a serem adotadas especificamente sobre o pagamento de requisitórios.
> Ressalta-se que a existência de previsão orçamentária anterior não constitui obstáculo à adoção imediata do novo regime, porquanto a supremacia normativa constitucional impõe-se sobre as disposições orçamentárias infraconstitucionais, franqueando os ajustes necessários mediante instrumentos de modificação orçamentária previstos na legislação regente do direito financeiro.
> 2 A manifestação quanto à possibilidade de reserva de 1% da RCL para 2026, conforme os valores apresentados, sem a necessidade de quitação integral do estoque atual de precatórios.
> RESPOSTA: A adoção do regime instituído pela Emenda Constitucional nº 136/25 não está condicionada à prévia eliminação do estoque de precatórios existentes, revelando-se possível a imediata utilização da sistemática fixada no art. 100, § 23 da CF/88.

Com efeito, acolho o parecer ministerial pelo fato de colacionar o Provimento nº 207/2025 expedido pelo Conselho Nacional de Justiça no primeiro quesito, esclarecendo o procedimento a ser adotado na consulta e, na segunda indagação, por também entender que é imediata a aplicabilidade da Emenda Constitucional 136/25, não estando condicionada à prévia eliminação do estoque de precatórios.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO e RESPOSTA à Consulta nos seguintes termos:

1 O esclarecimento quanto à aplicabilidade imediata da Emenda Constitucional nº 136/2025 aos precatórios já existentes.

RESPOSTA: As disposições da Emenda Constitucional nº 136/25 aplicam-se aos precatórios já existentes, em razão da eficácia imediata conferida pela cláusula de vigência contida em seu artigo 9º e da expressa determinação de aplicação retroativa estabelecida em seu art. 8º. Tal entendimento é reforçado pelo teor do Provimento nº 207/2025 expedido pelo Conselho Nacional de Justiça (BRASIL. CNJ. Provimento 207/2025. Disponível em https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6404 Acesso em 24 de fev. de 2026), que estabeleceu procedimentos imediatos a serem adotadas especificamente sobre o pagamento de requisitórios. Ressalta-se que a existência de previsão orçamentária anterior não constitui obstáculo à adoção imediata do novo regime, porquanto a supremacia normativa constitucional impõe-se sobre as disposições orçamentárias infraconstitucionais, franqueando os ajustes necessários mediante instrumentos de modificação orçamentária previstos na legislação regente do direito financeiro.

2 A manifestação quanto à possibilidade de reserva de 1% da RCL para 2026, conforme os valores apresentados, sem a necessidade de quitação integral do estoque atual de precatórios.

RESPOSTA: A adoção do regime instituído pela Emenda Constitucional nº 136/25 não está condicionada à prévia eliminação do estoque de precatórios existentes, revelando-se possível a imediata utilização da sistemática fixada no art. 100, § 23 da CF/88.

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

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, apresentar RESPOSTA à Consulta nos seguintes termos:

I - O esclarecimento quanto à aplicabilidade imediata da Emenda Constitucional nº 136/2025 aos precatórios já existentes.

RESPOSTA: As disposições da Emenda Constitucional nº 136/25 aplicam-se aos precatórios já existentes, em razão da eficácia imediata conferida pela cláusula de vigência contida em seu artigo 9º e da expressa determinação de aplicação retroativa estabelecida em seu art. 8º. Tal entendimento é reforçado pelo teor do Provimento nº 207/2025 expedido pelo Conselho Nacional de Justiça (BRASIL. CNJ. Provimento 207/2025. Disponível em https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6404. Acesso em 24 de fev. de 2026), que estabeleceu procedimentos imediatos a serem adotadas especificamente sobre o pagamento de requisitórios. Ressalta-se que a existência de previsão orçamentária anterior não constitui obstáculo à adoção imediata do novo regime, porquanto a supremacia normativa constitucional impõe-se sobre as disposições orçamentárias infraconstitucionais, franqueando os ajustes necessários mediante instrumentos de modificação orçamentária previstos na legislação regente do direito financeiro;

II - A manifestação quanto à possibilidade de reserva de 1% da RCL para 2026, conforme os valores apresentados, sem a necessidade de quitação integral do estoque atual de precatórios.

RESPOSTA: A adoção do regime instituído pela Emenda Constitucional nº 136/25 não está condicionada à prévia eliminação do estoque de precatórios existentes, revelando-se possível a imediata utilização da sistemática fixada no art. 100, § 23 da CF/88;

III - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa destes autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e, na sequência, à

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

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

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

Plenário Virtual, 26 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

ENERGIA ELÉTRICA E COMBUSTÍVEL BIOMETANO
AQUISIÇÃO - COOPERATIVAS - EMPRESAS PRIVADAS

PROCESSO N° : 370430/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE TOLEDO
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE TOLEDO
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 700/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamento acerca da possibilidade de ente municipal adquirir (i) energia elétrica de unidades de produção de microgeração ou minigeração distribuída de cooperativas ou empresas privadas e (ii) combustível biometano. Viabilidade desde que observadas as normativas específicas aplicáveis. Resposta à consulta.

1 DO RELATÓRIO

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

> Aquisição de Energia Elétrica
> a) O Município poderia locar unidades de produção de microgeração ou minigeração distribuída de cooperativas ou empresas privadas para suprir parte de sua demanda energética?
> b) Caso essa locação seja permitida, qual seria a natureza da despesa orçamentária apropriada para os devidos empenhamentos?
> c) Há possibilidade de o Município adquirir energia elétrica diretamente de geradores privados sem a necessidade de locação de um sistema próprio de geração?
> Aquisição de Biometano para a Frota Municipal
> a) Existem impedimentos legais para que os municípios adquiram esse combustível?
> b) Caso a aquisição seja permitida, qual a classificação orçamentária adequada para essa despesa?

Justifica o gestor que a economia gerada aos cofres públicos com a aquisição de energia elétrica e combustível biometano produzidos por usinas de bioenergia pode chegar a 30% e que tais modalidades encontram-se em perfeita sintonia com o contexto econômico e social do município e seu setor produtivo.

O expediente veio acompanhado de parecer emitido pela Procuradoria Jurídica do Município, assinalando para a possibilidade das contratações visadas e com indicação do enquadramento legal das despesas decorrentes (peça n.° 4).

Presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do

Regimento Interno da Casa[1], conheci da presente consulta por meio do Despacho n.º 696/25-GCDA.

Na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (peça n.º 7) anotou que foram encontradas decisões com força normativa que tangenciam o tema específico objeto da presente consulta (Acórdãos nos 329/24-TP, 342-22-TP e 2150/20-TP).

Desse modo, encaminhei os autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para instrução e ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

A unidade técnica pronunciou-se pela resposta às colocações nos termos abaixo (peça n.º 13):

> Aquisição de Energia Elétrica
> a) Sim, a Lei 14.300/22 não veda a locação de complexos de microgeração ou minigeração distribuída, desde que o arrendamento não seja em função da produção gerada, mas somente do equipamento.
> b) Deve ser registrado como 3.3.90.36.99. XX e abrir contas analíticas abaixo dessa classificação para efetuar os lançamentos.
> c) Sim, desde que a unidade produtora seja beneficiária de programa social ou habitacional das esferas federal, estadual, distrital ou municipal, conforme art. 665-X da REN n.º 1.000/21 c/c art. 36-A da Lei n.º 14.300/22, além de ser necessário respeitar o § 2º do art. 665-X citado.
> Aquisição de Biometano para frota municipal
> a) Não, desde que o produtor siga as RANP n.º 886/22 e RANP n.º 906/22 e sejam certificados por esta Agência Reguladora.
> b) Deve ser registrado como 3.3.90.30.01.99.

O Ministério Público, por sua vez, entendeu que a consulta não comporta conhecimento em relação à compra de energia elétrica por abordar aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência da Agência Nacional de Energia Elétrica.

Sobre o biometano, apontou que (peça n.º 14)

> a) Não, desde que observados os regramentos constantes nas Resoluções n.º 886/2022 e n.º 906/2022 da ANP, e a compra seja efetuada mediante a realização do devido licitatório.
> b) O gasto deve ser classificado como despesa corrente, na categoria "outros combustíveis e lubrificantes" (classificação orçamentária 3.3.90.30.01.99).

E a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao previsto no art. 252-C do Regimento Interno, informou que o tema abordado na presente consulta não causa impacto nos sistemas de fiscalização constantes do Tribunal (peça nº 12).

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

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

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

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

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

> Lei nº 9.074/1995: Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.
> Lei nº 9.427/1996: Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.
> Lei nº 14.300/2022: Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS); altera as Leis nos 10.848, de 15 de março de 2004, e 9.427, de 26 de dezembro de 1996; e dá outras providências.
> Resolução Normativa ANEEL (REN) nº 1.000/2021: Estabelece as Regras de Prestação do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica; revoga as Resoluções Normativas ANEEL nº 414, de 9 de setembro de 2010; nº 470, de 13 de dezembro de 2011; nº 901, de 8 de dezembro de 2020 e dá outras providências.
> Resolução ANP (RANP) nº 886/2022: Estabelece a especificação e as regras para aprovação do controle da qualidade do biometano oriundo de aterros sanitários e de estações de tratamento de esgoto destinado ao uso veicular e às instalações residenciais, industriais e comerciais, a ser comercializado no território nacional.
> Resolução ANP (RANP) nº 906/2022: Dispõe sobre as especificações do biometano oriundo de produtos e resíduos orgânicos agrossilvipastoris e comerciais destinado ao uso veicular e às instalações residenciais e comerciais a ser comercializado em todo o território nacional.

Partindo da questão preliminar suscitada pelo representante ministerial, o argumento foi o de que em anterior consulta com semelhante objeto[2] formulada pelo município de Santa Helena (autos n.º 356810/25) esta Casa não conheceu do expediente em sede de juízo de admissibilidade. Na ocasião o despacho proferido pelo relator Conselheiro Augustinho Zucchi consignou que "a presente matéria trata de especificidades técnicas relacionadas com a ANEEL – Agência Nacional

2 a) É possível ao Município aderir ao SCEE mediante o ingresso em associação ou consórcio de consumidores, nos moldes previstos na Lei nº 14.300/2022?
b) Caso positivo, é necessária a obtenção de autorização legal específica contemplando a finalidade pública, o valor da contribuição e as obrigações assumidas pelo Município?
c) Caso positivo, qual seria o instrumento jurídico adequado para formalização da adesão? Por meio de contrato administrativo, nos termos da Lei nº 14.133/21, ou mediante parceria, conforme Lei nº 13.019/14?

de Energia Elétrica, de competência federal e do Tribunal de Contas da União, que recentemente decidiu:

> Aneel deve aprimorar fiscalização de micro e minigeração de energia.
> Nesta quarta-feira (24/4), o TCU determinou que Aneel apresente plano de ação e avalie necessidade de novas normas para coibir comercialização ilegal de energia. Por Secom - 24/07/2024
> O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou representação sobre eventual omissão da Aneel na fiscalização das atividades de micro e minigeração distribuída de energia elétrica (MMGD).
> Há indícios de que empresas utilizem a MMGD para vender energia elétrica, o que viola a legislação que estipula que a energia produzida deve ser para consumo próprio e não para comercialização.
> O TCU determinou que a Aneel apresente plano de ação para melhorar a fiscalização e a regulação da MMGD.
> O Plenário determinou que a Aneel apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação para melhorar a fiscalização e a regulação da MMGD. A agência também deve concluir, em até 90 dias, processo de coleta de informações, **diagnóstico e avaliação da necessidade de aprimoramentos nos normativos relacionados à Lei 14.300/2021.**
> A unidade do TCU que atuou no processo foi a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), vinculada à Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia).
> O relator é o ministro Antonio Anastasia.
> Micro e minigeração distribuída de energia elétrica
> Uma característica importante é que a micro e minigeração distribuída de energia elétrica (MMGD) permite a compensação de energia. Isso significa que quando uma casa ou empresa gera mais energia do que consome (por exemplo, por meio de painéis solares), o excesso de energia é enviado para a rede elétrica da distribuidora. Em troca, a unidade consumidora recebe créditos de energia, que podem ser usados em momentos em que o consumo é maior do que a produção de energia, ajudando a reduzir a conta de luz. Acórdão 1473/2024-Plenário. Processo: TC 005.710/2024-3 Sessão: 24/7/2024 (Grifei)

Por conseguinte, afigura-se evidente que as tratativas quanto à Consulta do município devem ser realizadas junto à ANEEL, que possui o quadro normativo e técnico, inclusive quanto a questão energética, adequados para disciplinar esta temática que diz respeito à competência da União.

Diante do exposto, entendo prejudicada a consulta, diante da competência estar vinculada à ANEEL e matéria de competência federal, seja no aspecto técnico da questão energética, quanto ao aspecto procedimental que é tema da referida Agência Reguladora.

Por conseguinte, nos termos do art. 311, inciso III do Regimento Interno, determino a arquivamento do feito."

Entretanto, não se vislumbra o suscitado óbice à apreciação do assunto.

O fato de a matéria técnica ser de competência regulatória de autarquia federal não guarda qualquer conexão com o desempenho da atividade dos tribunais de contas estaduais na manifestação sobre a aplicação dos dispositivos legais e

regulamentares respectivos, pois não estão em nada interferindo ou inovando na legislação pertinente.

Da leitura do acórdão acima colacionado do TCU o que se extrai unicamente é que fora determinado à ANEEL que aprimorasse suas fiscalizações e avaliasse a necessidade de nova regulação das atividades de micro e minigeração distribuída visando coibir comercialização ilegal de energia. Nenhuma referência há a respeito de quais órgãos ou tribunais podem ou não interpretar e aplicar o regramento incidente sobre o setor.

E caso adotado o raciocínio defendido pelo *Parquet*, por coerência o segundo grupo de questões relacionado à comercialização de biometano também não poderia ser conhecido - ou até mesmo qualquer dispositivo da Constituição da República ou de leis federais -, visto que a Agência Nacional de Petróleo, tanto quanto a ANEEL, encontra seu regramento inserido no campo das competências da União.

Desse modo, a temática trazida pelo município de Toledo merece enfrentamento na íntegra.

Dividindo os questionamentos de acordo com as duas distintas matrizes energéticas, a CAIS elaborou precisa e exauriente instrução, com destaque para os trechos a seguir:

> Aquisição de Energia Elétrica
> Versa o questionamento a respeito do Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e a atividade de micro e minigeração distribuída (MMGD), regulados pela Lei n.º 14.300 de 6 de janeiro de 2022 e pela Resolução Normativa ANEEL (REN) n.º 1.000 de 7 de dezembro de 2021. Especificamente sobre o excedente de produção e a possibilidade de o Município realizar a compra deste para, simultaneamente, diminuir o seu gasto com energia elétrica e fomentar a instalação de mais equipamentos produtores de energia sustentável e limpa.
> Dito isso, observa-se uma clara regulação por *nudge*[3] baseada na economicidade e em práticas de sustentabilidade ambiental, visando o cumprimento de competências constitucionais comuns do Município.
> Dentro deste tema, é impossível ignorar o Parecer n.º 00542/2015/PFANEEL/PGF/AGU da lavra da Procuradora Federal Dra. KARINE LYRA CORRÊA e aprovado pelo Procurador-Geral-Substituto, Dr. MARCELO ESCALANTE GONÇALVES, exarado pela Procuradoria Federal junto à ANEEL, em sede

3 No âmbito da Administração de resultados, marcada pelo consensualismo, em vez de imposição de sanções negativas ao regulado, que não cumpre as metas estabelecidas no ordenamento jurídico ou nos ajustes eventualmente celebrados, o regulador deve estabelecer também mecanismos indutivos, com a previsão de incentivos positivos para as hipóteses em que as metas forem implementadas pelo agente regulado.
[...]
A atuação por incentivos é encontrada, primordialmente, no fomento e na regulação estatais que estabelecem prêmios para os atores econômicos e sociais que atuarem de determinada forma ou atingirem as metas fixadas pela Administração Pública, assim como ocorre (ex.: metas fixadas nas parcerias com o Terceiro Setor; concessões com remuneração variável de acordo com o desempenho da concessionária).
Nesse ponto, destaca-se a regulação por incentivos ou por empurrões (nudge), que, inspirada na economia comportamental, imputa ao Estado o papel de "arquiteto de escolhas" que organiza o contexto em que as pessoas decidem, de forma a orientar a decisão sem substituir as opções dos indivíduos.
OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021. P. 1053.

de consulta feita pela Superintendência de Regulação dos Serviços de Distribuição – SRD a respeito da revisão da Resolução n.º 482/2012.
Acerca da venda da energia excedente do MMGD pelos produtores no SCEE, o aludido parecer assim se posiciona:
15. Vê-se, pois, que a Lei nº 9.074/1995 criou a figura do consumidor livre buscando estimular a competição no mercado de geração, concedendo a um grupo de consumidores até então cativos a possibilidade de adquirir energia no mercado, não precisando se submeter à tarifa de energia imposta pela distribuidora local. Esse grupo foi definido pela Lei nº 9.074/1995 como aqueles consumidores com carga igual ou maior que 10.000 kW, atendidos em tensão igual ou superior a 69kV. Tais requisitos, nos termos do art. 15 da Lei, seriam reduzidos gradativamente, até que cinco anos após a sua publicação, consumidores com carga igual ou maior que 3.000 kW pudessem escolher o seu fornecedor.
16. A Lei nº 9.427/1996, por sua vez, instituiu novos requisitos para que mais consumidores até então tidos como cativos pudessem escolher o seu fornecedor. A partir da sua edição, poderiam se tornar livres também os consumidores ou conjunto de consumidores com carga maior ou igual a 500 kW, desde que adquirissem energia de fonte incentivada. São os denominados consumidores especiais.
17. Os consumidores aludidos nos arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074/1995 e no §5º do art. 26 da Lei nº 9.427/1996, portanto, têm liberdade para escolher o fornecedor da energia elétrica que vão consumir, não estando vinculados à obrigação de adquirir o insumo da distribuidora local. Os demais consumidores, contudo, não possuem essa liberdade de escolha e só podem comprar energia da distribuidora cuja concessão abrange o local onde sua carga está instalada.
18. Ora, já ficou esclarecido que nas comunidades solares um terceiro instala, mantém e opera o ativo de geração solar ao qual o consumidor interessado vincula-se adquirindo cotas ou alugando a fração do lote em que o ativo está instalado. A questão é desvendar se os consumidores cativos de uma distribuidora podem utilizar a energia proveniente desses empreendimentos ou se o arranjo equipara-se a uma operação de compra e venda do insumo, operação vedada aos consumidores não abrangidos pelos arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074/1995 e pelo §5º do art. 26 da Lei nº 9.427/1996.
20. Como ficou esclarecido no tópico anterior, somente os consumidores abrangidos pelos arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074/1995 e pelo §5º do art. 26 da Lei nº 9.427/1996 podem escolher o fornecedor de energia elétrica. Os demais consumidores somente podem comprar o insumo da empresa de distribuição de energia local.
21. O fato de o consumidor cativo poder dispor do seu próprio ativo de geração, como faculta a Resolução nº 482/2012, não viola essa premissa. Ao instalar, manter e operar o seu ativo, utilizando a energia por ele gerada, o consumidor atua como um gerador, não um gerador detentor de concessão, permissão ou mesmo autorização, mas um gerador singular, com características próprias de um detentor de registro e outras delineadas pela Resolução nº 482/2012.
22. Note-se que o "consumidor' que se vale da faculdade regulada pela Resolução nº 482/2012 não está agindo como um consumidor livre ou esta espécie de consumidor livre que se convencionou chamar de especial. Realmente, ele não escolhe seu fornecedor, não adquire o insumo de terceiros. Não há que se falar, no caso, em contrato de compra e venda e nem em comercialização de energia elétrica.
23. A comercialização do insumo, aliás, está ausente do raio de atividades desse "consumidor". De fato, nem mesmo quando ele vale-se do sistema de compensação de energia elétrica inaugurado pela Resolução nº 482/2012 e injeta na rede de distribuição o excedente de energia não

consumida, apropriando-se dos créditos correspondentes, caracteriza-se a comercialização do insumo. Aliás, o Parecer nº 108/2012 já abordou a questão, tendo concluído, após analisar a natureza de diversos contratos, que a operação realizada no sistema de compensação de energia elétrica constitui um mútuo.

Com efeito, infere-se que somente os consumidores livres podem escolher de quem irão comprar energia, sendo esta opção vedada para os consumidores cativos em razão dos arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074/1995 e no §5º do art. 26 da Lei nº 9.427/1996. Portanto, os consumidores cativos devem contratar o fornecimento de energia do distribuidor local.

Além disso, é necessário mencionar o processo TC 005.710/2024-3 do Tribunal de Contas da União que tratou sobre a violação do art. 28, caput, da Lei n.º 14.300/2022, pois observou-se atividades, no âmbito do MMGD, que não se caracterizariam como produção de energia elétrica para consumo próprio, mas verdadeiro exemplo de comercialização de créditos de energia elétrica.

O voto do Min. Relator Dr. Antonio Anastasia no Acórdão n.º 1473/2024 consignou o seguinte:

8. Contudo, foram identificados indícios de que empresas, inclusive algumas ligadas a distribuidoras de energia elétrica, podem estar utilizando esse modelo de negócio (MMGD) para, na prática, vender energia elétrica, situação vedada para o mercado cativo, que deve tratar apenas com as concessionárias de distribuição (peça 10, itens 67 a 87 da peça 12 e apêndice à peça 11).

[...]

11. A atuação da Aneel se mantém importante no contexto atual, já que, conforme indicado na representação à peça 12 e admitido na Nota Técnica 101/2023-STD/ANEEL (peça 5), há indícios de que, na prática, créditos de energia vinculados ao SCEE estão sendo comercializados, não obstante o art. 28 da Lei 14.300/2022 estabelecer que a microgeração e a minigeração distribuídas devem caracterizar produção de energia elétrica para consumo próprio. 12. Nesse cenário, concluiu-se pela necessidade de a Aneel realizar fiscalização para identificar e atuar em casos de comercialização ilegal de energia, bem como aprimorar a regulação para coibir práticas que se caracterizem como venda de energia, de créditos de energia ou de excedentes de energia no âmbito da MMGD.

Ainda, a Lei n.º 14.300/22 expressamente afirma que a "microgeração e a minigeração distribuídas caracterizam-se como produção de energia elétrica para consumo próprio", conforme art. 28.

Outrossim, é importante consolidar a REN 1.0098/2024 (alterou o § 5º do art. 665-D da REN n.º 1.000/21) que vedou "o enquadramento no SCEE de unidade consumidora com microgeração distribuída que não se caracterize como produção de energia elétrica para consumo próprio, exceto nos casos dispostos no art. 665-X".

Portanto, como regra, a comercialização do excedente de energia gerado no MMGC dentro do sistema SCEE é vedada tanto pela Lei n.º 14.300/2022 quanto pela REN n.º 1.000/21. Assim, o Município não poderia realizar a compra deste insumo por dois motivos: somente consumidores livres podem realizar a escolha do fornecedor e a legislação veda que esses produtores vendam o seu excedente.

Entretanto, como se trata da Administração Pública, a REN n.º 1.000/21 apresenta uma exceção no art. 665-X, *in verbis:*

Art. 655-X. A comercialização de excedente de energia de microgeração ou minigeração distribuída pode ser realizada exclusivamente nos seguintes casos:

I - chamada pública realizada pela distribuidora para compra de excedente de geração de energia oriundo de projeto de microgerador e minigerador

distribuído, na sua área de concessão, de que trata o art. 24 da Lei nº 14.300, de 2022; e
II - comercialização de excedente de energia elétrica com órgão público, desde que a unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída seja beneficiária de programa social ou habitacional das esferas federal, estadual, distrital ou municipal, de que trata o art. 36-A da Lei nº 14.300, de 2022.
§ 1º Na comercialização disposta no inciso I deve ser observada a regulamentação específica da ANEEL.
§ 2º Na comercialização disposta no inciso II devem ser observadas as seguintes disposições:
I - a unidade consumidora do órgão público deve ser atendida pela mesma distribuidora que atende a unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída que comercializar o excedente de energia elétrica;
II - a comercialização disposta neste parágrafo não se aplica à unidade consumidora do órgão público enquadrada como consumidor livre ou especial;
III - o órgão público não pode se relacionar com o titular da unidade consumidora com microgeração ou a minigeração distribuída, por meio de modalidade de geração compartilhada ou de múltiplas unidades consumidoras, para fins de participação no SCEE;
IV - deve ser celebrado um contrato de compra de energia entre a unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída e a unidade consumidora do órgão público, tendo como parâmetro um percentual do excedente que será alocado ou a ordem de prioridade para o recebimento do excedente;
V - o valor a ser acordado no contrato de compra de energia e as demais condições contratuais e operacionais da comercialização não alcançadas por esta Resolução são de livre acordo entre o titular da unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída e o órgão público, não sendo objeto de qualquer ação por parte da distribuidora;
VI - o titular da unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída deve formalizar a solicitação de comercialização de excedente de energia à distribuidora, informando:
a) documento emitido por órgão competente que comprove que a unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída é beneficiária de programa social ou habitacional das esferas federal, estadual, distrital ou municipal;
b) cópia dos contratos de compra de energia celebrados com órgãos públicos;
c) relação das unidades consumidoras dos órgãos públicos que compraram o excedente de energia, com o percentual desse excedente que será alocado a cada uma delas ou a ordem de prioridade para o recebimento desse excedente, observado, no que couber, o art. 655-H; e
d) declaração de cada órgão público atestando não estar relacionado com o titular da unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída, por meio de modalidade de geração compartilhada ou de múltiplas unidades consumidoras, para fins de participação no SCEE.
VII - a energia comprada e utilizada pela unidade consumidora do órgão público deve ser faturada de forma semelhante ao faturamento do excedente de energia no SCEE, conforme disposto na Seção III;
VIII - o faturamento da energia comprada e utilizada pela unidade consumidora do órgão público, nos termos deste artigo, deve considerar as tarifas TUSD e TE aplicáveis ao SCEE do correspondente subgrupo e modalidade tarifária, não se aplicando a essa energia os descontos tarifários para a GD I, II ou III estabelecidos na Resolução Homologatória;

IX - o excedente de energia comprado não utilizado na unidade consumidora do órgão público no ciclo de faturamento em que foi alocado transforma-se em crédito de energia na unidade consumidora com microgeração ou minigeração distribuída;
X - o prazo para a distribuidora analisar e informar o resultado ao consumidor titular da unidade consumidora, contados a partir da solicitação de comercialização, é de até 10 (dez) dias úteis;
XI - a distribuidora deve iniciar o faturamento do excedente de energia comercializado, na forma disposta neste artigo, no ciclo de faturamento subsequente ao ciclo em que ocorreu a informação do resultado da solicitação;
XII - o titular da unidade consumidora com a microgeração ou a minigeração distribuída deve informar à distribuidora alterações contratuais que resultem em modificações nos percentuais ou na ordem de excedente de energia que será alocada, assim como o encerramento do contrato; e
XIII - para fins de informação de mercado à ANEEL, a energia comprada nos termos deste artigo deve ser classificada como GD IV.
Então, havendo excedente produzido por unidade beneficiária de programa social ou habitacional, conforme art. 36-A[4] da Lei n.º 14.300/22, seria possível realizar a compra.
Ressalta-se que tanto o Acórdão n.º 1473/2024 quanto o Parecer n.º 00542/2015/PFANEEL/PGF/AGU constataram que não é vedado o arrendamento de terrenos com ou sem equipamentos de produção de energia, mas o preço não deve ser baseado em função da produção gerada. Neste sentido é o § 3º[5] do art. 665-D da REN n.º 1.000/21.
Ato contínuo, com base no Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM) – 2025 e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a classificação possivelmente seria a 3.3.90.36.99. XX - Despesa corrente | outras despesas correntes | aplicação direta | serviços pessoa física | outros serviços. Registrar o valor das despesas com serviços de natureza eventuais prestados por pessoa física, não classificados nos subitens específicos e, tendo em vista que tal conta é sintética, deve-se abrir contas analíticas abaixo dessa classificação para efetuar os lançamentos.
Sintetizando o exposto, como regra geral não é possível vender o excedente de produção ocorrido no SCEE, em razão dos arts. 15 e 16 da Lei nº 9.074/1995 e no §5º do art. 26 da Lei nº 9.427/1996. Entretanto, como se trata da Administração Pública, a REN n.º 1.000/21 apresenta uma exceção no art. 665-X, II, sendo possível a compra desde que respeitados os ditames do §2º do aludido artigo. Ademais, o arrendamento de terrenos com ou sem equipamentos de produção de energia é possível, mas o valor acordado não deve ser em função da produção diária de energia. Por fim, a classificação orçamentária possivelmente seria a 3.3.90.36.99.
Aquisição de Biometano para a Frota Municipal
A regulação do biometano, de competência da ANP, é realizada, principalmente, por duas resoluções: Resolução ANP (RANP) n.º 886/2022 e RANP n.º 906/2022, sendo esta que trata especificamente sobre a produção de biometano oriundo de produtos e resíduos orgânicos agrossilvipastoris.

4 Art. 36-A. A unidade consumidora participante do SCEE poderá comercializar excedente de energia elétrica com órgãos públicos desde que seja beneficiária de programa social ou habitacional das esferas federal, estadual, distrital ou municipal.
5 § 3º É vedada a inclusão de consumidores no SCEE nos casos em que for detectado, no documento que comprova a posse ou propriedade do imóvel onde se encontra instalada ou será instalada a microgeração ou minigeração distribuída, que o consumidor tenha alugado ou arrendado terrenos, lotes e propriedades em condições nas quais o valor do aluguel ou do arrendamento se dê em reais por unidade de energia elétrica.

> Neste tema não há uma separação entre mercado cativo e livre para o biometano, os consumidores são livres para escolher o seu fornecedor, desde que este respeite as indicações técnicas contidas nas resoluções mencionadas.
> Salienta-se que não é possível a compra de qualquer produtor e de gás com quaisquer características, mas somente daqueles que cumpram os requisitos colocados pela ANP e recebam o certificado desta.
> Outrossim, conforme o Plano de Contas SIM-AM – 2025, a classificação da despesa provavelmente seria 3.3.90.30.01.99 – Despesa corrente | outras despesas correntes | aplicação direta | material de consumo | combustíveis e lubrificantes automotivos | outros combustíveis e lubrificantes automotivos (registrar o valor das despesas com outros combustíveis e lubrificantes automotivos).
> Portanto, não há impedimento legal para a compra do gás por produtores legais, desde que estes sigam a RANP n.º 866/2022 e RANP n.º 906/2022. Ato contínuo, a classificação orçamentária seria a 3.3.90.30.01.99.

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

2.1 VOTO

Ante o exposto, acompanho o parecer jurídico da procuradoria municipal e o opinativo técnico e VOTO pelo conhecimento e resposta aos questionamentos formulados na presente consulta nos seguintes termos:

2.1.1 Aquisição de Energia Elétrica

a) O Município poderia locar unidades de produção de microgeração ou minigeração distribuída de cooperativas ou empresas privadas para suprir parte de sua demanda energética?

Resposta:

Sim. A Lei n.º 14.300/22 não veda a locação de complexos de microgeração ou minigeração distribuída de energia, desde que a forma de pagamento do arrendamento não seja calculada em função da produção gerada, mas somente conforme o custo do(s) equipamento(s).

b) Caso essa locação seja permitida, qual seria a natureza da despesa orçamentária apropriada para os devidos empenhamentos?

Resposta:

A natureza é de despesa corrente, devendo ser registrada sob a classificação orçamentária 3.3.90.36.99 e com abertura de contas analíticas abaixo dessa classificação para efetuar os lançamentos.

c) Há possibilidade de o Município adquirir energia elétrica diretamente de geradores privados sem a necessidade de locação de um sistema próprio de geração?

Resposta:

Sim, desde que a unidade produtora seja beneficiária de programa social ou habitacional das esferas federal, estadual, distrital ou municipal, conforme art. 665-X

da Resolução Normativa ANEEL (REN) nº 1.000/21 c/c art. 36-A da Lei n.º 14.300/22, além de ser necessário respeitar o § 2º do citado art. 665-X.

2.1.2 Aquisição de Biometano para a Frota Municipal

a) Existem impedimentos legais para que os municípios adquiram esse combustível?

Resposta:

Não, desde que observados os regramentos constantes nas Resoluções n.º 886/2022 e n.º 906/2022 da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, os produtores sejam certificados pela referida agência reguladora e a compra seja efetuada mediante realização de devido processo licitatório.

b) Caso a aquisição seja permitida, qual a classificação orçamentária adequada para essa despesa?

Resposta:

A natureza é de despesa corrente, devendo ser registrada sob a classificação orçamentária 3.3.90.30.01.99 (outros combustíveis e lubrificantes).

Após o trânsito em julgado,

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

b) na sequência, à Diretoria de Protocolo para;

(i) comunicar o município de Santa Helena acerca do teor do julgamento, mediante e-mail com confirmação do recebimento certificada nos autos, diante de seu direto interesse na resposta à presente consulta conforme manifestado no processo de n.º 356810/25;

(ii) encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

3 DA DECISÃO

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

I - O Município poderia locar unidades de produção de microgeração ou minigeração distribuída de cooperativas ou empresas privadas para suprir parte de sua demanda energética?

Resposta: Sim. A Lei n.º 14.300/22 não veda a locação de complexos de microgeração ou minigeração distribuída de energia, desde que a forma de

pagamento do arrendamento não seja calculada em função da produção gerada, mas somente conforme o custo do(s) equipamento(s);

II - Caso essa locação seja permitida, qual seria a natureza da despesa orçamentária apropriada para os devidos empenhamentos?

Resposta: A natureza é de despesa corrente, devendo ser registrada sob a classificação orçamentária 3.3.90.36.99 e com abertura de contas analíticas abaixo dessa classificação para efetuar os lançamentos;

III - Há possibilidade de o Município adquirir energia elétrica diretamente de geradores privados sem a necessidade de locação de um sistema próprio de geração?

Resposta: Sim, desde que a unidade produtora seja beneficiária de programa social ou habitacional das esferas federal, estadual, distrital ou municipal, conforme art. 665-X da Resolução Normativa ANEEL (REN) nº 1.000/21 c/c art. 36-A da Lei n.º 14.300/22, além de ser necessário respeitar o § 2º do citado art. 665-X;

IV - Existem impedimentos legais para que os municípios adquiram esse combustível?

Resposta: Não, desde que observados os regramentos constantes nas Resoluções n.º 886/2022 e n.º 906/2022 da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, os produtores sejam certificados pela referida agência reguladora e a compra seja efetuada mediante realização de devido processo licitatório;

V - Caso a aquisição seja permitida, qual a classificação orçamentária adequada para essa despesa?

Resposta: A natureza é de despesa corrente, devendo ser registrada sob a classificação orçamentária 3.3.90.30.01.99 (outros combustíveis e lubrificantes);

VI - após o trânsito em julgado, encaminhar os autos:

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

b) na sequência, à Diretoria de Protocolo para:

(i) comunicar o município de Santa Helena acerca do teor do julgamento, mediante e-mail com confirmação do recebimento certificada nos autos, diante de seu direto interesse na resposta à presente consulta conforme manifestado no processo de n.º 356810/25;

(ii) encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

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

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

Plenário Virtual, 26 de março de 2026 – Sessão Virtual nº 4.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

LICITAÇÃO COMPARTILHADA
REGISTRO DE PREÇOS - CONSÓRCIO PÚBLICO - NOTA DE EMPENHO

PROCESSO N° : 253999/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE - CONIMS
INTERESSADO : VILMAR SCHMOLLER
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO N° 248/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Licitação compartilhada. Sistema de registro de preços. Consórcio Público atuando como órgão gerenciador do certame. Viabilidade jurídica dos entes consorciados contemplados na ata de registro de preços formalizarem instrumentos contratuais com os fornecedores, sem a necessidade de instauração de nova fase preparatória da licitação. Utilização da nota empenho restrita às hipóteses previstas no art. 95 da NLLC. Obrigatoriedade da celebração de contratos autônomos, conforme definido pela jurisprudência normativa desta Corte.

1 DO RELATÓRIO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Trata-se de Consulta do Consórcio Intermunicipal de Saúde - CONIMS, que na pessoa de seu representante legal, formulou os seguintes quesitos:

> 1. Estando os entes consorciados formalmente contemplados no planejamento da contratação e na ata de registro de preços consolidada pela licitação promovida pelo consórcio, é juridicamente admissível que realizem a contratação com o fornecedor, através de nota de empenho, sem necessidade de instaurar novo processo administrativo próprio, incluindo a repetição de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Pesquisa de Preços e parecer jurídico?
> 2. Nessa hipótese, é obrigatória a formalização de contrato administrativo autônomo entre cada ente consorciado e o fornecedor, ou o contrato ou a ata de registro de preços, formalizada pelo consórcio, pode servir como instrumento jurídico suficiente para a contratação?
> 3. O registro dessas contratações no sistema SIM-AM deve observar qual natureza jurídica? Existe procedimento específico previsto para contratações vinculadas à ata consolidada do consórcio? É suficiente apenas a informação do ID do Edital cadastrado pelo órgão gerenciador no sistema Atoteca?

Os autos foram instruídos pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca por meio da Informação 54/25 (peça 10), pela Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS) que se manifestou por meio da Instrução 325/25 (peça 18) e, conclusivamente, pelo Ministério Público de Contas (MPC) por meio do Parecer 275/25 (peça 21).

É o breve relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, o Ministério Público de Contas – MPC, por meio do Parecer 259/25, opinou pela prevenção dos presentes autos ao protocolo 254014/25 do mesmo consulente, pelo fato de possuir dúvida também sobre Atas de Registros de Preços.

Rejeito a prevenção, pois se trata de Consultas distintas, e diante do qual, passo ao mérito das indagações:

1 Estando os entes consorciados formalmente contemplados no planejamento da contratação e na ata de registro de preços consolidada pela licitação promovida pelo consórcio, é juridicamente admissível que realizem a contratação com o fornecedor, através de nota de empenho, sem necessidade de instaurar novo processo administrativo próprio, incluindo a repetição de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Pesquisa de Preços e parecer jurídico?

A CAIS entendeu que o que se pretende, em verdade, é que o ente consorciado produza documentação capaz de comprovar que foram levantados internamente todas as informações que servirão de base à condução do certame pelo órgão gerenciador, a exemplo da apresentação de justificativa para adesão à licitação compartilhada, existência de previsão orçamentária da despesa correspondente à sua participação na contratação, detalhamento das quantidades e especificações técnicas dos bens, serviços ou obras desejadas para compor o termo de referência.

Contudo, opinou pela desnecessidade de instauração de procedimento administrativo próprio que implique na repetição de atos praticados pelo consórcio público (estudo técnico preliminar, termo de referência, pesquisa de preços e parecer jurídico).

O MPC (peça 21) com arrimo na Consulta sob protocolo 731105/22 e o respectivo Acórdão 1669/23-STP, dotado de força normativa e efeito vinculante (art. 41 da LOTC), que estabeleceu que nas licitações compartilhadas gerenciadas por Consórcio, os entes consorciados estão autorizados a celebrar diretamente contratos com o fornecedor, pressupondo-se a desnecessidade de instauração de novo processo administrativo licitatório.

Posteriormente, o Acórdão nº 3888/24-STP, proferido na Consulta nº 145072/23, fixou, entre outras premissas, que:

> 1) as condições necessárias para que os entes consorciados participem de licitação compartilhada estão previstas no art. 18 da Lei nº 14.133/21, no que cabível, devendo sempre ser demonstrado o interesse comum do objeto, sendo de responsabilidade específica de cada um dos consorciados interessados em participar do certame, a definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária;
> 2) a responsabilidade de celebração dos contratos oriundos de licitação compartilhada é atribuída aos entes consorciados, nos termos do art. 19 do Decreto nº 6.017/072;
> 3) para a hipótese de registro de preços, podem ser praticados valores distintos, conforme o local de realização do serviço ou de entrega do objeto, consoante previsto no art. 82, inc. III da Lei nº 14.133/21;

> 4) os Consórcios Públicos podem realizar dispensa de licitação e inexigibilidade na forma de registro de preços, de modo compartilhado;
> 5) a teor do art. 82, § 6º, da Nova Lei de Licitações, na utilização do sistema de registro de preços para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade, seja por meio de inexigibilidade ou de dispensa de licitação, caberá aos Consórcios Públicos sua regulamentação e aos entes consorciados a formalização dos contratos destes decorrentes.

Constatou-se, portanto, que há entendimento consolidado na jurisprudência de caráter normativo deste Tribunal sobre a prescindibilidade de entes consorciados instaurarem procedimentos administrativos individualizados que ensejem o refazimento de atos praticados pelo Consórcio Público na condição de órgão gerenciador da licitação, finalizou o MPC.

Ademais, o consulente indaga expressamente sobre a viabilidade jurídica da utilização de nota empenho em substituição ao instrumento contratual. E deste modo, acrescente-se que tal procedimento somente se aplica às hipóteses taxativamente previstas no art. 95 da Lei de Licitações.

2 Nessa hipótese, é obrigatória a formalização de contrato administrativo autônomo entre cada ente consorciado e o fornecedor, ou o contrato ou a ata de registro de preços, formalizada pelo consórcio, pode servir como instrumento jurídico suficiente para a contratação?

Entendeu a CAIS que na licitação compartilhada, o órgão gerenciador não se beneficia do resultado da licitação, eis que esta tem por objeto o atendimento das necessidades específicas dos entes consorciados, razão pela qual o consórcio não é considerado como parte contratual. Nesse caso, compete obrigatoriamente aos entes consorciados a formalização dos respectivos contratos.

O MPC entendeu igualmente, que conforme definido pelo Pleno deste Tribunal em sede de Consulta nos Acórdãos nº 1669/23 e nº 3888/24, no caso de licitação compartilhada conduzida e gerenciada por Consórcio Público, compete aos entes consorciados a formalização de instrumentos contratuais autônomos.

3 O registro dessas contratações no sistema SIM-AM deve observar qual natureza jurídica? Existe procedimento específico previsto para contratações vinculadas à ata consolidada do consórcio? É suficiente apenas a informação do ID do Edital cadastrado pelo órgão gerenciador no sistema Atoteca?

A CAIS neste quesito sugeriu o encaminhamento para a Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização – COSIF. Contudo, acertadamente, o MPC opinou pela prejudicialidade da indagação, pois se trata de mera dúvida procedimental que pode ser esclarecida na COSIF e não preenche os requisitos de admissibilidade da Consulta do art. 311 do Regimento Interno deste Tribunal.

2.1 VOTO

Ante o exposto, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal de Contas, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta, formulada e, no mérito, responder sua indagação nos seguintes termos:

Pergunta 1. Estando os entes consorciados formalmente contemplados no planejamento da contratação e na ata de registro de preços consolidada pela licitação promovida pelo consórcio, é juridicamente admissível que realizem a contratação com o fornecedor, através de nota de empenho, sem necessidade de instaurar novo processo administrativo próprio, incluindo a repetição de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Pesquisa de Preços e parecer jurídico?

Resposta: Caso formalmente contemplados no planejamento da contratação e na ata de registro de preços consolidada em licitação promovida e gerida por Consórcio Público, mediante a prévia definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária, os entes consorciados podem realizar a contratação diretamente com o fornecedor, sem a necessidade de instauração de nova fase preparatória do processo de licitação ou do procedimento auxiliar.

A contratação pelos entes consorciados exige a regular formalização do instrumento contratual, ressalvada a possibilidade de utilização da nota de empenho, caso devidamente comprovada alguma das hipóteses previstas no art. 95 da NLLC.

Pergunta 2. Nessa hipótese, é obrigatória a formalização de contrato administrativo autônomo entre cada ente consorciado e o fornecedor, ou o contrato ou a ata de registro de preços, formalizada pelo consórcio, pode servir como instrumento jurídico suficiente para a contratação?

Resposta: Conforme definido pelo Tribunal Pleno deste Tribunal nas Consultas referente aos Acórdãos 1669/23 e 3888/24, no caso de licitação compartilhada conduzida e gerenciada por Consórcio Público, compete aos entes consorciados a formalização de instrumentos contratuais autônomos.

Pergunta 3. O registro dessas contratações no sistema SIM-AM deve observar qual natureza jurídica? Existe procedimento específico previsto para contratações vinculadas à ata consolidada do consórcio? É suficiente apenas a informação do ID do Edital cadastrado pelo órgão gerenciador no sistema Atoteca?

Resposta: Acolho a prejudicialidade proposta pelo Ministério Público de Contas – MPC, por se tratar de indagação sobre procedimento e remeto o consulente às tratativas com a Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização – COSIF para aclarar suas dúvidas sobre o sistema Atoteca.

Após o trânsito em julgado, determino a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo (DP) para

notificação ao consulente, encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

3 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Com a máxima vênia ao bem fundamentado voto lançado pelo eminente Conselheiro Relator, Augusto Zucchi, apresenta-se divergência no tocante ao conhecimento e julgamento de mérito da presente Consulta.

O ilustre Relator, em seu voto, compreendeu ser possível o conhecimento da Consulta e a resposta aos quesitos formulados, fundamentando-se nas recentes decisões desta Corte.

O presente posicionamento dissidente fundamenta-se na compreensão de que o processo deve ser julgado extinto sem resolução de mérito, com base no § 4º do Artigo 313 do Regimento Interno deste Tribunal, que prevê a extinção de processos cujo objeto verse sobre matéria já tratada em decisões com força normativa.

3.1 DA NECESSÁRIA ESTABILIDADE DAS DECISÕES PROFERIDAS EM SEDE DE CONSULTA

A Consulta, nos termos dos Artigos 38 a 41 da Lei Orgânica e 311 do Regimento Interno deste Tribunal, é um instrumento processual destinado a dirimir dúvidas em tese sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares de competência desta Corte. A manifestação proferida em sede de Consulta pelo Tribunal Pleno detém força normativa e constitui prejulgamento de tese, vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema (Art. 41 da Lei Orgânica e Art. 316 do Regimento Interno).

Essa natureza vinculante impõe a este Tribunal a responsabilidade de exercer um filtro qualificado no recebimento e análise das Consultas. Tal triagem hermenêutica é essencial para preservar a coerência, a previsibilidade e a segurança jurídica de suas deliberações. A ausência de um crivo rigoroso na admissibilidade de Consultas sobre temas já pacificados ou sobre os quais já há jurisprudência normativa consolidada poderia levar a uma proliferação de decisões repetitivas ou, pior, a entendimentos potencialmente conflitantes. Esse cenário resultaria na diluição da autoridade normativa e na fragmentação jurisprudencial que, em sua essência, configuraria um corpo jurisprudencial assistemático e incongruente, minando a estabilidade e a credibilidade da atuação desta Corte de Contas.

O acolhimento e a resposta a questionamentos desta natureza, formulados em sede de Consulta, podem configurar a atuação deste Tribunal como uma "assessoria jurídica" para o jurisdicionado, que busca validar ou revalidar uma interpretação jurídica que ele próprio deveria extrair da jurisprudência já publicada e vinculante. Tal prática pode gerar um precedente de uso inadequado do instrumento da Consulta,

além de abrir a porta para que o Tribunal seja constantemente demandado a reanalisar seus próprios atos normativos a pedido de interessados que buscam, por via oblíqua, a alteração ou reiteração de entendimentos já sedimentados.

3.2 DOS PRECEDENTES DISPONÍVEIS E DA AUSÊNCIA DE QUESTIONAMENTO QUE JUSTIFIQUE O RECEBIMENTO DA CONSULTA

Ao ser questionada, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) apropriadamente indicou que o tema da presente Consulta já foi objeto de apreciação aprofundada e consolidada em decisões anteriores desta Corte, dotadas de força normativa. Especificamente, destacam-se os seguintes acórdãos do Tribunal Pleno: nº 1624/20 (16 de julho de 2020), nº 571/22 (17 de março de 2022), nº 1669/23 (22 de junho de 2023) e nº 3888/24 (21 de novembro de 2024).

A análise desses julgados revela uma constante adaptação e aprimoramento da jurisprudência deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná em relação às licitações compartilhadas, inicialmente sob a égide da Lei nº 8.666/93 e, posteriormente, com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/21. Essa evolução, contudo, não implica que os quesitos ora formulados apresentem "dúvida em tese" ou lacunas que justifiquem a reanálise do tema por meio de uma nova Consulta, especialmente quando os entendimentos sobre os pontos essenciais já se encontram consolidados e vinculantes.

Demonstrar-se-á, nos itens seguintes, que as questões levantadas pelo consulente já encontram respostas claras e normativas na jurisprudência citada, tornando a presente Consulta redundante e desnecessária.

3.3 DA AUSÊNCIA DE QUESTIONAMENTO NOVO FORMULADO PELO CONIMS QUE JUSTIFIQUE A EMISSÃO DE NOVA DECISÃO EM SEDE DE CONSULTA

a) Quesito 1: Desnecessidade de repetição de fases preparatórias e a utilização de nota de empenho

O primeiro quesito indaga sobre a necessidade de instauração de novo processo administrativo próprio, incluindo a repetição de Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência, Pesquisa de Preços e parecer jurídico, quando os entes consorciados já estão formalmente contemplados no planejamento da contratação e na ata de registro de preços.

A jurisprudência deste Tribunal é uníssona sobre o tema. O Acórdão nº 1624/20 – Tribunal Pleno estabeleceu que, havendo interesse prévio e participação na fase de planejamento pelos entes consorciados, não é necessária a repetição da fase externa da licitação. Embora se refira à fase externa, o espírito do julgado pressupõe que as fases preparatórias inerentes ao planejamento já foram centralizadas e cumpridas pelo consórcio gerenciador de forma válida e abrangente.

Tal entendimento foi reforçado pelo Acórdão nº 1669/23 – Tribunal Pleno, que, com força normativa e efeito vinculante, ratificou a atuação do consórcio público como órgão gerenciador até a homologação e adjudicação, delegando as etapas subsequentes (contrato, empenho, liquidação e pagamento) aos entes consorciados, o que logicamente implica a centralização das fases preparatórias pelo consórcio.

Adicionalmente, o Acórdão nº 3888/24 – Tribunal Pleno reafirmou a responsabilidade específica de cada consorciado pela definição dos quantitativos e comprovação da disponibilidade orçamentária, sem, contudo, mencionar a necessidade de repetir as demais fases de instrução processual já realizadas pelo consórcio.

Portanto, a tese da desnecessidade de repetição das fases preparatórias é cristalina e consolidada na jurisprudência normativa desta Corte.

Quanto à possibilidade de contratação por nota de empenho, a matéria encontra-se explicitamente regulada pelo Artigo 95 da Lei nº 14.133/2021 (NLLC), que estabelece taxativamente as hipóteses em que a nota de empenho pode substituir o instrumento de contrato. A clareza do dispositivo legal aplicável não justifica uma nova Consulta para sua interpretação, sob pena de desvirtuar o instrumento para uma função de mero consultor jurídico, sem que haja uma genuína "dúvida em tese" a ser dirimida.

b) Quesito 2: Obrigatoriedade de formalização de contrato administrativo autônomo

O segundo quesito questiona a obrigatoriedade da formalização de contrato administrativo autônomo entre cada ente consorciado e o fornecedor, ou se a ata de registro de preços formalizada pelo consórcio seria suficiente como instrumento jurídico.

A jurisprudência deste Tribunal é inequívoca quanto à necessidade de formalização de contrato autônomo.

O Acórdão nº 1624/20 – Tribunal Pleno já estabelecia ser atribuição de cada ente a formalização do contrato. Tal entendimento foi ratificado pelo Acórdão nº 1669/23 – Tribunal Pleno, que impõe aos municípios consorciados que aderirem à licitação compartilhada a responsabilidade pelas etapas de contrato, implicando a necessidade de um instrumento contratual próprio para cada ente. O Acórdão nº 3888/24 – Tribunal Pleno reforça essa linha ao atribuir aos entes consorciados a responsabilidade pela celebração dos contratos decorrentes de licitações compartilhadas, bem como a formalização dos contratos em casos de registro de preços compartilhado.

Assim, a tese da obrigatoriedade de formalização de instrumento contratual autônomo pelos entes consorciados constitui entendimento consolidado e vinculante deste Tribunal.

c) Quesito 3: Da inadmissibilidade por natureza operacional

O Quesito 3 ("O registro dessas contratações no sistema SIM-AM deve observar qual natureza jurídica? Existe procedimento específico previsto para contratações vinculadas à ata consolidada do consórcio? É suficiente apenas a informação do ID do Edital cadastrado pelo órgão gerenciador no sistema Atoteca?") versa sobre matéria de cunho eminentemente operacional e procedimental, diretamente relacionada à alimentação de sistemas informatizados (SIM-AM e Atoteca).

Conforme o Artigo 311, inciso IV, do Regimento Interno, a Consulta deve se restringir a "dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares". Questões sobre o funcionamento detalhado de sistemas de informação e a suficiência de dados para seu preenchimento não se enquadram no conceito de "dúvida em tese" sobre a aplicação da lei, mas sim em questões de natureza técnica e administrativa.

O próprio Relator, em seu voto, acolheu a prejudicialidade proposta pelo Ministério Público de Contas (MPC) para o Quesito 3, remetendo o consulente às tratativas com a Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização (COSIF). Esse encaminhamento corrobora que a matéria não preenche os pressupostos de admissibilidade de uma Consulta, que são de natureza jurídica e não operacional.

Diante do exposto, e em manifestação divergente ao voto do eminente Conselheiro Relator, entende-se que os temas versados nos Quesitos 1 e 2 da presente Consulta já foram amplamente tratados e pacificados pela jurisprudência normativa e vinculante deste Tribunal. A proposta de voto do Relator, ao citar esses mesmos acórdãos para fundamentar suas respostas, tacitamente reconhece que as soluções jurídicas já existem, o que denota a falta de "dúvida em tese" a ser dirimida por meio de nova Consulta. O Quesito 3, por sua vez, caracteriza-se como questão de ordem operacional, não se adequando aos pressupostos de admissibilidade de uma Consulta.

Ainda que se reconheça a clareza e a correção das respostas oferecidas pelo voto do Relator, por estarem em perfeita conformidade com a jurisprudência já firmada por esta Corte, a simples reiteração de entendimentos consolidados, sem que se apresente uma nova argumentação jurídica, uma proposição de alteração dos julgados anteriores ou um elemento que indique a superação de teses, descaracteriza a Consulta como um instrumento legítimo para dirimir "dúvida em tese", nos termos do Artigo 311 do Regimento Interno. O acolhimento da Consulta nessas circunstâncias estabeleceria um precedente inadequado, transformando este Tribunal em uma instância de mera chancela ou validação de interpretações já disponíveis e vinculantes para o jurisdicionado, em detrimento do necessário filtro de admissibilidade e da racionalização dos recursos judicantes.

Dessa forma, versando a Consulta sobre tema no qual o Tribunal já se pronunciou com efeito normativo, e buscando o consulente a reiteração de entendimentos

já sedimentados, ou ainda sobre questão operacional não passível de Consulta, o processo deve ser julgado extinto sem resolução de mérito, conforme previsto no Artigo 313, §4º, do Regimento Interno.

Portanto, propõe-se a este Tribunal Pleno:

I - declarar a extinção do Processo nº 253999/25 sem julgamento de mérito, por ausência de seus pressupostos legais de recebimento, ante a existência de jurisprudência normativa e vinculante que já tratou dos temas suscitados e a natureza operacional do Quesito 3, que não se coaduna com os pressupostos de admissibilidade, nos termos do § 4º do Artigo 313 do Regimento Interno deste Tribunal.

II - determinar o retorno dos autos à origem, com a devida comunicação ao CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE – CONIMS, informando que as dúvidas jurídicas apresentadas já encontram respostas na consolidada jurisprudência deste Tribunal, destacando-se os seguintes Acórdãos: Acórdão nº 1624/20-STP, Acórdão nº 1669/23-STP e Acórdão nº 3888/24-STP. Quanto ao Quesito 3, determinar que as dúvidas operacionais sejam tratadas diretamente com a Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização (COSIF).

4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por voto de desempate do presidente, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, com fulcro no art. 311 e seguintes do Regimento Internos deste Tribunal de Contas, e no mérito, responder à Consulta formulada, nos seguintes termos:

I - Pergunta 1. Estando os entes consorciados formalmente contemplados no planejamento da contratação e na ata de registro de preços consolidada pela licitação promovida pelo consórcio, é juridicamente admissível que realizem a contratação com o fornecedor, através de nota de empenho, sem necessidade de instaurar novo processo administrativo próprio, incluindo a repetição de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Pesquisa de Preços e parecer jurídico?

Resposta: Caso formalmente contemplados no planejamento da contratação e na ata de registro de preços consolidada em licitação promovida e gerida por Consórcio Público, mediante a prévia definição dos quantitativos almejados e a comprovação de disponibilidade orçamentária, os entes consorciados podem realizar a contratação diretamente com o fornecedor, sem a necessidade de instauração de nova fase preparatória do processo de licitação ou do procedimento auxiliar;

A contratação pelos entes consorciados exige a regular formalização do instrumento contratual, ressalvada a possibilidade de utilização da nota de empenho, caso devidamente comprovada alguma das hipóteses previstas no art. 95 da NLLC;

II - Pergunta 2. Nessa hipótese, é obrigatória a formalização de contrato administrativo autônomo entre cada ente consorciado e o fornecedor, ou o contrato ou a ata de registro de preços, formalizada pelo consórcio, pode servir como instrumento jurídico suficiente para a contratação?

Resposta: Conforme definido pelo Tribunal Pleno deste Tribunal nas Consultas referente aos Acórdãos 1669/23 e 3888/24, no caso de licitação compartilhada conduzida e gerenciada por Consórcio Público, compete aos entes consorciados a formalização de instrumentos contratuais autônomos;

III - Pergunta 3. O registro dessas contratações no sistema SIM-AM deve observar qual natureza jurídica? Existe procedimento específico previsto para contratações vinculadas à ata consolidada do consórcio? É suficiente apenas a informação do ID do Edital cadastrado pelo órgão gerenciador no sistema Atoteca?

Resposta: Acolho a prejudicialidade proposta pelo Ministério Público de Contas – MPC, por se tratar de indagação sobre procedimento e remeto o consulente às tratativas com a Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização – COSIF para aclarar suas dúvidas sobre o sistema Atoteca;

IV - determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de suas competências regimentais e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo (DP) para notificação ao consulente, encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1° do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto desempate), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor).

Os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido), IVAN LELIS BONILHA e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA apresentaram voto pela extinção sem conhecimento de mérito.

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

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual n° 1.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

LOTERIA MUNICIPAL
CRIAÇÃO - LEI MUNICIPAL - LEGALIDADE

PROCESSO Nº : 499653/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CORNÉLIO PROCÓPIO
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE CORNÉLIO PROCÓPIO
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 552/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Instituição e exploração de casas lotéricas pelos municípios paranaenses. Lei editada pelo Município de Cornélio Procópio. Caso concreto. Matéria de interesse público. Resposta em tese. Pelo recebimento. Pendência de julgamento da ADPF nº 1212/ADPF. Orientação para que, até manifestação conclusiva pelo STF, se abstenham os municípios jurisdicionados de instituir as loterias municipais com base em legislações locais que eventualmente já existam, ou mesmo, de editar novas leis locais acerca do tema.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo Município de Cornélio Procópio, por meio de seu Prefeito, Raphael Dias Sampaio, com o objetivo de obter aclaramentos sobre o fato de a Lei Municipal nº 600/2024, que autoriza a exploração de loterias no âmbito municipal, possuir vícios em sua legalidade/constitucionalidade ou impeditivo em sua aplicabilidade.

O feito foi devidamente recebido no Despacho nº 987/25-GCDA (peça 07), ocasião em que se enfatizou que, ainda que se esteja diante de lei específica e de caso concreto, o que à primeira vista descaracterizaria a sua formulação em tese, entendo que o assunto em voga é de interesse público e demanda posicionamento jurisprudencial, mesmo que provisório, dado que se encontra pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal a ADPF nº 1212, cujo objeto reside especificamente na temática ora suscitada, contando inclusive com pleito cautelar – ainda não analisado – para suspensão da eficácia das leis municipais que autorizam a criação de loterias, sistemas de sorteios ou de apostas próprios.

Assim, os autos seguiram à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca que, em sua Informação nº 93/25 (peça 09), consignou uma única decisão atrelada ao tema, após o que, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização atestou que a temática aqui abordada não impactará nas fiscalizações desta Corte (Informação nº 1109/25, peça 12).

Ato contínuo, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar e o *Parquet* de Contas (peças 14 e 15), inobstante destaquem a impossibilidade de se receber a presente consulta, acabam por entender relevante e pertinente a emissão

de resposta provisória e orientativa aos Municípios, para que "se abstenham de instituir as loterias municipais com base em legislações locais que porventura já existam, ou mesmo, não editem leis locais sobre a matéria, até que seja apreciada de forma definitiva pelo STF".

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, repiso minhas ponderações no sentido de receber a consulta em apreço, sem com isso deixar de enaltecer e respeitar as irretocáveis e pertinentes colocações desenvolvidas pela unidade técnica em sua Instrução nº 498/25 (peça 14).

Isso porque, ainda que este Tribunal não deva se prestar a substituir as procuradorias jurídicas dos municípios, bem como a Procuradoria do Estado do Paraná, entendo que a atuação preventiva desta C. Corte de Contas, no contexto primordial de orientar seus jurisdicionados, pode e deve ser exercida quando oportuno, como particularmente me parece ser o corrente caso.

Vale ressaltar que muitas irregularidades são disseminadas entre os municípios de forma viral a partir do famoso "copia e cola" de legislações distorcidas e não condizentes com a realidade constitucional imposta pela Carta Magna, bem como pelas interpretações advindas da Corte Suprema, o que ora se busca evitar com o recebimento do feito abrangendo questão de utilidade pública e com resposta provisória que torne inquestionável a orientação deste Tribunal acerca da matéria.

Assim, acompanho a sugestão da unidade técnica, integralmente corroborada pelo Parquet de Contas, a fim de que a presente consulta seja respondida e destinada a fixar entendimento de que, até julgamento conclusivo da ADPF nº 1212/STF, abstenham-se os municípios paranaenses de instituir as loterias municipais com base em legislações locais que porventura já existam, ou mesmo, de editar leis locais inéditas sobre a matéria.

Face a todo o exposto, VOTO por:

I – conhecer a consulta, para, no mérito, esboçar resposta orientada a estabelecer que, até julgamento conclusivo da ADPF nº 1212/STF, abstenham-se os municípios paranaenses de instituir as loterias municipais com base em legislações locais que porventura já existam, ou mesmo, de editar novas leis locais sobre a matéria;

II - por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno;

III – por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos moldes dos artigos 398, § 1º e 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer da consulta, para, no mérito, responder orientando que:

I - até julgamento conclusivo da ADPF nº 1212/STF, abstenham-se os municípios paranaenses de instituir as loterias municipais com base em legislações locais que porventura já existam, ou mesmo, de editar novas leis locais sobre a matéria;

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno;

III - por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos moldes dos artigos 398, § 1º e 168, VII, do Regimento Interno.

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

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

Plenário Virtual, 12 de março de 2026 – Sessão Virtual nº 3.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

POLICIAL CIVIL
FUNÇÃO GRATIFICADA - SERVIDOR CEDIDO - CARGO COMISSIONADO

PROCESSO Nº : 693484/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICIPIO DE MARINGA
INTERESSADO : MUNICIPIO DE MARINGA, SILVIO MAGALHAES BARROS II
RELATOR : CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 437/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamentos acerca da possibilidade de pagamento da vantagem remuneratória pelo exercício de cargo comissionado prevista no art. 40 da LC Estadual nº 259/23, à servidores da carreira da Polícia Civil cedidos a outros entes. Impossibilidade. Gratificação que pressupõe a exercício de cargo comissionado no âmbito da Administração Pública Estadual. Possibilidade de o servidor cedido perceber a remuneração/subsídio do cargo efetivo do ente de origem, mediante reembolso, acrescido da remuneração pelo exercício de cargo comissionado no ente cessionário.

1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta oferecida pelo Procurador-Geral do Município de Maringá, que recebi por meio do Despacho 1544/25 (peça 7), com os seguintes quesitos:

> 1 O benefício previsto no art. 40 da LC Estadual nº 259/2023 se aplica exclusivamente aos servidores ocupantes de cargo em comissão no âmbito da própria administração pública estadual, ou pode ser estendido a servidores cedidos a outros entes federativos, inclusive Municípios, para exercer funções comissionadas?
> 2 Pode o Município, mediante lei própria, assumir obrigações remuneratórias instituídas por legislação de outro ente federativo, ainda que decorrentes de vínculo estatutário originário, quando o servidor estadual passa a exercer função comissionada em âmbito municipal? Foi juntado parecer jurídico (peças 5) nos termos do inciso IV do art. 311 do Regimento Interno deste Tribunal e formulada a consulta, em tese, de acordo com o inciso V do mesmo dispositivo legal.

Os autos foram remetidos para a manifestação da Escola de Gestão Pública (EGP), que prestou esclarecimentos por meio da Informação 116/25-SJB (peça 9).

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS), no Despacho 169/25 (peça 10) informou a necessidade de encaminhamento a Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), a qual manifestou-se nos termos do Despacho 1325/25 (peça 13) pelo retorno a unidade para ciência após o julgamento para as devidas anotações.

Em retorno a CAIS a unidade emitiu a Instrução 741/25 (peça 14) pelo conhecimento e resposta dos questionamentos.

O Ministério Público de Contas (MPC), através do Parecer 377/25-PGC (peça 15) emitiu opinativo pelo conhecimento e resposta nos termos de seu parecer.

É o breve relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A Escola de Gestão Pública (EGP) por meio da Informação 116/25 (peça 09), apontou a Tomada de Contas Extraordinária. IPEM/PR. INMENTRO/RS de servidores cedidos na qual houve a criação de função gratificada com procedência parcial na qual foi consignado que: "(...) o objeto desta Tomada de Contas Extraordinária não é a devolução dos valores, mas o ato administrativo de conceder e remunerar função gratificada sem previsão legal. A concessão, no caso, depende de lei em sentido estrito de iniciativa do Governador do Estado, nos termos do art. 66, I, da Constituição Estadual que, conforme princípio da simetria, replicou os parâmetros do art. 61, II, "a", da Constituição Federal. Assim, uma vez que o pessoal estava recebendo os valores das respectivas funções com base na OS nº 4/09, houve o apontamento.".

A CAIS, por meio da Instrução 741 (peça 14), respondeu da seguinte forma:

> 1 O benefício previsto no art. 40 da LC Estadual nº 259/2023 se aplica exclusivamente aos servidores ocupantes de cargo em comissão no âmbito da própria administração pública estadual, ou pode ser estendido a servidores cedidos a outros entes federativos, inclusive Municípios, para exercer funções comissionadas?
> Resposta:
> A gratificação prevista na lei estadual aplica-se para servidores efetivos do Estado designados para exercerem cargos em comissão no âmbito da Administração Pública Estadual. Não podem ser suportados por cofres municipais por ausência de previsão legal local.
> 2 Pode o Município, mediante lei própria, assumir obrigações remuneratórias instituídas por legislação de outro ente federativo, ainda que decorrentes de vínculo estatutário originário, quando o servidor estadual passa a exercer função comissionada em âmbito municipal?
> Resposta:
> Não. Cabe ao Município, se houver interesse e for mais vantajoso para ele, editar uma lei local que preveja o pagamento de gratificação específica para os servidores detentores de cargos efetivos em outras esferas governamentais que assumem cargos em comissão dentro de sua administração, envolvendo o instituto da cessão funcional (tanto para ceder quanto para receber cedidos). Portanto, deve: ter previsão em lei permissiva, ser realizada através de instrumento próprio, que contemple todas as condições da disposição do servidor envolvido, indicando a finalidade pública, quem responderá pelo ônus da cessão propriamente dita, como será feito o reembolso, se for o caso, quais as parcelas que devem ser pagas ao agente cedido, a opção deste pela remuneração do cedente ou do cessionário, sempre à luz dos Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas por meio do Parecer 377/25 (peça 15), respondeu a Consulta da seguinte forma:

> 1. O benefício previsto no art. 40 da LC Estadual nº 259/2023 se aplica exclusivamente aos servidores ocupantes de cargo em comissão no âmbito da própria administração pública estadual, ou pode ser estendido a servidores cedidos a outros entes federativos, inclusive Municípios, para exercer funções comissionadas?
> Resposta:
> A gratificação pelo exercício de cargo de provimento em comissão prevista no art. 40 da Lei Complementar Estadual nº 259/2023 se aplica exclusivamente aos servidores das carreiras da Polícia Civil nomeados para o exercício de cargo em comissão na Administração Pública Estadual, não se estendendo aos servidores cedidos para outros entes federativos.
> 2. Pode o Município, mediante lei própria, assumir obrigações remuneratórias instituídas por legislação de outro ente federativo, ainda que decorrentes de vínculo estatutário originário, quando o servidor estadual passa a exercer função comissionada em âmbito municipal?
> Resposta:
> Não. Como exposto na resposta da indagação anterior, não cabe ao ente cessionário arcar com o pagamento de uma gratificação, cuja percepção pressupõe o exercício de cargo em comissão no âmbito do ente de origem. Caso haja autorização na legislação própria do respectivo Município, é possível ao servidor cedido a percepção do subsídio ou remuneração do cargo efetivo decorrente do vínculo estatutário originário, com ou sem ônus para origem (mediante ressarcimento), sem prejuízo do recebimento da remuneração pelo exercício do cargo em comissão previsto na estrutura administrativa do ente cessionário.

Com efeito, acolho as respostas do Ministério Público de Contas que concluiu que aos servidores da carreira da Polícia Civil do Estado do Paraná, quando cedidos a outros entes de Federação, é admitida a percepção do subsídio com ônus para origem, mediante o ressarcimento, sendo igualmente possível o recebimento da remuneração pelo exercício do cargo em comissão previsto na estrutura administrativa do ente cessionário, desde que haja previsão legal específica.

E que se trata da compreensão que preserva a garantia do regime remuneratório ordinário previsto na legislação do ente de origem, conjugada com o direito à percepção, no âmbito da legislação de pessoal do ente cessionário, de verbas devidas pelo exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento.

2.1 VOTO

Diante do exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e VOTO pelo CONHECIMENTO e RESPOSTA da presente consulta no seguinte sentido:

1 O benefício previsto no art. 40 da LC Estadual nº 259/2023 se aplica exclusivamente aos servidores ocupantes de cargo em comissão no âmbito da própria administração pública estadual, ou pode ser estendido a servidores cedidos a outros entes federativos, inclusive Municípios, para exercer funções comissionadas?

Resposta: A gratificação pelo exercício de cargo de provimento em comissão prevista no art. 40 da Lei Complementar Estadual nº 259/2023 se aplica exclusivamente aos servidores das carreiras da Polícia Civil nomeados para o exercício de cargo em

comissão na Administração Pública Estadual, não se estendendo aos servidores cedidos para outros entes federativos.

2 Pode o Município, mediante lei própria, assumir obrigações remuneratórias instituídas por legislação de outro ente federativo, ainda que decorrentes de vínculo estatutário originário, quando o servidor estadual passa a exercer função comissionada em âmbito municipal?

Resposta: Não. Como exposto na resposta da indagação anterior, não cabe ao ente cessionário arcar com o pagamento de uma gratificação, cuja percepção pressupõe o exercício de cargo em comissão no âmbito do ente de origem. Caso haja autorização na legislação própria do respectivo Município, é possível ao servidor cedido a percepção do subsídio ou remuneração do cargo efetivo decorrente do vínculo estatutário originário, com ou sem ônus para origem (mediante ressarcimento), sem prejuízo do recebimento da remuneração pelo exercício do cargo em comissão previsto na estrutura administrativa do ente cessionário.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, nos termos do parecer do Ministério Público de Contas, apresentar RESPOSTA da consulta no seguinte sentido:

I - O benefício previsto no art. 40 da LC Estadual nº 259/2023 se aplica exclusivamente aos servidores ocupantes de cargo em comissão no âmbito da própria administração pública estadual, ou pode ser estendido a servidores cedidos a outros entes federativos, inclusive Municípios, para exercer funções comissionadas?

Resposta: A gratificação pelo exercício de cargo de provimento em comissão prevista no art. 40 da Lei Complementar Estadual nº 259/2023 se aplica exclusivamente aos servidores das carreiras da Polícia Civil nomeados para o exercício de cargo em comissão na Administração Pública Estadual, não se estendendo aos servidores cedidos para outros entes federativos;

II - Pode o Município, mediante lei própria, assumir obrigações remuneratórias instituídas por legislação de outro ente federativo, ainda que decorrentes de vínculo estatutário originário, quando o servidor estadual passa a exercer função comissionada em âmbito municipal?

Resposta: Não. Como exposto na resposta da indagação anterior, não cabe ao ente cessionário arcar com o pagamento de uma gratificação, cuja percepção pressupõe o exercício de cargo em comissão no âmbito do ente de origem. Caso haja autorização na legislação própria do respectivo Município, é possível ao servidor cedido a percepção do subsídio ou remuneração do cargo efetivo decorrente

do vínculo estatutário originário, com ou sem ônus para origem (mediante ressarcimento), sem prejuízo do recebimento da remuneração pelo exercício do cargo em comissão previsto na estrutura administrativa do ente cessionário.

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

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

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

PROFESSOR APOSENTADO
MAGISTÉRIO - PISO SALARIAL - APLICAÇÃO

PROCESSO Nº	:	749890/23
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	FUNDO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE PINHÃO
INTERESSADO	:	SOLANGE DE FATIMA DRUCHAK
RELATOR	:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 150/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Piso nacional do magistério. Extensão a aposentados e pensionistas. Direito à aplicação do piso salarial profissional nacional do magistério aos proventos de aposentadoria e pensão condicionado à existência de direito à paridade (conforme regras de transição das EC 41/2003 e EC 47/2005). Irrelevante a regra de aposentadoria (comum ou especial) ou a classe/nível do servidor. A incidência se dá exclusivamente sobre o vencimento básico do benefício, proporcionalmente à jornada, somente quando este for inferior ao piso. A aplicação é válida a partir de 27/04/2011, respeitada a prescrição quinquenal. Há incidência de contribuição previdenciária sobre o valor ajustado, conforme a legislação própria de cada ente federativo. Dispensada nova análise de legalidade ou registro no Tribunal de Contas para adequações de valor decorrentes do piso, por não alterarem o fundamento legal do ato concessório (Art. 71, III, CF/88).

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formalizada pelo Fundo de Previdência Municipal de Pinhão (FUNPREV), representado por sua Presidente, a Senhora SOLANGE DE FATIMA DRUCHAK, acerca de questões relacionadas ao piso salarial do magistério, com foco especial em sua aplicabilidade e impacto nos proventos de inativos, em razão de recentes alterações legislativas e das complexidades inerentes à matéria previdenciária e remuneratória dos servidores públicos da educação (peça 03). Quanto ao tema, foram formulados seis questionamentos, a saber:

> 1. A LC 103/2019 [sic[1]], praticamente acabou com a paridade, mas, se tiver professor aposentado com paridade, a aplicação do novo piso do magistério será extensiva ao mesmo ou faz jus somente ao que for considerado como reajuste?
> 2. As alterações do novo piso salarial, segundo a lei federal, impactam na aposentadoria de professor já aposentado após Emenda Constitucional 41/2003?
> 3. Se professores aposentados com paridade fizerem jus ao piso do magistério, como ficaria a questão da contribuição previdenciária?
> 4. Servidor do magistério que venha a optar por aposentar-se pela regra comum e não especial de magistério fará jus ao piso do magistério?
> 5. No caso de aposentado ter direito à aplicação o piso do magistério deve

1 Erro na indicação da norma, tratando-se efetivamente da EC 103/2019.

> coincidir com a classe e nível de quando ocorreu a aposentadoria?
> 6. No caso de eventual alteração de valor de proventos decorrente de lei que fixa o piso do magistério, basta fazer a aplicação ou é necessário o encaminhamento ao TCE através de revisão de proventos?

A consulta foi acompanhada de Parecer Jurídico emitido pela Procuradora da Entidade (peça 04), segundo o qual o reajuste do piso salarial nacional do magistério, conforme Lei Federal nº 11.738/2008, não se estende automaticamente aos proventos de aposentadoria de professores inativos e pensionistas. A análise baseia-se na natureza do piso como remuneração mínima para ativos, nas alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005 (que mitigaram a paridade), e na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que diferenciam o piso de uma revisão geral de vencimentos.

Contudo, o parecer aponta exceções à regra geral. A extensão do reajuste do piso aos inativos pode ocorrer para aqueles que possuem direito à paridade plena (servidores que se aposentaram antes da EC 41/2003 ou que se enquadram nas regras de transição específicas), desde que o reajuste seja incorporado ao vencimento-base da carreira dos ativos. O documento ressalta a necessidade de uma análise jurídica individualizada de cada caso, considerando o regime de aposentadoria e a legislação local, para evitar litígios e assegurar a correta aplicação das normas previdenciárias.

A Consulta foi recebida no Despacho nº 1692/23 – GCIZL (peça 07).

Submetidos a apreciação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), recebeu a Informação nº 155/23 – SJB (peça 9) que indicou diversos acórdãos do Tribunal Pleno que, embora não tratem diretamente do piso do magistério para inativos em todos os seus pormenores, oferecem subsídios sobre temas correlatos, como contribuições previdenciárias, regras de inativação, paridade, incorporação de verbas, abono de permanência e acumulação de cargos. Dentre os julgados observados, com força normativa, a SJB listou: o Acórdão nº 2313/23 - STP (Processo nº 67969/22, sobre contribuições para diferentes regimes previdenciários e base de cálculo), o Acórdão nº 1866/23 - STP (Processo nº 402144/22, sobre exoneração de servidores aposentados pós-EC 103/2019), e o Acórdão nº 788/23 - STP (Processo nº 93617/22, acerca da incorporação de verbas transitórias aos proventos). Além disso, a SJB apresentou "outros julgados de interesse", sem força normativa, que poderiam auxiliar na elucidação do tema, como o Acórdão nº 3545/21 - S1C (Processo nº 607187/18, sobre ato de inativação) e o Acórdão nº 589/21 - STP (Processo nº 848005/19, acerca de aposentadoria especial de pedagogo).

Encaminhada à Coordenadoria Geral de Fiscalização, recebeu o Despacho nº 20/24 – CGF (peça 13), que informa haver impactos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas instrutivas a ela vinculadas, decorrentes do objeto em questão, e por essa razão, após o julgamento, solicita que os autos retornem para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários.

A análise procedida pela Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 4923/24 (peça 14), aprofundou as questões levantadas, estabelecendo diretrizes sobre a aplicação do piso salarial do magistério. A unidade técnica enfatizou, como ponto crucial, que a legislação do piso salarial do magistério destina-se a fixar o valor mínimo do salário inicial de professor, e não deve ser interpretada como um índice de correção ou reajuste geral para toda a carreira da categoria. Com base nessa premissa, a instrução esclareceu que a extensão do piso a aposentados com direito à paridade é cabível apenas se os proventos forem inferiores ao piso reajustado, sempre em observância à jornada de trabalho correspondente. Para os professores aposentados após a Emenda Constitucional nº 41/2003, que não usufruem da paridade, as alterações no piso salarial não devem impactar seus proventos, que se sujeitam aos reajustes gerais das demais aposentadorias.

No que tange à contribuição previdenciária, referida Instrução pontuou que, caso o piso seja aplicado a inativos, as contribuições relativas às verbas remuneratórias não recolhidas devem ser devidamente descontadas. Também consolidou o entendimento de que servidores do magistério que se aposentaram pela regra comum, e não pela regra especial de professor, não fazem jus à percepção de eventual atualização do piso salarial da categoria, mesmo que o último cargo exercido tenha sido de magistério. Em relação à classe e nível, a instrução posicionou-se no sentido de que a aplicação do piso, quando pertinente, deve coincidir com a classe e o nível em que o servidor foi aposentado. Por fim, a Coordenadoria de Gestão Municipal esclareceu que a alteração do valor de proventos decorrente da lei que fixa o piso do magistério não requer uma nova análise de legalidade ou revisão de proventos por parte do Tribunal de Contas, contanto que não haja modificação no fundamento legal da inativação, do beneficiário da pensão, do cálculo original dos proventos ou das verbas incorporadas.

Adicionalmente, a unidade técnica teceu ainda outra consideração sobre inconstitucionalidade da forma de atualização do piso salarial do magistério, argumentando que as Portarias do Ministério da Educação (MEC) para esse fim carecem de validade, uma vez que a Lei nº 11.738/2008, que as autorizava, baseava-se na Lei nº 11.494/2007, esta expressamente revogada pela Lei nº 14.113/2020.

O Ministério Público de Contas no Parecer nº 317/24 (peça 15), manifestou entendimento majoritariamente convergente com a Coordenadoria de Gestão Municipal acerca da aplicabilidade do piso salarial do magistério a inativos. Concordou que o piso beneficia apenas professores aposentados com paridade, cujos proventos sejam inferiores ao valor mínimo, não se estendendo a inativos sem paridade ou aposentados por regra comum, e que a eventual aplicação gera dever de contribuição previdenciária sem necessidade de nova revisão de proventos pelo Tribunal. Entretanto, divergiu em dois pontos: sustentou que a aplicação do piso é independente da classe ou nível do aposentado, focando apenas no provento ser

inferior ao mínimo; e, contrariamente à CGM, defendeu a validade das atualizações do piso por Portarias do MEC, alegando que a lei que as fundamenta (Lei nº 11.738/2008) não foi revogada.

Nos termos do Despacho nº 1756/24 – GCIZL (peça 16), o relator do feito entendeu que a complexidade das questões impunha necessidade de maior detalhamento nas análises preliminares. Por essa razão, determinou o retorno dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal para nova instrução, com posterior remessa ao Ministério Público de Contas para manifestação. Especificamente, solicitou esclarecimento sobre a aplicação do piso salarial em relação ao conceito de "proventos" ou "vencimento básico" para aposentados com paridade, e mais robusta fundamentação legal para a questão do direito ao piso por servidores que se aposentassem pela regra comum.

Por meio da Instrução nº 1588/25-CGM (peça 19), a Coordenadoria de Gestão Municipal reexaminou os quesitos nº 1 e nº 4. Assim, aprofundou os esclarecimentos sobre a premissa de que a incidência do piso do magistério sobre os proventos dos aposentados com paridade se dá unicamente sobre a parcela correspondente ao vencimento básico, alinhando-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que define o piso como vencimento inicial. Quanto à questão da aposentadoria por regra comum, a Instrução reiterou que o direito ao piso para inativos está intrinsecamente ligado à existência da paridade, independentemente de o servidor ter se aposentado por regra especial ou comum de magistério, ou seja, se há paridade e os proventos básicos são inferiores ao piso, o direito se concretiza.

O Parecer nº 204/25 (peça 20), além de reforçar o entendimento do órgão ministerial de que o piso salarial incide exclusivamente sobre o vencimento básico e não sobre a remuneração global, conforme decisão do STF na ADI 4.167/DF, com aplicabilidade a partir de 27 de abril de 2011, ratificou que o direito ao piso se estende apenas aos professores aposentados com paridade, e somente se a parcela dos proventos correspondente ao vencimento básico for inferior ao piso nacional. Além disso, destacou que a adequação dos proventos ao piso, quando necessária, deve ser feita por ato revisional que não demanda nova análise de legalidade pelo Tribunal de Contas, mas cujos impactos financeiros devem ser considerados nos cálculos atuariais dos regimes de previdência. Por fim, reiterou que servidores sem direito à paridade, ou que se aposentaram por regra comum, não fazem jus ao piso.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A Consulta preenche os requisitos de admissibilidade disciplinados no art. 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas – legitimidade do consulente, objetividade dos quesitos, pertinência temática, prévia submissão à assessoria local e abstração – mantendo-se o juízo de admissibilidade inicialmente exarado.

No mérito, o cerne da questão reside em compreender os reflexos e a aplicabilidade do piso salarial nacional do magistério aos professores aposentados, especialmente aqueles que detêm o direito à paridade, e as implicações daí decorrentes em termos de reajuste de proventos, base de cálculo e aspectos previdenciários.

A análise das manifestações das unidades instrutivas e do órgão ministerial converge para o entendimento de que a extensão do piso salarial aos inativos se limita àqueles com direito à paridade, incidindo unicamente sobre o vencimento básico e desde que os proventos sejam inferiores ao mínimo estabelecido, com desdobramentos específicos sobre a contribuição previdenciária e a desnecessidade de nova análise de legalidade para adequações de valor.

Estando adequadamente analisados os questionamentos e fundamentadas as respostas, passo a análise de cada uma.

Questão nº 01: A EC 103/2019 praticamente acabou com a paridade, mas, se tiver professor aposentado com paridade, a aplicação do novo piso do magistério será extensiva ao mesmo ou faz jus somente ao que for considerado como reajuste?

A primeira indagação formulada pelo Fundo de Previdência Municipal de Pinhão – FUNPREV busca esclarecimentos sobre a extensão e forma de aplicação do piso do magistério a professores aposentados com paridade.

O parecer jurídico da consulente (peça 04) apontou a aplicabilidade do piso exclusivamente aos inativos e pensionistas com direito a paridade e desde que seus proventos estivessem aquém do valor nacionalmente estabelecido, devendo ser calculados sobre o vencimento base, sem reflexo imediato sobre demais vantagens e gratificações, conforme entendimento do STJ. Também destacou não haver previsão de impacto do valor do piso sobre as demais classes e níveis, nem mesmo para cargos cuja tabela de vencimentos já prevê salário base maior que o piso nacional.

Na Instrução nº 4923/24-CGM (peça 14, p. 2), a unidade técnica corroborou o entendimento do parecer da consulente, reforçando a condição de que os proventos do aposentado sejam inferiores ao piso reajustado para a aplicação do benefício. Na Instrução nº 1588/25-CGM (peça 19, p. 05), detalhou que o direito à aplicação do piso aos aposentados com paridade é viável quando a parcela dos proventos correspondente ao *vencimento básico* for igual ou inferior ao piso profissional, nos termos da Lei 11.738/08.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 317/24-PGC, destacou que o instituto da paridade como regra permanente nas aposentadorias dos servidores públicos civis foi extinto pela Emenda Constitucional nº 41/2003, incluindo professores, e esclareceu que a regra do art. 2º da Lei Federal nº 11.738/2008 também se aplica aos servidores submetidos às regras de transição da EC nº 41/03 e EC nº 47/05, conforme o § 5º do referido artigo. Posteriormente, no Parecer nº 204/25-PGC,

foi esclarecido que o piso salarial do magistério para aposentados com paridade incide apenas sobre o vencimento básico, com efeitos retroativos a 27 de abril de 2011, respeitando o prazo prescricional de cinco anos. Além disso, o Parecer reforçou que é imprópria a aplicação linear do índice de reajuste do piso nacional em todas as parcelas dos proventos, conforme decisão da ADI 4.167/DF e por ser tema de discussão no Recurso Extraordinário nº 1326541, vinculado ao Tema nº 1218.

Conforme destacado nas manifestações instrutivas, o piso salarial nacional do magistério não incide sobre o total dos proventos ou sobre a remuneração global do aposentado. Pelo contrário, sua incidência se dá unicamente sobre a parcela do benefício correspondente ao vencimento básico do cargo, sem a consideração de outras verbas que integrem o cálculo do benefício, de acordo com o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI nº 4.167/DF[2].

Isso porque a Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, foca no *vencimento inicial* da carreira. Para manter a coerência da norma, também para aposentadorias e pensões deve incidir unicamente sobre a parcela do benefício correspondente ao vencimento básico.

Assim, o valor do piso nacional do magistério não é comparado com o valor total dos proventos do aposentado e o piso incide especificamente sobre a parcela dos proventos que corresponde ao vencimento básico (ou provento básico) do cargo, sem impacto direto sobre as demais verbas que compõem os proventos (como gratificações, adicionais por tempo de serviço, etc.), as quais devem seguir suas próprias regras de atualização, salvo se a legislação específica que as rege prever vinculação direta ao vencimento básico de forma que o aumento deste as afete.

Caso o vencimento básico do provento ou pensão esteja abaixo desse patamar mínimo, deverá ser elevado, proporcionalmente à jornada de trabalho que originou a aposentadoria ou pensão.

2 https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur196918/false
Ementa: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. PISO NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. CONCEITO DE PISO: VENCIMENTO OU REMUNERAÇÃO GLOBAL. RISCOS FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. JORNADA DE TRABALHO: FIXAÇÃO DO TEMPO MÍNIMO PARA DEDICAÇÃO A ATIVIDADES EXTRACLASSE EM 1/3 DA JORNADA. ARTS. 2º, §§ 1º E 4º, 3º, CAPUT, II E III E 8º, TODOS DA LEI 11.738/2008. CONSTITUCIONALIDADE. PERDA PARCIAL DE OBJETO. 1. Perda parcial do objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, na medida em que o cronograma de aplicação escalonada do piso de vencimento dos professores da educação básica se exauriu (arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008). 2. É constitucional a norma geral federal que fixou o piso salarial dos professores do ensino médio com base no vencimento, e não na remuneração global. Competência da União para dispor sobre normas gerais relativas ao piso de vencimento dos professores da educação básica, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador. 3. É constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da educação básica para dedicação às atividades extraclasse. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Perda de objeto declarada em relação aos arts. 3º e 8º da Lei 11.738/2008.
(ADI 4167, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 27-04-2011, DJe-162 DIVULG 23-08-2011 PUBLIC 24-08-2011 EMENT VOL-02572-01 PP-00035 RTJ VOL-00220-01 PP-00158 RJTJRS v. 46, n. 282, 2011, p. 29-83)

Também merece destaque o pertinente esclarecimento feito pelo órgão ministerial, no sentido de que o direito ao reajuste do piso salarial para aposentados com paridade é válido a partir de 27 de abril de 2011, conforme definido pelo STF na ADI nº 4.167/DF. Ademais, a despeito de o direito existir desde 2011, ao solicitar o reajuste, o professor aposentado pode reivindicar as diferenças apenas dos últimos cinco anos contados a partir da data em que o pedido é feito ou a ação judicial é protocolada, em respeito ao prazo prescricional.

Diante do exposto, proponho que seja dada a seguinte resposta à questão nº 01:

A aplicação do novo piso do magistério é extensiva a aposentadorias e pensões concedidas com fundamento nas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005, para professores que possuem direito à paridade. No entanto, não se trata de um reajuste geral sobre todos os proventos, mas sim de uma adequação: seu cálculo deve ser feito unicamente sobre o vencimento básico (salário-base) do professor, e somente se o valor desse vencimento, proporcionalmente à jornada, estiver abaixo do piso nacional. Outras verbas que compõem a remuneração não são diretamente impactadas. Este direito é válido a partir de 27 de abril de 2011, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo ser respeitado o prazo prescricional de cinco anos para reivindicação de diferenças.

Questão nº 02: As alterações do novo piso salarial, segundo a lei federal, impactam na aposentadoria do professor já aposentado após a Emenda Constitucional 41/2003?

A segunda pergunta busca esclarecimento quanto à eventual repercussão da norma nas aposentadorias de professores concedidas após a Emenda Constitucional nº 41/2003, o que foi respondido de forma indireta pelo parecer jurídico da consulente (peça 04), que frisou que o piso salarial de professores deve ser aplicado a aposentadorias e pensões exclusivamente daqueles inativos e pensionistas *com direito à paridade*.

A Instrução nº 4923/24-CGM (peça 14, p. 3), no mesmo sentido, destacou que aposentadorias concedidas após a EC 41/2003, que não possuem direito à paridade, não devem ser impactadas pelas alterações do piso salarial, estando sujeitas apenas aos reajustes gerais de proventos, o que foi também sustentado nos pareceres ministeriais (peças 15, p. 08 e 20) dos quais cumpre destacar a ressalva de que a data da aposentadoria (após a EC 41/03) não é o único critério determinante, e sim, a existência ou não do direito à paridade, que é definida pela data de ingresso do servidor no serviço público. Assim fundamento, o órgão ministerial propôs a seguinte resposta a questão:

> Aos professores aposentados sem direito à paridade não há garantia ao recebimento do piso nacional do magistério com fundamento no art. 2º, §5º da Lei nº 11.738/08, sendo-lhes devido o reajustamento dos benefícios para preservação de seu valor real, nos termos do art. 40, § 8º da CF/88." (peça 15, p. 09)

Consoante bem destacado pelo Ministério Público de Contas, a crucialidade para fins de aplicação do piso do magistério aos proventos dos aposentados não está na data da aposentadoria em si, mas na existência do direito à paridade, que é definida pela data de ingresso do servidor no serviço público. Para aqueles sem paridade, a regra é a preservação do valor real dos benefícios por reajustes gerais, e não a aplicação das variações do piso do magistério.

Diante do exposto, proponho que seja dada a seguinte resposta à questão nº 02:

As alterações do piso salarial do magistério não impactam as aposentadorias de professores que não possuam direito à paridade, independentemente da data de sua concessão. Para esses profissionais, é devido o reajustamento dos benefícios para a preservação de seu valor real, nos termos do art. 40, § 8º da Constituição Federal de 1988.

Questão nº 03: Se professores aposentados com paridade fizerem jus ao piso do magistério, como ficaria a questão da contribuição previdenciária?

Assumindo que professores aposentados com paridade façam jus ao piso do magistério, conforme a discussão anterior, o terceiro questionamento se concentra em uma consequência financeira importante: como fica a questão da contribuição previdenciária incidente sobre esses proventos ajustados.

O parecer jurídico da entidade consulente sustenta, adequadamente, que *quando houver alguma diferença decorrente de alteração do piso, se faz necessário o desconto da contribuição previdenciária, pois trata-se de parcela de natureza eminentemente remuneratória, permanente e geral, que deve integrar o vencimento ou salário de contribuição, cabendo ao ente federativo a retenção e o repasse da contribuição do segurado* (peça 04, p. 04-05)

No mesmo sentido, a Instrução nº 4923/24-CGM (peça 14, p. 03) pontuou que as contribuições previdenciárias referentes a verbas remuneratórias devem ser descontadas quando o piso fosse aplicado a inativos.

O Parecer nº 317/24-PGC (peça 15, 09-10) avaliou o questionamento à luz da legislação municipal, segundo a qual a contribuição dos inativos incide tão somente sobre o valor que ultrapassa o teto de benefícios para o regime geral de previdência social (art. 63, inc. II da Lei Municipal nº 1.274/2006, na redação dada pela LM nº 2.090/2020, ou o disposto no art. 2º, inc. I da Lei Municipal nº 2.272/2023), o qual historicamente, vem se situado em patamar superior ao piso do magistério. Oportunamente, destacou também que, *caso o Município afira que a aplicação do piso nacional do magistério apresenta impactos atuarias, e seu dever reavaliar as alíquotas de contribuições necessárias à sustentabilidade do regime*.

Com razão as manifestações instrutivas.

Considerando a natureza remuneratória do vencimento básico, sobre o qual o piso do magistério incide, e o caráter contributivo e solidário dos regimes próprios de previdência social (RPPS), a parcela do provento de aposentadoria ajustada para alcançar o piso salarial está sujeita à incidência de contribuição previdenciária, conforme a legislação aplicável a cada regime, que geralmente prevê a tributação sobre o valor que excede o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou outras bases definidas em lei local.

Portanto, a regra é a incidência da contribuição previdenciária sobre os proventos ajustados pelo piso do magistério, conforme as normas estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e pela legislação municipal ou estadual aplicável. Em situações de déficit atuarial, a contribuição pode incidir sobre valores que excedem o salário-mínimo ou o teto do RGPS, conforme as bases de cálculo e alíquotas definidas em lei local, garantindo o equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário.

Diante do exposto, proponho que seja dada a seguinte resposta à questão nº 03:

Os valores decorrentes da adequação de proventos de aposentadoria ou de pensão em decorrência do direito à percepção do piso salarial do magistério configuram base de cálculo para a incidência de contribuição previdenciária, a ser calculada conforme a legislação aplicável (municipal/estadual) e as normas da Emenda Constitucional nº 103/2019. Geralmente, essa contribuição incide sobre a parte do valor que ultrapassa o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou, em situações de déficit atuarial, sobre o que exceder o salário-mínimo, garantindo o equilíbrio financeiro do regime previdenciário.

Questão nº 04: Servidor do magistério que venha a optar por aposentar-se pela regra comum e não especial de magistério fará jus ao piso do magistério?

O quarto questionamento indaga se um servidor do magistério que se aposentar por uma regra comum, em vez da regra especial do magistério, teria direito à percepção do piso salarial da categoria.

O parecer jurídico da entidade consulente já havia estabelecido que o direito ao piso do magistério não se estende aos servidores aposentados pela regra comum, fora do regime especial do magistério (peça 04, p. 03), entendimento este que foi inicialmente sustentado também pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 14, p. 03).

Contudo, na Instrução nº 1588/25-CGM (peça 19, p. 04-05) a unidade instrutiva enfatizou que o que determina o direito ao piso não a regra de aposentadoria em si (comum ou especial), mas sim o direito à paridade. Destaque-se de sua manifestação:

> O que determina o direito ao piso é o direito à paridade, sendo indiferente se o servidor ocupante de cargo de magistério inativou-se pela regra comum ou especial de magistério. Assim, faz jus o servidor inativado com direito

> à paridade e cuja parcela dos proventos correspondente ao vencimento básico do cargo em que se deu a aposentadoria seja inferior ao piso nacional profissional do magistério. (peça 19, p. 05)

O órgão ministerial, tanto no Parecer nº 317/24-PGC (peça 15, p. 10) quanto no Parecer nº 204/25-PG (peça 20), manteve e reiterou integralmente a resposta original, afirmando que o servidor do magistério não alcançado pelo direito à paridade não fará jus ao piso, sendo-lhe devido apenas o reajustamento para preservação do valor real. Destacou que a Lei nº 11.738/2008 aplica o piso somente aos aposentados com paridade:

> O servidor do magistério não alcançado pelo direito à paridade, mesmo que opte por se aposentar pela regra comum e não pela especial de magistério, não fará jus ao piso do magistério com fundamento no art. 2º, §5º da Lei nº 11.738/08. A ele é devido apenas o reajustamento dos benefícios para preservação de seu valor real, nos termos do art. 40, § 8º da CF/88." (peça 15, p. 11)

Efetivamente, o direito à aplicação do piso salarial do magistério para aposentados e pensionistas não tem relação com o fato de a aposentadoria ter se dado pela regra comum ou pela regra especial de magistério[3], mas decorre da existência do direito à paridade. Essa paridade, que assegura que os proventos de inatividade acompanharão os reajustes salariais dos servidores ativos, foi um direito adquirido por aqueles que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003 e que cumpriram as regras de transição estabelecidas pelas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005. Portanto, a modalidade de aposentadoria é secundária ao direito à paridade já consolidado.

Em outras palavras, ainda que um professor se aposente pela regra comum, não tendo alcançado todos os requisitos para a aposentadoria pela regra especial de magistério, se a inativação ou a concessão de pensão conceder direito à paridade – conforme as regras de transição estabelecidas pelas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005 – aplica-se ao provento a regra da Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, incidindo sobre o vencimento básico.

Diante do exposto, proponho que seja dada a seguinte resposta à questão nº 04:

Sim, um servidor do magistério que se aposente pela regra comum fará jus ao piso do magistério se possuir direito à paridade. O que define o direito ao piso para aposentados é a paridade (adquirida por regras de transição como as das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005), e não o tipo de aposentadoria

3 A aposentadoria pela regra comum é o modelo padrão, com exigências de tempo de contribuição e idade aplicadas a servidores públicos em geral, inclusive professores que não se enquadram em critérios específicos da docência. Em contrapartida, a aposentadoria especial de magistério é um benefício diferenci ado para professores da educação básica, que reconhece as particularidades da profissão ao oferecer requisitos mais flexíveis (como menor tempo de contribuição ou idade), desde que o serviço seja dedicado exclusivamente a funções de magistério.

(comum ou especial). Se o servidor não tiver direito à paridade, não fará jus ao piso, independentemente da regra de aposentadoria.

Questão nº 05: No caso de aposentado ter direito à aplicação do piso do magistério deve coincidir com a classe e nível de quando ocorreu a aposentadoria?

O quinto questionamento formulado pelo Fundo de Previdência Municipal de Pinhão – FUNPREV busca esclarecimentos sobre a aplicação do piso do magistério a aposentados em face da classe e do nível em que a aposentadoria ocorreu.

O parecer jurídico da entidade consulente defendeu que a aplicação do piso do magistério deve coincidir com a classe e nível de quando ocorreu a aposentadoria, não tendo direito à correção constante do parágrafo segundo[4] pelo fato de deixar de progredir de nível e classe após a aposentadoria (peça 04, p .06). Similar foi o entendimento externado na Instrução nº 4923/24-CGM (peça 14, p. 3).

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 317/24-PGC (peça 15, p. 11-12), posicionou-se de forma mais abrangente, esclarecendo que a coincidência com a classe e nível da aposentadoria é irrelevante para a percepção do piso. O direito se limita àqueles que recebem proventos inferiores ao piso nacional, respeitada a proporcionalidade da jornada de trabalho. O *Parquet* fundamentou seu entendimento em acórdãos deste Tribunal, sendo relevante destacar o decidido no Acórdão nº 3864/19-STP, proferido nos autos de Consulta nº 304137/19 oriunda do Município de Pinhalão:

> (...) A Lei Federal nº 11.738/2008 estabelece o piso a ser aplicado ao vencimento inicial da carreira do magistério da educação básica, a ser atualizado anualmente, não havendo qualquer determinação no sentido de se estender o índice de atualização aplicado aos demais vencimentos que estejam fixados em valor acima do piso.
> Nesse sentido, a unidade técnica destacou o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4167/DF, no sentido de que o piso previsto na lei federal não implica em reajuste geral para toda a carreira do magistério, visto que não há nenhuma determinação na Lei Federal de incidência escalonada com aplicação dos mesmos índices utilizados para a classe inicial da carreira.

Irretocável a manifestação ministerial. Diante da inexistência de previsão legal que ampare a progressão funcional de servidores após sua aposentadoria e do fato de que a Lei 11.738/2008 estabelece o piso para o vencimento inicial, não implicando reajuste geral para toda a carreira. A aplicação do piso salarial nacional do magistério aos aposentados com paridade não está vinculada à classe ou nível em que a aposentadoria foi concedida. O critério determinante é que a parcela dos proventos

4 Da lei municipal 2.260/2023, segundo o qual:
(...)
§ 2º Fica o autorizado o Poder Executivo Municipal fazer as correções necessárias com reflexos nas PROMOÇÕES E PROGRESSÕES dos Níveis e Classes no percentual de no mínimo 1% (um por cento) previsto nos arts. 5.º e 31 e seguintes do Estatuto do Magistério, Lei Municipal n 1.718/2012.

correspondente ao vencimento básico seja inferior ao piso nacional, observada a proporcionalidade da jornada de trabalho.

Diante do exposto, proponho que seja dada a seguinte resposta à questão nº 05:

Independentemente da classe ou nível em que ocorreu a aposentadoria, o direito à percepção do piso do magistério limita-se aos segurados que estejam recebendo a parcela de seus proventos correspondente ao vencimento básico inferior ao piso nacional, respeitada a proporcionalidade correspondente à jornada de trabalho. A aplicação do piso não se vincula à progressão funcional na inatividade ou ao escalonamento da carreira.

Questão nº 06: No caso de eventual alteração de valor de proventos decorrente de lei que fixa o piso do magistério, basta fazer a aplicação ou é necessário o encaminhamento ao TCE através de revisão de proventos?

No tocante ao sexto e último questionamento, é notável o consenso entre as partes envolvidas nos pareceres e instruções emitidas.

Conforme amplamente convergido no parecer jurídico da entidade consulente (peça 04), na Instrução nº 4923/24-CGM (peça 14, p. 3), e nos Pareceres nº 317/24-PGC (peça 15, p. 12) e nº 204/25-PGC (peça 20) do Ministério Público de Contas, o entendimento é unânime: tais alterações não demandam nova análise de legalidade ou revisão de proventos por parte do Tribunal de Contas.

O fundamento para essa dispensa reside no fato de que a adequação dos proventos ao piso salarial do magistério, embora altere o valor percebido pelo aposentado, não modifica o fundamento legal do ato concessório da aposentadoria ou pensão. Trata-se de uma "melhoria posterior" ou uma mera adequação a uma norma superveniente – a Lei nº 11.738/2008 – que visa garantir a valorização dos profissionais da educação.

Essa interpretação está em plena consonância com a ressalva prevista no art. 71, inc. III da Constituição Federal de 1988, que explicitamente dispensa a necessidade de novo registro junto ao TCE para "melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório". Portanto, a simples aplicação do piso, quando devida, é suficiente, sem a necessidade de um processo revisional formal perante o Tribunal.

Diante do exposto, proponho que seja dada a seguinte resposta à questão nº 06:

A alteração no valor de aposentadoria de professor da educação básica decorrente de lei que fixa o piso do magistério não demanda nova análise de legalidade deste Tribunal de Contas na forma de revisão de proventos, considerando que tal modificação não altera o fundamento legal do ato concessório, conforme o art. 71, inc. III da Constituição Federal de 1988.

Em síntese, diante da análise realizada nestes autos quanto à aplicação da Lei nº 11.738/2008, que versa sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, a aplicação prática da garantia ao piso do magistério para aposentados e pensionistas exige que o gestor:

(1) identifique se o professor aposentado tem direito à paridade, um critério fundamental definido pelas regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005, sendo este direito determinante independentemente da regra de aposentadoria (comum ou especial) ou da classe/nível do servidor no momento da inativação;

(2) compare a parcela dos proventos correspondente ao vencimento básico (e não o total dos proventos ou remuneração global) do aposentado, proporcionalmente à sua jornada de trabalho, com o valor do piso nacional vigente – sendo que a aplicabilidade se deu a partir de 27 de abril de 2011, respeitado o prazo prescricional de cinco anos para reivindicações de diferenças;

(3) se o vencimento básico for inferior ao piso, promova a adequação por meio de ato administrativo, sem necessidade de novo registro ou revisão junto ao Tribunal de Contas, pois não altera o fundamento legal do benefício; e

(4) assegure que os impactos financeiros e previdenciários decorrentes dessa adequação sejam devidamente considerados nos estudos atuariais do regime próprio de previdência, incluindo a incidência de contribuição previdenciária sobre a diferença ajustada, conforme a legislação aplicável.

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- Conhecer a Consulta formulada pelo Fundo de Previdência Municipal de Pinhão – FUNPREV, por sua representante legal, Sra. Solange de Fatima Druchak, e oferecer resposta nos seguintes termos:

Questão nº 01: A EC 103/2019 praticamente acabou com a paridade, mas, se tiver professor aposentado com paridade, a aplicação do novo piso do magistério será extensiva ao mesmo ou faz jus somente ao que for considerado como reajuste?

A aplicação do novo piso do magistério é extensiva a aposentadorias e pensões concedidas com fundamento nas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005, para professores que possuem direito à paridade. No entanto, não se trata de um reajuste geral sobre todos os proventos, mas sim de uma adequação: seu cálculo deve ser feito unicamente sobre o vencimento básico (salário-base) do professor, e somente se o valor desse vencimento, proporcionalmente à jornada, estiver abaixo do piso nacional. Outras verbas que compõem a remuneração não são diretamente impactadas. Este direito é válido a partir de 27 de abril de 2011, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo ser respeitado o prazo prescricional de cinco anos para reivindicação de diferenças.

Questão nº 02: As alterações do novo piso salarial, segundo a lei federal, impactam na aposentadoria do professor já aposentado após a Emenda Constitucional 41/2003?

As alterações do piso salarial do magistério não impactam as aposentadorias de professores que não possuam direito à paridade, independentemente da data de sua concessão. Para esses profissionais, é devido o reajustamento dos benefícios para a preservação de seu valor real, nos termos do art. 40, § 8º da Constituição Federal de 1988.

Questão nº 03: Se professores aposentados com paridade fizerem jus ao piso do magistério, como ficaria a questão da contribuição previdenciária?

Os valores decorrentes da adequação de proventos de aposentadoria ou de pensão em decorrência do direito à percepção do piso salarial do magistério configuram base de cálculo para a incidência de contribuição previdenciária, a ser calculada conforme a legislação aplicável (municipal/estadual) e as normas da Emenda Constitucional nº 103/2019. Geralmente, essa contribuição incide sobre a parte do valor que ultrapassa o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou, em situações de déficit atuarial, sobre o que exceder o salário-mínimo, garantindo o equilíbrio financeiro do regime previdenciário.

Questão nº 04: Servidor do magistério que venha a optar por aposentar-se pela regra comum e não especial de magistério fará jus ao piso do magistério?

Sim, um servidor do magistério que se aposente pela regra comum fará jus ao piso do magistério se possuir direito à paridade. O que define o direito ao piso para aposentados é a paridade (adquirida por regras de transição como as das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005), e não o tipo de aposentadoria (comum ou especial). Se o servidor não tiver direito à paridade, não fará jus ao piso, independentemente da regra de aposentadoria.

Questão nº 05: No caso de aposentado ter direito à aplicação do piso do magistério deve coincidir com a classe e nível de quando ocorreu a aposentadoria?

Independentemente da classe ou nível em que ocorreu a aposentadoria, o direito à percepção do piso do magistério limita-se aos segurados que estejam recebendo a parcela de seus proventos correspondente ao vencimento básico inferior ao piso nacional, respeitada a proporcionalidade correspondente à jornada de trabalho. A aplicação do piso não se vincula à progressão funcional na inatividade ou ao escalonamento da carreira.

Questão nº 06: No caso de eventual alteração de valor de proventos decorrente de lei que fixa o piso do magistério, basta fazer a aplicação ou é necessário o encaminhamento ao TCE através de revisão de proventos?

A alteração no valor de aposentadoria de professor da educação básica decorrente de lei que fixa o piso do magistério não demanda nova análise de legalidade deste Tribunal de Contas na forma de revisão de proventos, considerando que tal modificação não altera o fundamento legal do ato concessório, conforme o art. 71, inc. III da Constituição Federal de 1988.

Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência, e posteriormente à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes no âmbito de sua competência com o subsequente encerramento e arquivamento do Processo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em CONHECER a Consulta formulada pelo Fundo de Previdência Municipal de Pinhão – FUNPREV, por sua representante legal, Sra. Solange de Fatima Druchak, e oferecer resposta nos seguintes termos:

I - Questão nº 01: A EC 103/2019 praticamente acabou com a paridade, mas, se tiver professor aposentado com paridade, a aplicação do novo piso do magistério será extensiva ao mesmo ou faz jus somente ao que for considerado como reajuste?

A aplicação do novo piso do magistério é extensiva a aposentadorias e pensões concedidas com fundamento nas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005, para professores que possuem direito à paridade. No entanto, não se trata de um reajuste geral sobre todos os proventos, mas sim de uma adequação: seu cálculo deve ser feito unicamente sobre o vencimento básico (salário-base) do professor, e somente se o valor desse vencimento, proporcionalmente à jornada, estiver abaixo do piso nacional. Outras verbas que compõem a remuneração não são diretamente impactadas. Este direito é válido a partir de 27 de abril de 2011, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo ser respeitado o prazo prescricional de cinco anos para reivindicação de diferenças;

II - Questão nº 02: As alterações do novo piso salarial, segundo a lei federal, impactam na aposentadoria do professor já aposentado após a Emenda Constitucional 41/2003?

As alterações do piso salarial do magistério não impactam as aposentadorias de professores que não possuam direito à paridade, independentemente da data de sua concessão. Para esses profissionais, é devido o reajustamento dos benefícios para a preservação de seu valor real, nos termos do art. 40, § 8º da Constituição Federal de 1988;

III - Questão nº 03: Se professores aposentados com paridade fizerem jus ao piso do magistério, como ficaria a questão da contribuição previdenciária?

Os valores decorrentes da adequação de proventos de aposentadoria ou de pensão em decorrência do direito à percepção do piso salarial do magistério configuram base de cálculo para a incidência de contribuição previdenciária, a ser calculada conforme a legislação aplicável (municipal/estadual) e as normas da Emenda Constitucional nº 103/2019. Geralmente, essa contribuição incide sobre a parte do valor que ultrapassa o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou, em situações de déficit atuarial, sobre o que exceder o salário-mínimo, garantindo o equilíbrio financeiro do regime previdenciário;

IV - Questão nº 04: Servidor do magistério que venha a optar por aposentar-se pela regra comum e não especial de magistério fará jus ao piso do magistério?

Sim, um servidor do magistério que se aposente pela regra comum fará jus ao piso do magistério se possuir direito à paridade. O que define o direito ao piso para aposentados é a paridade (adquirida por regras de transição como as das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005), e não o tipo de aposentadoria (comum ou especial). Se o servidor não tiver direito à paridade, não fará jus ao piso, independentemente da regra de aposentadoria;

V - Questão nº 05: No caso de aposentado ter direito à aplicação do piso do magistério deve coincidir com a classe e nível de quando ocorreu a aposentadoria?

Independentemente da classe ou nível em que ocorreu a aposentadoria, o direito à percepção do piso do magistério limita-se aos segurados que estejam recebendo a parcela de seus proventos correspondente ao vencimento básico inferior ao piso nacional, respeitada a proporcionalidade correspondente à jornada de trabalho. A aplicação do piso não se vincula à progressão funcional na inatividade ou ao escalonamento da carreira;

VI - Questão nº 06: No caso de eventual alteração de valor de proventos decorrente de lei que fixa o piso do magistério, basta fazer a aplicação ou é necessário o encaminhamento ao TCE através de revisão de proventos?

A alteração no valor de aposentadoria de professor da educação básica decorrente de lei que fixa o piso do magistério não demanda nova análise de legalidade deste Tribunal de Contas na forma de revisão de proventos, considerando que tal modificação não altera o fundamento legal do ato concessório, conforme o art. 71, inc. III da Constituição Federal de 1988;

VII - encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência, e posteriormente à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes no âmbito de sua competência com o subsequente encerramento e arquivamento do Processo.

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

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

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

QUARTEIRIZAÇÃO
FROTA MUNICIPAL - MANUTENÇÃO PREDIAL
AQUISIÇÃO DE BENS

PROCESSO Nº : 788590/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHALÃO
INTERESSADO : DIONISIO ARRAIS DE ALENCAR, LUIZ EDUARDO DE CASTRO VANZELI
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 188/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamentos sobre (a) a possibilidade de quarteirização de serviços atrelados à frota municipal e à manutenção de prédios públicos; (b) a viabilidade de se aplicar o mesmo raciocínio à aquisição de bens, como por exemplo, medicamentos; (c) a necessidade de as empresas ditas "quarteirizadas" possuírem habilitação jurídica; e (d) de a contratação das empresas pela gestora abranger aquelas cujo quadro societário envolva pessoas vinculadas a agentes políticos. Pelo conhecimento e resposta nos termos da fundamentação.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município e Pinhalão, representado por seu Prefeito, Dionisio Arrais de Alencar, em que apresenta a este Tribunal os seguintes questionamentos:

> a) CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE GESTÃO: A administração pública pode realizar a contratação de empresa de gestão, para que realize a coordenação e manutenção de sua frota municipal, bem como a manutenção de prédios públicos, sem que isso fira o pressuposto da licitação nas contratações públicas?
> b) QUARTEIRIZAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE BENS: Esta quarteirização poderia ser estendida para a aquisição de bens, como por exemplo, medicamentos, ou somente seria possível para a realização de execução indireta de serviços?
> c) HABILITAÇÃO JURÍDICA DAS CONTRATADAS: Em sendo positiva a resposta do item "a", as pessoas jurídicas a serem contratadas pela gestora/coordenadora, deverão possuir habilitação jurídica para poder prestar os serviços em favor da administração pública?
> d) POSSIBILIDADE DE VÍNCULO COM AGENTES POLÍTICOS: Em sendo entendido que não há relação jurídica entre a administração pública e as empresas contratadas pela gestora, poderiam estas possuir vínculo com os agentes políticos do ente contratante e mesmo assim, prestarem os serviços?

Por meio do Despacho nº 8/23-GCDA (peça 6), recebeu-se a consulta.

Os autos foram então remetidos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que confeccionou a Informação nº 2/23-SJB (peça 8), elencando as decisões que abordam parcialmente o assunto.

Na sequência, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização consignou que a temática em pauta poderá impactar em suas atividades, devendo ser o processo digital recambiado à aludida unidade após o julgamento do feito (Despacho nº 202/23-CGF, peça 12).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, ao ingressar no mérito, aventou que com esta consulta surja o juízo doravante transcrito (Instrução nº 4993/23-CGM, peça 13):

> a) Não. A contratação de empresa de gestão para que realize a coordenação e manutenção da frota municipal, bem como, a manutenção de prédios públicos mediante o credenciamento de fornecedores e prestadores de serviços viola o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como a legislação regente aplicável às licitações e aos contratados administrativos.
> b) Pelos mesmos fundamentos expostos no questionamento anterior, esta quarteirização não pode ser estendida para aquisição, a exemplo de medicamentos.
> c) Prejudicada
> d) Prejudicada

Incidentalmente, a Associação dos Municípios do Oeste do Paraná apresentou petição requerendo seu ingresso na condição de *amicus curiae* (peça 15), o que foi indeferido por este relator (Despacho nº 309/24-GCDA, peça 21).

Por sua vez, o Ministério Público junto a esta Corte (Parecer nº 136/24-PGC, peça 23), inicialmente, suscitou a ocorrência de prevenção do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha para análise do quesito "b", dada sua conexão com o objeto dos autos nº 636412/22, de sua relatoria, que tratava da quarteirização para aquisição de medicamentos.

Na mesma oportunidade, sugeriu que os tópicos sejam interpretados à luz do entendimento abaixo posto:

> a) Sim. A adoção do modelo de subcontratação nos casos de manutenção de frota e predial insere-se no âmbito da discricionaridade do gestor público, condicionada ao atendimento dos requisitos essenciais, especialmente a realização de estudo preliminar que justifique o outsourcing, bem como à observância da legislação aplicável às licitações e aos contratos administrativos. A viabilidade abstrata de seu emprego, todavia, não exclui a atribuição fiscalizatória específica do Tribunal de Contas, nem obsta o regular exercício do controle externo, o qual, inclusive, poderá apurar responsabilidades por eventuais vícios ou abusos cometidos na contratação pública.
> b) Questão prejudicada pela pendência de julgamento dos autos de consulta nº 636412/22.
> c) Sim. As oficinas credenciadas devem possuir habilitação jurídica na forma prevista em lei, ressaltando-se que esse controle deve ser exercido, em primeiro lugar, pelo jurisdicionado, permanecendo à disposição das demais instâncias de controle.
> d) Não, haja vista a necessidade de se observar a proibição insculpida no artigo 14, IV, da Lei nº 14.133/2021.

Em observância ao Despacho nº 609/24-GCDA (peça 24), o Excelentíssimo Conselheiro Ivan Lelis Bonilha assinalou que os processos de consulta não figuram no rol de assuntos que ensejam a prevenção de relatoria. Além disso, entendeu mais acertado que o questionamento coincidente tenha sua resposta vinculada ao julgamento do processo de [sua] relatoria, já em pauta de julgamento, pois, nos termos do dispositivo legal, o entendimento fixado terá efeito vinculante, de maneira que o Relator da Consulta nº 788590/22 pode dar continuidade ao exame dos demais quesitos (Despacho nº 770/24-GCILB, peça 26).

Em observância aos Despachos nos 992/24 e 1117/24-GCDA (peças 28 e 31), exarou-se o Parecer nº 309/24-PGC (peça 33), com sugestão de que o quesito "b" seja assim respondido:

> a quarteirização pretendida não pode ser estendida para aquisição de bens em geral, por transgressão ao artigo 37, inciso XXI da CF/88, bem como a legislação regente aplicável às licitações e aos contratados administrativos e tampouco para a aquisição de medicamentos, consoante Acórdão nº 1922/24 – Tribunal Pleno.

Por intermédio do Despacho nº 7/25-GCDA (peça 34), ponderei que, embora o feito se encontrasse apto a ir a julgamento, seria pertinente a oitiva da Coordenadoria de Gestão Estadual, uma vez que, inobstante a dúvida tenha sido formulada por ente municipal – devendo ser instruído, portanto, pela respectiva área municipal deste Tribunal – é inegável que a sua resposta vinculará, outrossim, o âmbito estadual.

Também destaquei que a divergência entre os argumentos técnicos e ministerial demonstram a complexidade do tema e a conveniência em se buscar opinativos junto a outros setores técnicos do Tribunal a fim de robustecer a instrução processual e, com isso, proporcionar um melhor julgamento, o qual, reitere-se, possuirá efeito vinculante.

Então, a Coordenadoria de Gestão Estadual propôs que os apontamentos assim sejam compreendidos:

> a) Sim, pois se trata de atividade-meio, condicionada ao atendimento dos requisitos essenciais, especialmente a realização de estudo preliminar que justifique esta opção de contratação, cujo objetivo é a busca de maior eficiência na execução dos serviços e a redução de custos.
> b) Não, pois o processo nº 636412/22, Acórdão nº 1922/24 – Pleno assim decidiu, sendo proferido em sede de Consulta, com efeito vinculante.
> c) Sim, na forma prevista em lei, ou seja, a comprovação de que essas empresas têm autorização legal para exercer a atividade que será contratada.
> d) Não, nos termos do art. 14, IV, da Lei Federal nº 14.133/21, pois a quarteirização deve observar a legislação aplicável às licitações e aos contratos administrativos.

Submetidos os autos a este relator, determinei derradeira oitiva da unidade estadual, para ingresso na integralidade do quesito "b" (Despacho nº 220/25-GCDA, peça 37), em relação ao qual se manifestou contrária, entendendo que a

quarteirização não pode ser estendida para a aquisição de bens em geral e nem para a aquisição de medicamentos, por violação ao artigo 37, inciso XXI da CF/88, bem como a legislação regente das licitações e aos contratos administrativos (Instrução 195/25, peça 38).

É o relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, ratifico a admissibilidade desta consulta, dado o preenchimento dos requisitos regimentais[1].

Conforme se dessume da exordial, as dúvidas postas fazem referência, em suma, à possibilidade de quarteirização para gestão da frota municipal, da manutenção de prédios públicos e para aquisição de bens e medicamentos.

Em que pese a Coordenadoria Municipal tenha se manifestado contrária a toda e qualquer hipótese de quarteirização, por considerá-la uma afronta ao artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal e legislação correlata, reputo que ao se estabelecer um caminho fechado e inflexível acaba-se seguindo na contramão de uma tendência nacionalmente admitida e que não pode ser ignorada.

Tamanha a relevância do tema que, desde fevereiro de 2025, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 196/2025, cujo objetivo, se aprovado, reside em acrescentar o art. 34-A na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o critério de julgamento pelo menor preço nas contratações para gestão do fornecimento de produtos e serviços:

> Art. 34-A. Nos certames para contratação da gestão do fornecimento de produtos ou serviços por credenciados da empresa contratada, com pagamentos feitos exclusivamente a esta, a determinação do menor dispêndio para a Administração deverá levar em conta, além da remuneração por serviços próprios, o valor do produto ou serviço a ser fornecido pelos credenciados, salvo quando, dada a uniformidade de preços no respectivo mercado, tal valor ou o critério para sua determinação for estipulado no instrumento convocatório.
> § 1º O estudo técnico de que trata o § 1º do art. 18 desta Lei deverá indicar a maior vantagem na realização do pagamento pelos produtos ou serviços à empresa gestora, comparativamente a outras espécies de contratação.
> § 2º É vedado tratamento desfavorecido à Administração Pública, devendo a ela ser estendido qualquer benefício ofertado aos demais consumidores, tais como descontos, programas de recompensas ou de devolução de parte dos valores gastos.

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

Releva destacar que a inserção do dispositivo legal supra, destinado a reduzir fragilidades encontradas na prática, se aprovada, resultará na incorporação de vivência já consolidada na rotina administrativa, assim como foi feito com a Nova Lei de Licitações, que acabou por somar em seus diversos artigos, as leis, os decretos, as portarias, as instruções normativas e as decisões relevantes do Tribunal de Contas da União, de modo a resguardar que a seu conteúdo seja moderno e atenda aos principais anseios da administração pública em suas contratações.

Apesar de extenso, reputo bastante aclarador o texto que acompanha o mencionado projeto de lei, o que me motiva a trasladá-lo:

> Tem sido cada vez mais frequente a contratação de empresas gerenciadoras do fornecimento de produtos e serviços à Administração Pública, num processo conhecido como quarteirização. São exemplos disso as contratações de empresas gestoras da manutenção de frota e do fornecimento de combustíveis por redes de credenciados. Nessa modalidade, a Administração Pública mantém relações contratuais com a empresa gestora e esta com os prestadores dos serviços e fornecedores dos produtos. Os pagamentos a cargo da Administração são todos feitos à empresa gestora.
> Ao comentar a adoção desse modelo no gerenciamento de frota, a doutrina aponta diversas vantagens, entre as quais: (i) a logística fica por conta de empresa especializada, com ganhos de eficiência; (ii) os serviços são prestados de forma padronizada; (iii) as demandas são atendidas de maneira mais tempestiva, sobretudo em razão do tamanho e da capilaridade da rede credenciada; (iv) a necessidade do uso de suprimento de fundos é reduzida (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Manutenção de frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da quarteirização na gestão pública? In: Revista do TCU, nº 116, set/dez 2009, p. 79-100). A compatibilidade desse tipo de contrato com a legislação já foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.731/2009 – Plenário (Ata nº 49/2009 – Plenário).
> Em tese, é possível obter contratações mais vantajosas para a Administração seguindo essa lógica. No entanto, a depender de como a avença for concebida, também se abre espaço para a malversação de dinheiro público. Basta pensar em licitações nas quais o critério de julgamento é o da menor taxa de administração cobrada pela empresa gerenciadora. Ora, uma menor taxa de administração não é garantia de menores dispêndios pela Administração, sobretudo se o valor dos serviços ou produtos fornecidos pela rede credenciada representar a maior parte dos pagamentos feitos. Ainda que seja usual, no caso da manutenção de frota, a empresa gerenciadora fazer uma pesquisa de preços entre os credenciados e apresentar três orçamentos ao órgão contratante, para decisão, isso está longe de se equiparar a um certame. Ao fim, o valor pago pelos produtos ou serviços pode ser bem superior ao que resultaria de um processo licitatório. E esse quadro pode piorar bastante caso haja conluio entre o agente público e a empresa gerenciadora ou o fornecedor do produto ou serviço.
> No caso do gerenciamento da aquisição de combustível, por meio de cartão frota, embora o uso desse recurso possa permitir um controle mais efetivo das quantidades adquiridas, é possível, na ausência de critério definidor do preço, que fornecedor e agente público façam um acordo espúrio para que o valor cobrado seja superior ao preço usualmente praticado.
> Nada justifica que, quando se tratar de contrato de gerenciamento, os itens com maior participação no total de pagamentos devidos pela

Administração não tenham sido levados em conta no julgamento das propostas apresentadas durante o processo licitatório. Aliás, em vista disso, colhem-se algumas decisões de tribunais de contas considerando ilegal que: (i) se faça uma única licitação para selecionar empresa que se responsabilize pelo serviço de administração de cartões-frota e pelo fornecimento do combustível por credenciados seus (Acórdão nº 575/2016 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, Ata nº 80/2016); (ii) nas licitações para contratar a gestão do serviço, não haja qualquer critério de controle do valor dos itens que terão maior vulto nos pagamentos resultantes do contrato (Decisão nº 4855/2010 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, Ata nº 68/2010); (iii) o modelo de quarteirização seja utilizado para gerir o fornecimento de medicamentos aos órgãos de saúde, por excluir do processo licitatório a aquisição dos produtos (Acordão nº 1922/2024 – Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, DETC de 19.07.2024).

Mesmo quando for levado em conta no critério de julgamento da licitação o valor dos serviços ou produtos a serem fornecidos, pode-se vislumbrar prejuízo à competição, com redução do universo de proponentes, ao se exigir que o futuro contratado se responsabilize, perante a Administração, tanto pela gestão quanto pelo efetivo fornecimento dos produtos ou serviços, por meio de uma rede de credenciados.

Os potenciais riscos desse tipo de contratação indicam que ela não pode ser adotada sem a demonstração, no caso concreto, de seus benefícios, comparativamente a uma solução na qual se licitem separadamente a gestão e o fornecimento dos produtos ou serviços. O próprio Poder Executivo federal, no Parecer nº 2/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, emitido pela Procuradoria-Geral Federal, atentou para os problemas antes identificados, ao concluir:

I A adoção do denominado serviço de gerenciamento de frota, por se tratar de intermediação na aquisição de bens e serviços, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo, tudo a ser devidamente consignado no documento de planejamento da contratação (termo de referência, projeto básico etc.)

II Na contratação do gerenciamento de frota, deve a administração adotar as seguintes recomendações, a fim de resguardar a compatibilidade do procedimento com o regime jurídico das contratações públicas: (a) utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato; (b) evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única e exclusivamente da empresa contratada, observando, nessa pesquisa, os termos do Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU; (c) não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas sim fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório.

O presente Projeto de Lei tem por escopo dar solução aos problemas relatados, ao inserir na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) norma dispondo que, nas licitações julgadas segundo o critério do menor preço ou maior desconto, para contratação cujo objeto seja a gestão do fornecimento de produtos ou serviços, a determinação do menor dispêndio leve em consideração não apenas a taxa de administração devida à empresa gerenciadora, mas também o valor dos produtos ou serviços fornecidos. Tal exigência somente poderá ser dispensada quando, pelas características do mercado, houver uniformidade no preço dos produtos ou serviços, hipótese em que o valor (ou o critério para sua determinação) será indicado no próprio edital. Não é demais lembrar que, no procedimento

> auxiliar conhecido como credenciamento, essa estipulação do valor já é feita previamente pela Administração (art. 79, parágrafo único, III, da Lei nº 14.133, de 2021).
> Ademais, o Projeto reforça a exigência prevista mais genericamente no art. 18, § 1º, da Nova Lei de Licitações, de modo que os estudos técnicos prévios ao certame para a contratação da gestão do fornecimento de produtos ou serviços deverão demonstrar, em concreto, a maior vantagem desse modelo, comparativamente a outros tipos de contratação.
> Por fim, a proposição veda em tais contratos o tratamento desfavorecido à Administração, comparativamente aos demais consumidores, de modo que também a ela devem ser estendidos os benefícios usualmente praticados, tais como descontos, programas de recompensas ou de devolução de parte dos valores gastos.

Deste projeto, extrai-se que seu mote é, tal qual o fez a legislação que se busca alterar, inserir em lei matéria já adotada na prática e que demande maior detalhamento para preservar e impedir o poder público de ser lesionado pela condução contaminada pela corrupção que insiste em caminhar de mãos dadas com processos de contratações públicas.

De fato, inequívoco que a quarteirização vem assumindo a frente em muitas pactuações efetivadas pelas administrações públicas nacionais, em decorrência, justamente, do panorama que bem delineia o jurista Joel de Menezes Niebuhr[2], muito bem alinhado com a realidade contemporânea do universo dos processos licitatórios:

> A Administração Pública sofre com burocracia disfuncional, que sente fortemente em relação às licitações e contratos. Essa burocracia disfuncional foi agravada com o advento da Lei nº 14.133/2021, que é extensa, pesada e formalista, com prescrições que impõem à Administração Pública dezenas de encargos muito difíceis de serem cumpridos, principalmente pelos órgãos e entidades menos estruturadas, como é o caso dos municípios de médio e pequeno porte.
> Sob esse contexto, o modelo da quarteirização pode ser uma solução para mitigar a pressão burocrática sobre a gestão das licitações e dos contratos. A ideia fundamental, em sintonia com a diretriz de centralização prescrita no inciso I do artigo 19 da Lei nº 14.133/2021, é que a Administração Pública licite e contrate menos, centralizando as demandas de natureza semelhantes sob o mesmo contrato, sendo que o contratado, empresa de quarteirização, intermedia junto ao mercado os bens e os serviços que se fazem necessários. A relação jurídica da Administração Pública é com a empresa de quarteirização e ela se relaciona com o mercado, mantendo a Administração Pública abastecida. As vantagens da quarteirização são evidentes, destacando-se os aspectos de logística, como a otimização da gestão de armazenamento, estoques e transporte, com prevenção de obsolescência e de deterioração. Além desses aspectos logísticos, é de encarecer que a quarteirização otimiza as licitações e a gestão dos contratos administrativos, que são aspectos importantes para a Administração Pública. Dentre outras, pode-se mencionar:
> 1. Otimização da licitação. A Administração Pública, tradicionalmente, realiza várias licitações ou uma licitação dividida em diversos itens para

2 NIEBUHR, Joel de Menezes. QUARTEIRIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA VENCER OS ENCARGOS BUROCRÁTICOS EM LICITAÇÕES E CONTRATOS. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 03 dez. 2024. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em: 11.set.2025.

contratar os bens de que necessita, fornecidos ou prestados por empresas diversas, com ou sem registro de preços. Havendo necessidade de um novo bem ou serviço ou diante do fracasso de algum dos itens licitados ou do inadimplemento da signatária da ata de registro de preços ou do contratado, a Administração Pública se vê forçada a realizar uma nova licitação ou processo de contratação direta. Com o modelo da quarteirização, faz-se uma licitação só, não são necessárias novas licitações nem processos de contratação direta.

2. Otimização da gestão contratual. No modelo tradicional, a Administração Pública, repita-se, faz várias licitações ou uma licitação dividida em diversos itens. Então, possui diversos contratos distintos de fornecimento, o que lhe gera dificuldades de toda a sorte em relação à gestão destes diversos contratos, sobretudo em relação ao controle de estoques e distribuição às unidades que empregam os bens contratados (unidades demandantes ou requisitantes). Em vez de gerir um contrato, a Administração Pública acaba gerindo vários deles, o que exige que ela mobilize servidores públicos e estrutura para fazê-lo. No modelo de quarteirização, a Administração Pública dispõe de um único contrato. Gerir um contrato apenas é menos custoso para a Administração Pública e, por conseguinte, ela tende a ter uma gestão contratual mais efetiva.

3. Mitigação dos riscos de transação para os fornecedores, o que tende a atrair propostas mais vantajosas. No modelo tradicional, os fornecedores participam diretamente das licitações, o que lhes é custoso, apresentam propostas e se comprometem com os termos dela. Variações de preços havidas no mercado não são incorporadas ao contrato com facilidade, dependem de reajuste, que é concedido apenas depois de 12 (doze) meses da data do orçamento e por índice preestabelecido, ou de revisão contratual, dependente de condições extraordinárias. É possível, também, que fornecedor sofra com a falta de insumos ou que por outras razões não consiga dispor do objeto, quando e na quantidade demandada pela Administração Pública. Portanto, sob a perspectiva do mercado, oferecer proposta de preços para contratos administrativos gera custos de transação para as empresas, agravados em relação aos contratos que não sejam de pronta entrega e às atas de registro de preços. Veja-se que os mercados de muitos objetos são expostos aos preços internacionais e ao câmbio, inclusive os produzidos no Brasil, até porque não é raro que os insumos necessários para a produção sejam importados. Na prática, então, as empresas enxergam esse conjunto de fatores como risco e precificam esse risco, o que repercute no valor a ser pago pela Administração Pública. O Tribunal de Contas da União se refere aos custos de transação com a Administração Pública. Com o modelo da quarteirização, os fornecedores, além de não incorrerem em custos para participar das licitações, formulam propostas para demandas específicas, contratos de pronta entrega e não de prazo alongado. Isso, obviamente, mitiga os riscos, diminui o tempo de exposição a risco, e permite que os fornecedores ofereçam condições mais vantajosas, dentro dos preços que são realmente praticados no mercado. A Administração Pública, por sua vez, se protege de uma ocasional elevação dos preços, determinando os preços máximos para os fornecimentos. Ademais, diante de cada demanda, abre-se uma cotação entre os fornecedores, de modo que aquele que dispor das condições mais vantajosas naquele momento da cotação tem condições de oferecer proposta mais vantajosa, em benefício da Administração.

4. Mitigação do risco de descontinuidade. No modelo tradicional, a Administração Pública tende a firmar contratos de fornecimento com prazo estendido ou ata de registro de preços, que também conta com prazo alongado. É possível que o contratado não tenha condições de entregar os bens quando solicitado pela Administração Pública, quer

> por variações de preço, quer pelo fato de não dispor deles quando lhe demandado. Por conseguinte, a Administração Pública é desabastecida, comprometendo suas atividades. Nessas situações, a Administração Pública, afora as providências que deve tomar para reprimir o contratado, vê-se forçada a procurar uma solução emergencial, com o lançamento de nova licitação, acionamento de cadastro de reserva em caso de registro de preços ou contratação emergencial com dispensa de licitação, todas elas medidas indesejáveis, custosas para a Administração Pública e que podem não ser efetivas. O modelo da quarteirização mitiga em muito o risco de descontinuidade, porque a Administração demanda os bens conforme suas necessidades e a cada demanda abre-se uma cotação aos credenciados, que oferecerem propostas e assumem obrigações de pronta entrega. Então, o fornecedor que não dispõe do objeto demandado não cota. Cota quem dispõe e, mais importante, abre-se a oportunidade a cada nova demanda. Com uma boa rede de credenciados, é difícil que não apareça fornecedor interessado na cotação, o que, repita-se, mitiga o risco de descontinuidade.

Feita esta detalhada introdução, pontual, esclarecedora e capaz de bem situar os desígnios de uma quarteirização, passo à análise individualizada das dúvidas suscitadas, ressaltando o papel imprescindível que detém esta C. Corte na adoção de decisões modernas, alinhadas com as necessidades e possibilidades jurídicas postas à disposição de seus jurisdicionados.

a) A administração pública pode realizar a contratação de empresa de gestão, para que realize a coordenação e manutenção de sua frota municipal, bem como a manutenção de prédios públicos, sem que isso fira o pressuposto da licitação nas contratações públicas?

Na mesma senda do que consta da transcrição acima, bem como em conformidade com o que vem sendo amplamente defendido pelos tribunais de contas pátrios, o modelo da quarteirização encontra solo fértil para sua larga utilização, contanto que previamente munido de minucioso e preliminar estudo técnico (vide artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/2021).

Em caráter ilustrativo e no intuito de bem embasar visão favorável à implementação desta modalidade, tomo a liberdade de trazer trecho de decisão vanguardista do Tribunal de Contas da União, extraída do Acórdão nº 929/2017-TCU:

> 2. Somente é permitida a licitação na modelagem de contratação de *facilities* quando as condições do certame assegurarem o atendimento aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da motivação, da eficiência e da competitividade.
> 3. A motivação da contratação de *facilities* deve ser previamente formalizada e expressar, de forma clara e inequívoca, os benefícios potenciais advindos dessa modelagem, com destaque para a quantificação das vantagens econômicas e financeiras e dos ganhos advindos da economia de escala.

Em complemento, menciona-se outro decisum, segundo o qual a adoção do modelo de quarteirização do serviço de manutenção da frota, por se encontrar no

âmbito de discricionariedade do gestor, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo, tudo devidamente registrado no documento de planejamento da contratação[3].

Disso se tem que ao menos desde 2017 o TCU admite a quarteirização dos serviços de gestão de frotas nos moldes aqui questionados, contanto que preenchidos os quesitos expressamente mencionados.

Tal posicionamento vem igualmente corroborado, por exemplo, pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais[4].

A forma de contratação em comento tem por objetivo o denominado "*facilities management*", com foco máximo na otimização e na eficiência dos serviços não compreendidos na atividade fim, como limpeza, manutenção, segurança, alimentação e gestão.

Em acurado estudo realizado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo[5], tem-se que:

> Nesse diapasão, a Administração Pública começou a transferir a terceiros a execução das atividades-meio (todas as atividades não relacionadas à atividade-fim da instituição), acessórias, para que pudesse dar mais ênfase ao desempenho das atividades-fim (aquelas que compreendem as atividades essenciais e normais para as quais o ente público foi constituído para atender).
> Delegar a terceiros a execução de algumas atividades é o que denominamos de "terceirização".
> Conforme estudo realizado pelo Ministério de Trabalho e Emprego: "Terceirização é a contratação de serviços por meio de empresa, intermediária entre o tomador de serviços e a mão de obra, mediante contrato de prestação de serviços". (GONÇALVES, 2001, p.31)
> Com o crescimento do número de tarefas executadas por terceirizados ficou difícil de controlar os serviços realizados com a mesma eficiência. É nesse contexto que surge a chamada "quarteirização", como opção de controle da execução dos contratos realizados por terceirizados.
> A quarteirização é a contratação de diversas empresas, pela terceirizada, para a prestação de serviços a um único tomador final. Pode ser entendida como uma técnica de gestão onde se delega a um funcionário da própria empresa a gestão das empresas terceirizadas.
> Atualmente a Administração Pública possui uma estrutura interna para gerenciar e inspecionar cada um dos contratos que possui com empresas

3 Tribunal de Contas da União. Plenário. Representação nº 013.775/2015-4. Acórdão nº 120/2018. Ministro relator Bruno Dantas. Julgado em 24/01/2018.

4 CONSULTA. CONTRATAÇÃO. GERENCIAMENTO DE FROTA. FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL. MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. É possível, observadas as disposições da Lei n. 8.666/93, a contratação de empresa especializada para o gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção preventiva e corretiva dos veículos que compõem a frota, incluindo o provimento de peças, acessórios, mão de obra etc., desde que essa opção esteja devidamente justificada na fase de planejamento, demonstrando tecnicamente a viabilidade, a economicidade e a vantajosidade de sua adoção para o caso concreto. (TCE/MG – Consulta nº 1066820, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, j. em 03.06.2020) (grifou-se)

5 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Secretaria de Administração e Abastecimento. Estudo técnico preliminar gestão de facilities: viabilidade de implantação no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em file://profiles/usersprofiles$/tc516422/Downloads/Estudo%20T%C3%A9cnico%20Preliminar%20-%20PE%20-%20050-2019.pdf. Acesso em 11.set.2025.

> terceirizadas. Na nova modelagem sugerida, *Facilities Management* – FM, Gestão de *Facilities* ou Gestão de Facilidades, a Administração Pública transfere a própria gestão, controle e fiscalização dos contratos de prestação de serviços realizados por terceiros contratados para uma única empresa.

Tal documento também contempla os principais benefícios esperados com este tipo de contratação, quais sejam: redução significativa dos custos operacionais, aumento na eficácia dos processos, atenção máxima na atuação principal por parte da administração pública e soluções diversas em um único contrato.

Consequentemente, entendo que, desde que precedida de todos os estudos técnicos, de edital satisfatoriamente detalhado e da fiscalização adequada, mostra-se plenamente viável a invocação da quarteirização para os serviços de coordenação e manutenção de frota municipal, bem como de manutenção de prédios públicos.

b) Esta quarteirização poderia ser estendida para a aquisição de bens, como por exemplo, medicamentos, ou somente seria possível para a realização de execução indireta de serviços?

Preliminarmente, trago à tona que o tema possui juízo estabelecido no Acórdão nº 1922/24-STP, dotado de caráter normativo, na seguinte esteira:

> A contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município viola o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como a legislação regente aplicável às licitações e aos contratados administrativos.
> (...)
> A quarteirização dos serviços de gestão e fornecimento de medicamento, insumos farmacêuticos e corretos exclui o processo licitatório da fase da contratação pública, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico pátrio.

Com isso, deve-se concluir que a quarteirização não poderia ter como objeto a aquisição de bens, o que inclui os medicamentos.

Enfatizo, contudo, que tal posicionamento pode vir a ser automaticamente superado com eventual aprovação do Projeto de Lei nº 196/2025, visto que o artigo 34-A passaria a autorizar a contratação da gestão do fornecimento de produtos e de serviços.

c) Em sendo positiva a resposta do item "a", as pessoas jurídicas a serem contratadas pela gestora/coordenadora, deverão possuir habilitação jurídica para poder prestar os serviços em favor da administração pública?

Consoante preconiza o artigo 66 da Lei de Licitações, a habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

Tal formalidade integra etapas do processo licitatório que somente ocorrem entre o Poder Público e a empresa gestora, dado que a relação com as empresas a serem contratadas pela gestora terceirizada são geridas estritamente pelo direito privado.

Contudo, dentro de seu dever de fiscalização e vigilância, precisa o órgão contratante, com o fito de resguardar a qualidade dos serviços a serem prestados e, sobretudo, de se precaver em eventual e futura condenação de responsabilidade subsidiária, firmar critérios a serem observados pela empresa gestora quando da seleção das sociedades empresariais que prestarão os serviços devidos à entidade contratante, sempre orientando-se pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da eficiência e da economicidade.

d) Em sendo entendido que não há relação jurídica entre a administração pública e as empresas contratadas pela gestora, poderiam estas possuir vínculo com os agentes políticos do ente contratante e mesmo assim, prestarem os serviços?

Neste aspecto, vale frisar que a vedação ao direcionamento nas contratações, o que impõe ampla e irrestrita observância aos princípios que regem a administração pública em todas as suas relações, prevalece independentemente de o vínculo se formar diretamente com a administração pública, ou de modo indireto, como ocorre nas ditas terceirizações e quarteirizações.

Se diverso fosse o posicionamento, estar-se-ia diante de uma porta escancarada para que a administração pública atuasse como mera pagadora, desprovida de qualquer outro dever, o que não condiz com a ideia central das contratações públicas, seja de que natureza forem.

Com isso, a resposta é negativa, nos exatos termos do art. 14, IV, da Lei Federal nº 14.133/21, pois a quarteirização, como exaustivamente demonstrado, deve observar a legislação aplicável às licitações e aos contratos administrativos.

Ante o exposto, VOTO:

I - por conhecer a Consulta, para, no mérito, respondê-la como adiante sumarizado:

a) A administração pública pode realizar a contratação de empresa de gestão, para que realize a coordenação e manutenção de sua frota municipal, bem como a manutenção de prédios públicos, sem que isso fira o pressuposto da licitação nas contratações públicas?

Desde que a administração se encontre munida de todos os estudos técnicos e disposta a realizar a fiscalização adequada, mostra-se plenamente viável a utilização da quarteirização para os serviços de coordenação e manutenção de frota municipal, bem como de manutenção de prédios públicos.

b) Esta quarteirização poderia ser estendida para a aquisição de bens, como por exemplo, medicamentos, ou somente seria possível para a realização de execução indireta de serviços?

Tendo em vista o entendimento estabelecido no Acórdão nº 1922/24-STP, dotado de caráter normativo, tem-se que a resposta a este questionamento é negativa para aquisição de bens.

c) Em sendo positiva a resposta do item "a", as pessoas jurídicas a serem contratadas pela gestora/coordenadora, deverão possuir habilitação jurídica para poder prestar os serviços em favor da administração pública?

Não necessariamente, visto que esta conferência incumbe diretamente à empresa quarteirizada. Entretanto, dentro de seu dever de fiscalização e vigilância, pode o órgão contratante, com o fito de resguardar a qualidade dos serviços a serem prestados e, sobretudo, de se precaver em eventual e futura condenação de responsabilidade subsidiária, estabelecer critérios a serem observados pela empresa gestora quando da seleção das sociedades empresariais que prestarão os serviços devidos à entidade contratante.

d) Em sendo entendido que não há relação jurídica entre a administração pública e as empresas contratadas pela gestora, poderiam estas possuir vínculo com os agentes políticos do ente contratante e mesmo assim, prestarem os serviços?

Nos exatos termos do art. 14, IV, da Lei Federal nº 14.133/21, a resposta é negativa, dado que a quarteirização deve observar a legislação aplicável às licitações e aos contratos administrativos.

II - por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, em seguida à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, de acordo com o artigo 398, § 1º e 168, VII, ambos do Regimento Interno.

3 VOTO DIVERGENTE (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de Consulta formulada por DIONISIO ARRAIS DE ALENCAR, ex-prefeito do MUNICÍPIO DE PINHALÃO, em que solicita o posicionamento deste Tribunal sobre questões de quarteirizações na prestação do serviço público.

Em seu voto, o Relator avalia como o modelo de quarteirização vem sendo aplicado, na prática, pelos diversos entes da Administração Pública. Conclui que não há como se estabelecer "um caminho fechado e inflexível", sendo necessária a construção de uma resposta normativa capaz de assegurar o interesse público, fundamentando-se em entendimentos recentes do Tribunal de Contas da União.

Deste modo, o Conselheiro Relator Durval Amaral responde os questionamentos nos seguintes termos:

> a) A administração pública pode realizar a contratação de empresa de gestão, para que realize a coordenação e manutenção de sua frota municipal, bem como a manutenção de prédios públicos, sem que isso fira o pressuposto da licitação nas contratações públicas?
> Desde que a administração se encontre munida de todos os estudos técnicos e disposta a realizar a fiscalização adequada, mostra-se plenamente viável a utilização da quarteirização para os serviços de coordenação e manutenção de frota municipal, bem como de manutenção de prédios públicos
> b) Esta quarteirização poderia ser estendida para a aquisição de bens, como por exemplo, medicamentos, ou somente seria possível para a realização de execução indireta de serviços?
> Tendo em vista o entendimento estabelecido no Acórdão nº 1922/24-STP, dotado de caráter normativo, tem-se que a resposta a este questionamento é negativa para aquisição de bens.
> c) Em sendo positiva a resposta do item "a", as pessoas jurídicas a serem contratadas pela gestora /coordenadora, deverão possuir habilitação jurídica para poder prestar os serviços em favor da administração pública?
> Não necessariamente, visto que esta conferência incumbe diretamente à empresa quarteirizada. Entretanto, dentro de seu dever de fiscalização e vigilância, pode o órgão contratante, com o fito de resguardar a qualidade dos serviços a serem prestados e, sobretudo, de se precaver em eventual e futura condenação de responsabilidade subsidiária, estabelecer critérios a serem observados pela empresa gestora quando da seleção das sociedades empresariais que prestarão os serviços devidos à entidade contratante.
> d) Em sendo entendido que não há relação jurídica entre a administração pública as empresas contratadas pela gestora, poderiam estas possuir vínculo com os agentes políticos do ente contratante e mesmo assim, prestarem os serviços?
> Nos exatos termos do art. 14, IV, da Lei Federal nº 14.133/21, a resposta é negativa, dado que a quarteirização deve observar a legislação aplicável às licitações e aos contratos administrativos.

Em concordância com o voto do relator em relação às indagações B e D, divirjo integralmente apenas em relação à resposta C, julgando oportuno, também, acrescentar alguns pontos na resposta A, considerando a importância do tema e a função orientativa desta Corte de Contas.

Em sua fundamentação, o relator utiliza diversos precedentes do TCU, do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Tribunal de Contas de Minas Gerais para embasar sua resposta de que a quarteirização, no caso da gestão de frotas e manutenção predial (pergunta A), é amplamente utilizada pelos entes públicos, mostrando-se, portanto, plenamente viável, desde que devidamente amparada por estudos técnicos, nos termos do Art. 6º, inciso XX da Lei n. 14133/21, com a adoção de mecanismos eficazes de fiscalização.

Embora a resposta à indagação tenha mencionado a necessidade da observância de determinados requisitos, entendo que a expressão "plenamente viável" pode ensejar interpretação equivocada, admitindo que o modelo de quarteirização seja

largamente e indevidamente utilizado como meio de afastar o dever constitucional de licitar, em afronta ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

De outro modo, como bem apontado pelo Relator, o TCU tem admitido, há alguns anos, a quarteirização para serviços de gestão, especialmente nos casos de coordenação e administração de frotas.

Entretanto, pondero que as decisões recentes daquele Tribunal têm apontado para a imprescindibilidade de justificativas técnicas que comprovem, de forma inequívoca, tanto a vantajosidade quanto a efetiva necessidade da adoção desse modelo pela Administração.

Como exemplo, em sede de representação, o TCU promoveu ampla discussão sobre a viabilidade da quarteirização no âmbito da administração pública federal.

No caso concreto, que envolvia a manutenção de viaturas policiais do Departamento de Polícia Federal, foi expresso na decisão que a escolha do modelo era justificável e vantajosa, especialmente diante da dificuldade de contratação direta em diversas localidades — que frequentemente resultava em licitações desertas — e da necessidade de garantir celeridade na execução dos serviços, assegurando a pronta disponibilidade das viaturas:

> EMENTA: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO VISANDO A CONTRATAR EMPRESA ESPECIALIZADA EM ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DE MANUTENÇÃO VEICULAR PREVENTIVA E CORRETIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.
> [...]
> VOTO DO REVISOR
> [...]
> 22. Como visto há pouco, o tamanho, a dispersão e as condições de uso da frota de veículos do DPF são singulares. Em consequência, como se vê nos autos, inúmeros problemas têm surgido para aquele órgão, tais como: indisponibilidade prolongada de viaturas, inexistência de oficinas adequadas em diversas localidades, atrasos em reparos, má qualidade de serviços, manutenção de estruturas dispendiosas de controle e outras. Com isso, termina por haver certo comprometimento da eficácia e da eficiência da atuação da força policial, que deixa de dispor de transporte adequado a qualquer tempo e lugar.
> 23. O novo modelo adotado é uma tentativa de solucionar tais dificuldades. Além das prováveis reduções de custos dos serviços – já obtidas em contratos de fornecimentos de outros tipos de produtos onde foi adotada a sistemática inovadora, conforme apontado nos autos – haverá redução de custos administrativos do DPF com controle da manutenção dos veículos, além de implementação de avanços gerenciais que favorecerão uma melhor gestão da frota, com reflexos positivos sobre as ações policiais.
> 24. Além disso, estaria sendo resolvido o problema do frequente e inadequado uso de suprimentos de fundos que tem caracterizado o atual modelo.
> 25. Com tais mudanças, estaria atendido, assim, também o princípio da eficiência.
> [...]
> (TCU, Acórdão 2.731/2009, rel. Auditor Marcos Bemquerer Costa, Plenário, j. 18/11/2009).

Conforme disposto no Acórdão n. 1.040/2012, da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, é indispensável que a Administração Pública apresente fundamentos consistentes para a adoção do modelo de gestão de frota, com a devida demonstração da "eficiência e economicidade do modelo de gestão de frota a ser eventualmente adotado, comprovando suas justificativas com estudos/pareceres prévios efetuados".

Em parecer da Procuradoria Geral Federal[6], foi destacado a hipótese da desvantagem neste tipo de contratação:

> II. DA NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA PARA UTILIZAÇÃO DO MODELO
> 12. Sem adentrar especificamente às questões jurídicas suscitadas para obstar utilização do sistema de gerenciamento de frotas, constata-se, desde logo, que será imprescindível que Administração, quando optar por utilizá-lo, justifique a opção em detrimento da utilização sistema tradicional. Explica-se.
> 13. remuneração dessa intermediação feita por meio do pagamento de uma taxa de administração. Isso significa dizer que além do custo natural do combustível, da peça ou do serviço de manutenção, será devido ainda um valor adicional título de remuneração empresa vencedora do certame. Em princípio, significaria uma maior onerosidade, que desafia, portanto, uma justificativa para não licitar diretamente aquisição de combustível ou manutenção. Essa justificativa pode fundar-se em motivos vários, tais como grande número da frota, os constantes deslocamentos necessidades contínua de reparo onde quer que veículo se encontre etc.
> 14. que não se admite, contudo, dizer de forma genérica que novo modelo melhor do que anterior furtar-se de licitar da forma, por assim dizer, tradicional. (g. n.)

No acórdão 120/2018, o TCU volta a apreciar o tema e cita o parecer acima transcrito, destacando a necessidade de demonstração da vantajosidade como requisito para prorrogação do contrato, em atenção ao dispositivo:

> [...]
> 9.2.1. condicione eventual prorrogação das contratações decorrentes do modelo sob exame (conforme tabela 1 do item 5.1 do memorial à peça 100 - p. 9) à demonstração de que estão sendo mantidas as condições mais vantajosas para a Administração, à luz do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, e/ou do art. 31, caput, da Lei 13.303/2016, c/c a jurisprudência desta Corte (e.g., Acórdão 213/2017-TCU-Plenário), adotando todas as boas práticas ao alcance da entidade contratante, a exemplo das conclusões contidas no parecer 2/2013-CPLC/PGF/AGU, dos procedimentos para a realização de pesquisa e cálculo do preço de referência previstos no Manual de Licitação e Contratação, da utilização de históricos de despesa obtidos a partir de relatórios extraídos do sistema e da projeção dos custos alicerçados em Indicadores de Gestão da Frota;
> [...]
> (TCU, Acórdão 120/2018, rel. Min. Bruno Dantas, Plenário, j. 24/01/2018)

6 Parecer nº 02/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, Processo nº 00407.001847/2013-61. Acesso em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoriageralfederal1/arquivos/PARECERN022013CPLCDEPCONSUPGFAGU.pdf>.

Na literatura especializada, Fernanda Regina Lopes de Freitas destaca algumas fragilidades do modelo de quarteirização que podem comprometer sua eficiência:

> Sobre demonstração da eficiência, nota-se que irá variar muito caso a caso. Logo, dependendo do tamanho da frota, da necessidade de deslocamentos frequentes, da área territorial em que ocorrem tais deslocamentos, a realização da manutenção dos veículos por meio da quarteirização irá se mostrar mais ou menos eficiente.
> Se o órgão público possui uma frota numerosa, porém, não necessita fazer uso da maior parte dos veículos simultaneamente, sendo verificado, portanto, que alguns deles ficam numa situação de "reserva", caso um desses veículos necessite ser deslocado para uma oficina para conserto não causará grande impacto pois haverá outro veículo a ser usado em substituição. Assim, a opção pelo contrato de quarteirização apenas com intuito de reduzir o número de processos que tramitam pelo departamento de finanças daquele órgão, reduzindo o volume de trabalho dos servidores, não se mostra justificativa suficiente para demonstração de eficiência da contratação.
> Porém, quando veículos que necessitam de manutenção são tirados de operação, prejudicando a prestação do serviço público, verifica-se claro ganho de eficiência em virtude da agilidade com que o veículo é direcionado para uma oficina.[7]

Deste modo, considero oportuno reforçar tais aspectos na resposta ao questionamento A, a fim de evitar eventuais interpretações equivocadas sobre o tema. Há que se reconhecer, portanto, a possibilidade da utilização do modelo, assegurando-se, contudo, que a quarteirização seja admitida apenas em caráter excepcional no âmbito das contratações públicas.

Em relação ao questionamento D, relativo à necessidade de habilitação jurídica das empresas subcontratadas, ao sopesar as manifestações favoráveis do Ministério Público de Contas e da Coordenadoria de Gestão Estadual, em contraponto ao voto do Relator, corroboro a resposta final do MPC, no sentido de que "oficinas credenciadas devem possuir habilitação jurídica na forma prevista em lei, ressaltando-se que esse controle deve ser exercido, em primeiro lugar, pelo jurisdicionado, permanecendo à disposição das demais instâncias de controle."

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento da consulta, mantendo as respostas elaboradas pelo Relator para os questionamentos B e D; e proponho como resposta aos itens A e C:

a) A administração pública pode realizar a contratação de empresa de gestão, para que realize a coordenação e manutenção de sua frota municipal, bem como a manutenção de prédios públicos, sem que isso fira o pressuposto da licitação nas contratações públicas?

O modelo de quarteirização na contratação de empresas para gestão da frota

7 FREITAS, Fernanda Regina Lopes de. Os contratos de quarteirização de serviços na Administração Pública: economicidade, eficiência e responsabilizações. São Paulo, 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação Lato Sensu em Direitos dos Contratos – LLM) – Insper, 2021.

e manutenção de prédios públicos é possível, desde que observado o seu caráter excepcional no âmbito das contratações públicas, nos termos do Art. 37, XXI da Constituição Federal.

Para tanto, é indispensável que a Administração Pública apresente justificativas consistentes, evidenciando, de forma inequívoca, a necessidade, a economicidade, a eficiência e a vantajosidade na adoção do modelo.

Imprescindível, ainda, que a justificativa para quarteirização seja devidamente precedida de planejamento adequado e de estudos técnicos, nos termos do Art. 6º, XX da Lei n. 14.133/2021.

A Administração deve assegurar que a escolha do modelo não configure burla ao procedimento licitatório, sendo adotada como mera opção administrativa, mas como solução fundamentada em critérios técnicos e econômicos que atendam ao interesse público.

c) Em sendo positiva a resposta do item "a", as pessoas jurídicas a serem contratadas pela gestora /coordenadora, deverão possuir habilitação jurídica para poder prestar os serviços em favor da administração pública?

Sim. As oficinas credenciadas devem possuir habilitação jurídica na forma prevista em lei, ressaltando-se que esse controle deve ser exercido, em primeiro lugar, pelo jurisdicionado, permanecendo à disposição das demais instâncias de controle.

4 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em conhecer a Consulta, para, no mérito, respondê-la como adiante sumarizado:

I - A administração pública pode realizar a contratação de empresa de gestão, para que realize a coordenação e manutenção de sua frota municipal, bem como a manutenção de prédios públicos, sem que isso fira o pressuposto da licitação nas contratações públicas?

Desde que a administração se encontre munida de todos os estudos técnicos e disposta a realizar a fiscalização adequada, mostra-se plenamente viável a utilização da quarteirização para os serviços de coordenação e manutenção de frota municipal, bem como de manutenção de prédios públicos;

II - Esta quarteirização poderia ser estendida para a aquisição de bens, como por exemplo, medicamentos, ou somente seria possível para a realização de execução indireta de serviços?

Tendo em vista o entendimento estabelecido no Acórdão nº 1922/24-STP, dotado de caráter normativo, tem-se que a resposta a este questionamento é negativa para aquisição de bens;

III - Em sendo positiva a resposta do item "a", as pessoas jurídicas a serem contratadas pela gestora/coordenadora, deverão possuir habilitação jurídica para poder prestar os serviços em favor da administração pública?

Não necessariamente, visto que esta conferência incumbe diretamente à empresa quarteirizada. Entretanto, dentro de seu dever de fiscalização e vigilância, pode o órgão contratante, com o fito de resguardar a qualidade dos serviços a serem prestados e, sobretudo, de se precaver em eventual e futura condenação de responsabilidade subsidiária, estabelecer critérios a serem observados pela empresa gestora quando da seleção das sociedades empresariais que prestarão os serviços devidos à entidade contratante;

IV - Em sendo entendido que não há relação jurídica entre a administração pública e as empresas contratadas pela gestora, poderiam estas possuir vínculo com os agentes políticos do ente contratante e mesmo assim, prestarem os serviços?

Nos exatos termos do art. 14, IV, da Lei Federal nº 14.133/21, a resposta é negativa, dado que a quarteirização deve observar a legislação aplicável às licitações e aos contratos administrativos;

V - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, em seguida à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, de acordo com o artigo 398, § 1º e 168, VII, ambos do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA votou pelo conhecimento da consulta, mantendo as respostas elaboradas pelo Relator para os questionamentos B e D; e propôs resposta aos itens A e C, nos termos da fundamentação (voto vencido)

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

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Virtual nº 1.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

QUARTEIRIZAÇÃO
ITENS HOSPITALARES - AQUISIÇÃO - GERENCIAMENTO

PROCESSO Nº : 795066/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE IMBAÚ
INTERESSADO : DAYANE SOVINSKI RODRIGUES, MUNICÍPIO DE IMBAÚ
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 673/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Quarteirização/outsourcing. Contratação de empresa intermediadora. Aquisição de itens médico-hospitalares por sistema informatizado com rede credenciada e taxa de administração. Esvaziamento do dever constitucional de licitar. Impossibilidade jurídica. Precedente com força normativa. Prejudicialidade de resposta a quesito.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Imbaú, subscrita pelo Procurador-Geral Gedean Almeida Domingues, por meio da qual busca pronunciamento a respeito da viabilidade jurídica e constitucional de modelo de contratação descrito como "quarteirização/outsourcing" para aquisição de itens médico-hospitalares e correlatos, mediante contratação de empresa gerenciadora que disponibilizaria sistema informatizado e manteria rede de fornecedores credenciados, com disputas a cada ordem de fornecimento emitida pela Administração.

Na peça inaugural, o Consulente parte da premissa de que existiria validação desta Corte quanto à contratação de serviços de gerenciamento em outros segmentos mercadológicos, exemplificando com gerenciamento de frota veicular, e pretende saber se, por extensão, também seria constitucional e juridicamente possível aplicar o gerenciamento ao fornecimento de itens médico-hospitalares, destacando, ainda, possíveis reflexos em economicidade, publicidade, mitigação de inexequibilidade e continuidade do serviço público, inclusive com referência ao uso de tabelas oficiais de preços (CMED e PMGV).

Os quesitos foram apresentados nos seguintes termos, que se transcrevem para adequada delimitação do objeto e para que permaneçam claramente identificados no voto:

> 1) Considerando a existência de validação desta E. Corte de Contas acerca da instauração de processos licitatórios para a contratação de empresas prestadoras de serviços de gerenciamento para aquisições de itens e de prestação de serviços de outros segmentos mercadológicos, a exemplo, a contratação de gerenciamento de frota veicular para viabilização de serviços de manutenção, é possível também concluir que o gerenciamento na aquisição de itens médico-hospitalares é constitucional e, portanto, juridicamente possível no ordenamento pátrio?"

2) “Questiona-se, o negócio jurídico de quarteirização garante maior salvaguarda ao princípio da economicidade se comparado uma contratação tradicional de único fornecedor de medicamentos e correlatos, considerando que cada ordem de serviço, ou de fornecimento, emitida pela Administração será objeto de disputa entre a rede de fornecedores credenciados à Contratada que atua nos contratos entabulados com seus fornecedores como Credenciadora aberta sempre ao credenciamento de novos proponentes?”
3) “Ainda, no que tange à pluralidade de proponentes para cada ordem de serviço emitida no sistema, questiona-se se existe entendimento de violação ao princípio da publicidade, em que pese a possibilidade de implantação de funcionalidades integradas ao sistema eletrônico que publiquem na rede mundial de computadores, inclusive nos sítios eletrônicos do órgão/entidade Contratante, cada operação de disputa realizada entre a rede de credenciados e de cada compra finalizada pela Administração?”
4) “A pluralidade de fornecedores competidores mitiga a possibilidade de inexequibilidade total e parcial do contrato, vez que diferentemente do que ocorre nas contratações tradicionais, na quarteirização existem diversos possíveis fornecedores interessados no fornecimento de cada item requisitado, enquanto que no contrato, dito tradicional, a Administração está limitada a solicitar o fornecimento dos itens ao seu único contratado?”
5) “O que difere a possibilidade jurídica de contratação de serviços de gerenciamento em outros segmentos mercadológicos da entendida inconstitucionalidade de contratação de serviços de gerenciamento para aquisição de itens médico-hospitalares e correlatos?”
6) “Ainda na esteira da distinção dos serviços e itens a serem contratados e adquiridos por meio de contrato de gerenciamento, não seria ainda mais seguro e necessário o reconhecimento de constitucionalidade de quarteirização da gestão de aquisição de itens médico-hospitalares do que a constitucionalidade de gestão de frotas veiculares, por exemplo, vez que a essencialidade daqueles itens é mormente aferível do que a deste, vez que a Administração deve manter a o fornecimento contínuo de serviços e de itens médico-hospitalares, considerando que a existência de uma rede de múltiplos fornecedores credenciados, certamente, possibilita maiores chances de atendimento da população usuária do Sistema Único de Saúde pela Administração Pública?”
7) “Esta E. Corte Estadual de Contas entende que existe a possibilidade de violação ao princípio da economicidade nos contratos de quarteirização de gestão de itens médico-hospitalares, mesmo sendo possível, em atinência ao princípio da vinculação ao edital, a exigência de observância das Tabelas de parametrização de preços CMED e PMGV, para compras destinadas à política de dispensação geral pelo Executivo e para fornecimentos individuais ou a grupos delimitados por coerção judicial, respectivamente?

A consulta veio inicialmente acompanhada do Parecer Jurídico Municipal nº 249/2025 (peça 04), no qual a assessoria jurídica local opinou, em linhas gerais, pela viabilidade constitucional e legal do modelo, argumentando em favor de eficiência, inexistência de vedação expressa e possibilidade de mitigação de riscos, além de recomendar a elaboração de Estudo Técnico Preliminar e a previsão de mecanismos de transparência (inclusive integração ao PNCP) e de isonomia no credenciamento.

Em despacho (peça 06), consignei que, embora o opinativo apresentasse argumentos consistentes e recomendações práticas, não respondia de forma sistemática a todos os quesitos, motivos pelos quais determinei a intimação do Município para complementação no prazo de 15 dias, sob pena de conhecimento apenas parcial.

Na sequência, foi juntado o Parecer Jurídico Municipal nº 255/2025 (peça 08), como complementação, estruturado para responder individualmente a cada quesito, reiterando a tese de viabilidade do modelo, sustentando tratar-se de atividade-meio e defendendo maior economicidade pela competição dinâmica entre credenciados, ausência de violação ao princípio da publicidade mediante divulgação em tempo real (inclusive PNCP), mitigação de risco de desabastecimento por pluralidade de fornecedores e compatibilidade com limites referenciais CMED/PMGV, desde que a vantajosidade fosse comprovada por ETP.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 15/26 – peça 11) delimitou o objeto da pesquisa e apontou, como julgado específico e com força normativa, a Consulta nº 636412/2022, Acórdão nº 1922/2024-STP, cuja ementa registra "Contratação de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos. Outsourcing. Quarteirização. Impossibilidade", e cuja resposta assentou que a quarteirização exclui o processo licitatório da fase da contratação pública, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça 14) registrou que o tema impacta a atividade de fiscalização e solicitou o retorno dos autos após o julgamento para eventual ciência e atualização de orientações às equipes, determinando-se o encaminhamento do expediente à CAIS para instrução.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (Instrução nº 48/26 – peça 15), concluiu pela impossibilidade jurídica do modelo, entendendo que o outsourcing/quarteirização configura burla ao procedimento licitatório, pois limita a licitação à taxa de administração da intermediadora e subtrai da disputa pública os preços dos bens efetivamente adquiridos, apontando afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e à Lei nº 14.133/2021, e propondo que a resposta siga os exatos termos do precedente com efeito vinculante (Consulta nº 636412/22, Acórdão nº 1922/24).

O Ministério Público de Contas (Parecer nº 54/26 – PGC – peça 16), conheceu da consulta e, no mérito, opinou pela inviabilidade jurídica da contratação pretendida, por esvaziar a licitação quanto ao objeto material efetivamente adquirido e deslocar para ambiente privado a definição de preços e a escolha do fornecedor final, com disputa centrada na taxa de administração, reafirmando a aplicabilidade do entendimento firmado no Acórdão nº 1922/24 e consignando que tabelas referenciais (CMED/PMVG) não substituem o procedimento licitatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A consulta deve ser conhecida, pois formulada por autoridade legitimada e em tese, tratando de dúvida relacionada à aplicação de normas constitucionais e legais inerentes às contratações públicas, tendo sido instruída com parecer jurídico local.

No mérito, a questão não se resolve pela denominação atribuída pelo Consulente ao ajuste pretendido – "contratação de solução tecnológica" ou "serviço de gerenciamento" –, mas pela identificação da sua substância jurídico-constitucional. Conforme descrito na inicial e reiterado na complementação do parecer municipal, o modelo proposto envolve, em um primeiro momento, a contratação de empresa intermediadora, remunerada por taxa de administração, que disponibilizaria plataforma informatizada; em momento subsequente, essa contratada passaria a operar rede de fornecedores credenciados e promover disputas internas a cada ordem de fornecimento emitida pela Administração, definindo-se, nesse ambiente, o fornecedor final e o preço efetivo dos itens médico-hospitalares e correlatos.

Delineada a substância do arranjo proposto, evidencia-se que a licitação formal recairia predominantemente sobre a intermediação (taxa e plataforma), enquanto a formação do preço do objeto material e a escolha do fornecedor final dos bens a serem adquiridos (componentes economicamente predominantes da contratação pública) seriam deslocadas para etapa posterior, conduzida em ambiente privado, mediante rede credenciada. Essa modelagem, tal como bem assentado pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas, esvazia o procedimento licitatório quanto ao objeto efetivamente adquirido, pois substitui a disputa pública sobre os itens por dinâmica privada de seleção e precificação, submetida a incentivos próprios do intermediário e a controles menos densos do que aqueles inerentes ao certame público.

Esse deslocamento é incompatível com o art. 37, XXI, da Constituição Federal, que consagra o dever geral de licitar para compras e serviços, ressalvadas hipóteses legalmente previstas. A licitação não é mera formalidade, mas instrumento constitucional de isonomia, seleção da proposta mais vantajosa e transparência do dispêndio público, sob regras de direito público que asseguram julgamento objetivo, controle da habilitação e formação transparente de preços. A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, reafirma a incidência do regime licitatório às compras e serviços, não havendo autorização normativa para substituir a disputa pública do preço dos itens por procedimento interno conduzido por particular remunerado por taxa, sobretudo quando inexistente enquadramento em hipóteses legais de contratação direta.

As premissas invocadas pelo consulente (eficiência, modernização, continuidade do serviço público e suposta mitigação de desabastecimento pela pluralidade de fornecedores) não têm aptidão para criar exceção não prevista em lei ao dever constitucional de licitar. A preocupação com a continuidade do abastecimento em saúde é legítima, mas deve ser enfrentada pelos instrumentos ordinários do ordenamento, com planejamento e modelagens compatíveis com o regime público de contratação, o que inclui alternativas regulares e já reconhecidas como adequadas para aquisições de demanda variável, como o Sistema de Registro

de Preços, expressamente destacado na instrução técnica como solução apta a conciliar flexibilidade de fornecimento e preservação do dever de licitar.

Também não prosperam as alegações de que a publicização das operações em plataforma (ainda que com integrações a portais oficiais) afastaria óbice de publicidade, ou de que a observância de parâmetros como CMED/PMGV garantiria a proposta mais vantajosa. A transparência posterior e os tetos referenciais são instrumentos relevantes de controle, mas não recompõem as garantias do procedimento licitatório quando a própria formação do preço do objeto material e a escolha do fornecedor final são deslocadas para dinâmica privada gerida por intermediário remunerado por taxa. Sob o prisma econômico, a fragilidade é ainda mais evidente, pois, ao concentrar-se a disputa na taxa de administração, enquanto o custo predominante reside nos preços unitários dos medicamentos e insumos, cria-se risco de economicidade apenas aparente, pois eventual taxa reduzida pode ser neutralizada por preços mais elevados na etapa de fornecimento, com perda de comparabilidade e de controle sobre o custo global.

No âmbito desta Corte, a matéria já foi enfrentada em precedente específico e dotado de força normativa, na Consulta nº 636412/22 (Acórdão nº 1922/24[1]-STP), que examinou contratação de sistema informatizado com rede credenciada para gestão e fornecimento de medicamentos e correlatos, sob a rubrica de outsourcing/quarteirização, assentando a impossibilidade do modelo por excluir o processo licitatório quanto ao objeto material efetivamente adquirido, ao limitar a licitação à taxa de administração da intermediadora, em afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e à legislação de regência. Por identidade do núcleo fático-jurídico com o modelo descrito pelo Consulente, impõe-se a remissão ao referido entendimento normativo, concluindo-se pela impossibilidade jurídica da contratação pretendida, restando superadas as demais premissas apresentadas, por não afastarem o óbice estrutural já fixado por este Tribunal.

Diante desse quadro, a conclusão se impõe é de que o modelo descrito pelo Consulente é juridicamente inviável por esvaziar o procedimento licitatório quanto ao objeto material efetivamente adquirido e por deslocar a formação de preços e a escolha do fornecedor final para ambiente privado gerido por intermediário remunerado por taxa de administração. Reconhecida essa impossibilidade, ficam expressamente enfrentadas, e superadas, por ausência de aptidão para afastar o óbice estrutural, as premissas de economicidade, publicidade, pluralidade de fornecedores, mitigação de inexequibilidade e continuidade do serviço público, que, embora relevantes como objetivos de gestão, não autorizam a substituição do regime

1 Consulta. Contratação de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos. Outsourcing. Quarteirização. Impossibilidade.
(CONSULTA n.º 636412/2022, Acórdão n.º 1922/2024, Tribunal Pleno, Rel. IVAN LELIS BONILHA, julgado em 10/07/2024, veiculado em 19/07/2024 no DETC)

licitatório por dinâmica privada de contratação do objeto principal, tampouco se mostram suficientes para afastar a orientação firmada em precedente desta Corte com força normativa.

Em face do exposto, voto:

I - Pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, por respondê-la assentando a impossibilidade jurídica de adoção do modelo descrito pelo Consulente, consistente na contratação de empresa intermediadora para disponibilização de sistema informatizado e gerenciamento da aquisição/fornecimento de itens médico-hospitalares por meio de rede credenciada remunerada mediante taxa de administração, por esvaziar o procedimento licitatório quanto ao objeto material efetivamente adquirido e afrontar o art. 37, XXI, da Constituição Federal e a legislação regente, reafirmando entendimento já firmado por esta Corte (Consulta nº 636412/22, Acórdão nº 1922/24 – Tribunal Pleno);

II - Em razão da existência do precedente referido, dotado de força normativa e diretamente aderente ao núcleo fático-jurídico da presente Consulta, deixo de responder individualmente (quesito a quesito) às indagações formuladas, por prejudicialidade lógica, reputando-as enfrentadas na fundamentação;

III - Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos:

a) à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno;

b) à Coordenadoria-Geral de Fiscalização em atendimento ao Despacho 35/26 – peça 14;

c) à Diretoria de Protocolo, ficando, desde já, autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em CONHECER da Consulta e, no mérito, por:

I - respondê-la assentando a impossibilidade jurídica de adoção do modelo descrito pelo Consulente, consistente na contratação de empresa intermediadora para disponibilização de sistema informatizado e gerenciamento da aquisição/fornecimento de itens médico-hospitalares por meio de rede credenciada remunerada mediante taxa de administração, por esvaziar o procedimento licitatório quanto ao objeto material efetivamente adquirido e afrontar o art. 37, XXI, da Constituição Federal e a legislação regente, reafirmando entendimento já firmado por esta Corte (Consulta nº 636412/22, Acórdão nº 1922/24 – Tribunal Pleno);

II - deixar de responder, em razão da existência do precedente referido, dotado de força normativa e diretamente aderente ao núcleo fático-jurídico da presente Consulta, individualmente (quesito a quesito) às indagações formuladas, por prejudicialidade lógica, reputando-as enfrentadas na fundamentação;

III - encaminhar os autos, após o trânsito em julgado, à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização em atendimento ao Despacho 35/26 – peça 14;

VI - encaminhar à Diretoria de Protocolo, ficando autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

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

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

Plenário Virtual, 26 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

REVISÃO GERAL ANUAL DE SUBSÍDIOS
VEREADOR - PAGAMENTO - APLICABILIDADE

PROCESSO Nº	:	609556/25
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	CÂMARA MUNICIPAL DE PALOTINA
INTERESSADO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE PALOTINA
RELATOR	:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 436/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Palotina. Revisão geral anual dos subsídios de vereadores. Matéria submetida ao STF no Tema nº 1.192 da Repercussão Geral. Determinação de suspensão nacional dos feitos. Necessidade de observância aos precedentes vinculantes e à segurança jurídica. Sobrestamento.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Palotina, na pessoa do Presidente da Câmara, o Sr. Thiago Mostachio, mediante a qual questiona:

> 1 É admissível a concessão de revisão geral anual aos subsídios dos vereadores, com fundamento no art. 37, X, da Constituição Federal, considerando a regra específica do art. 29, VI, da Constituição Federal que trata da fixação dos subsídios?
> 2 À vista dos precedentes deste Tribunal (Acórdãos nº 328/2008 e nº 5537/2015), pode a Câmara Municipal manter o pagamento da revisão geral anual aos subsídios dos vereadores até o julgamento definitivo do Tema nº 1192 de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal?
> 3 A ausência de fixação de novo subsídio para a legislatura 2025-2028 no exercício de 2024 permite a aplicação da revisão geral anual em 2025?

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) por meio da Informação nº 112/25 - SJB[1], compilou aos autos julgados específicos relacionados ao caso concreto, bem como juntou outros julgados de interesse para ajudar a responder os questionamentos.

Com vistas à instrução, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), e, após, ao Ministério Público de Contas (MPC), nos termos do art. 314 do Regimento Interno.

Em prosseguimento, considerando o disposto no art. 252-C[2] do Regimento Interno, a CAIS encaminhou o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), por sua vez, informou que o tema

1 Peça nº 10
2 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejulgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização, requerendo, por essa razão, após o julgamento, o retorno dos autos para ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização, nos termos do Despacho nº 1326/25 - CGF[3].

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar – CAIS, por meio da Instrução nº 751/25, trouxe aos autos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal em decisões relacionadas à matéria, bem como destacou que, em consulta semelhante, este Tribunal de Contas do Estado do Paraná deliberou pela suspensão do feito até manifestação definitiva do STF acerca do Tema nº 1.192 da repercussão geral. Todavia, no presente caso, por se tratar de consulta em tese e diante da existência de jurisprudência do STF e do Tribunal de Justiça do Paraná, firmou entendimento no sentido de que a concessão da Revisão Geral Anual se revela incompatível com os princípios da anterioridade e da inalterabilidade dos subsídios durante a legislatura. Ressaltou, ainda, que o Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente decidindo pela impossibilidade de reajuste dos subsídios na mesma legislatura, entendendo que a pendência de julgamento do Tema nº 1.192 não afasta o dever de observância dos precedentes já firmados por este Tribunal de Contas, até eventual superação. Assim, ao responder aos questionamentos formulados pelo Município, concluiu pela resposta negativa às três indagações apresentadas.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 363/25[4], não obstante o juízo de admissibilidade realizado, entendeu que a presente Consulta atende aos requisitos previstos no art. 311 do Regimento Interno desta Corte. No mérito, destacou a controvérsia acerca da possibilidade de os Vereadores fazerem jus à revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, citando como exemplo os entendimentos firmados nos Acórdãos nº 5.537/15-STP e nº 2.829/18-STP, nos quais se assentou que os agentes políticos possuem direito à revisão geral anual, desde que precedida da edição de lei específica, de iniciativa do Poder Legislativo, nos termos do art. 29, inciso V, da Constituição Federal, com a aplicação dos mesmos indexadores utilizados para os servidores públicos, ainda que com percentuais distintos. Ressaltou, contudo, a imprescindibilidade da observância do princípio da anterioridade, conforme entendimento do TJPR e do STF. Ao final, consignou que, no Acórdão nº 4.562/24-STP, prevaleceu a deliberação no sentido de que a resposta acerca da legalidade da concessão da revisão geral anual aos agentes políticos, dentre os quais se incluem os Vereadores. deve permanecer suspensa até que o Supremo Tribunal Federal se manifeste de forma definitiva sobre o Tema nº 1.192. Ademais, registrou o entendimento pessoal do Procurador-Geral de Contas de que o art. 37, inciso X, da Constituição Federal assegura expressamente a revisão geral e anual dos vencimentos e subsídios, sem distinção quanto aos índices aplicáveis.

É o relatório.

3 Peça nº 14.
4 Peça nº 16.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Trata-se de processo que versa sobre a possibilidade de aplicação de revisão geral anual aos subsídios de agentes políticos municipais, matéria que, embora já tenha sido objeto de manifestações pretéritas por esta Corte de Contas, encontra-se atualmente submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Tema nº 1.192 de Repercussão Geral.

Em um primeiro momento, é importante trazer à tona os seguintes dispositivos constitucionais que versam sobre a remuneração dos agentes políticos, cujas normas possuem caráter de regulamentação da matéria, e que servem de base para a análise da possibilidade de revisão anual dos subsídios dos vereadores:

> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
> (...)
> VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:
> Art. 37.
> (...)
> X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.
> Art. 39.
> (...)
> § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Conforme se extrai dos autos, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 363/25-PGC, destacou expressamente que a controvérsia relativa à incidência da revisão geral anual sobre os subsídios de agentes políticos permanece pendente de definição pelo STF, tendo sido determinada pelo Ministro Relator, a suspensão nacional do processamento de todos os feitos que versem sobre a matéria, nos termos do art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil.

No mesmo sentido, esta Corte já enfrentou questão idêntica quando do julgamento do Acórdão nº 4.562/2024 – Tribunal Pleno. Naquela oportunidade, reconheceu-se que, embora existisse orientação histórica admitindo a aplicação da revisão geral anual aos subsídios de vereadores, a instauração do Tema nº 1.192 pelo Supremo Tribunal Federal, aliada à expressa determinação de suspensão dos processos correlatos, impunha a adoção de postura institucional pautada pela

cautela, pela segurança jurídica e pela observância obrigatória aos precedentes qualificados.

Ressaltou-se, naquele julgado, que a controvérsia submetida ao STF, embora tenha origem em leis municipais que tratam especificamente dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, possui alcance significativamente mais amplo, na medida em que envolve a interpretação conjunta dos arts. 29, incisos V e VI, 37, inciso X, e 39, § 4º, da Constituição Federal, dispositivos igualmente aplicáveis aos subsídios dos vereadores. Trata-se, portanto, de matéria com elevado potencial multiplicador, capaz de impactar a totalidade dos municípios, bem como de gerar decisões dissonantes caso não seja observada a diretriz de suspensão estabelecida pelo STF.

Diante desse cenário, eventual enfrentamento de mérito neste momento, com a fixação de entendimento definitivo por esta Corte, implicaria o risco de adoção de posicionamento que venha a se mostrar incompatível com a tese a ser futuramente firmada pelo Supremo Tribunal Federal, comprometendo a coerência do sistema de precedentes, a isonomia entre os jurisdicionados e a própria estabilidade das relações jurídicas.

Assim, à semelhança do encaminhamento conferido no Acórdão nº 4.562/2024 e em consonância com o entendimento manifestado pelo Ministério Público de Contas, revela-se juridicamente mais adequado o sobrestamento do presente feito, nos termos do art. 427 do Regimento Interno, até o julgamento definitivo do Recurso Extraordinário nº 1.344.400, Tema nº 1.192 da Repercussão Geral.

Por fim, destaca-se que o sobrestamento, longe de representar omissão decisória, constitui providência necessária para assegurar a observância ao precedente vinculante em formação, preservar a segurança jurídica e evitar a produção de efeitos normativos ou decisórios potencialmente conflitantes com a futura orientação do Supremo Tribunal Federal.

2.1 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo SOBRESTAMENTO do presente processo, até a deliberação final do Supremo Tribunal Federal no âmbito do Tema nº 1.192 da Repercussão Geral.

Ademais, em razão da Repercussão Geral atribuída pelo Supremo Tribunal Federal ao RE 1344400, que resultou na fixação do Tema nº 1192, ficam suspensos os entendimentos fixados por este Tribunal de Contas nos Acórdãos nº 328/2008 e nº 5537/2015 versando sobre a aplicabilidade da revisão geral anual aos subsídios dos vereadores, até o julgamento definitivo do referido recurso extraordinário.

Bem como, que a suspensão seja informada nos repertórios de jurisprudência desta Corte relativas à divulgação do teor dos citados Acórdãos nº 328/2008 e nº 5537/2015.

Após o trânsito em julgado, deverão os autos permanecer na 1ª Inspetoria de Controle Externo (1ª ICE), durante o período de sobrestamento, para acompanhamento do referido Tema 1192.

3 DA DECISÃO

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

I - SOBRESTAR o presente processo, até a deliberação final do Supremo Tribunal Federal no âmbito do Tema nº 1.192 da Repercussão Geral;

II - deliberar, em razão da Repercussão Geral atribuída pelo Supremo Tribunal Federal ao RE 1344400, que resultou na fixação do Tema nº 1192, que ficam suspensos os entendimentos fixados por este Tribunal de Contas nos Acórdãos nº 328/2008 e nº 5537/2015, versando sobre a aplicabilidade da revisão geral anual aos subsídios dos vereadores, até o julgamento definitivo do referido recurso extraordinário, bem como, que a suspensão seja informada nos repertórios de jurisprudência desta Corte relativas à divulgação do teor dos citados Acórdãos nº 328/2008 e nº 5537/2015;

III - deliberar, após o trânsito em julgado, que os autos deverão permanecer na 1ª Inspetoria de Controle Externo (1ª ICE), durante o período de sobrestamento, para acompanhamento do referido Tema 1192.

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

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

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

-IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

VEREADOR
SUBSÍDIOS - ALTERAÇÃO - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

PROCESSO N°	:	404105/25
ASSUNTO	:	CONSULTA
ENTIDADE	:	CÂMARA MUNICIPAL DE VITORINO
INTERESSADO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE VITORINO
RELATOR	:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO N° 706/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Vitorino. Subsídio de vereadores. Questionamento acerca da possibilidade de alteração durante a legislatura em curso para alcançar o valor do salário-mínimo. Princípio da anterioridade. Art. 29, inciso VI, da Constituição Federal. Regime constitucional do subsídio em parcela única. Impossibilidade de majoração remuneratória no curso do mandato. Inaplicabilidade automática do salário-mínimo aos agentes políticos. Necessidade de observância do momento constitucional e legalmente adequado para eventual adequação remuneratória. Questionamento acerca da possibilidade de complementação da contribuição previdenciária, com retroação ao exercício seguinte. Vereadores como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social. Subsídio fixado em valor inferior ao salário-mínimo. Consequências previdenciárias. Impossibilidade de complementação da contribuição mínima com recursos públicos. Assunção de obrigação pessoal do segurado. Aumento indireto de subsídio. Vedação constitucional. Ausência de fundamento legal para retroação. Resposta à Consulta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Vitorino, pela qual busca os seguintes esclarecimentos:

> 1 Existe a possibilidade de alterar o subsídio dos vereadores para esta legislatura, a fim de, alcançar o valor de um salário-mínimo; e (2) Sobre a possibilidade da complementação do valor de contribuição mínima mensal ao INSS dos subsídios dos Excelentíssimos Senhores Vereadores desta Casa de Leis. Se sim, os valores podem ser retroagidos a janeiro de 2025. Tendo em vista que os subsídios atuais dos vereadores não alcançam o valor do mínimo nacional vigente (peça 3).

Os autos vieram instruídos com Parecer técnico-jurídico (peça 4), elaborado pela assessoria jurídica da Câmara Municipal, que concluiu pela impossibilidade de alteração dos subsídios dos Vereadores no curso da atual legislatura, em razão da vedação prevista no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, segundo o qual a fixação da remuneração parlamentar deve ocorrer na legislatura anterior àquela em que produzirá efeitos.

O Parecer do órgão consulente mencionou, porém, o Relatório de Análise Técnica n.º 002/2025, debatido no âmbito do Ministério Público de Contas do Paraná,

pelo qual se debate o percentual mínimo a ser considerado para os subsídios nas próximas legislaturas, destacando, além disso, eventuais reflexos previdenciários decorrentes da fixação em patamar inferior ao mínimo contributivo, com possíveis prejuízos aos parlamentares (peça 4, fl. 4):

> 1 - Não Contagem de Tempo de Contribuição e Carência: O mês em que o subsídio (e a contribuição) for inferior ao salário-mínimo não será contabilizado para a aquisição de aposentadorias ou para a carência exigida em benefícios como auxílio-doença, salário maternidade ou aposentadoria por incapacidade permanente.
> 2 - Risco de Perda da Qualidade de Segurado: A qualidade de segurado é essencial para acessar os benefícios do INSS. Se o vereador tiver vários meses sem contribuições válidas (ou seja, abaixo do mínimo), ele pode perder a qualidade de segurado, ficando desprotegido em caso de necessidade.
> 3 - Impacto no Valor do Benefício Futuro: Mesmo que a situação seja regularizada, ter períodos longos com contribuições sobre valores muito baixos pode impactar negativamente a média dos salários de contribuição, resultando em um benefício de valor inferior no futuro.
> No caso concreto, os parlamentares estão diretamente prejudicados, visto que os vereadores que aprovaram os subsídios vigentes não observaram este detalhe, mas apenas o valor a ser pago a título de subsídio.

Em juízo de admissibilidade, recebi os autos por meio do Despacho n.º 698/25 – GCFSC (peça 8), e determinei o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública para a juntada de informação sobre a existência de prejulgado ou decisões reiteradas sobre o tema da Consulta, conforme dispõe o art. 313, § 2º, do Regimento Interno.

Seguindo o trâmite regimental, nos termos da Informação n.º 122/25 – SJB (peça 10), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para fins de cumprimento do disposto no art. 313, § 2º, da mesma norma, informou a existência de acórdãos, com e sem força normativa, que abordam o tema destes autos, em cuja instrução poderiam auxiliar: CONSULTA n.º 758392/2023, Acórdão n.º 4562/2024, Tribunal Pleno – TCEPR; CONSULTA n.º 273030/2009, Acórdão n.º 429/2019, Tribunal Pleno – TCEPR; CONSULTA n.º 453115/2016, Acórdão n.º 2829/2018, Tribunal Pleno - TCEPR; CONSULTA n.º 853925/2012, Acórdão n.º 3120/2013, Tribunal Pleno – TCEPR; CONSULTA n.º 160655/2011, Acórdão n.º 465/2012, Tribunal Pleno – TCEPR; CONSULTA n.º 93992/2009, Acórdão n.º 521/2009, Tribunal Pleno – TCEPR; CONSULTA n.º 530265/2007, Acórdão n.º 320/2008, Tribunal Pleno -TCEPR; CONSULTA n.º 208552/2005, Acórdão n.º 292/2007, Tribunal Pleno; Processo n.º 11534/19, Acórdão Consulta n.º 00026/2019, Plenário TCM-GO;

Pelo Despacho n.º 1328/25 – CGF (peça 14), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização, solicitando, ao final do julgamento, o retorno dos autos à unidade, considerando eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização (peça 14).

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, por meio da Instrução n.º 764/25, ao examinar o primeiro questionamento, relativo à possibilidade de alteração dos subsídios na legislatura em curso, entendeu que, uma vez iniciada

a legislatura, a lei que fixa os subsídios não pode ser alterada para produzir efeitos imediatos, sendo juridicamente inviável qualquer forma de majoração, adequação ou revisão dos valores durante o mandato, inclusive por meio de revisão geral anual, ainda que motivada por repercussões previdenciárias supervenientes.

Adicionalmente, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar ressaltou que, no exercício em que ocorre o pleito eleitoral, a Câmara deve observar não apenas a anterioridade, mas também a necessidade de que o ato fixador seja aprovado e publicado antes das eleições, em atenção aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade. Nesse sentido, consignou que a fixação após a realização do pleito (embora formalmente ainda dentro da legislatura em curso) ocorreria em contexto no qual já se conhece a composição política da legislatura seguinte, o que comprometeria a neutralidade institucional e, por isso, padeceria de vício de constitucionalidade, por violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade administrativa.

Quanto ao segundo questionamento, referente à incidência de contribuição previdenciária ao Regime Geral de Previdência Social sobre os subsídios dos Vereadores quando fixados em valor inferior ao salário-mínimo, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar esclareceu que os Vereadores são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, razão pela qual a contribuição previdenciária incide sobre os subsídios percebidos, independentemente do montante fixado em lei.

Além disso, consignou que, após a Emenda Constitucional n.º 103/2019, as contribuições incidentes sobre valores inferiores ao salário-mínimo não são consideradas válidas para fins de carência, tempo de contribuição e manutenção da qualidade de segurado, salvo hipótese de complementação, circunstância que pode acarretar prejuízos previdenciários aos parlamentares.

Por fim, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar observou que, embora inexista limite mínimo constitucional para a fixação dos subsídios dos Vereadores e não se configure ilegalidade na fixação de valores inferiores ao salário-mínimo, a situação revela impactos relevantes no âmbito previdenciário. Concluindo sua instrução, opinou pela resposta à presente Consulta da seguinte forma (peça 15, fls. 30 a 32):

> 1 Existe a possibilidade de alterar o subsídio dos vereadores para esta legislatura, a fim de, alcançar o valor de um salário-mínimo?
> R: Não, vez que a fixação dos subsídios dos agentes políticos somente poderá ocorrer atendendo o princípio da anterioridade e no exercício em que ocorre o pleito eleitoral, a fixação dos subsídios deve observar, além do princípio da anterioridade, estatuído no inciso V do art. 29 da Constituição Federal/1988, também o princípio da moralidade previsto constitucionalmente no art. 37, caput. Portanto, o ato fixador deve ser aprovado e publicado na legislatura anterior à que irá reger, antes das eleições. A fixação dos subsídios após a realização do pleito eleitoral configura violação aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, padecendo de vício de constitucionalidade.

2 Sobre a possibilidade da complementação do valor de contribuição mínima mensal ao INSS dos subsídios dos Excelentíssimos Senhores Vereadores desta Casa de Leis. Se sim, os valores podem ser retroagidos a janeiro de 2025. Tendo em vista que os subsídios atuais dos vereadores não alcançam o valor do mínimo nacional vigente.
R: Em sede administrativa, não é prudente que a Casa Legislativa complemente o valor de contribuição mínima mensal ao INSS dos subsídios dos Vereadores nesta legislatura e muito menos o faça de forma retroativa a janeiro de 2025, isto porque o referido dispêndio não terá embasamento legal, visto a obediência do pagamento do mínimo salarial para os vereadores tratar-se ainda uma construção interpretativa, não havendo jurisprudência firmada acerca da matéria. Toda a despesa pública deve ser precedida de planejamento onde constam as previsões legais, e a fixação dos subsídios dos vereadores envolve uma forma de cálculo complexa determinada pela CF. A complementação questionada importa em aumento, mesmo que indireto, do subsídio dos vereadores sem que tenham sido atendidos os preceitos e os princípios constitucionais que norteiam o tema.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas manifestou-se nos termos do Parecer n.º 382/25 – PGC (peça 16), da seguinte forma:

1 Quanto à possibilidade de alterar os subsídios dos vereadores nesta legislatura para alcançar o valor de um salário-mínimo
Não é possível promover qualquer majoração de subsídio durante a legislatura em curso, ainda que sob o argumento de equiparação ao salário-mínimo, por expressa vedação constitucional (art. 29, VI, da CF) e por afronta aos princípios da anterioridade, moralidade, impessoalidade e boa-fé administrativa. A elevação pretendida, seja direta ou indireta, constitui aumento remuneratório incompatível com o regime do subsídio em parcela única.
Além disso, não compete a este Tribunal de Contas fixar subsídios, estabelecer valores mínimos ou máximos, ou determinar parâmetros remuneratórios, porquanto inexiste competência normativa para tanto. A atuação desta Corte limita-se ao controle de legalidade e constitucionalidade formal e material, não lhe sendo permitido substituir o Poder Legislativo na tarefa de fixação dos subsídios.
Assim, caso o Poder Legislativo municipal e/ou seus integrantes considerem que a lei atualmente vigente fixou subsídios em patamar materialmente inconstitucional, seja por afronta ao art. 29, VI, da CF, seja por inadequação frente aos limites constitucionais caberá à própria Câmara Municipal, e não ao Tribunal de Contas, propor a ação judicial adequada perante o Poder Judiciário.
2 Quanto à possibilidade de o Município complementar, com recursos públicos, o valor da contribuição previdenciária mínima devida ao INSS pelos Vereadores, inclusive retroativamente a janeiro de 2025
A complementação pretendida é juridicamente inviável. Os Vereadores são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, por força do art. 12, I, "h", da Lei nº 8.212/1991, devendo arcar integralmente com sua quota-parte individual. Não existe fundamento legal que autorize o Município a suportar, total ou parcialmente, tal ônus.
Qualquer complementação realizada com recursos públicos configuraria aumento indireto de subsídio, violando o art. 29, VI, da Constituição Federal.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após análise das indagações formuladas e do conteúdo da instrução, verifica-se que as questões submetidas à consulta demandam respostas objetivas, à luz da Constituição Federal, da legislação de regência e da jurisprudência consolidada deste Tribunal. Considerados os limites constitucionais aplicáveis à fixação e à alteração dos subsídios dos Vereadores, bem como o regime jurídico-previdenciário a que se submetem os agentes políticos municipais, passo à análise das questões formuladas.

2.1 SOBRE A POSSIBILIDADE DE ALTERAR O SUBSÍDIO DOS VEREADORES PARA A LEGISLATURA EM CURSO, A FIM DE ALCANÇAR O VALOR DE UM SALÁRIO-MÍNIMO.

A primeira indagação submetida a exame consiste em verificar a possibilidade jurídica de alteração dos subsídios dos Vereadores, no curso da atual legislatura, com a finalidade de adequá-los ao patamar equivalente ao salário-mínimo nacional. A análise da matéria exige a observância do regime constitucional próprio da remuneração dos agentes políticos, especialmente no que se refere ao princípio da anterioridade da legislatura, à legalidade, à moralidade administrativa, à impessoalidade e à vedação de autoconcessão remuneratória.

A Constituição Federal, ao tratar da remuneração dos agentes políticos municipais, estabelece disciplina específica e própria. Os arts. 29, incisos V e VI, 37, inciso X, e 39, § 4º, da Constituição[1] dispõem que os subsídios dos Vereadores devem ser fixados pela respectiva Câmara Municipal em cada legislatura para vigorar na legislatura subsequente, sendo vedada qualquer alteração no curso do mandato. Tal modelo constitucional não constitui mera formalidade, mas garantia institucional voltada à preservação da impessoalidade, da ética pública e da legitimidade democrática das decisões legislativas.

1 Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
[...]
V - Subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º,
VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica.
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:
[...]
X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.
Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.
[...]
§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

A razão de ser do princípio da anterioridade reside justamente na necessidade de impedir que os próprios agentes políticos deliberem, direta ou indiretamente, sobre sua remuneração durante o exercício do mandato, o que comprometeria a moralidade administrativa e poderia gerar conflitos de interesse incompatíveis com o regime republicano. Assim, qualquer modificação que implique aumento real ou nominal do subsídio na legislatura em curso, ainda que justificada por fatores econômicos ou sociais, encontra óbice constitucional expresso.

Tal entendimento encontra respaldo na jurisprudência consolidada deste Tribunal de Contas, que, ao apreciar a Consulta sob os autos n.º 758392/2023 (Acórdão n.º 4562/2024 – Tribunal Pleno), reafirmou, segundo informou a unidade técnica (peça 15, fl. 4), que a fixação dos subsídios dos Vereadores deve observar rigorosamente o princípio da anterioridade, permanecendo válida por toda a legislatura, ainda que sobrevenha alteração do cenário fático, como a nova contagem populacional do Censo 2022.

Além disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou-se, ao longo dos anos, no sentido da impossibilidade de majoração dos subsídios de agentes políticos no curso da legislatura, independentemente da denominação atribuída ao instituto. O STF tem reiteradamente afirmado que revisões, recomposições, adequações ou equiparações que produzam efeitos financeiros imediatos configuram aumento remuneratório vedado pela Constituição. Nesse sentido, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1236916, de relatoria do Ministro Luiz Fux, aquele Tribunal declarou a inconstitucionalidade de leis municipais que promoveram a revisão de subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores na mesma legislatura, reafirmando a obrigatoriedade de observância da anterioridade.

No mesmo sentido, ao apreciar o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 1275788, o Supremo Tribunal Federal assentou que a majoração dos subsídios de agentes políticos durante o mandato eletivo viola frontalmente o texto constitucional, não sendo possível afastar tal vedação sob o argumento de recomposição inflacionária ou adequação a parâmetros econômicos. A Corte destacou que o regime de subsídio tem natureza jurídica própria e não se confunde com a remuneração dos servidores públicos submetidos ao art. 37, inciso X, da Constituição.

Mais recentemente, ao examinar pedidos de suspensão de liminar relacionados à matéria, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a estabilidade desse entendimento. No julgamento do Agravo Interno em Suspensão de Liminar n.º 1767, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, o Tribunal Pleno consignou que, embora a controvérsia relativa à revisão geral anual dos subsídios esteja submetida à sistemática da repercussão geral no Tema n.º 1192, permanece plenamente vigente a jurisprudência que veda a alteração remuneratória de agentes políticos no curso da legislatura. Na

mesma linha, o entendimento do STF nos Embargos de Declaração na Suspensão de Liminar n.º 1660 esclarece que a pendência de julgamento do tema não autoriza a adoção de soluções que contrariem os precedentes consolidados.

Ressalte-se que o fato de os subsídios atualmente fixados não alcançarem o valor do salário-mínimo nacional não tem o condão de afastar a aplicação do princípio da anterioridade. Ainda que o salário-mínimo represente garantia constitucional de proteção social, sua invocação não autoriza, por si só, a alteração dos subsídios na legislatura em curso, sob pena de relativização indevida de norma constitucional expressa. Eventual inadequação do valor fixado deve ser corrigida no momento constitucionalmente adequado, qual seja, na legislatura anterior àquela em que os subsídios irão produzir efeitos. Diante desse panorama normativo e jurisprudencial, a solução jurídica revela-se objetiva. Não se trata de juízo de conveniência ou oportunidade, mas de imposição decorrente do modelo constitucional vigente. Assim, à luz do texto constitucional, da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e de entendimento deste Tribunal de Contas, não se verifica possibilidade jurídica de alterar os subsídios dos vereadores na legislatura em curso.

E, para fins de evitar dúvidas subsequentes, entendo importante que este Tribunal aborde, com precisão, até quando pode ser validamente editado o ato de fixação dos subsídios para a legislatura subsequente.

Nesse sentido, não basta que a deliberação seja aprovada e publicada na legislatura anterior àquela em que produzirá efeitos: também deve respeitar as normas de finanças públicas que condicionam a validade de atos que impliquem aumento de despesa com pessoal, especialmente em final de mandato.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece um limite temporal para atos que aumentem despesas com pessoal ao final do mandato: no fim do mandato, não se pode aprovar ato que aumente gasto com pessoal, justamente para evitar que a gestão que está terminando deixe despesas permanentes para a gestão seguinte, sem tempo hábil de planejamento e adequação do orçamento.

Essa regra decorre do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal[2], que prevê ser nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão. Em outras palavras, não se trata apenas de recomendação de prudência, mas de uma vedação com consequência objetiva: se o aumento for aprovado nesse período final, o próprio ordenamento legal já o trata como inválido.

Destaque-se que, mesmo que o aumento só produza efeitos financeiros no exercício seguinte, para a Lei de Responsabilidade Fiscal, o ponto decisivo

2 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;

é o momento em que o ato é aprovado: se a Câmara aprova, nos 180 dias finais, uma norma que aumente despesas com pessoal, essa norma fica atingida pela vedação. Assim, ainda que a intenção seja fixar subsídios para a legislatura seguinte, a deliberação deve ocorrer fora desse período final, permitindo planejamento e previsibilidade para o orçamento do Município.

Desse modo, quando se fala em fixação de subsídios para a legislatura subsequente, é preciso observar dois marcos, cada qual com sua finalidade: de um lado, a Constituição exige que a fixação seja feita na legislatura anterior e em ambiente institucional adequado; de outro, a Lei de Responsabilidade Fiscal impede que aumentos sejam aprovados dentro dos 180 dias que antecedem o seu encerramento.

Ademais, impõe-se que tal deliberação ocorra antes da realização do pleito eleitoral. A finalidade da regra de anterioridade é justamente impedir que a definição remuneratória se dê em contexto no qual já haja plena ciência acerca do resultado das eleições e, portanto, sobre quem ocupará os cargos na legislatura seguinte, circunstância que fragiliza a neutralidade institucional e potencializa o risco de decisões orientadas por interesses circunstanciais. Trata-se de mecanismo de contenção concebido para resguardar a impessoalidade e a moralidade administrativa.

Se a fixação dos subsídios ocorrer após a realização das eleições, ainda que formalmente dentro da mesma legislatura, já estarão definidos os futuros ocupantes dos cargos, de modo que, embora o ato preserve feição geral e abstrata sob o prisma formal, torna-se materialmente vulnerável a direcionamentos, por se dar em ambiente no qual os destinatários podem ser concretamente identificados. Nessa circunstância, a deliberação perde a equidistância que deve marcar a fixação da remuneração dos agentes políticos, abrindo espaço para que a decisão seja tomada à luz de circunstâncias pessoais concretas.

É precisamente nesse ponto que incidem os princípios insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, especialmente os da moralidade e da impessoalidade. A moralidade administrativa exige que o exercício da função pública se dê em conformidade com padrões éticos e com a finalidade pública do ato, enquanto a impessoalidade veda a prática de atos direcionados a favorecer ou prejudicar pessoas ou grupos previamente identificáveis. Por isso, a eventual fixação do subsídio posteriormente ao pleito compromete essa neutralidade institucional, pois permite que a remuneração seja definida à luz de circunstância concreta já conhecida – o resultado eleitoral e a composição vindoura da legislatura.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a matéria no Recurso Extraordinário n.º 213.524/SP, reconheceu que a regra da anterioridade na fixação dos subsídios tem nítida finalidade de contenção institucional, destinada a evitar que a definição remuneratória ocorra em contexto que comprometa a neutralidade da decisão. No voto condutor, o Ministro Marco Aurélio assinalou que a alteração

remuneratória promovida pela Câmara Municipal deu-se em momento inoportuno, enfatizando a *mens legis* – a finalidade – da norma constitucional, segundo a qual a fixação deve ocorrer de forma equidistante de interesses pessoais e de circunstâncias concretas.

Ressaltou-se, em referida decisão, que a deliberação tomada após o pleito se distancia da finalidade constitucional da regra de anterioridade, pois passa a ocorrer com a ciência do resultado eleitoral e, consequentemente, da composição da legislatura subsequente. O STF reconheceu, desse modo, que a exigência prevista nos arts. 29, inciso VI, e 37 da Constituição não se limita a um marco temporal meramente formal, mas visa preservar a moralidade administrativa e impedir a fixação de subsídios em ambiente suscetível à contaminação por interesses circunstanciais.

Assim, a exigência de anterioridade não se limita a aspecto meramente cronológico, sendo verdadeira garantia institucional voltada à proteção do interesse público e à prevenção de conflitos entre o interesse pessoal do agente político e a função pública que exerce, razão pela qual a fixação realizada após o pleito eleitoral revela-se materialmente incompatível com o desenho constitucional da matéria.

Diante do exposto, proponho que a resposta ao item "1" da Consulta seja assim formulada:

1 Existe a possibilidade de alterar o subsídio dos Vereadores para esta legislatura, a fim de alcançar o valor de um salário-mínimo?

Resposta: A alteração do subsídio dos Vereadores na legislatura em curso, com a finalidade de alcançar o valor correspondente a 1 (um) salário-mínimo, mostra-se juridicamente inviável, por ausência de previsão constitucional e legal que autorize a majoração dos valores do subsídio durante o mandato em andamento.

Especificamente, a Constituição da República estabelece regime próprio para a remuneração dos Vereadores, impondo que os subsídios sejam fixados em uma legislatura para vigorar na subsequente, vedada a alteração no curso do mandato (art. 29, incisos V e VI, combinado com arts. 37, *caput*, e inciso X, e 39, § 4º). Trata-se de mecanismo de contenção institucional voltado a resguardar a moralidade e a impessoalidade, impedindo que agentes políticos deliberem, direta ou indiretamente, sobre a própria remuneração durante o exercício do mandato.

Além disso, para a fixação válida dos subsídios da legislatura subsequente, devem ser observados marcos temporais adicionais: (i) a deliberação deve ocorrer antes do pleito eleitoral, a fim de preservar a equidistância institucional; e (ii) não pode haver aprovação de ato que resulte aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, por força do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal".

2.2 DA POSSIBILIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA MÍNIMA INCIDENTE SOBRE OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES E DA EVENTUAL RETROATIVIDADE

A segunda indagação versa sobre a possibilidade de complementação do valor da contribuição mínima mensal ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) incidente sobre os subsídios dos Vereadores, bem como sobre a eventual retroação dos recolhimentos a janeiro do mesmo exercício (no caso, 2025, ano em que formulada a Consulta), tendo em vista que os subsídios percebidos não alcançam o valor do salário-mínimo nacional.

Diferentemente da primeira questão, o presente ponto não trata de majoração direta dos subsídios, mas dos reflexos previdenciários decorrentes da remuneração fixada.

Cumpre registrar, preliminarmente, que a presente análise é realizada em caráter geral e abstrato, compatível com a natureza das consultas submetidas a este Tribunal. A atividade consultiva tem caráter orientativo, não se destinando à apreciação de situações individualizadas ou casos concretos. Eventuais particularidades fáticas, que demandem análise probatória específica ou verificação de direitos subjetivos individualmente considerados, inserem-se na esfera de competência do Poder Judiciário, órgão constitucionalmente incumbido da solução definitiva de controvérsias concretas. Assim, as conclusões ora expostas devem ser compreendidas como diretrizes gerais de interpretação do ordenamento jurídico aplicável à matéria.

Os Vereadores são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, na condição de segurados empregados, nos termos do art. 12, inciso I, alínea "j", da Lei n.º 8.212/1991[3]. Nessa condição, estão sujeitos ao recolhimento de contribuições previdenciárias incidentes sobre o subsídio percebido, cabendo ao ente público a retenção da parte do segurado e o recolhimento da contribuição patronal.

Com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 103/2019, o sistema previdenciário sofreu alterações substanciais, especialmente no que se refere ao conceito de salário de contribuição mínimo. O art. 29 da referida Emenda[4],

3 Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:
I - como empregado:
[...]
j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

4 Art. 29. Até que entre em vigor lei que disponha sobre o § 14 do art. 195 da Constituição Federal, o segurado que, no somatório de remunerações auferidas no período de 1 (um) mês, receber remuneração inferior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição poderá:
I - complementar a sua contribuição, de forma a alcançar o limite mínimo exigido;
II - utilizar o valor da contribuição que exceder o limite mínimo de contribuição de uma competência em outra; ou
III - agrupar contribuições inferiores ao limite mínimo de diferentes competências, para aproveitamento em contribuições mínimas mensais.
Parágrafo único. Os ajustes de complementação ou agrupamento de contribuições previstos nos incisos I, II e III do caput somente poderão ser feitos ao longo do mesmo ano civil.

regulamentado pelo Decreto n.º 10.410/2020, passou a exigir que, para fins de carência, tempo de contribuição e manutenção da qualidade de segurado, a contribuição mensal seja igual ou superior ao valor do salário-mínimo. Assim, contribuições recolhidas sobre valores inferiores ao piso nacional podem não produzir efeitos previdenciários plenos, exigindo eventual complementação pelo próprio segurado, na forma da legislação previdenciária.

Nesse contexto, a fixação de subsídios em valor inferior ao salário-mínimo gera consequências previdenciárias relevantes, tais como a não contagem do período para fins de aposentadoria, impactos na manutenção da qualidade de segurado e reflexos no cálculo de benefícios futuros. Tais efeitos foram analisados nas manifestações técnicas constantes dos autos, os quais evidenciam os potenciais prejuízos à proteção previdenciária dos agentes políticos submetidos a essa situação.

Sob o prisma constitucional, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o regime de subsídio não afasta, por si só, a incidência de garantias sociais mínimas. No julgamento do Recurso Extraordinário n.º 650.898, aquela Corte assentou que determinados direitos sociais podem ser aplicáveis aos agentes políticos, desde que haja previsão legal.

Todavia, não se mostra juridicamente possível que a Câmara Municipal complemente, com recursos públicos, o valor mínimo da contribuição mensal ao Regime Geral de Previdência Social incidente sobre os subsídios dos Vereadores. Isso porque os agentes políticos municipais são enquadrados como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, cabendo-lhes arcar com sua contribuição previdenciária individual, calculada sobre a remuneração efetivamente percebida.

A legislação previdenciária não autoriza o Município — seja o Poder Executivo, seja o Poder Legislativo — a assumir, total ou parcialmente, a contribuição devida pelo segurado obrigatório. Assim, ainda que o subsídio fixado não alcance o valor do salário-mínimo nacional, inexiste base legal que permita a complementação da contribuição mínima ao INSS com recursos públicos, sob pena de afronta direta ao princípio da legalidade, que rege a atuação da Administração Pública.

Além disso, eventual complementação da contribuição previdenciária pelo ente municipal produziria efeitos financeiros equivalentes à majoração do subsídio, uma vez que reduziria o ônus pessoal suportado pelo Vereador, resultando em vantagem econômica indireta. Tal circunstância caracteriza aumento indireto da remuneração dos agentes políticos, vedado pelo art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, que estabelece regras rígidas para a fixação e alteração dos subsídios dos Vereadores, especialmente no curso da legislatura.

Destaca-se, além disso, que esta conclusão decorre da interpretação sistemática das normas constitucionais e infraconstitucionais atualmente vigentes, não cabendo a este Tribunal inovar na ordem jurídica, criar hipóteses de custeio não previstas

em lei ou reconhecer direitos não expressamente estabelecidos no ordenamento. A atuação do Tribunal de Contas limita-se ao controle da legalidade, legitimidade e regularidade da gestão pública, devendo eventuais alterações de regime jurídico ou reconhecimento de direitos subjetivos decorrer de previsão legislativa específica ou de decisão judicial.

Por consequência lógica, também não se admite a retroação de eventual complementação a janeiro do exercício (no caso da Consulta, 2025). A ausência de fundamento legal impede não apenas a instituição da despesa, mas igualmente sua aplicação retroativa. Ademais, a realização de despesa pública sem autorização legal específica e sem prévia previsão orçamentária viola os princípios do planejamento, da legalidade e da responsabilidade fiscal, que condicionam toda atuação administrativa.

Conclui-se, portanto, que não é possível a complementação, pelo Poder Legislativo municipal, do valor da contribuição mínima mensal ao Regime Geral da Previdência (INSS) incidente sobre os subsídios dos Vereadores, nem tampouco sua retroação, ainda que os subsídios atualmente fixados não alcancem o valor do salário-mínimo nacional.

Diante do exposto, proponho que a resposta ao item "2" da Consulta seja assim formulada:

2 Há possibilidade de complementação do valor da contribuição mínima mensal ao INSS incidente sobre os subsídios dos Vereadores, bem como sua retroação a janeiro de 2025, considerando que os subsídios atuais não alcançam o valor do salário-mínimo nacional?

Resposta: A complementação, com recursos públicos, do valor da contribuição mínima mensal ao Regime Geral de Previdência Social incidente sobre os subsídios dos Vereadores, assim como a retroação de valores a janeiro de 2025 (ou, em tese, a janeiro de qualquer exercício), mostra-se juridicamente inviável no âmbito administrativo.

Tal medida carece de fundamento legal e implicaria assunção, pelo ente público, de indevida obrigação previdenciária de natureza pessoal do segurado obrigatório, em prejuízo ao princípio da legalidade administrativa. Ademais, eventual complementação com recursos públicos produziria efeitos financeiros equivalentes à majoração indireta dos subsídios dos agentes políticos, em desacordo com o regime constitucional de fixação remuneratória previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição da República.

Registre-se, além disso, que toda despesa pública deve observar prévio planejamento, previsão legal e disponibilidade orçamentária, nos termos dos princípios que regem a Administração Pública e das normas de responsabilidade fiscal.

2.3 VOTO

Diante do exposto, considerando os quesitos apresentados na fundamentação, bem como as manifestações técnicas constantes dos autos, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta e, no mérito, pela resposta aos quesitos formulados nos seguintes termos:

1 Existe a possibilidade de alterar o subsídio dos Vereadores para esta legislatura, a fim de alcançar o valor de um salário-mínimo?

Resposta: A alteração do subsídio dos Vereadores na legislatura em curso, com a finalidade de alcançar o valor correspondente a 1 (um) salário-mínimo, mostra-se juridicamente inviável, por ausência de previsão constitucional e legal que autorize a majoração dos valores do subsídio durante o mandato em andamento.

Especificamente, a Constituição da República estabelece regime próprio para a remuneração dos Vereadores, impondo que os subsídios sejam fixados em uma legislatura para vigorar na subsequente, vedada a alteração no curso do mandato (art. 29, incisos V e VI, combinado com arts. 37, *caput*, e inciso X, e 39, § 4º). Trata-se de mecanismo de contenção institucional voltado a resguardar a moralidade e a impessoalidade, impedindo que agentes políticos deliberem, direta ou indiretamente, sobre a própria remuneração durante o exercício do mandato.

Além disso, para a fixação válida dos subsídios da legislatura subsequente, devem ser observados marcos temporais adicionais: (i) a deliberação deve ocorrer antes do pleito eleitoral, a fim de preservar a equidistância institucional; e (ii) não pode haver aprovação de ato que resulte aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, por força do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2 Há possibilidade de complementação do valor da contribuição mínima mensal ao INSS incidente sobre os subsídios dos Vereadores, bem como sua retroação a janeiro de 2025, considerando que os subsídios atuais não alcançam o valor do salário-mínimo nacional?

Resposta: A complementação, com recursos públicos, do valor da contribuição mínima mensal ao Regime Geral de Previdência Social incidente sobre os subsídios dos Vereadores, assim como a retroação de valores a janeiro de 2025 (ou, em tese, a janeiro de qualquer exercício), mostra-se juridicamente inviável no âmbito administrativo.

Tal medida carece de fundamento legal e implicaria assunção, pelo ente público, de indevida obrigação previdenciária de natureza pessoal do segurado obrigatório, em prejuízo ao princípio da legalidade administrativa. Ademais, eventual complementação com recursos públicos produziria efeitos financeiros equivalentes à majoração indireta dos subsídios dos agentes políticos, em desacordo com o

regime constitucional de fixação remuneratória previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição da República.

Registre-se, além disso, que toda despesa pública deve observar prévio planejamento, previsão legal e disponibilidade orçamentária, nos termos dos princípios que regem a Administração Pública e das normas de responsabilidade fiscal.

Decorrido o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de sua atribuição definida no art. 175-D, § 2°, do Regimento Interno.

Em seguida, encaminhem-se os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e eventuais providências no âmbito de suas atribuições institucionais.

Após, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 398, § 1°, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno[5].

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER, considerando os quesitos apresentados na fundamentação, bem como as manifestações técnicas constantes dos autos, da presente Consulta e, no mérito, pela resposta aos quesitos formulados nos seguintes termos:

I - Existe a possibilidade de alterar o subsídio dos Vereadores para esta legislatura, a fim de alcançar o valor de um salário-mínimo?

Resposta: A alteração do subsídio dos Vereadores na legislatura em curso, com a finalidade de alcançar o valor correspondente a 1 (um) salário-mínimo, mostra-se juridicamente inviável, por ausência de previsão constitucional e legal que autorize a majoração dos valores do subsídio durante o mandato em andamento;

Especificamente, a Constituição da República estabelece regime próprio para a remuneração dos Vereadores, impondo que os subsídios sejam fixados em uma legislatura para vigorar na subsequente, vedada a alteração no curso do mandato (art. 29, incisos V e VI, combinado com arts. 37, *caput*, e inciso X, e 39, § 4°). Trata-se de mecanismo de contenção institucional voltado a resguardar a moralidade e a impessoalidade, impedindo que agentes políticos deliberem, direta ou indiretamente, sobre a própria remuneração durante o exercício do mandato;

5 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)
§ 1° Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)
Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução n° 24/2010) (...)
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

Além disso, para a fixação válida dos subsídios da legislatura subsequente, devem ser observados marcos temporais adicionais: (i) a deliberação deve ocorrer antes do pleito eleitoral, a fim de preservar a equidistância institucional; e (ii) não pode haver aprovação de ato que resulte aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, por força do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II - Há possibilidade de complementação do valor da contribuição mínima mensal ao INSS incidente sobre os subsídios dos Vereadores, bem como sua retroação a janeiro de 2025, considerando que os subsídios atuais não alcançam o valor do salário-mínimo nacional?

Resposta: A complementação, com recursos públicos, do valor da contribuição mínima mensal ao Regime Geral de Previdência Social incidente sobre os subsídios dos Vereadores, assim como a retroação de valores a janeiro de 2025 (ou, em tese, a janeiro de qualquer exercício), mostra-se juridicamente inviável no âmbito administrativo;

Tal medida carece de fundamento legal e implicaria assunção, pelo ente público, de indevida obrigação previdenciária de natureza pessoal do segurado obrigatório, em prejuízo ao princípio da legalidade administrativa. Ademais, eventual complementação com recursos públicos produziria efeitos financeiros equivalentes à majoração indireta dos subsídios dos agentes políticos, em desacordo com o regime constitucional de fixação remuneratória previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição da República;

Registre-se, além disso, que toda despesa pública deve observar prévio planejamento, previsão legal e disponibilidade orçamentária, nos termos dos princípios que regem a Administração Pública e das normas de responsabilidade fiscal;

III - encaminhar, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito de sua atribuição definida no art. 175-D, § 2º, do Regimento Interno;

IV - encaminhar à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência e eventuais providências no âmbito de suas atribuições institucionais;

V - determinar a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento nos termos dos artigos 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno[6].

6 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) (...)
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

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

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

Plenário Virtual, 26 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei nº 15.371, de 31 de março de 2026 Publicada no DOU de 1 abr. 2026	Dispõe sobre a licença-paternidade; institui o salário-paternidade no âmbito da Previdência Social; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991 (Lei Orgânica da Seguridade Social), 8.213, de 24 de julho de 1991, e 11.770, de 9 de setembro de 2008.
Lei nº 15.370, de 31 de março de 2026 Publicada no DOU de 1 abr. 2026	Institui o Selo de Engenharia ou Arquitetura Solidária, destinado às empresas e aos profissionais de engenharia, arquitetura ou ramo da construção civil que executarem ou financiarem projetos para atendimento de comunidades carentes, originárias ou tradicionais, de mutuários e de proprietários de imóveis, nos termos que especifica.
Lei nº 15.369, de 31 de março de 2026 Publicada no DOU de 1 abr. 2026	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para definir a extensão da oferta de educação infantil em creches e pré-escolas pelos Municípios às zonas urbanas e rurais.
Lei nº 15.364, de 26 de março de 2026 Publicada no DOU de 27 mar. 2026	Altera a Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, e a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, para aprimorar e fomentar o microcrédito e as microfinanças.
Lei nº 15.363, de 26 de março de 2026 Publicada no DOU de 27 mar. 2026	Altera o art. 45-A da Lei nº 8.212 e o art. 96 da Lei nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para dispensar do pagamento de multa para contagem recíproca de tempo de serviço o segurado que tenha exercido atividade dispensada do registro previdenciário obrigatório.
Lei nº 15.360, de 25 de março de 2026 Publicada no DOU de 26 mar. 2026	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre condições mínimas das escolas públicas de educação básica.
Lei nº 15.359, de 24 de março de 2026 Publicada no DOU de 25 mar. 2026	Estabelece o sistema brasileiro de apoio oficial ao crédito à exportação e altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, e a Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001.
Lei nº 15.358, de 24 de março de 2026 Publicada no DOU de 25 mar. 2026	Institui o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil (Lei Raul Jungmann); tipifica os crimes de domínio social estruturado e de favorecimento ao domínio social estruturado; e altera os Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e as Leis nºs 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 11.343, de 23 de agosto de 2006, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 9.613, de 3 de março de 1998, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) ; 13.756, de 12 de dezembro de 2018; e 14.790, de 29 de dezembro de 2023.
Lei nº 15.357, de 20 de março de 2026 Publicada no DOU de 23 mar. 2026	Altera a Lei nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Controle Sanitário do Comércio de Drogas, Medicamentos, Insumos Farmacêuticos e Correlatos, e dá outras Providências, para dispor sobre a comercialização de medicamentos em farmácia ou drogaria instalada na área de venda de supermercados.

Lei nº 15.353, de 8 de março de 2026 Publicada no DOU de 8 mar. 2026	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever a presunção absoluta de vulnerabilidade da vítima do crime de estupro de vulnerável e para estabelecer a aplicação das penas desse crime independentemente da experiência sexual da vítima ou da ocorrência de gravidez resultante do estupro.
Lei nº 15.348, de 13 de fevereiro de 2026 Publicada no DOU de 13 fev. 2026	Altera a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, para modificar a denominação do Auxílio Gás dos Brasileiros para Auxílio Gás do Povo, criar modalidades de operacionalização do auxílio e instituir o Programa Nacional de Acesso ao Cozimento Limpo; e altera as Leis nºs 8.176, de 8 de fevereiro de 1991, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 13.203, de 8 de dezembro de 2015, 14.601, de 19 de junho de 2023, e 14.871, de 28 de maio de 2024.
Lei nº 15.344, de 12 de janeiro de 2026 Publicada no DOU de 13 jan. 2026	Institui a Política Nacional de Indução à Docência na Educação Básica - Mais Professores para o Brasil.
Lei nº 15.343, de 9 de janeiro de 2026 Publicada no DOU de 12 jan. 2026	Altera a Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, para ampliar as hipóteses de destinação não onerosa de imóveis não operacionais do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, geridos pela Secretaria do Patrimônio da União.
Lei nº 15.337, de 8 de janeiro de 2026 Publicada no DOU de 9 jan. 2026	Altera a Lei nº 13.710, de 24 de agosto de 2018 (Política Nacional de Incentivo à Produção de Cacau de Qualidade), para promover a ampliação do mercado do cacau e o fomento da produtividade e da produção sustentável do cacaueiro no Brasil.
Lei nº 15.336, de 8 de janeiro de 2026 Publicada no DOU de 9 jan. 2026	Altera a Lei nº 14.232, de 28 de outubro de 2021, para determinar a publicação periódica de relatórios do Registro Unificado de Dados e Informações sobre Violência contra as Mulheres.
Lei nº 15.333, de 7 de janeiro de 2026 Publicada no DOU de 8 jan. 2026	Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para incluir diretriz de política urbana relativa à construção, instalação, sinalização, higienização e conservação de equipamentos de uso coletivo.
Lei nº 15.329, de 7 de janeiro de 2026 Publicada no DOU de 8 jan. 2026	Altera o Decreto-Lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968, para dispor sobre a responsabilidade pela retenção e pelo recolhimento do Imposto sobre a Renda na fonte incidente sobre os juros remetidos para o exterior devidos em razão da compra de bens a prazo.
Lei nº 15.327, de 6 de janeiro de 2026 Publicada no DOU de 7 jan. 2026	Veda descontos relativos a mensalidades associativas nos benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); estabelece busca ativa a beneficiários lesados em decorrência de descontos indevidos e prevê o seu ressarcimento; e altera o Decreto-Lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941, para disciplinar o sequestro de bens por crimes que envolvam descontos indevidos nos benefícios do INSS, a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para assegurar a proteção de dados pessoais, e as Leis nºs 10.820, de 17 de dezembro de 2003, e 12.213, de 20 de janeiro de 2010.
Lei nº 15.326, de 6 de janeiro de 2026 Publicada no DOU de 7 jan. 2026	Altera a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, para incluir os professores da educação infantil como profissionais do magistério, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para definir professores da educação infantil.
Lei nº 15.324, de 6 de janeiro de 2026 Publicada no DOU de 7 jan. 2026	Altera as Leis nºs 9.472, de 16 de julho de 1997, e 9.295, de 19 de julho de 1996, para assegurar a prestação dos serviços de telecomunicações por cooperativas.

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar nº 229, de 30 de março de 2026 Publicado no DOU de 31 mar. 2026	Dispõe sobre regras relativas a benefícios tributários e despesas obrigatórias no exercício de 2026.
Lei Complementar nº 228, de 19 de março de 2026 Publicado no DOU de 20 mar. 2026	Dispõe sobre a redução de alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a indústria química e petroquímica, e altera as Leis nºs 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 10.865, de 30 de abril de 2004.
Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026 Publicado no DOU de 14 jan. 2026	Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos; institui normais gerais relativas ao Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, a Lei nº 10.893, de 13 julho de 2004, a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, a Lei Complementar nº 192, de 11 de março de 2022, a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, o Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga dispositivos da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001.
Lei Complementar nº 226, de 12 de janeiro de 2026 Publicado no DOU de 13 jan. 2026	Altera a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, para prever a autorização de pagamentos retroativos de anuênio, triênio, quinquênio, sexta-parte, licença-prêmio e demais mecanismos equivalentes ao quadro de pessoal de entes federativos que decretaram estado de calamidade pública decorrente da pandemia da covid-19.
Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026 Publicado no DOU de 9 jan. 2026	Institui o Código de Defesa do Contribuinte.

1.3 DECRETOS

Decreto nº 12.917, de 31 de março de 2026 Publicado no DOU de 1 abr. 2026	Altera o Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005, que regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos.
Decreto nº 12.915, de 30 de março de 2026 Publicado no DOU de 31 mar. 2026	Altera o Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018, que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica.
Decreto nº 12.889, de 24 de março de 2026 Publicado no DOU de 25 mar. 2026	Regulamenta a Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, que cria o Fundo Garantia-Safra e institui o Benefício Garantia-Safra.
Decreto nº 12.884, de 19 de março de 2026 Publicado no DOU de 19 mar. 2026	Dispõe sobre a antecipação do abono anual devido aos segurados e aos dependentes da Previdência Social no ano de 2026.
Decreto nº 12.883, de 19 de março de 2026 Publicado no DOU de 19 mar. 2026	Altera o Decreto nº 12.878, de 13 de março de 2026, para especificar regras sobre o preço de comercialização e para definir diretrizes sobre parâmetros de mercado a serem aplicados na metodologia do preço de referência do óleo diesel de uso rodoviário.

Decreto nº 12.880, de 18 de março de 2026 Publicado no DOU de 18 mar. 2026	Regulamenta a Lei n ° 15.211, de 17 de setembro de 2025, que dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais, e institui a Política Nacional de Promoção e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente no Ambiente Digital.
Decreto nº 12.878, de 13 de março de 2026 Publicado no DOU de 13 mar. 2026	Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 1.340, de 12 de março de 2026, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica à comercialização de óleo diesel de uso rodoviário no território nacional por produtores e importadores de óleo diesel e altera a Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999.
Decreto nº 12.877, de 12 de março de 2026 Publicado no DOU de 13 mar. 2026	Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.
Decreto nº 12.876, de 12 de março de 2026 Publicado no DOU de 12 mar. 2026	Regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para estabelecer medidas de proteção ao consumidor no mercado de combustíveis líquidos e de gás liquefeito de petróleo, especialmente quanto à transparência na divulgação de preços e às condições de oferta desses produtos, com vistas a prevenir e coibir práticas abusivas na sua comercialização.
Decreto nº 12.875, de 12 de março de 2026 Publicado no DOU de 12 mar. 2026	Altera o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, para reduzir as alíquotas da Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins incidentes sobre a importação e a comercialização de óleo diesel.
Decreto nº 12.866, de 4 de março de 2026 Publicado no DOU de 4 mar. 2026	Regulamenta a investigação e a aplicação de medidas de salvaguardas bilaterais previstas em acordos de livre comércio ou que contemplem preferência tarifária.
Decreto nº 12.861, de 27 de fevereiro de 2026 Publicado no DOU de 2 mar. 2026	Regulamenta a Lei Complementar nº 222, de 26 de novembro de 2025, que dispõe sobre condições e limites para a concessão, a ampliação ou a prorrogação de incentivos fiscais ao esporte.
Decreto nº 12.845, de 10 de fevereiro de 2026 Publicado no DOU de 11 fev. 2026	Altera o Decreto nº 7.393, de 15 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180.
Decreto nº 12.839, de 4 de fevereiro de 2026 Publicado no DOU de 5 fev. 2026	Institui o Comitê Interinstitucional de Gestão do Pacto Brasil entre os Três Poderes para Enfrentamento do Feminicídio.
Decreto nº 12.817, de 19 de janeiro de 2026 Publicado no DOU de 20 jan. 2026	Dispõe sobre a qualificação das Instituições Comunitárias de Educação Superior e a celebração de Termos de Parceria com o Poder Público.
Decreto nº 12.816, de 16 de janeiro de 2026 Publicado no DOU de 19 jan. 2026	Dispõe sobre índices de representação no exterior para funções exercidas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 LEIS ORDINÁRIAS

Lei nº 23.094, de 27 de março de 2026 Publicada no D.O.E. de 27 mar. 2026	Altera a Lei nº 22.130, de 9 de setembro de 2024, que dispõe sobre a criação da Consolidação das Leis de Defesa do Consumidor do Estado do Paraná.

Lei nº 23.086, de 27 de março de 2026 Publicada no D.O.E. de 27 mar. 2026	Dispõe sobre a exclusão de informações relativas à lotação de servidoras, sob o alcance de medidas protetivas determinadas pelo Poder Judiciário, do Portal da Transparência do Governo do Estado do Paraná.
Lei nº 23.078, de 20 de março de 2026 Publicada no D.O.E. de 20 mar. 2026	Altera a Lei nº 21.926, de 11 de abril de 2024, que consolida a legislação paranaense relativa aos Direitos da Mulher, criando o Código Estadual da Mulher Paranaense.
Lei nº 23.077, de 20 de março de 2026 Publicada no D.O.E. de 20 mar. 2026	Dispõe sobre o sistema integrado de informações sobre a violência contra a mulher no Estado do Paraná.
Lei nº 23.022, de 11 de março de 2026 Publicada no D.O.E. de 11 mar. 2026	Altera a Lei nº 21.926, de 11 de abril de 2024, que consolida a legislação paranaense relativa aos Direitos da Mulher, criando o Código Estadual da Mulher Paranaense.
Lei nº 22.973, de 12 de fevereiro de 2026 Publicada no D.O.E. de 12 fev. 2026	Institui a Campanha Permanente Orienta Paraná de orientação vocacional e profissional para estudantes do ensino médio das redes pública e privada do Estado do Paraná, e dá outras providências.
Lei nº 22.970, de 23 de janeiro de 2026 Publicada no D.O.E. de 23 jan. 2026	Dispõe sobre a atuação estratégica da Defensoria Pública em proteção às pessoas vulneráveis em situação de crise e prevenção a desastres socioambientais, e dá outras providências.
Lei nº 22.969, de 23 de janeiro de 2026 Publicada no D.O.E. de 23 jan. 2026	Autoriza o Defensor Público-Geral do Estado a realizar pagamento para perito indicado para atuar em processo judicial ou administrativo, em que haja parte beneficiária da assistência jurídica gratuita usuária dos serviços da Defensoria Pública do Estado do Paraná, e dá outras providências.
Lei nº 22.967, de 23 de janeiro de 2026 Publicada no D.O.E. de 23 jan. 2026	Dispõe sobre o recolhimento e a destinação final ambientalmente adequada de colchões usados.

2.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar nº 291, de 27 de março de 2026 Publicada no D.O.E. de 27 mar. 2026	Altera a Lei Complementar nº 154, de 10 de janeiro de 2013, que institui o Fundo Especial de Modernização da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

2.3 DECRETOS

Decreto nº 13.102, de 30 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 30 mar. 2026	Regulamenta os critérios para designação e dispensa da Função Privativa Transitória – FPT, instituída pela Lei nº 17.430, de 20 de dezembro de 2012, alterada pela Lei nº 22.884, de 9 de dezembro de 2025.
Decreto nº 13.101, de 30 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 30 mar. 2026	Regulamenta a Lei nº 22.889, de 9 de dezembro de 2025, que institui o Fundo Estratégico do Estado do Paraná.
Decreto nº 13.016, de 19 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 19 mar. 2026	Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado da Cultura e adota outras providências.

Decreto nº 13.012, de 19 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 19 mar. 2026	Altera o Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, que regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
Decreto nº 12.958, de 11 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 11 mar. 2026	Altera o Regulamento do ICMS com o objetivo de corrigir a "colagem" de dispositivo do Regulamento do ICMS de Santa Catarina, referente à concessão de crédito presumido a estabelecimento fabricante de queijos tipo prato e mussarela, nas saídas internas destinadas a estabelecimento industrial, beneficiador ou empacotador.
Decreto nº 12.957, de 11 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 11 mar. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar o Convênio ICMS 21/2026, que prorroga a vigência de desonerações tributárias, nos termos que especifica.
Decreto nº 12.956, de 11 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 11 mar. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar o Convênio ICMS nº 5, de 27 de janeiro de 2026, a fim de prever a isenção do imposto nas operações internas com cimento destinado à pavimentação de estradas e vias públicas no Estado do Paraná.
Decreto nº 12.955, de 11 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 11 mar. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar os Convênios ICMS 76, de 4 de julho de 2025, e 131, de 3 de outubro de 2025, que tratam do regime de tributação monofásica do ICMS a ser aplicado nas operações com combustíveis.
Decreto nº 12.926, de 10 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 10 mar. 2026	Institui o Programa de Avaliação de Produtos, Serviços e Soluções para Segurança Pública e adota outras providências.
Decreto nº 12.924, de 10 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 10 mar. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para excluir os aparelhos celulares e cartões inteligentes do rol de mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária.
Decreto nº 12.878, de 4 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 4 mar. 2026	Altera o Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, para dispor sobre a regulamentação do uso de plataformas eletrônicas privadas nas licitações realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.
Decreto nº 12.877, de 4 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 4 mar. 2026	Institui o Sistema de Excelência em Liderança Orçamentária – SELO Paraná, no âmbito da Administração Pública Estadual, e adota outras providências.
Decreto nº 12.863, de 2 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 2 mar. 2026	Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado da Inovação e Inteligência Artificial e adota outras providências.
Decreto nº 12.862, de 2 de março de 2026 Publicado no D.O.E. de 2 mar. 2026	Regulamenta a Lei nº 22.189, de 13 de novembro de 2024, que institui o Programa Paraná Amigo da Pessoa Idosa.
Decreto nº 12.828, de 27 de fevereiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 27 fev. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar o Convênio ICMS 89/2025, que trata do ICMS incidente no desembaraço aduaneiro de mercadoria ou bem importado sob o Regime Especial de Admissão Temporária, para excluir os produtos eletrônicos, eletroeletrônicos e eletrodomésticos do rol de mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária e adota outras providências.
Decreto nº 12.821, de 26 de fevereiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 26 fev. 2026	Institui o Comitê Estadual de Gestão Estratégica de Obras Públicas, órgão colegiado de natureza consultiva e de coordenação estratégica, voltado à coordenação estratégica, ao monitoramento e à formulação de diretrizes gerais aplicáveis às obras públicas no Estado do Paraná, e adota outras providências.

Decreto nº 12.819, de 26 de fevereiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 26 fev. 2026	Dispõe sobre o Comitê Permanente de Governança Climática, no âmbito do Estado do Paraná.
Decreto nº 12.799, de 26 de fevereiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 26 fev. 2026	Altera o Decreto nº 9.541, de 10 de abril de 2025, que dispõe sobre normas gerais para o licenciamento ambiental no Estado do Paraná.
Decreto nº 12.667, de 6 de fevereiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 6 fev. 2026	Altera o Regulamento do ICMS para "colagem" de dispositivo constante no Regulamento do ICMS de Santa Catarina, referente à concessão de crédito presumido a estabelecimento fabricante de queijos tipo prato e mussarela, nas saídas internas destinadas a estabelecimento industrial, beneficiador ou empacotador.
Decreto nº 12.665, de 5 de fevereiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 5 fev. 2026	Regulamenta a oferta educacional para pessoas em privação de liberdade, no âmbito dos atendimentos realizados em Centros de Socioeducação e Estabelecimentos Prisionais, ou similares.
Decreto nº 12.664, de 5 de fevereiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 5 fev. 2026	Regulamenta o art. 3º da Lei nº 20.541 de 20 de abril de 2021, que dispõe sobre o Sistema Paranaense de Inovação com o objetivo de incentivar o desenvolvimento sustentável do Estado pela inovação, pesquisa científica e tecnológica em ambiente produtivo, estimulando programas e projetos, articulado com o setor público e privado.
Decreto nº 12.662, de 5 de fevereiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 5 fev. 2026	Regulamenta a regularização fundiária das ilhas fluviais de domínio do Estado do Paraná no âmbito do Programa Regulariza Paraná, instituído pela Lei nº 22.191, de 18 de novembro de 2024, e adota outras providências.
Decreto nº 12.556, de 28 de janeiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 28 jan. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para incluir na regra de diferimento as operações com urucum (semente colorífica) e ração animal, concentrado e suplemento, de uso na piscicultura.
Decreto nº 12.456, de 16 de janeiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 16 jan. 2026	Dispõe sobre a transferência de adolescentes apreendidos em flagrante de ato infracional ou em virtude de mandado judicial, para os Centros de Socioeducação com Abrigamento Provisório.
Decreto nº 12.430, de 14 de janeiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 14 jan. 2026	Altera o Decreto nº 7.855, de 6 de novembro de 2024, que regulamenta a Lei nº 21.860, de 15 de dezembro de 2023, para permitir a desistência de transação para celebração de novo acordo e dá outras providências.
Decreto nº 12.429, de 14 de janeiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 14 jan. 2026	Dispõe sobre a Programação Financeira e Cronograma de desembolso, de que trata o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, para o exercício de 2026.
Decreto nº 12.428, de 14 de janeiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 14 jan. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar o Convênio ICMS 101, de 4 de julho de 2025, que altera o Convênio ICMS 134, de 9 de dezembro de 2016, o qual dispõe sobre o fornecimento de informações prestadas por instituições e intermediadores financeiros e de pagamento, integrantes ou não do Sistema de Pagamentos Brasileiro - SPB.
Decreto nº 12.427, de 14 de janeiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 14 jan. 2026	Altera o Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871, de 29 de setembro de 2017, para internalizar os Ajustes SINIEF 13, 15, 22, 23, 28, 29 e 30/2025, que atualizam as disposições sobre documentos fiscais, e adota outras providências.
Decreto nº 12.399, de 9 de janeiro de 2026 Publicado no D.O.E. de 9 jan. 2026	Altera o Decreto nº 10.163 de 3 de fevereiro de 2022, que regulamenta a concessão da subvenção econômica autorizada pela Lei nº 20.165, de 2 de abril de 2020.

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

Instrução Normativa nº 202, de 12 de fevereiro de 2026 Publicada no D.E.T.C. de 20 fev. 2026	Estabelece o escopo e dispõe sobre o processo de análise para as Prestações de Contas Anuais das entidades da Administração Indireta municipal do exercício financeiro de 2025, e dá outras providências.
Instrução Normativa nº 201, de 12 de fevereiro de 2026 Publicada no D.E.T.C. de 20 fev. 2026	Dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise das Prestações de Contas das Entidades Estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, relativas ao exercício de 2025, nos termos dos arts. 220 a 223 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.

3.2 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

Instrução de Serviço nº 195, de 5 de março de 2026 Publicada no D.E.T.C. de 9 mar. 2026	Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a concessão, aplicação e prestação de contas do regime de adiantamento por suprimento de fundos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, institui o Manual de Adiantamentos do Tribunal e dá outras providências.

3.3 NOTAS TÉCNICAS

Nota Técnica nº 40, de 11 de fevereiro de 2026 Publicada no D.E.T.C. de 12 fev. 2026	Dispõe sobre o processo de execução descentralizada da consistência dos dados das Prestações de Contas de Prefeito Municipal.

LINKS DE INTERESSE

- Sistema de Jurisprudência do TCEPR "VIAJuris": VIAJuris
- Boletim Informativo de Jurisprudência - BJ: Boletim de Jurisprudência
- Pesquisas Prontas – PP: Pesquisas Prontas
- Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas – RGSTF: Repercussão Geral no STF e os Tribunais de Contas
- Boletim de Doutrina e Legislação: http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-doutrina-e-legislacao/314071/area/249

NORMAS EDITORIAIS

Por meio do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCEPR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCEPR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCEPR: conselho.editorial@tce.pr.gov.br (Telefones: 41-3350-1665/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCEPR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCEPR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;

b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;

c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;

d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período.

2 APRECIAÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCEPR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCEPR, a quem compete:

a) proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico;

b) a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;

c) o controle de qualidade do material editado;

d) a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.

Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

Autor(es): Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

A revista se reserva o direito de efetuar alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical nos trabalhos, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

Nos artigos, observar as seguintes normas:

Tamanho: a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; recensões, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas simples, sem pontos.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

Resumo em português: deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 250 palavras.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

Referências: NBR 6023/2018. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

Recomendações: recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: artigos científicos (NBR 6022/2018), elaboração de referências (NBR 6023/2018), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/2019) resumo (NBR 6028/2021) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2012).

TCEPR | TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ