

PROTOCOLO Nº: 502354/20
ORIGEM: MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO: DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ, MARCELO BELINATI MARTINS, SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 21/23

Consulta. Prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública Municipal. Operacionalização por meio de instrumento de convênio. Controle externo a cargo do Tribunal de Contas do Estado. Classificação da despesa orçamentária. Considerações. Resposta à consulta nos termos consignados no Parecer Ministerial nº 31/21-PGC. Posicionamento do TCEPR exarado via Acórdão 2015/21-STP. Efeito normativo e vinculante. Plano de contas. Operacionalização da despesa. Embargos de declaração apresentados pelo FUPEN. Pela reforma da resposta ao quesito nº 3 definida no Acórdão anterior.

Trata-se, na origem, de consulta formulada pelo Prefeito do Município de Londrina, Sr. Marcelo Belinati Martins, ao Tribunal de Contas, sobre o instrumento legal adequado para a prestação de serviços de apenados junto ao município, bem como a classificação da despesa a ser utilizada na referida situação.

Após adequado rito processual, o Plenário do TCE PR emitiu o Acórdão nº 2015/21 – STP (peça nº 13) contendo as seguintes respostas aos quesitos do consulente:

“I. Quais os procedimentos adequados para a formalização de parcerias dessa natureza e qual o instrumento jurídico adequado para operacionalizar o trabalho do apenado?”

Resposta 1. *A operacionalização da prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública municipal pode ser formalizada mediante Convênio entre o ente público interessado e o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, o qual deve detalhar adequadamente o limite de apenados a ser contratado, em observância ao artigo 36 da Lei de Execuções Penais, bem como as condições de execução do objeto e as obrigações de cada um dos convenientes, atendendo-se ao disposto no art. 116 da Lei Federal 8.666/1993, e ao contido na Lei Estadual 15.608/2007.*

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Também é juridicamente adequado para operacionalizar o trabalho do apenado a exigência, em editais de licitação para a contratação de serviços e de obras, de que as empresas contratadas pela Administração municipal utilizem um percentual mínimo de sua mão de obra oriundo ou egresso do sistema prisional, na forma a ser estabelecida em regulamento próprio do ente contratante.

II. *Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registro do SIT, fiscalização, ou somente à Lei 8.666/93?*

Resposta 2. *Caso a opção do poder público recaia sobre a formalização de Convênio cujo objeto seja a operacionalização de serviços de apenados em obras e serviços de ente público, os repasses formalizados caracterizar-se-ão como transferências voluntárias, submetendo-se ao que prescreve o artigo 116 da Lei 8.666/93, bem como o contido na Lei Estadual 15.608/2007, Resolução nº 28/2011 do TCE-PR e Instrução Normativa nº 61/2011 do TCE-PR, ficando o município concedente e o estado tomador dos recursos obrigados a prestar contas dos repasses a este Tribunal através do Sistema Integrado de Transferências – SIT.*

Caso a opção de operacionalização de serviços de apenados junto ao Município se dê pela instrumentalização do artigo 40, § 5º da Lei 8.666/93, são suficientes os controles próprios de tal Diploma.

III. *Qual elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra por apenados?*

Resposta 3. *Por se tratar da instrumentalização de repasses de recursos do ente municipal ao ente estadual, por meio de convênio objetivando a ressocialização de apenados permitindo-se a prestação de serviços junto ao ente municipal, a modalidade de despesa a ser indicada é a '30', sendo que o elemento de despesa, consistente na realização de subvenção social, deve ser o "43".*

A Certidão de trânsito em julgado de nº 891/21 (peça nº 16) indica a irrecorribilidade da decisão desde 03/09/2021.

Em seguida, a CGF (Despacho nº 935/21, peça nº 17) informou a inclusão da conta 3.3.30.43 no Plano da Despesa dos exercícios de 2021 e 2022.

O Fundo Penitenciário do Paraná - FUPEN, então, apresentou embargos de declaração (peça nº 20), por meio dos quais argumentou que:

"O acórdão 2015/2021 – Tribunal Pleno, tratou de resposta à consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Londrina, porém, sem considerar a possibilidade de manifestação deste órgão integrante da Segurança Pública do Estado.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

(...) A decisão embargada foi contraditória em tratar despesas com previsão legal como sendo transferências voluntárias, contrariando as disposições constantes na Lei Estadual 17.140/2012, Lei Complementar 101/2000, e dar tratamento diferenciado à execução do gasto, conforme prescrito na Lei 4.320/64 (...)

(...) requer sejam acolhidos os presentes embargos de declaração para suprimimento da contradição apontada, para o fim de reformar a decisão contida no Acórdão 2015/2021, permitindo a continuidade das ações, sistemas e procedimentos que vinham sendo realizados nos últimos. Logo, reconhecendo que as cobranças realizadas pelo FUPEN não são transferência voluntária, e que estas, trata-se de parcelas retributivas ao trabalho do preso (salário) e taxas em razão dos serviços do órgão.”

O Despacho nº 455/22 – GCFAMG (peça nº 21) recebeu a manifestação nos seguintes termos:

“Recebo a manifestação do Fundo Penitenciário, não como embargos de declaração (por impossibilidade processual) mas como ‘consulta complementar’ (uma vez que a parte poderia, simplesmente, formalizar expediente autônomo), de modo a integrar a decisão contida no Acórdão 2015/21-STP.”

Por determinação do Relator, a 5ª Inspeção de Controle Externo se manifestou por meio do Despacho 25/2022 (peça nº 23), transcrito abaixo:

“(...) Ciente do teor contido no referido expediente, esta Inspeção encaminha os autos à Coordenadoria de Gestão Estadual e ao Ministério Público de Contas, para as competentes manifestações de mérito, nos termos do Despacho n.º 455/22 – GCFAMG.”

A Coordenadoria de Gestão Estadual - CGE manifestou-se, por meio da Instrução nº 556/22 (peça nº 24), pela necessidade de seguir o Regimento Interno do TCE/PR no processo em tela, conforme ementa a seguir:

“Consulta. Município de Londrina. Repasses realizados pela Administração Municipal ao FUPEN. Posicionamento do TCEPR exarado via Acórdão 2.015/21. Efeito Vinculante. Certidão de Trânsito em Julgado. Plano de Contas. Operacionalização da Despesa. Ausência de Manifestação do FUPEN nos autos. Parte Interessado. Fundo atinente à Secretaria de Segurança Pública. Pecúlio, taxas e tarifas. Deliberação. Conselho Diretor. Pagamento retributivo. Metodologia. Nota de Acompanhamento. Receitas. SIAF. Liquidação de Despesa. Impugnação do acórdão via embargos de declaração. Efeitos infringentes. Necessidade de formulação de expediente autônomo. Art. 74, §2º da LOTCEPR. Não cabe recurso em processo de Consulta. Sugestão de redistribuição dos autos via DP. Imprescindibilidade, também, de atendimento ao conteúdo dos artigos 311 e 312 do RITCEPR, dada a ausência de Parecer Jurídico/Técnico, correlacionado ao órgão/fundo. Inexistência, igualmente, de Instrução da 5ªICE nos autos. Manifestação de fls. que não substitui a

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

determinação legal. Art. 313, §3º do RITCEPR. Na hipótese de consulta concernente a matéria sujeita ao controle externo das Inspetorias, após a informação prestada pela Escola de Gestão Pública, os autos seguirão à Inspetoria de Controle Externo competente para instrução. Possibilidade de nova interpretação. Pelo atendimento do rito expresso no RITCEPR. Ao D.MPC / E. Relator para avaliação.”

No Despacho nº 14/22 (peça nº 25), esta Procuradoria-Geral acompanhou o entendimento da CGE quanto à necessidade de definição do trâmite processual adequado, conforme transcrito abaixo:

“Considerando as exposições veiculadas na Instrução nº 556/22-CGE (peça 24), as quais apontam o não preenchimento dos requisitos legais de admissibilidade do expediente, declinados no art. 311 do Regimento Interno desta Corte, notadamente quanto ao inciso IV, e ainda a não observância do disposto nos art. 313, § 3º e Art. 252-C, este Ministério Público de Contas não se opõe ao retorno dos autos ao Gabinete do Relator, a fim de que seja determinado o fluxo procedimental adequado à matéria versada neste protocolado, conforme os preceitos regimentais.”

O Relator, por sua vez, reiterou a determinação de acatar os embargos de declaração a título de consulta complementar no Despacho nº 687/22 (peça nº 26). Por fim, a CGE emitiu a Instrução nº 619/22 (peça nº 27), cujo mérito opina pela reforma do Acórdão. A instrução sugere mudança no teor da resposta do quesito nº 3 da consulta, sustentando que o elemento de despesa “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” é o mais adequado para registrar as obrigações relativas à prestação de mão de obra dos reeducandos, tendo em vista que (i) constituem receitas do FUPEN as taxas cobradas das empresas que utilizam mão de obra de internos do sistema penitenciário, assim como parcela da remuneração do preso, que porventura serão destinadas ao Estado para ressarcimento ou indenização de despesas com o mesmo preso (art. 3º da Lei Estadual 4.955/1964); (ii) segundo a Lei Complementar nº 101/2000 “entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”; e (III) “a conceituação de um determinado Termo de Cooperação para com a Prefeitura Municipal como “convênio”, não tem, per si, a possibilidade de comutá-lo, autonomamente, ao significado de “transferência voluntária”, pois os montantes destinados a conta única **FUPEN** tiveram como objetivo remunerar os presos, nos termos da **LEP**, garantindo-se, ainda, o pecúlio de reserva – justamente para munir o eventual liberado, tanto quanto possível de meios aptos a proporcionar-lhe vida honesta e decente, quando do retorno à vida em sociedade”.

É o relatório.

Em preliminar, na medida em que o Despacho nº 687/22-GCFAMG afirmou a apreciação das questões processuais previamente ao enfrentamento da matéria pelo Colendo Plenário, impõe-se ao Ministério Público de Contas pontuar, tão somente, a **existência de precedentes ao acolhimento de embargos de declaração sobre decisões em processos de consulta** (Acórdão nº 1785/16-STP, processo nº 267729/16, rel. Cons. Nestor Baptista, DETC 09/05/2016; Acórdão nº 1857/19-STP, processo nº 402112/19, rel. Cons. Fábio Camargo, DETC 17/07/2019; Acórdão nº 1051/22-STP, processo nº 700478/21, rel. Cons. Durval Amaral, DETC 05/05/2022). Isso porque, não obstante a vedação legal ao manejo de recursos em tais expedientes (art. 74, § 2º da LOTC/PR), a natureza *sui generis* dos aclaratórios torna viável sua oposição, para sanar dúvidas, contradições e omissões intrínsecas à decisão.

No caso, apesar do cabimento, do interesse processual e da legitimidade do FUPEN de atuar na qualidade de terceiro interessado ou prejudicado (art. 66 da LOTC/PR), nota-se que o conhecimento dos embargos restaria obstado em virtude de sua **intempestividade**, ante o trânsito em julgado da decisão. Por tal motivo, compreende-se que tenha o Relator admitido, em caráter excepcional, o processamento do expediente como “consulta complementar” – providência que, entretanto, recomendaria a observância do art. 311 e seguintes do RITCE/PR, inclusive mediante nova autuação e distribuição.

Nesse sentido, observe-se que o Despacho nº 14/22-PGC (peça nº 25) anotou tão somente a ausência do requisito regimental de prévia submissão da matéria à assessoria jurídica ou técnica do consultante, o que não foi satisfeito pelo FUPEN – justamente por haver intentado embargos de declaração, e não propriamente consulta complementar.

De toda sorte, dada a excepcionalidade da matéria enfrentada e das circunstâncias procedimentais, bem como a mitigação dos requisitos regimentais de admissibilidade de consultas e, ainda, o cabimento da irrisignação pelo terceiro interessado, ausente qualquer prejuízo decorrente da carência de opinativo técnico local, entende-se que o debate acerca do rito possa ser superado, a fim de que o Plenário possa revisar o tema consultado.

Nesse aspecto, cumpre informar inicialmente que o teor das respostas aos quesitos nº 1 e 2 da consulta do Município de Londrina, porquanto não objeto de discussão na petição intermediária manejada pelo FUPEN, permanecem inalteradas em relação àquelas contidas no Parecer Ministerial nº 31/21 (peça nº 12) e no Acórdão nº 2015/21-STP (peça nº 13).

Quanto ao quesito nº 3, que trata da classificação orçamentária da despesa relativa à utilização de mão de obra de detentos do Sistema Penitenciário do Paraná, com a devida vênia, esta Procuradoria-Geral segue acompanhando o entendimento da CGE, que, por sua vez, considera procedentes os argumentos apresentados pelo FUPEN em sede de embargos de declaração, o qual elege o elemento de despesa “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” como o mais apropriado para o caso em tela.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

No Acórdão nº 2015/21 (peça nº 13), o Relator entendeu que os valores repassados ao FUPEN não podem ser considerados como mero pagamento de prestação de serviço, pois o convênio que instrumentaliza os repasses não possui natureza “similar a contrato”, indo de encontro com o posicionamento defendido pela STN na resposta à consulta feita pelo consulente junto ao órgão e colacionada em seu Parecer Técnico (peça nº 4) e no primeiro Parecer Ministerial (peça nº 12). Nesse contexto, no referido Acórdão, o Relator classificou tais repasses como “transferências voluntárias” de um ente municipal a um ente estadual, razão pela qual ficou estabelecido que a modalidade de aplicação a ser utilizada deve ser a 30, “transferências a Estados e ao Distrito Federal”.

O FUPEN, em sua petição intermediária, trouxe à discussão contrapontos pertinentes e que são, respeitosamente, procedentes na visão deste *Parquet*.

Primeiramente, argumentou-se que o Acórdão não levou em consideração possível manifestação do referido órgão, integrante do sistema da Segurança Pública do Estado. Tal constatação é relevante e se evidencia no fato de que o dito Fundo configura como parte recebedora dos recursos repassados a título de pagamento pela prestação de mão de obra dos apenados utilizada por outros entes.

Em seguida, passando à análise da natureza dos repasses para fins de classificação orçamentária, os embargos trazem à tona a legislação que enquadra os pagamentos recebidos pelo FUPEN:

Art. 3º Constituem receitas do Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN:(...)

XII – taxas cobradas das empresas que utilizam mão de obra dos internos do Sistema Penitenciário;

Art. 16. Ao Conselho Diretor do Fundo Penitenciário do Paraná compete:(...)

V - a deliberação sobre tarifas e tabelas relativas a serviços, produtos e operações de interesse do Sistema Penitenciário, oriundos das atividades produtivas e de serviços das Unidades Penais ou por meio de convênios, acordos ou contratos com entidades públicas ou privadas;(Lei Estadual nº 17.140/2021)

Dessa forma, o órgão corrobora a explicação presente no primeiro Parecer do Ministério Público de Contas do Paraná, no sentido de que o pagamento ocorre de forma retributiva a um serviço prestado pelos apenados (peça nº 20):

“Cabe ressaltar que os valores de pecúlio e encargos/taxas/tarifas são cobrados em razão dos dias trabalhados, de modo a entender que se trata de um pagamento retributivo, pois, atrelado aos valores financeiros, está o cômputo dos dias para a remissão de pena (a cada 3 dias trabalhados o preso reduz 1 dia do cumprimento da pena).”

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Assim sendo, pouco importa o instrumento legal utilizado para a utilização de mão de obra dos presos no âmbito de outro ente federativo, pois o fato é que há um serviço prestado e que, logicamente, deve ser remunerado de acordo com os parâmetros definidos pelo convênio.

Por fim, a disposição sobre a definição de transferência legal presente no artigo 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), oportunamente trazido ao cerne da discussão pelo FUPEN em sua petição intermediária, não deixa dúvidas:

*Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por **transferência voluntária** a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, **que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.***

Visto que as taxas por utilização da mão de obra dos apenados advêm de previsão legal (Lei Estadual nº 17.140/2021), não é possível classificar os valores repassados em sede de convênio pelos serviços prestados pelos apenados como transferência voluntária, pois violaria o previsto no artigo 25 da LRF. Por isso, tais despesas não podem ser classificadas sob a modalidade de aplicação 30, “transferências a Estados e ao Distrito Federal”, como decidido no Acórdão.

Em conclusão, por se tratar materialmente de contratação se serviços a ser suportada pelos cofres municipais, este Ministério Público de Contas mantém inalterada a posição de que a modalidade de aplicação adequada para registrar o pagamento é a “90 – Aplicações Diretas”.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pela reforma do Acórdão nº 2015/21-STP, de acordo com a resposta enunciada no Parecer nº 31/21-PGC, nos seguintes termos:

“As despesas com convênio para prestação de serviços de mão de obra por apenados devem ser registradas sob a classificação “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional e deve levar em conta os detalhamentos necessários ao atendimento de peculiaridades de controle indicadas no Plano de Contas do TCE/PR.”

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas