



BOLETIM DE CONTAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO PARÁ

Ano 6 | Nº 010 | junho de 2026



TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO PARÁ

CORPO DELIBERATIVO

TRIBUNAL PLENO

Presidente

Cons. Lúcio Dutra Vale

Vice-Presidente

Cons. Daniel Lavareda

Corregedor

Cons. Cezar Colares

Ouvidora

Cons. Mara Lúcia Barbalho

Integrantes

Cons. José Carlos Araújo

Cons. Antonio José Guimarães

Cons. Ann Pontes

CÂMARA ESPECIAL

Presidente

Cons. Ann Pontes

Vice-Presidente

Cons. José Carlos Araújo

Integrantes

Cons. Subst. Adriana Oliveira

Cons. Subst. Márcia Costa

Cons. Subst. Juscelino Júnior

Cons. Subst. Rogério Cannizzaro

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Procurador-Geral

Marcelo Fonseca Barros

Procuradora-Corregedora

Erika Monique Paraense

Procuradora-Ouvidora

Vanessa Maria Lopes Madeira

Procuradores

Gabriel Moreira Soares Sobral

Jordão Demétrio Almeida

Larissa de Almeida Beltrão Rosas Tostes

Marcos Vaz de Melo Maciel

CORPO TÉCNICO

SECRETARIA-GERAL (SG)

Jorge Cajango

Hilda Normando

CONTROLADORIAS DE CONTROLE EXTERNO (CCE'S)

Alessandra S. T. Braga Coimbra

Erika Maestri

Maria do Socorro Pessoa da Silva

Ocyr Andrade Mello

Rita Helena Coelho de Souza Libório

Rogério Rivelino Machado Gomes

Tacianna Sauma Gontijo Saraiva

Cláudio Roberto Moreira Favacho

Diego Martins Estácio

Jorge de Andrade Teixeira

Marcia Margarete da Gama

Paula de Oliveira Leal Martins

Sebastião Mauro Silva

Thiago Peixoto

DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO (DIPLAMFCE)

Felipe Souza

Camila Carreira

NÚCLEO DE ATOS DE PESSOAL (NAP)

Luiza Montenegro

NÚCLEO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS (NIE)

Alcimar Lobato

NÚCLEO DE PLANEJAMENTO E TRANSPARÊNCIA (NPT)

Fábio Vieira

COMISSÃO PERMANENTE DE JURISPRUDÊNCIA (CPJ/TCMPA)

Cons. Subst. Juscelino Nascimento

Jorge Cajango

Robson do Carmo

Rui Frazão de Sousa

Marcelo Oliveira

Luiza Montenegro

Roni Batista

José Maria Gama

Walter de Souza Mendes Neto

CORPO DE GESTÃO

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Mário Newton Pepes Hermes

DIRETORIA ADMINISTRATIVA (DAD)

Claudinéia Silva Barros

Laise de Macedo Freitas

DIRETORIA JURÍDICA (DIJUR)

Raphael Maués Oliveira

Alessandra do Vale Aguiar

DIRETORIA ORÇAMENTO E FINANÇAS (DIORF)

Adélia Monteiro

Ulaima Finardi

DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (DTI)

Marcus Souza

Luiz Antônio

DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAS (DGP)

Hildenir Helker de Aguiar Franco

Jose de Anchieta Lima de Oliveira

CONTROLE INTERNO

Crysthyhan Lima da Silva

OUVIDORIA

Brenda Oliveira

CORREGEDORIA

Elizangela Batista de Sousa

ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS "CONSELHEIRO IRAWALDYR ROCHA"

Cons. Antonio José Guimarães

Sérgio Leão

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO (ASCOM)

Marcelo Oliveira

1. APRESENTAÇÃO	4
2. PREJULGADOS E CONSULTAS (TRIBUNAL PLENO)	6
3. PRESTAÇÃO DE CONTAS (TRIBUNAL PLENO)	18
4. DENÚNCIA	24
5. ATOS DE PESSOAL (CÂMARA ESPECIAL)	26
6. ATOS REGIMENTAIS, NORMATIVOS E REGULAMENTARES	34
7. RECURSOS E FISCALIZAÇÕES	37
8. ATOS DE ALERTA	38
9. ARTIGOS CIENTÍFICOS	39
9.1. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 139/2026 (PEC DA ESSENCIALIDADE) E AS PERSPECTIVAS DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO SISTEMA BRASILEIRO DE CONTROLE EXTERNO	39
<i>Juscelino da Silva Nascimento Júnior</i>	
<i>Jhenifer Kelly Santos de Castro</i>	
9.2. PESQUISA DE PREÇOS NA LEI Nº 14.133/2021: AUTONOMIA METODOLÓGICA, BANCOS ELETRÔNICOS E CRITÉRIOS DE CONTROLE EXTERNO	53
<i>Erika Suelle Andrade Maestri</i>	
<i>Egon Brandão Quaresma</i>	
<i>Luiz Fernando Gonçalves da Costa</i>	
<i>Raphael Maués Oliveira</i>	
9.3. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO. A ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E O CONTROLE EXTERNO: GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E PREVENÇÃO DE RISCOS DE DANO AO ERÁRIO	75
<i>Diego Mota Dourado</i>	
9.4. REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DO PARÁ APÓS A EC Nº 103/2019: ASSIMETRIAS NORMATIVAS, SUSTENTABILIDADE ATUARIAL E ATUAÇÃO DO TCMPA	87
<i>Lorena de Lourdes de Aguiar Smith</i>	

Estimados(as) leitores(as),

A décima edição do Boletim de Contas Públicas reafirma o compromisso do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará com a transparência, a segurança jurídica e a disseminação do conhecimento produzido pela nossa Corte.

Ao reunir as principais jurisprudências e entendimentos consolidados do TCMPA, esta publicação fortalece o papel pedagógico do Tribunal, oferecendo aos gestores públicos, servidores, órgãos de controle e à sociedade um instrumento de consulta qualificado, com linguagem acessível e foco na correta aplicação dos recursos públicos.

Mais do que registrar decisões, o Boletim contribui para orientar a boa gestão, prevenir irregularidades e promover uma administração pública cada vez mais eficiente, responsável e alinhada aos princípios da legalidade, da transparência e do interesse público.

Com esta décima edição, o TCMPA consolida uma iniciativa que amplia o acesso à informação, fortalece a cultura do controle preventivo e reafirma a missão institucional de atuar como parceiro dos municípios paraenses na construção de uma gestão pública de excelência.

Conselheiro
LÚCIO DUTRA VALE
Presidente do TCMPA



Prezados(as) leitores(as),

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA) celebra os cinco anos do Boletim de Contas Públicas Municipais (BCPM) com sua 10ª edição, consolidando-o como ferramenta essencial de difusão da jurisprudência e da produção técnica para o aperfeiçoamento da gestão municipal.

Esta edição, que inicia minha gestão na Comissão Permanente de Jurisprudência, compila atos e julgados do primeiro semestre de 2026, que abordam temas de alto impacto para os 144 municípios paraenses.

Reúne, também, artigos científicos sobre: a essencialidade dos Tribunais de Contas (EC nº 139/2026); a pesquisa de preços na nova Lei de Licitações; a adesão a atas de registro de preços; e a sustentabilidade dos regimes previdenciários (RPPS) face à EC nº 103/2019¹.

Agradeço o esforço colaborativo de todas as unidades do TCMPA que tornaram esta edição possível. Reitero o convite para que este Boletim seja utilizado como fonte permanente de consulta e reflexão, fortalecendo o diálogo institucional e a construção de uma gestão pública mais eficiente e íntegra.

Boa leitura!

Conselheiro Substituto

JUSCELINO DA SILVA NASCIMENTO JÚNIOR

Presidente da Comissão Permanente de Jurisprudência –
CPJ/TCMPA



^[1] As opiniões e análises expressas nos artigos desta edição são de inteira responsabilidade de seus autores e não refletem, necessariamente, o posicionamento oficial ou a orientação normativa do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA).

2.1. Resolução nº 17.523/2026 (Consulta. Relatora: Conselheira Ann Pontes)

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. OBRIGATORIEDADE DO PARECER JURÍDICO NA FASE INTERNA DO PROCESSO LICITATÓRIO. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL PARA NOVO PARECER JURÍDICO NA FASE EXTERNA. EXCEPCIONALIDADE DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA. FORÇA NORMATIVA DE REGULAMENTOS INTERNOS. INTERPRETAÇÃO DE JULGADO DESTES TCM-PA – RESOLUÇÃO Nº 17.312/2025 DO TCM-PA. REPERCUSSÃO GERAL. PREJULGADO DE TESE.

1. Não se faz obrigatório um novo parecer jurídico antes da homologação e adjudicação do processo licitatório, tendo em vista que o controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021 é realizado de forma completa e exauriente ao final da fase preparatória, abrangendo todos os aspectos jurídicos da contratação.
2. A fase externa é de responsabilidade da comissão de contratação, e a homologação constitui ato de autotutela da autoridade superior, que exerce controle final de legalidade e mérito com base nos elementos dos autos.
3. A manifestação da assessoria jurídica na fase externa é medida excepcional, justificada quando provocada para dirimir dúvida jurídica específica e complexa, como nulidades graves, impugnações que levantam ilegalidades estruturais, reequilíbrio econômico-financeiro ou aditivos contratuais atípicos.
4. A obrigatoriedade de parecer jurídico na homologação pode, contudo, ser estabelecida por norma interna do órgão ou entidade, caso em que a exigência decorrerá da força normativa do regulamento local, e não de imposição da lei federal, conforme reconhecido pela Resolução de Consulta nº 17.312/2025 do TCM-PA ao tratar de matéria análoga.

Em resposta à consulta sobre a emissão de Parecer Jurídico em Processos Licitatórios, formulada pela Prefeitura Municipal de Conceição do Araguaia. O TCM estabeleceu que **não é obrigatória a emissão de um novo parecer jurídico imediatamente antes da homologação e adjudicação de licitações** regidas pela Lei nº 14.133/2021. O entendimento fundamenta-se no fato de que o controle prévio de legalidade, realizado ao final da fase preparatória (Art. 53), é exauriente e abrange todos os aspectos jurídicos necessários.

A manifestação jurídica na fase externa torna-se medida excepcional, reservada a casos de alta complexidade ou dúvidas específicas. Esta decisão possui caráter de **prejulgado de tese**, vinculando o entendimento para os 144 municípios do estado do Pará.

2.2. Resolução nº 17.500/2026 (Consulta. Relator: Conselheiro José Carlos Araújo)

EMENTA: CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE MARABÁ. EXERCÍCIO 2025. ATOS DE PESSOAL. DEVOLUÇÃO DE VALORES AO ERÁRIO. ERRO ADMINISTRATIVO. NECESSÁRIA AFERIÇÃO DE BOA-FÉ DO SERVIDOR PÚBLICO BENEFICIADO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. DIFERENCIAÇÃO ENTRE ERROS DE INTERPRETAÇÃO (ERROS DE

DIREITO) E ERROS OPERACIONAIS (ERROS ADMINISTRATIVOS). CRITÉRIOS LEGAIS E PARÂMETROS ADMINISTRATIVOS. TEMAS REPETITIVOS N.º 531/STJ E N.º 1.009/STJ. SÚMULA N.º 34/AGU. CONCESSÃO DE ADICIONAL DE NÍVEL SUPERIOR APÓS ALTERAÇÃO LEGISLATIVA RESTRITIVA NO REGIME JURÍDICO ÚNICO MUNICIPAL. MANUTENÇÃO DA VERBA REMUNERATÓRIA EXCLUSIVAMENTE AOS QUE OCUPAM CARGOS DE NÍVEL SUPERIOR. ALEGAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. INADEQUAÇÃO. REGIME JURÍDICO REMUNERATÓRIO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE REMUNERATÓRIA. COMPENSAÇÃO PECUNIÁRIA. POSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO DE VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICADA (VPNI). GARANTIA DO MONTANTE GLOBAL REMUNERATÓRIO PRÉVIO. TEMAS REPETITIVOS N.º 21/STF E N.º 41/STF. REPERCUSSÃO GERAL. PREJULGADO DE TESE. PARA AMPLA DIVULGAÇÃO E ORIENTAÇÃO DOS RESPECTIVOS JURISDICIONADOS.

Em resposta à consulta de Marabá, o TCMPA fixou que a devolução de valores recebidos indevidamente por erro administrativo (operacional ou de cálculo) não é obrigatória caso reste comprovada a boa-fé objetiva do servidor e a sua incapacidade de perceber a falha, em observância aos Temas 531 e 1009 do STJ. Sobre alterações no Regime Jurídico Único, a Corte decidiu que leis novas podem restringir o Adicional de Nível Superior apenas a cargos que exijam tal requisito, pois o servidor não possui direito adquirido a regime jurídico ou fórmula de cálculo salarial.

Para preservar a irredutibilidade remuneratória, o Tribunal estabeleceu que o valor deve ser convertido em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), mantendo o montante global anterior, sendo esta parcela absorvida periodicamente por reajustes futuros concedidos à categoria. Com caráter de **Prejulgado de Tese e Repercussão Geral**, a decisão orienta todos os municípios paraenses sobre a correta gestão de folhas de pagamento e a segurança jurídica em processos de reestruturação de carreiras.

[2.3. Resolução nº 17.479/2026 \(Consulta. Relator: Conselheiro Cezar Leão Colares\).](#)

EMENTA: CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM. ADMISSIBILIDADE. CONCESSÃO DE VALE-ALIMENTAÇÃO A SERVIDORES INATIVOS. INCENTIVO À APOSENTADORIA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO ENUNCIADO PELAS SÚMULA NºS 55 E 680 DO STF. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA NÃO EXTENSÍVEL AOS SERVIDORES APOSENTADOS. PRECEDENTES DESTES TCMPA RESOLUÇÃO Nº 11.986/2015 E RESOLUÇÃO Nº 12.491/2016. VIABILIDADE JURÍDICA DE PROGRAMAS DE INCENTIVO À APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA. PREJULGADO DE TESE. REPERCUSSÃO GERAL. 1. A concessão de vale-alimentação a servidores públicos inativos, mesmo como incentivo à aposentadoria, limitada à determinada faixa etária e que não seja considerada como parcela integrante da remuneração ou dos proventos, fere o enunciado pelas Súmulas nºs 55 e 680 do Supremo Tribunal Federal, pois configura extensão indevida de benefício cuja natureza jurídica é incompatível com a inatividade.

A Corte de Contas, em resposta à consulta formulada pela Câmara Municipal de Belém, fixou o entendimento de que é juridicamente inviável a concessão de vale-alimentação a servidores públicos inativos, independentemente da justificativa, incluindo sua utilização como incentivo à aposentadoria ou sob limitações etárias.

A decisão fundamenta-se na natureza estritamente indenizatória do benefício, vinculada ao efetivo exercício das funções, e na observância obrigatória das **Súmulas nº 680 e Vinculante nº 55 do Supremo Tribunal Federal (STF)**. Devido à relevância econômica e jurídica, a tese foi aprovada com **repercussão geral**, vinculando o exame de casos análogos nos 144 municípios do Estado do Pará através da fixação de um **Prejulgado de Tese**.

2.4. Resolução nº 17.427/2026 (Consulta. Relatora: Conselheira Mara Lúcia).

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ- MIRI. ADMISSIBILIDADE. BASE DE CÁLCULO DO DUODÉCIMO. COSIP. INCLUSÃO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. EFEITOS TEMPORAIS. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA. APURAÇÃO DA RECEITA. ART. 29-A DA CF/88. TOTALIDADE DA RECEITA EFETIVAMENTE REALIZADA NO EXERCÍCIO ANTERIOR. PRECEDENTES DESTE TCMPA. REPERCUSSÃO GERAL. PREJULGADO DE TESE.

1. Inclusão da COSIP - Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública na base de cálculo do duodécimo, determinada por alteração expressa na Lei Orgânica Municipal, não produz efeitos financeiros imediatos no mesmo exercício de sua promulgação, aplicando-se, somente, no exercício financeiro posterior.

2. Uma vez que os efeitos da alteração da Lei Orgânica se darão no exercício seguinte ao de sua promulgação, a apuração da receita da COSIP a ser incluída na base de cálculo do duodécimo deverá considerar a totalidade da receita efetivamente arrecadada com a referida contribuição durante o exercício anterior completo, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano em que a emenda à Lei Orgânica foi promulgada, e não apenas o montante arrecadado a partir do mês de sua publicação.

Em resposta à consulta de Igarapé-Miri, o TCMPA fixou que a inclusão da COSIP na base de cálculo do duodécimo não produz efeitos financeiros imediatos no exercício de sua promulgação. Em observância ao Princípio da Anualidade Orçamentária e à literalidade do Art. 29-A da Constituição Federal, a nova regra só poderá ser aplicada no exercício financeiro subsequente. A decisão fundamenta-se no fato de que a base de cálculo é um dado histórico consolidado em 31 de dezembro do ano anterior, sendo imutável frente a alterações legislativas no curso do orçamento vigente.

Adicionalmente, a apuração deve considerar a arrecadação integral da contribuição durante todo o ano anterior completo, vedando-se qualquer fracionamento ou proporcionalização a partir do mês da publicação da lei. Com caráter de **Prejulgado de Tese e Repercussão Geral**, o entendimento garante segurança jurídica e previsibilidade ao planejamento orçamentário dos municípios paraenses.

2.5. Resolução nº 17.475/2026 (Consulta. Relatora: Conselheira Mara Lúcia).

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ. ADMISSIBILIDADE. PRECATÓRIOS DO EXTINTO FUNDEF. LANÇAMENTO CONTÁBIL. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS. ABRANGÊNCIA DOS BENEFICIÁRIOS. INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA. NÃO INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. VINCULAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. POSSIBILIDADE DE DESVINCULAÇÃO RESTRITA E LIMITADA. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E DO TCMPA. REVISÃO E CONSOLIDAÇÃO DE ENTENDIMENTOS. REVOGAÇÃO TÁCITA DE PRECEDENTES. REPERCUSSÃO GERAL. PREJULGADO DE TESE.

1. O pagamento do abono oriundo dos precatórios do FUNDEF deve ser restrito apenas aos profissionais do magistério que comprovarem efetivo exercício no ensino fundamental da rede pública municipal durante o período em que ocorreram os repasses a menor (1998-2006), não fazendo jus ao recebimento os profissionais que atuaram exclusivamente na educação infantil.

2. Fazem jus ao rateio os profissionais do magistério do ensino fundamental, independentemente da natureza do vínculo funcional mantido para o cargo durante o período em que ocorreram os repasses a menor do FUNDEF (1998-2006), incluindo-se servidores efetivos, temporários e comissionados que estejam aposentados, bem como pensionistas e herdeiros vinculados ao exercício do magistério no período de abrangência, desde que comprovem o efetivo exercício no ensino fundamental.

3. Em caso de falecimento do beneficiário, o pagamento aos respectivos herdeiros será realizado mediante apresentação de alvará judicial ou instrumento congênere, por meio do qual se autoriza o pagamento do valor.

4. Os recursos oriundos do valor principal dos precatórios do FUNDEF devem ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério, conforme destinação originária do Fundo, sendo obrigatória a destinação de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) para pagamento de abono aos profissionais do magistério.

5. Os juros de mora apurados nos precatórios do FUNDEF possuem natureza jurídica autônoma e indenizatória, não se confundindo com a verba principal destinada à educação. Tais valores devem ser aplicados exclusivamente na área da educação, sendo permitida, excepcionalmente, sua utilização para pagamento de honorários advocatícios vinculados às ações judiciais do FUNDEF, vedando-se a utilização para fins de financiamento de outras políticas públicas ou despesas do ente.

6. É de até 10% (dez por cento) o percentual aplicável ao pagamento de honorários advocatícios àqueles que prestaram serviços de promoção do cumprimento de sentença da ACP do MPF, e de até 15% (quinze por cento) o percentual aplicável àqueles que prestaram serviços de forma originária, ou seja, desde a ação de conhecimento. Os percentuais máximos deverão ser calculados

com base no valor global auferido pelo Município, estando limitados, em qualquer hipótese, ao máximo que venha a ser apurado ao montante dos juros moratórios, por ocasião do pagamento do respectivo precatório judicial.

7. Incide Imposto de Renda sobre os valores do abono-FUNDEF, uma vez que tal verba constitui acréscimo patrimonial ao beneficiário, preenchendo o fato gerador previsto no art. 43, II, do CTN, independentemente da denominação legal atribuída à natureza da verba. Contudo, o cálculo do imposto deve, obrigatoriamente, seguir o regime especial de Rendimentos Recebidos Acumuladamente (RRA), previsto no art. 12-A da Lei nº 7.713/88.

8. Não incidem contribuições previdenciárias sobre os valores do abono-FUNDEF, tendo em vista que tal verba possui caráter indenizatório e eventual, não se incorporando à remuneração dos servidores ativos ou aos proventos dos inativos.

9. A aplicação dos recursos dos precatórios do FUNDEF na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério, conforme destinação originária do Fundo, deve observar as condições e os limites estabelecidos pela Lei nº 14.325/2022, independentemente do momento de ingresso dos recursos nos cofres públicos.

10. A administração deve valer-se da legislação vigente à época para definir os critérios e condições em que serão utilizados os valores de precatórios recebidos. Recursos recebidos de valores a menor, oriundos do FUNDEF, devem ser utilizados como parâmetro a Lei 9.424/1996, e se tratando de valores referentes ao FUNDEB, deve ser observada a Lei nº 11.494/2007.

11. Os valores pagos a título de diferença de transferência do FUNDEF são computados na Receita Corrente Líquida (RCL) para fins de observação dos limites na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

12. O lançamento/registro contábil das receitas auferidas a partir da percepção dos valores pagos via precatórios do extinto FUNDEF deve observar as regras prescritas em ato normativo (Instrução Normativa), expedida pelo TCMPA, que estabeleça as diretrizes atinentes ao Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e dê outras providências, na data de ingresso da receita.

Em resposta à consulta de Tucuruí, o TCMPA consolidou o entendimento sobre a aplicação dos precatórios do FUNDEF, fixando tese com **repercussão geral**. O Tribunal definiu que o pagamento do abono deve ser restrito aos profissionais do magistério que comprovarem efetivo exercício no **ensino fundamental** durante o período dos repasses a menor (1998-2006), excluindo quem atuou exclusivamente na educação infantil. Quanto à tributação, decidiu-se pela incidência de **Imposto de Renda**, obrigatoriamente sob o regime de Rendimentos Recebidos Acumuladamente (RRA), e pela **não incidência de contribuição previdenciária**, dada a natureza indenizatória da verba.

Sobre os recursos, a Corte reafirmou que o valor principal permanece integralmente vinculado à educação, enquanto os juros de mora podem ser utilizados, excepcionalmente, para o pagamento de honorários advocatícios contratuais limitados a percentuais específicos. A decisão revisa e revoga posicionamentos anteriores, garantindo uniformidade e segurança jurídica aos municípios paraenses na gestão desses recursos extraordinários.

2.6. Resolução nº 17.476/2026 (Consulta. Relator: Conselheiro Antônio José Guimarães).

EMENTA: CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO MIGUEL DO GUAMÁ. ADMISSIBILIDADE. APLICAÇÃO DE JETON NOS CONSELHOS MUNICIPAIS. NATUREZA JURÍDICA. VERBA DE NATUREZA REMUNERATÓRIA OU INDENIZATÓRIA. DISTINÇÃO. UTILIZAÇÃO DO JETON COMO FORMA DE RETRIBUIÇÃO E VALORIZAÇÃO DO TRABALHO ATRAVÉS DA PRESENÇA EM SESSÕES COLEGIADAS OU COMO FORMA DE CUSTEAR DESPESAS RELACIONADAS AO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DOS MEMBROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS. POSSIBILIDADE JURÍDICA. CUMPRIMENTO DE REQUISITOS FUNDAMENTAIS. PRINCÍPIO DA AUTONOMIA MUNICIPAL. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. REPERCUSSÃO GERAL. PREJULGADO DE TESE.

1. É juridicamente possível que o Poder Executivo Municipal elabore projeto de lei prevendo a aplicação de jeton como forma de retribuição e valorização do trabalho dos Conselheiros integrantes do Conselho Municipal de Educação, quando então essa verba terá natureza remuneratória, ou como forma de custear as despesas relacionadas ao exercício das atividades dos membros desse Conselho, quando então essa verba terá natureza indenizatória, desde que observados determinados requisitos fundamentais.

2. Além do Conselho Municipal de Educação, o jeton também pode ser aplicado a outras espécies de Conselhos Municipais, desde que sejam igualmente observados determinados requisitos fundamentais.

3. Para que haja regularidade na implantação do jeton no âmbito dos Conselhos Municipais em geral, mostra-se necessário que haja, cumulativamente, previsão em lei municipal específica, a qual defina a natureza jurídica da verba (remuneratória ou indenizatória, de acordo com o fato gerador e a finalidade do pagamento), estabeleça critérios objetivos, fixe limites, indique a fonte de custeio e apresente a justificativa técnica; razoabilidade e proporcionalidade no valor firmado como retribuição pecuniária, em consonância com os princípios fundamentais que regem a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência); pagamento por participação/presença efetiva nas sessões colegiadas ou por custeio de despesas vinculadas às atividades do Conselho, sem vínculo permanente e automático; e previsão orçamentária, nos termos do art. 169, §1º, da Constituição Federal de 1988.

4. A constitucionalidade da lei que prevê o pagamento de jeton aos membros dos Conselhos Municipais se verifica quando respeitado o princípio da autonomia municipal, diante da competência legislativa para tratar sobre assunto de interesse local, e quando obedecida a iniciativa privativa do Prefeito Municipal para apresentar o respectivo projeto de lei.

Em resposta à consulta de São Miguel do Guamá, o TCMPA fixou tese sobre a viabilidade do pagamento de **jeton** a integrantes de conselhos municipais, como o de Educação. A Corte definiu que a verba pode ter natureza **remuneratória**, visando a valorização do trabalho, ou **indenizatória**, para cobrir despesas das atividades. Para a validade da medida, o Tribunal estabeleceu requisitos cumulativos: existência de lei específica de **iniciativa privativa do Prefeito**, indicação de fonte de custeio, justificativa técnica e observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

O pagamento deve estar estritamente condicionado à **presença efetiva em sessões**, vedando-se vínculos permanentes, automáticos ou sem previsão orçamentária. Com força de **Prejulgado de Tese e Repercussão Geral**, a decisão orienta que a instituição do jeton respeite a autonomia municipal e o interesse local, servindo de guia obrigatório para que os municípios paraenses garantam a legalidade na retribuição de seus colegiados.

2.7. Resolução nº 17.477/2026 (Consulta. Relator: Conselheiro Lúcio Vale).

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE MÃE DO RIO. TRANSPORTE ESCOLAR. UTILIZAÇÃO DE VEÍCULOS PARA FINALIDADES DIVERSAS. ANÁLISE FIXADA A PARTIR DA ORIGEM DE RECURSOS. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL E CONDICIONADA. PRESERVAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PREJULGADO DE TESE. 1. É permitido o uso de ônibus escolares municipais em atividades públicas diversas, como transporte de equipes esportivas, grupos de idosos ou participantes de eventos culturais, sem prejuízo ao transporte escolar regular, de maneira excepcional e condicionada, dependendo fundamentalmente da origem dos recursos utilizados na aquisição ou locação do veículo; a assunção de responsabilidade pelos custos operacionais da atividade extraordinária pela pasta demandante e a possibilidade contratual, nas hipóteses de locação, sem prejuízo, ainda, do atendimento aos elementos autorizativos normativos e de controle administrativo. 2. Para os veículos adquiridos ou alugados com recursos de programas federais ou estaduais de educação (como PNATE, Caminho da Escola e similares), a utilização é exclusiva para o transporte de estudantes da educação básica pública, admitindo-se, em caráter excepcional, o uso em atividades pedagógicas, esportivas, culturais ou de lazer destinadas aos próprios estudantes, desde que tais atividades estejam expressamente previstas no plano pedagógico da escola ou da rede municipal, ocorram fora do estabelecimento de ensino e não ocasionem prejuízo ao transporte escolar regular (trajetos casa–escola–casa). 3. Para os veículos adquiridos ou alugados com recursos próprios vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE, inclusive FUNDEB), a utilização deve observar a prioridade absoluta e inafastável para o transporte de estudantes da educação básica pública. O emprego para outras finalidades — ainda que relacionadas à área educacional — possui caráter secundário, residual e estritamente excepcional; 4. Para os veículos adquiridos ou alugados com recursos próprios não vinculados à educação, admite-se a utilização para outras finalidades públicas, desde que observados, cumulativamente, os seguintes requisitos: (i) a utilização seja residual, limitada à ociosidade do veículo em horários, dias ou períodos em que não haja transporte escolar; (ii) o uso atenda a interesse público devidamente justificado; (iii) exista regulamentação prévia do uso compartilhado, por meio de ato normativo específico (decreto municipal), estabelecendo regras claras de solicitação, autorização, prioridades, responsabilidades e mecanismos de controle; (iv) todas as despesas decorrentes da utilização diversa sejam integralmente custeadas pela dotação orçamentária da secretaria demandante, com recursos próprios e não vinculados à educação, sendo vedado, em absoluto, o emprego de recursos

pela dotação orçamentária da secretaria demandante, com recursos próprios e não vinculados à educação, sendo vedado, em absoluto, o emprego de recursos da MDE; e (v) o município disponha de controles internos eficazes para registrar e monitorar o uso de cada veículo; 5. Com a finalidade de assegurar a regularidade do uso, a prestação de contas e a preservação do patrimônio público, deve o gestor observar integralmente os cuidados administrativos, contábeis e legais aplicáveis, destacadamente: (i) expedição de decreto regulamentar do Chefe do Poder Executivo, que detalhe as regras para utilização extraordinária da frota de veículos do transporte escolar; (ii) a implementação de mecanismos de controle de utilização extraordinária (diário de bordo ou sistema eletrônico de monitoramento de uso), que assegure a coleta detalhada de dados acerca da utilização, preservando-os para fins de controle; (iii) a instituição/celebração de termo de responsabilidade a ser firmado entre a Secretaria de Educação e as demais que demandem a utilização dos veículos, detalhando as condições e responsabilidades pelo uso, em especial, as financeiras; (iv) a implementação de registros contábeis específicos e detalhados, que assegurem a verificação e contabilização dos custos adicionais com a utilização extraordinária, segregados daqueles vinculados a função educação; (v) a avaliação de cobertura contratual, para utilização extraordinária, das apólices de seguros e, nas hipóteses de locação, das regras contratuais estabelecidas, com o escopo de se afastar riscos administrativos na utilização para finalidades diversas àquela contratada. 6. A utilização de veículos escolares, em desconformidade com os termos restritivos e de caráter extraordinário, bem como sem atendimento das cautelas administrativas exigíveis, comporta a possibilidade de apuração de responsabilidades, glosa de despesas, aplicação de multas e repercussões na prestação de contas.

Em resposta à consulta de Mãe do Rio, o TCMPA fixou tese sobre a viabilidade do uso de veículos escolares para finalidades administrativas diversas, como transporte de atletas ou grupos sociais. A Corte definiu que a legalidade da medida depende da origem do recurso: frota de programas federais (Caminho da Escola) é de uso exclusivo dos estudantes, enquanto veículos de recursos próprios admitem uso extraordinário apenas em caráter residual e condicionado. Para tanto, o gestor deve editar decreto regulamentador, justificar o interesse público e garantir que os custos sejam pagos pela secretaria demandante, sendo terminantemente proibido o uso de verba da Educação (MDE/FUNDEB) para tais fins.

A decisão impõe ainda a obrigatoriedade de controles rigorosos, como diários de bordo e revisão de apólices de seguro, para evitar desvios e danos ao erário. Com caráter de **Prejulgado de Tese e Repercussão Geral**, o entendimento serve como guia obrigatório para prevenir multas e glosas de despesas na gestão da frota municipal paraense.

2.8. Resolução nº 17.488/2026 (Consulta. Relatora: Conselheira Mara Lúcia).

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO CAPIM. ADMISSIBILIDADE. CARGOS PÚBLICOS EFETIVOS. PRETENSÃO DE EXTINÇÃO DO CARGO DE AUXILIAR DE ENFERMAGEM. NECESSIDADE

DE LEI FORMAL PARA EXTINÇÃO DE CARGOS OCUPADOS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VIABILIDADE DE DECRETO AUTÔNOMO PARA EXTINÇÃO DE CARGOS VAGOS SE PREVISTO EM LEI ORGÂNICA. REENQUADRAMENTO, TRANSFORMAÇÃO OU APROVEITAMENTO NO CARGO DE TÉCNICO DE ENFERMAGEM. IMPOSSIBILIDADE. DIFERENÇAS NO NÍVEL DE ATRIBUIÇÕES E DE ESCOLARIDADE. PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. SÚMULA VINCULANTE Nº 43. RECOMENDAÇÃO PELA COLOCAÇÃO DOS SERVIDORES AFETADOS EM QUADRO SUPLEMENTAR DE CARGOS EM EXTINÇÃO. PRESERVAÇÃO DAS FUNÇÕES E REMUNERAÇÕES.

1. Caso o Município tenha interesse em extinguir determinado cargo público efetivo do seu quadro permanente, deve-se utilizar, em regra, de lei formal de iniciativa privativa do Prefeito, quando as vagas estiverem ocupadas por servidores públicos, ressalvada a possibilidade de se valer de decreto autônomo apenas quando as vagas disponibilizadas não estiverem preenchidas e houver previsão expressa da existência dessa espécie normativa na Lei Orgânica Municipal.

2. Não há possibilidade jurídica de se reenquadrar, transformar ou aproveitar servidores públicos efetivos de um cargo em outro, ainda que possuam registro profissional atribuindo-lhes outra denominação, quando houver distinção no nível de atribuições e de escolaridade entre as carreiras no âmbito municipal, observado o princípio do concurso público e a Súmula Vinculante n.º 43 do C. Supremo Tribunal Federal.

3. Mostrando-se incabível a utilização das figuras do reenquadramento, da transformação e do aproveitamento de servidores públicos efetivos em cargos díspares, recomenda-se que os servidores ocupantes do cargo a ser extinto sejam colocados em Quadro Suplementar de Cargos em Extinção, preservando suas funções e remunerações até que ocorra a vacância.

Em resposta à consulta de São Domingos do Capim, o TCM-PA fixou que a extinção de cargos públicos ocupados exige lei formal de iniciativa privativa do Prefeito, permitindo o uso de decreto autônomo apenas para cargos vagos, desde que previsto na Lei Orgânica. O Tribunal vedou o reenquadramento ou transformação automática de Auxiliares de Enfermagem em Técnicos de Enfermagem sem novo concurso público, dada a disparidade de atribuições e do nível de escolaridade exigido para cada carreira.

A Corte destacou que tal prática viola o princípio do concurso público e contraria frontalmente a Súmula Vinculante nº 43 do STF. Como alternativa legal para a reorganização administrativa, recomendou-se a criação de um Quadro Suplementar de Cargos em Extinção, garantindo aos servidores ativos a manutenção de suas funções e remunerações até que ocorra a vacância. A decisão, aprovada por unanimidade, serve como guia obrigatório para o planejamento de pessoal e reestruturação de carreiras nos municípios paraenses.

2.9. Resolução nº 17.501/2026 (Consulta. Relator: Conselheiro José Carlos Araújo).

EMENTA: CONSULTA. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE CAPANEMA. EXERCÍCIO 2025. GRATIFICAÇÃO PAGA EM RUBRICA ESPECÍFICA. TRANSFORMAÇÃO EM PARCELA INTEGRANTE DO VENCIMENTO BÁSICO DOS SERVIDORES EM ATIVIDADE. LEI MUNICIPAL. EXTENSÃO AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS COM DIREITO À PARIDADE. POSSIBILIDADE. SUPRESSÃO DA RUBRICA DISCRIMINADA DE GRATIFICAÇÃO. PREVENÇÃO AO PAGAMENTO EM DUPLICIDADE. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO E À FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PREVISÃO CONSTITUCIONAL. EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 20/98 E 41/2003. TEMA Nº 41/STF. VALORES EM DUPLICIDADE RECEBIDOS DE BOA-FÉ E POR ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. NÃO DEVOLUÇÃO AO ERÁRIO. TEMA Nº 531/STJ E 1.009/STJ. SÚMULA Nº 249/TCU. REPERCUSSÃO GERAL. FIXAÇÃO DE PREJULGADO DE TESE. PARA AMPLA DIVULGAÇÃO E ORIENTAÇÃO DOS RESPECTIVOS JURISDICIONADOS.

Em resposta à consulta de Capanema, o TCMPA fixou entendimento sobre a incorporação de gratificações ao vencimento básico e seus reflexos previdenciários. A Corte decidiu que, se uma lei municipal transforma uma vantagem paga em rubrica específica em parte integrante do vencimento dos servidores ativos, tal medida deve ser estendida aos inativos com direito à paridade, por configurar reestruturação remuneratória geral. Para evitar o pagamento em duplicidade, o Tribunal determinou a supressão da rubrica isolada da gratificação nos proventos, fundamentando-se na inexistência de direito adquirido a regime jurídico ou fórmula de cálculo, desde que preservada a irredutibilidade nominal.

Recomendou-se a imediata retificação de folhas de pagamento em caso de erro administrativo, afastando-se a obrigatoriedade de devolução de valores recebidos de boa-fé pelos beneficiários. Com caráter de **Prejulgado de Tese e Repercussão Geral**, a decisão serve como guia obrigatório para os regimes próprios de previdência do Pará, garantindo a correta aplicação do princípio da paridade e impedindo o enriquecimento sem causa.

2.10. Resolução nº 17.502/2026 (Consulta. Relator: Conselheiro Antônio José Guimarães).

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCUMÃ. ADMISSIBILIDADE. LICENÇA-PRÊMIO. BENEFÍCIO NÃO GOZADO EM ATIVIDADE. APOSENTADORIA DE SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO EM PECÚNIA. PREVISÃO EXPRESSA EM LEGISLAÇÃO LOCAL. TEMAS N.º 635/STF E N.º 1.086/STJ. CONFORMIDADE COM AS NORMAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO, DE DIREITO FINANCEIRO E DE GESTÃO FISCAL. NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE FINANCEIRA.

1. Havendo previsão expressa na legislação local, a conversão em pecúnia de licença-prêmio não usufruída em atividade por servidor público efetivo que se aposentou se mostra em conformidade com o ordenamento jurídico e os

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCUMÃ. ADMISSIBILIDADE. LICENÇA-PRÊMIO. BENEFÍCIO NÃO GOZADO EM ATIVIDADE. APOSENTADORIA DE SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO EM PECÚNIA. PREVISÃO EXPRESSA EM LEGISLAÇÃO LOCAL. TEMAS N.º 635/STF E N.º 1.086/STJ. CONFORMIDADE COM AS NORMAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO, DE DIREITO FINANCEIRO E DE GESTÃO FISCAL. NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE FINANCEIRA.

1. Havendo previsão expressa na legislação local, a conversão em pecúnia de licença-prêmio não usufruída em atividade por servidor público efetivo que se aposentou se mostra em conformidade com o ordenamento jurídico e os normativos de Direito Administrativo que o compõem, de acordo com as teses firmadas nos Temas n.º 635/STF e n.º 1.086/STJ.

2. Para que a conversão em pecúnia da licença-prêmio se encontre em regularidade com as normas de Direito Financeiro e de Gestão Fiscal, o pagamento da indenização deve observar a prévia dotação orçamentária e a disponibilidade financeira do ente, em consonância com o princípio da legalidade orçamentária e com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n.º 101/2000), a fim de que se impeça a realização de despesas que não estejam previstas e compatíveis com o orçamento municipal, sob pena de irregularidade fiscal.

Em resposta à consulta de Tucumã, o TCMPA fixou o entendimento de que é juridicamente possível a **conversão em pecúnia de licença-prêmio** não gozada por servidor efetivo aposentado, desde que haja previsão expressa na lei municipal. A decisão fundamenta-se na responsabilidade objetiva do Estado e na vedação ao enriquecimento sem causa da Administração, em harmonia com as teses vinculantes do STF e STJ. Para a validade do pagamento, o Tribunal estabeleceu requisitos rigorosos de gestão fiscal, exigindo prévia dotação orçamentária e disponibilidade financeira, em estrito cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

O cálculo da indenização deve basear-se na última remuneração do servidor, recomendando-se a quitação preferencial no momento das verbas rescisórias da aposentadoria. Embora motivada por caso concreto, a deliberação possui caráter orientador para todos os municípios paraenses, reforçando que a conversão em dinheiro de direitos não usufruídos constitui dever indenizatório quando previstos em estatuto local.

2.11. Resolução nº 17.558/2026 (Consulta. Relator: Conselheiro Daniel Lavareda).

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE COLARES. EXERCÍCIO 2025. ADMISSIBILIDADE. CONTRATO REGIDO PELA LEI FEDERAL N.º 8.666/93. RENOVAÇÃO DOS QUANTITATIVOS INICIALMENTE PACTUADOS EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS NO MOMENTO DA PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. NÃO CONFIGURAÇÃO DE ACRÉSCIMO/AUMENTO DO OBJETO. POSSIBILIDADE. ALTERAÇÃO CONTRATUAL PERMITIDA ATÉ O MÁXIMO DE 25% (VINTE E CINCO POR CENTO) QUANDO VERIFICADA A FALTA DE QUANTITATIVO SUFICIENTE. REPERCUSSÃO GERAL.

Em resposta à consulta de Colares, o TCMPA fixou que, sob a égide da Lei Federal nº 8.666/93, é permitida a **renovação dos quantitativos** originais em contratos de serviços contínuos no momento da prorrogação do prazo. A Corte esclareceu que essa prática não configura acréscimo de objeto, mas a mera manutenção das condições pactuadas projetadas para um novo período de execução. Caso o montante renovado demonstre-se insuficiente, admite-se o acréscimo contratual de até **25% do valor inicial atualizado**, desde que fundamentado em justificativa técnica, comprovada vantajosidade e previsão no instrumento convocatório.

A medida deve ser obrigatoriamente formalizada por termo aditivo, zelando-se pelo equilíbrio econômico-financeiro e pela não descaracterização do objeto. Com caráter de **Prejulgado de Tese e Repercussão Geral**, a decisão orienta todos os municípios paraenses sobre a correta distinção entre renovação e alteração quantitativa, garantindo segurança jurídica na gestão de ajustes administrativos.

3.1. Resolução nº 17.499/2026 (Prestação de Contas. Relatora: Conselheira Mara Lúcia)

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA IPIXUNA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2024. INSUFICIÊNCIA DE SALDO AO FINAL DO EXERCÍCIO, PARA RESPALDAR AS INSCRIÇÕES EM RESTOS A PAGAR. DESCUMPRIMENTO DO ART. 27 DA LEI 14.113/2020, QUE TRATA DOS RECURSOS RECEBIDOS DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO RELATIVO AO VAAT. CONTABILIZAÇÃO INCORRETA DE FONTES DE RECURSO, INCLUINDO AS EMENDAS PARLAMENTARES, AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E DE ENDEMIAS E PISO DE ENFERMAGEM, DIFICULTANDO A FISCALIZAÇÃO, CONTROLE E ACOMPANHAMENTO DA ARRECADAÇÃO DA RECEITA E EXECUÇÃO DA DESPESA. NÃO CUMPRIMENTO INTEGRAL DAS OBRIGAÇÕES CONTIDAS NA MATRIZ ÚNICA DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL. INCORRETA APROPRIAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS NO EXERCÍCIO, COMPROVADA A NEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA, MANTIDO, NO ENTANTO, O DESCUMPRIMENTO DO REGIME DE COMPETÊNCIA. MULTAS. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO, À CÂMARA MUNICIPAL, A NÃO APROVAÇÃO DAS CONTAS.

O TCMPA emitiu parecer prévio pela reprovação das contas da Prefeitura Municipal de Nova Ipixuna, referentes ao exercício de 2024, em razão de graves infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As principais irregularidades abrangem a insuficiência financeira para Restos a Pagar, o uso indevido de recursos do VAAT e no recolhimento de obrigações patronais, além de erros contábeis.

A decisão resultou na aplicação de multas, além da natureza opinativa pela reprovação das contas. O caso reforça a atuação do Tribunal na importância da observância das regras fiscais, administrativas e na utilização dos recursos públicos.

3.2. Resolução nº 17.564/2026 (Prestação de Contas. Relator: Conselheiro Daniel Lavareda)

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DA CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO A APROVAÇÃO COM RESSALVA DAS CONTAS. NÃO APLICAÇÃO DE MULTAS E IMPUTAÇÃO DE DÉBITO EM RAZÃO DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. DECISÃO UNÂNIME.

O TCMPA emitiu parecer prévio recomendando a aprovação com ressalvas das contas da Prefeitura Municipal de Primavera, referentes ao exercício de 2016, deixou de aplicar multa e imputação de débito em virtude da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória.

No que concerne às irregularidades encontradas, ressalta-se a insuficiência no repasse ao Poder Legislativo fixados na LOA, além da remessa intempestiva de documentos obrigatórios e atraso na publicação de procedimentos licitatórios.

Em consonância com a função pedagógica e preventiva que norteia a atuação deste Tribunal, recomendou-se a aprovação com ressalva da Prestação de Contas da Chefe do Poder Executivo Municipal, sem aplicação de sanções pecuniárias e de imputação de débito, em razão da prescrição reconhecida.

3.3. Acórdão nº 49.506/2026 (Prestação de Contas. Relator: Conselheiro Daniel Lavareda)

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS. CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREACANGA. 2024. CONTAS IRREGULARES. PAGAMENTO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES EM DESACORDO COM O ATO FIXADOR. INCORRETA APROPRIAÇÃO E RECOLHIMENTO DAS OBRIGAÇÕES PATRONAIS AO RGPS/INSS. DÉBITO IMPUTADO NO VALOR DE R\$ 54.855,05 (CINQUENTA E QUATRO MIL, OITOCENTOS E CINQUENTA E CINCO REAIS E CINCO CENTAVOS). ENCAMINHAMENTO AO MPE.

O TCMPA julgou irregular a Prestação de Contas da Câmara de Jacareacanga, referente ao exercício de 2024, em razão das graves irregularidades encontradas, relacionadas ao aspecto financeiro, previdenciário e remessa intempestiva de documentação.

As principais irregularidades dizem respeito a pagamento de subsídio dos vereadores em desacordo com o ato fixador, incorreta gestão e recolhimento das obrigações patronais ao RGPS/INSS.

A decisão resultou na aplicação de multas, emissão de medida cautelar de indisponibilidade de bens ao responsável, além do julgamento Irregular da Prestação de Contas da Câmara de Jacareacanga, no exercício de 2024. Destaca-se a atuação do Tribunal na importância da correta aplicação na gestão do dinheiro público, além da observância das regras previdenciárias, financeiras e na remessa tempestiva da prestação de contas.

3.4. Acórdão nº 43.660 (Prestação de Contas. Relator: Conselheiro Daniel Lavareda)

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO. FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – FMAS DE SÃO JOÃO DE PIRABAS. EXERCÍCIO DE 2016. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. OBSTRUÇÃO DO EXERCÍCIO DO PODER DE FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. LANÇAMENTO DE VALOR EM ALCANCE. IMPOSSIBILIDADE DE COMPROVAR O CUMPRIMENTO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS EM RAZÃO DA OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO ENTÃO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. INDISPONIBILIDADE DE BENS. OFÍCIOS AOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE BELÉM E SÃO JOÃO DE PIRABAS E AO BANCO CENTRAL ENVIO IMEDIATO, INDEPENDENTE DO TRÂNSITO EM JULGADO, DE CÓPIA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. OCORRÊNCIA DO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO NA INCIDÊNCIA DE SANÇÕES PECUNIÁRIAS.

O Tribunal julgou a prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social- FMAS de São João de Pirabas, referente ao exercício de 2016, e decidiu pela Irregularidade referente ao primeiro ordenador (01/01/2016 a 07/06/2016) e pela regularidade com ressalvas com relação ao segundo ordenador (08/06/2016 a 31/12/2016), em razão de infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), obrigações previdenciárias e administrativas.

As irregularidades encontradas dizem respeito a omissão no dever de prestação de contas e na comprovação da realização de despesas referentes a obrigações de natureza previdenciária, financeira e administrativa.

A decisão resultou na aplicação de multa e na emissão de medida cautelar (indisponibilidade de bens), além disso o Tribunal entendeu não ser aplicável a prescrição sancionatória e ressarcitória de um dos ordenadores em virtude da caracterização de ato doloso com fim específico de embaraçar o exercício do poder de fiscalização, caracterizado pela omissão consciente no dever de prestar contas. O caso reforça a atuação do Tribunal no que diz respeito à observância da jurisprudência dos Tribunais Superiores e nos casos que possam acarretar improbidade administrativa.

3.5. Resolução nº17.505/2026 (Prestação de Contas. Relator: Conselheiro Antonio José Guimarães)

EMENTA: CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MUNICÍPIO DE MARITUBA. EXERCÍCIO DE 2017. DEFESA NÃO APRESENTADA. DIVERGÊNCIA DE VALORES ENTRE A DESPESA FIXADA NA LOA E AQUELA CONSTANTE DO BALANÇO GERAL. ARQUIVO ELETRÔNICO DO BALANÇO GERAL EM DESACORDO COM AS RESOLUÇÕES DO TCM/PA. FALTA DE CONSOLIDAÇÃO DOS LANÇAMENTOS CONTÁBEIS DO LEGISLATIVO. FALTA DE COMPROVAÇÃO DO ATENDIMENTO AOS ARTIGOS 212, DA CF; 22, DA LEI Nº 11.494/2007; 7º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 141/2012; 19, INCISO III E 20, INCISO III, ALÍNEA "b", DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. AGENTE ORDENADOR. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS RETIDAS E NÃO REPASSADAS AO RGPS. ENCARGOS PATRONAIS NÃO APROPRIADOS. CLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA. PAGAMENTO IRREGULARES COM RECURSOS DO FUNDEB. TERMOS ADITIVOS E PROCESSO LICITATÓRIO IRREGULARES. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. MULTAS. INDISPONIBILIDADE DE BENS. CIÊNCIA À PREFEITURA. ENVIO À CÂMARA MUNICIPAL.

O TCM/PA emitiu parecer prévio recomendando a reprovação das contas da Prefeitura de Marituba, no exercício financeiro de 2017, devido a um conjunto de falhas graves na gestão orçamentária, fiscal e na aplicação dos recursos públicos na área da saúde, educação e pessoal.

As inúmeras inconsistências encontradas dizem respeito aos lançamentos contábeis, divergências na fixação de despesas, falta de comprovação dos percentuais mínimos na educação, saúde e pessoal. Além de irregularidades, em processos licitatórios, contribuições previdenciárias e classificação de receitas orçamentárias.

A decisão resultou na aplicação de multa e na restituição ao erário, além de indisponibilidade de bens do ordenador. O caso ressalta a atuação rigorosa do Tribunal na análise dos balanços financeiros, na aplicação do mínimo constitucional nas áreas de saúde, educação e despesa com pessoal, além de evidenciar a importância do planejamento orçamentário e da responsabilidade fiscal, irregularidade que pode configurar improbidade administrativa.

3.6.Acórdão nº 49.802 (Representação. Relatora: Conselheira Mara Lúcia)

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ELDORADO DOS CARAJÁS. EXERCÍCIO DE 2023. PREGÃO ELETRÔNICO No 9/2023-023. SUPOSTAS IRREGULARIDADES PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. NEGATIVA DE INTENÇÃO DE RECURSO. COMPROVAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE DAS PROPOSTAS. MOTIVAÇÃO ADEQUADA DO PREGOEIRO. APRESENTAÇÃO DO ATO DE DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO. SANEAMENTO DAS FALHAS APONTADAS. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES REMANESCENTES. POSICIONAMENTOS FAVORÁVEIS DA 3ª CCE E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DECISÃO UNÂNIME. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

O TCMPA julgou improcedente a Representação de Natureza Interna, inaugurada por meio do Acórdão nº 4.968/2024, proveniente de demanda da Ouvidoria deste Tribunal, pelas razões encaminhadas pelo ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde de Eldorado dos Carajás, no exercício financeiro de 2023.

As supostas irregularidades, eram provenientes do Processo Licitatório-Pregão Eletrônico nº 09/2023-023, visando a contratação de empresa para fornecimento de medicamentos, insumos hospitalares e laboratoriais para atendimento do Hospital Municipal de Eldorado dos Carajás. Após as justificativas remetidas, entendeu-se pela improcedência da representação.

O caso ressalta a importância do papel da Ouvidoria do Tribunal na gestão pública, no papel estratégico da escuta qualificada, na promoção da transparência e aperfeiçoamento das políticas públicas.

3.7.Resolução nº17.584/2026 (Prestação de Contas. Relatora: Conselheira Mara Lúcia)

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIXIMINÁ. EXERCÍCIO DE 2023. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO DECORRENTE DE PAGAMENTOS RELACIONADOS À GESTÃO DE PESSOAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO TÉCNICA INDIVIDUALIZADA E AUDITÁVEL DO DANO AO ERÁRIO. EFETIVA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. EXCLUSÃO DO DÉBITO. CUMPRIMENTO DO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, À LUZ DA EC N.º 119/2022 E ART. 119 DO ADCT. SANEAMENTO DA FALHA. DESPESA COM PESSOAL. APLICAÇÃO DA LC N.º 178/2021. REMESSAS INTEMPESTIVAS DE DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS. DESCUMPRIMENTO

DOS ARTS. 27 E 28 DA LEI N.º 14.113/2020 (FUNDEB). FALHAS CONTÁBEIS. NÃO CUMPRIMENTO INTEGRAL DA MATRIZ DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA. NÃO ATENDIMENTO ÀS NOTIFICAÇÕES DO TCMPA. IRREGULARIDADES ESTRUTURAIS NA GESTÃO DE PESSOAL. ADERÊNCIA AOS TERMOS DA ANÁLISE TÉCNICA DA CONTROLADORIA DE CONTROLE EXTERNO E PARCIALMENTE A POSIÇÃO OPINATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. PROVIMENTO PARCIAL, REFORMANDO A DECISÃO ANTERIORMENTE PROLATADA. EMITIR PARECER PRÉVIO RECOMENDANDO À APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS ANUAIS, SOB ENCARGO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL.

O TCMPA no julgamento de Recurso Ordinário, emitiu parecer prévio, recomendando à aprovação com ressalvas das contas da Prefeitura Municipal de Oriximiná, no exercício financeiro de 2023, mantendo a aplicação de multas em razão de inúmeras impropriedades.

As irregularidades remanescentes versam sobre estrutura de gestão de pessoal, bem como impropriedades de natureza contábil, operacional, funcional e administrativa.

A decisão resultou na manutenção das multas, além de diversas determinações de natureza estrutural e de pessoal, adequação da folha de pagamento, regularização e formalização de vínculos temporários. O caso ressalta a atuação detalhada do Tribunal relacionada aos mecanismos de controle de governança administrativa e na observância das normas de integridade contábil.

3.8. Acórdão 49.034/2026 (Prestação de Contas. Relator: Conselheiro Lúcio Vale)

EMENTA: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE VITÓRIA DO XINGU. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2024. DEFESA APRESENTADA. CONTAS JULGADAS REGULARES COM RESSALVAS. MULTA. ALVARÁ DE QUITAÇÃO.

O TCMPA julgou **regulares, com ressalvas**, as contas de gestão do Fundo Municipal de Saúde de Vitória do Xingu, referentes ao exercício de 2024. A instrução processual identificou falhas graves relativas ao não repasse de contribuições previdenciárias retidas dos servidores (R2,6milhões) e a ausência de recolhimento da cota patronal ao INSS(R 2,1 milhões), além do envio intempestivo de um contrato de reforma de unidade de saúde.

A decisão fundamentou-se no impacto jurídico da **Emenda Constitucional nº 136/2025**, que instituiu um novo regime excepcional de parcelamento de débitos previdenciários para os Municípios com prazo de adesão até agosto de 2026. O Tribunal entendeu que tal norma constitui fato novo superveniente, exigindo prudência e proporcionalidade na avaliação da conduta do gestor. Assim, embora a irregularidade material tenha sido configurada, a Corte evitou a reprovação imediata das contas e a imputação de débito, convertendo as falhas em ressalvas passíveis de multas regimentais. A decisão alerta para o dever de observância rigorosa do regime de competência previdenciário e dos prazos de envio de dados via sistema e-contas, reforçando o papel indutor da regularização fiscal conferido pelo novo regramento constitucional.

3.9. Acórdão nº 49.809/2025 (Representação. Relatora: Conselheira Ann Pontes)

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. BREJO GRANDE DO ARAGUAIA. EXERCÍCIO 2024. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA, APRESENTADA PELOS VEREADORES JESSÉ COSTA PEREIRA, JOSÉ CARLOS ALVES FERREIRA E GECIONE LOPES DA SILVA, DO MUNICÍPIO DE BREJO GRANDE DO ARAGUAIA. A REPRESENTAÇÃO FOI FORMULADA CONTRA O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BREJO GRANDE DO ARAGUAIA, SR. GEOVANE LOPES DA SILVA, ORDENADOR DE DESPESAS NO BIÊNIO 2023/2024 E 2025/2026, EM RAZÃO DE POSSÍVEL PAGAMENTO SEM PRESTAÇÃO DE SERVIÇO OU SEM FORMALIZAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO.

I. Na presente Representação, o dano apurado foi de R\$ 12.500,00 (doze mil e quinhentos reais); embora materialmente existente, este ficou abaixo do limite fixado, por esta Corte de Contas, para a movimentação da máquina processual de ressarcimento. A IN n.º 03/2023 TCM-PA, em seu art. 7º, inciso II, veda a instauração de processo de contas especial para valores inferiores a 7.000 (sete mil) UPF's-PA, priorizando a eficiência e a economia processual. Todavia, a dispensa da referida Tomada de Contas Especial não desonera o Gestor do dever de recompor o erário. O art. 7º, § 2º, da mesma norma, impõe à autoridade administrativa a obrigação de adotar medidas administrativas e judiciais para obter o ressarcimento. Assim, a via adequada é a determinação direta à Unidade Gestora, evitando o custo desproporcional de um processo de mérito neste Tribunal, ainda que a referida autoridade seja o próprio Representado.

II. NÃO ADMITEM a presente REPRESENTAÇÃO. DETERMINAM o ressarcimento integral do débito. DETERMINAM que no prazo de 60 (sessenta) dias, divulgue no Portal da Transparência as providências administrativas e/ou judiciais adotadas para o ressarcimento integral do débito e encaminhe a este TCM-PA a respectiva documentação comprobatória. RECOMENDAM orientar adequadamente o quadro de pessoal.

O TCM-PA declarou inadmissível a representação contra o Presidente da Câmara de Brejo Grande do Araguaia por pagamentos indevidos de **R\$ 12.500,00** a pregoeiro externo sem prova de serviço, visto que o valor não atingiu o limite de alçada de 7.000 UPFs-PA exigido pela **IN nº 03/2023/TCMPA** para a instauração de Tomada de Contas Especial. Com suporte nos princípios da racionalidade administrativa, economia processual e na tese de seletividade fiscalizatória do STF (ADI 7459), a Corte evitou custos operacionais desproporcionais ao benefício, determinando, no entanto, que o próprio gestor promova o ressarcimento integral do débito em 60 dias, sob pena de responsabilidade solidária e multa de 10.000 UPFs-PA. Adicionalmente, o Tribunal recomendou a capacitação de servidores efetivos ou a formalização de parcerias com o Executivo para evitar a designação irregular de pessoal alheio aos quadros do órgão para funções de licitação.

4.1. Acórdão nº 49.167/2026 (Denúncia. Relator: Conselheiro Lúcio Vale).

EMENTA: DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2025. INADMISSIBILIDADE DA DENÚNCIA. POR NÃO ESTAREM ATENDIDOS OS REQUISITOS CUMULATIVOS PREVISTOS NO ART. 564 DO RITCMPA. HOMOLOGAÇÃO PLENÁRIA. DECISÃO UNÂNIME.

O TCMPA decidiu pela inadmissibilidade de denúncia contra licitação da Prefeitura de Paragominas para obras de pavimentação asfáltica. A Corte validou a exigência, na fase de habilitação técnica, de Licença de Operação e inscrição no Cadastro Técnico Federal (CTF/APP) da licitante e da usina fornecedora. O Tribunal fundamentou que a Lei nº 14.133/2021 elevou o desenvolvimento sustentável a princípio fundamental, autorizando a prova de requisitos previstos em leis especiais ambientais para atividades potencialmente poluidoras. Destacou-se que a medida não viola a Súmula nº 272 do TCU, pois não exige licença específica para o trecho da obra antes da contratação, mas apenas a comprovação de que a atividade industrial de fabricação de asfalto é legal. Quanto a supostos atrasos na publicidade de estudos técnicos, o Relator entendeu que tais falhas formais devem ser apuradas na prestação de contas anual, em observância à eficiência e economia processual. A decisão orienta que critérios ambientais objetivos e justificados são legítimos para selecionar empresas qualificadas em certames de alto impacto ambiental.

4.2. Acórdão nº 49.656/2026 (Denúncia. Relator: Conselheiro Lúcio Vale).

EMENTA: DENÚNCIA. FUNDO MUNICIPAL DE EDUCACAO. PLACAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2025. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. RECOMENDAÇÃO. HOMOLOGAÇÃO PLENÁRIA. DECISÃO UNÂNIME.

O TCMPA julgou parcialmente procedente denúncia contra o Fundo Municipal de Educação de Placas por irregularidades no Pregão Eletrônico nº 020/2025. A controvérsia residiu na desclassificação em massa de empresas que omitiram o prazo de entrega no preenchimento inicial do sistema eletrônico, resultando em uma única licitante vencedora de todos os 60 itens. A Corte entendeu que a medida configurou formalismo excessivo, pois a exigência não constava como campo obrigatório na seção de cadastro do edital, embora prevista no Termo de Referência. O Tribunal reafirmou que, nos termos da Lei nº 14.133/2021 (Art. 64), a Administração possui o dever-poder de realizar diligências para sanar falhas formais que não alterem a substância da proposta ou a isonomia. A decisão destacou que o rigor exacerbado restringiu indevidamente a competitividade e prejudicou a busca pela proposta mais vantajosa. Diante das falhas, foi determinada a repercussão do feito nas contas anuais de 2025 para aplicação de multas aos responsáveis, além de recomendação para a criação de protocolos que preservem o sigilo e a rastreabilidade nas comunicações externas do certame.

4.3. Acórdão nº 49.027/2026 (Denúncia. Relator: Conselheiro Cezar Colares).

EMENTA: DECISÃO DE MÉRITO CONFIRMANDO MEDIDAS CAUTELARES. FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE EM RAZÃO DE NOTÍCIAS VEICULADAS PELOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOBRE AUSÊNCIA DE AULAS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE MELGAÇO. ADMISSIBILIDADE DE REPRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ.

1. Documentos apresentados insuficientes para comprovação de adimplência integral dos deveres municipais, gerando confirmação das cautelares:

- 1. Documentos apresentados insuficientes para comprovação de adimplência integral dos deveres municipais, gerando confirmação das cautelares: 1) homologada em Sessão Plenária de 14/11/2024 - Acórdão nº 46.153, publicado em 28/11/2024, e 2) homologada em Sessão Plenária de 16/01/2025 - Acórdão nº 46.416, publicado no DOE 1.888 de 10/02/2025;*
- 2. Confirma Multa aplicada correspondente a 106 (cento e seis) dias entre a publicação da Medida Cautelar e a apresentação dos documentos nela requisitados ao TCM-PA através do Processo nº 1.045217.2024.2.0001;*
- 3. Determinação de recolhimento ao FUNREAP/TCM-PA, em análise de dosimetria da penalidade aplicada, do valor correspondente a 16.500 UPF-PA, acrescido de "astreintes" na forma do artigo nº 700, IV e parágrafo único, do RII/TCM-PA no valor de 3.000 UPF-PA, totalizando a aplicação de 19.500 UPF-PA, aumentado para 33.000 UPF-PA em aplicação ao caráter pedagógico, na forma do §2º do artigo nº 698, ante o preenchimento dos requisitos do artigo nº 704 todos do RITCMPA;*
- 4. Admissibilidade do Ofício 0046-2025-MPPA/PJMEL, datado de 07/05/2025 do MPPA como Representação, conforme artigo nº 94, II do RII/TCM-PA, ante o preenchimento dos requisitos dos artigos nº 564 e nº 566 do mesmo diploma normativa, encaminhando à 2ª Controladoria/TCM-PA para análise técnica inicial, seguindo-se de citação do Gestor para apresentação de defesa, e após encaminhamento dos Autos ao MPCM já com relatório técnico final, retorne os Autos para julgamento do mérito da Representação.*

O TCM-PA julgou procedente o mérito de medidas cautelares contra o ex-prefeito de Melgaço por grave situação de abandono administrativo após o pleito de 2024. A fiscalização concomitante, motivada por denúncias de interrupção de aulas e atrasos salariais, constatou a paralisação do transporte escolar e falhas críticas na merenda. O Tribunal confirmou multas expressivas (superiores a 1,4 milhão de UPF-PA) em razão da sonegação de documentos e da prestação de informações inverídicas sobre a quitação de débitos previdenciários e trabalhistas. A Corte destacou que o descumprimento deliberado de ordens do Tribunal e o envio de dados falsos configuram afronta ao controle externo e reincidência punível com agravamento da sanção. Diante de indícios de desvio de verbas da educação, foi admitida representação do Ministério Público Estadual para apuração de responsabilidades. A decisão alerta que a descontinuidade administrativa e a obstrução do controle sujeitam o gestor a multas pesadas e intervenção estadual, reforçando o dever de transparência e zelo pelos serviços essenciais.

5.1. Acórdão nº 49.541/2026 (Aposentadoria. Relatora: Conselheira Substituta Adriana Oliveira).

EMENTA: PESSOAL. APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. ART. 6º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003 E LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. PROFESSORA PEDAGÓGICA. PROVENTOS INTEGRAIS. JORNADA DE TRABALHO AGREGADA. LEI MUNICIPAL Nº 7.528/1991 E DECRETO MUNICIPAL Nº 23.246/1991. PARCELA CONTIDA NO VENCIMENTO. CISÃO DA PARCELA VENCIMENTO EM VENCIMENTO BASE E JORNADA DE TRABALHO AGREGADA QUANDO DA EXPEDIÇÃO DO ATO DE APOSENTADORIA. MERA PRAXE ADMINISTRATIVA. LEGALIDADE. GRATIFICAÇÃO POR REGÊNCIA DE CLASSE. NATUREZA JURÍDICA PRO LABORE FACIENDO. LEI MUNICIPAL Nº 7.528/1991 DO MUNICÍPIO DE BELÉM. AUSÊNCIA DE PREVISÃO EXPRESSA DE INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO. AUSÊNCIA DE ENTENDIMENTO UNIFORME ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA JUNTO AO SETOR JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE BELÉM. CONCESSÃO DA VERBA POR LONGO LAPSO TEMPORAL. INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. JURISPRUDÊNCIA DA CÂMARA ESPECIAL DE JULGAMENTO REGISTRANDO ATOS DE APOSENTADORIA COM A INCORPORAÇÃO DA GRATIFICAÇÃO EM ANÁLISE. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PARA A APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA ANTES DA VIGÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. MUDANÇA DE ENTENDIMENTO. MODULAÇÃO. RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ, DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. ARTS. 20 E SEQUINTE DA LINDB. CONSEQUENCIALISMO. REGISTRO DO ATO.

I - CONTEXTO FÁTICO

1. Ato de aposentadoria concedido à servidora aposentada no cargo de Professora Pedagógica, tendo ingressado no serviço público na condição de servidora efetiva, por meio do Decreto nº 24.267/92-PMB, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e Legislação Municipal.

II - QUESTÃO JURÍDICA

2. Há duas questões em discussão: “i” Aferir a possibilidade de incorporação da parcela “jornada de trabalho agregada” e “ii” Aferir a natureza jurídica e a possibilidade de incorporação da parcela “gratificação por regência de classe” aos proventos de aposentadoria, prevista nos arts. 37 e 38 da Lei Municipal nº 7.528/1991, do Município de Belém.

3. O órgão instrutório se manifestou pelo registro do ato.

4. O MPCM se manifestou pela negativa do registro, eis que vislumbrou irregularidade na incorporação da gratificação de regência de classe e da parcela “jornada de trabalho agregada”, bem como o reflexo das referidas parcelas junto ao ATS.

III - FUNDAMENTO

5. Faticamente, a inclusão da parcela denominada “jornada de trabalho agregada” nos proventos de aposentadoria de servidor do magistério municipal, ocorre uma vez que a Administração Pública realiza uma cisão do valor da rubrica “vencimento” (utilizada na ativa) em duas partes no momento da inativação — vencimento-base e jornada de trabalho agregada (140%) —, o que constitui mera praxe administrativa sem alteração do valor nominal total. Juridicamente, fundamenta-se que tal parcela representa a retribuição pecuniária pela jornada de trabalho desempenhada (atividades em classe e extraclasse), conforme previsto nos artigos 25 e 26 da Lei nº 7.528/1991 e no Decreto Municipal nº 23.246/1991, sendo legítima sua utilização para o cálculo de gratificações e adicionais, já que o valor está intrinsecamente contido na remuneração do cargo.

6. Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, conforme tese fixada no Rext 93.068 (TEMA 163).

7. Em regra, as gratificações de natureza pro labore faciendo não são incorporadas aos proventos do servidor, salvo quando houver previsão legal regulamentando cada uma delas, segundo tese fixada no RExt 1.225.330/RS (TEMA 1082).

8. A Lei Municipal nº 7.528/1991, aplicada aos servidores públicos do município de Belém, a qual prevê a gratificação por regência de classe, dispõe que a referida parcela será concedida ao professor, em regência de classe, na porcentagem de 20%, sem prever de forma expressa a possibilidade e os requisitos de incorporação aos proventos.

9. A partir da legislação de regência, verifica-se que a gratificação por regência de classe possui natureza jurídica pro labore faciendo, não se tratando, assim, de verba de caráter permanente.

10. Tais circunstâncias, em tese, rechaçam a possibilidade de incorporação da citada gratificação aos proventos do servidor. Todavia, faz-se necessário considerar as peculiaridades do caso concreto, quais sejam: “i” A Administração Pública do Município de Belém não possui entendimento uniforme acerca da natureza jurídica da gratificação em questão, conforme informações presentes no Parecer PGM nº 78/2023, carreado aos autos nº 202132070-00. De acordo com o Parecer, os servidores do magistério recebem a referida vantagem desde o início do efetivo exercício do cargo até completarem os requisitos para a aposentadoria voluntária; “ii” A partir das fichas financeiras juntadas aos autos, constata-se que a servidora recebeu a gratificação por regência de classe de 1998 até janeiro de 2018; “iii” Conforme as informações e documentos presentes nos autos, verifica-se que houve a respectiva contribuição previdenciária sobre a gratificação em análise; “iv” A Câmara Especial de Julgamento-CEJ desta Corte de Contas possui precedentes registrando atos de aposentadoria concedidos aos servidores do município de Belém com a incorporação da gratificação de regência de classe, gerando, assim, uma expectativa legítima para os órgãos da

Administração Pública Municipal responsáveis acerca do suposto acerto dos atos administrativos por eles exarados; “v” A servidora atendeu os requisitos para se aposentar antes da vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019.

11. Necessidade de adequar a praxe administrativa à legislação de regência, pelo que a mudança de entendimento desta CEJ é medida que se impõe. Todavia, tal alteração jurisprudencial deve ser realizada à luz da relativização do princípio da legalidade, dos princípios da boa-fé, da confiança legítima e da segurança jurídica, e da LINDB, especialmente acerca do consequencialismo.

12. A partir da mudança de entendimento deste colegiado, consolida-se determinadas premissas acerca da gratificação por regência de classe aplicada ao município de Belém: “i” a gratificação por regência de classe possui natureza de verba transitória (propter laborem); “ii” a legislação de regência não prevê de forma expressa e cristalina a possibilidade de incorporação da referida verba aos proventos; “iii” a gratificação por regência de classe não deve ser objeto de incidência de contribuição previdenciária.

IV - CONCLUSÃO

13. Considerar legal e registrar a Portariano 0695/2021 de 24/08/2021, do Instituto de Previdência do Município de Belém, para resguardar o direito da servidora, à luz dos princípios da boa-fé, da confiança legítima, da segurança jurídica e do tempus regit actum, bem como das diretrizes e normas da LINDB, o qual atendeu, inclusive, os requisitos para se aposentar antes da Emenda Constitucional nº 103/2019.

14. A incorporação da “gratificação por regência de classe”, prevista nos artigos 37, inciso I e 38 da Lei Municipal nº 7.528/1991, não mais deverá subsistir para aposentadorias futuras, haja vista a vedação constitucional trazida pela Emenda nº 103/2019, de modo que o entendimento adotado por esta CEJ caminha para o seu exaurimento, uma vez que se reconhece a natureza temporária da verba ora analisada.

A Câmara Especial do TCMPA decidiu pelo registro do ato de aposentadoria de uma professora do município de Belém, validando a inclusão das parcelas de “Jornada de Trabalho Agregada” e “Regência de Classe” nos proventos. Sobre a jornada agregada, a Corte entendeu que a separação entre vencimento-base e jornada no momento da inativação constitui mera praxe administrativa, sem impacto financeiro indevido, pois o valor já integrava o vencimento na ativa. Quanto à regência de classe, embora reconhecida sua natureza transitória (pro labore faciendo), o Tribunal aplicou a modulação de efeitos baseada nos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Considerou-se que a servidora contribuiu previdenciariamente sobre a verba por cerca de 20 anos e reuniu os requisitos para a aposentadoria antes da vigência da EC nº 103/2019. A decisão alertou a Administração Municipal que tal incorporação está vedada para concessões futuras, devendo ser respeitada a proibição constitucional de aderir verbas temporárias à remuneração de inativos.

5.2. Acórdão nº 49.688/2026 (Ato de Fixação. Relator: Conselheiro Substituto Juscelino Júnior)

EMENTA: PESSOAL. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS. SANTA MARIA DO PARÁ. PODER EXECUTIVO. LEGISLATURA 2025-2028. LEI MUNICIPAL N. 429/2024. MANIFESTAÇÕES DO NAP E MPCM PELA CONFORMIDADE. OBSERVÂNCIA DA ESPÉCIE NORMATIVA ADEQUADA, DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE, DO REGIME DE PARCELA ÚNICA E DO TETO CONSTITUCIONAL. PREVISÃO DE REVISÃO GERAL ANUAL NO MESMO ATO NORMATIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA ESPECIFICIDADE. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. PUBLICAÇÃO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E NO QUADRO DE AVISOS DA CÂMARA. REMESSA INTEMPESTIVA. CONFORMIDADE. DETERMINAÇÃO. MULTA. ALERTA.

I. CONTEXTO FÁTICO

1. Fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais.
2. Previsão de concessão de Revisão Geral Anual no mesmo diploma legal de fixação dos subsídios.

II. QUESTÃO JURÍDICA

3. Verificar a conformidade constitucional e legal da Lei Municipal n. 429/2024 quanto à fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal.
4. Analisar a compatibilidade da previsão de revisão geral anual automática com o art. 37, X, da Constituição Federal.

III. ENTENDIMENTO E FUNDAMENTO

5. A Lei Municipal n. 429/2024 observou a espécie normativa adequada, a iniciativa legislativa da Câmara Municipal, o princípio da anterioridade da legislatura, o regime de subsídio em parcela única e o teto remuneratório constitucional.
6. A previsão de revisão geral anual automática no ato de fixação dos subsídios viola o art. 37, X, da Constituição Federal e o princípio da especificidade normativa, exigindo lei específica para sua implementação, sem comprometer a validade do ato principal.
7. A publicação do ato no Portal da Transparência e no quadro de avisos da Câmara atende ao princípio da publicidade, contudo impõem necessidade de alerta quanto à necessidade de publicação no Diário Oficial.
8. A remessa intempestiva do ato ao Tribunal enseja aplicação de multa ao gestor responsável.

IV. CONCLUSÃO

9. Conformidade da lei. Alerta.
10. Aplicação de multa ao gestor pela remessa intempestiva do ato.

A Câmara Especial do TCMPEA julgou conforme a lei de Santa Maria do Pará que fixou os subsídios do Executivo para a legislatura 2025-2028, validando o respeito aos limites constitucionais e ao princípio da anterioridade. Entretanto, o Tribunal determinou que a administração se abstenha de aplicar a revisão geral anual (RGA) automática prevista no mesmo diploma, por violação ao princípio da especificidade normativa. A Corte esclareceu que a RGA exige lei de iniciativa privativa

do Chefe do Executivo e não pode ser confundida com o ato legislativo de fixação para a legislatura subsequente. Pela remessa intempestiva do ato ao Tribunal, foi aplicada multa de 150 UPF-PA ao gestor responsável, por descumprimento do prazo normativo de 30 dias. A decisão também alertou sobre a obrigatoriedade de publicação no Diário Oficial, ressaltando que a publicidade em portais de transparência deve ser complementada pelo meio oficial para garantir a plena validade do processo. O julgamento reforça que o subsídio em parcela única veda gatilhos automáticos que desvirtuem o planejamento orçamentário.

5.3. Acórdão nº 49.673/2026 (Aposentadoria. Relatora: Conselheira Substituta Adriana Oliveira).

EMENTA: PESSOAL. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. ARTIGO 6º-A DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003 C/C ARTIGO 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. CARGO DE TÉCNICO EM ENFERMAGEM. PROVENTOS INTEGRAIS. GRATIFICAÇÃO DE INSALUBRIDADE. NATUREZA JURÍDICA PRO LABORE FACIENDO. LEI MUNICIPAL Nº 8.306/2005 REVOGOU TACITAMENTE A LEI MUNICIPAL Nº 7.952/1999. A LEI VIGENTE VEDA A POSSIBILIDADE DE INCORPORAÇÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INCORPORAÇÃO ILEGAL. GRATIFICAÇÃO DE ATENDIMENTO AMBULATORIAL E HOSPITALAR - HPSM. LEI MUNICIPAL Nº 7.781/1995 E DECRETO MUNICIPAL Nº 26.184/1993. NATUREZA JURÍDICA PRO LABORE FACIENDO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO EXPRESSA DE INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS. ADOÇÃO DAS DIRETRIZES FIXADAS PELA CEJ. PRECEDENTES. CASOS ANÁLOGOS. CONCESSÃO DA VERBA POR LONGO LAPSO TEMPORAL. INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. JURISPRUDÊNCIA DA CÂMARA ESPECIAL DE JULGAMENTO REGISTRANDO ATOS DE APOSENTADORIA COM A INCORPORAÇÃO DA GRATIFICAÇÃO EM ANÁLISE. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PARA A APOSENTADORIA ANTES DA VIGÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. MUDANÇA DE ENTENDIMENTO. MODULAÇÃO. RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ, DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. ARTS. 20 E SEQUINTE DA LINDB. CONSEQUENCIALISMO. REGISTRO DO ATO.

I - CONTEXTO FÁTICO

1. Ato de aposentadoria por invalidez concedida à servidora no cargo de Técnico em Enfermagem, tendo ingressado no serviço público na condição de servidora efetiva, em 21/11/2002, por meio do Decreto nº 40.709/2002, com fundamento no art. 6ºA da Emenda Constitucional nº 41/2003 c/c Art. 3º da Emenda Constitucional nº 103/2019.

II - QUESTÃO JURÍDICA

2. Há questões em discussão, especificamente acerca da incorporação indevida da "Gratificação de Insalubridade" e "HPSM" e respectivo reflexo das citadas parcelas junto ao ATS.
3. O órgão instrutório se manifestou pelo registro do ato por não vislumbrar irregularidades graves na concessão do benefício.

4. O MPCM se manifestou pela negativa do registro, uma vez que constatou inconsistências nas seguintes parcelas: “i” gratificação de insalubridade e “ii” HPSM, com o reflexo das referidas parcelas no ATS.

III - FUNDAMENTO

5. O adicional de insalubridade possui natureza jurídica transitória e propter laborem, sendo devido exclusivamente enquanto persistir a exposição aos agentes nocivos. A Lei Municipal nº 8.306/2004 promoveu a revogação tácita da Lei Municipal nº 7.952/1999 ao regular integralmente a matéria, suprimindo a possibilidade de incorporação anteriormente prevista no diploma anterior. Aliado a isso, a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico. Desta feita, a manutenção da referida gratificação na inatividade sob a égide da lei atual é irregular, uma vez que a parcela não compõe a base de cálculo previdenciária e deve cessar com a eliminação dos riscos que a originaram.

6. Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, conforme tese fixada no Rext 93.068 (TEMA 163).

7. Em regra, as gratificações de natureza pro labore faciendo não são incorporadas aos proventos do servidor, salvo quando houver previsão legal regulamentando cada uma delas, segundo tese fixada no RExt 1.225.330/RS (TEMA 1082).

8. A Lei Municipal nº 7.781/1995, aplicada aos servidores públicos do município de Belém, a qual prevê a “gratificação de atendimento ambulatorial e hospitalar” - (HPSM), em conjunto com o Decreto Municipal nº 26.184/1993 regulamentam a concessão da citada parcela na porcentagem de 100%, a ser concedida a todos os servidores em exercício no Hospital do Pronto Socorro Municipal, correspondente a soma da vencimento básico e da gratificação de escolaridade, sem prever de forma expressa a possibilidade e os requisitos de incorporação aos proventos.

9. A partir da legislação de regência, verifica-se que a “gratificação de atendimento ambulatorial e hospitalar” - (HPSM) possui natureza jurídica pro labore faciendo, não se tratando, assim, de verba de caráter permanente.

10. Tais circunstâncias, em tese, rechaçam a possibilidade de incorporação da citada gratificação aos proventos do servidor. Todavia, faz-se necessário considerar as peculiaridades do caso concreto em cotejo com os precedentes desta CEJ, quais sejam: “i” A partir das fichas financeiras juntadas aos autos, constata-se que a servidora percebeu de forma contínua a parcela “gratificação de atendimento ambulatorial e hospitalar” - (HPSM); “ii” Conforme as informações e documentos presentes nos autos, verifica-se que houve a respectiva contribuição previdenciária sobre a gratificação em análise; “iii” A Câmara Especial de Julgamento-CEJ desta Corte de Contas possui precedentes registrando atos de aposentadoria concedidos aos servidores do município de Belém com a incorporação da gratificação “HPSM”, gerando, assim, uma expectativa legítima para os órgãos da Administração Pública Municipal responsáveis acerca do suposto acerto dos atos administrativos por eles

A Câmara Especial do TCMPA negou registro à aposentadoria de uma técnica em enfermagem de Belém por erro no cálculo de proventos envolvendo gratificações transitórias. A Corte reafirmou que o Adicional de Insalubridade possui natureza propter laborem e sua incorporação tornou-se inviolável após a Lei Municipal nº 8.306/2004, que revogou tacitamente a norma anterior permissiva. Por outro lado, quanto à gratificação "HPSM", o Tribunal aplicou o princípio da segurança jurídica e da confiança legítima para manter a verba, visto que foi percebida por 17 anos com incidência previdenciária e requisitos de inativação cumpridos antes da EC nº 103/2019. A decisão determinou que o IPMB retifique o ato excluindo a insalubridade e seus reflexos no Adicional por Tempo de Serviço (ATS), preservando a parcela HPSM. Foi dispensada a devolução de valores recebidos de boa-fé, alertando-se a Administração para a proibição constitucional de aderir verbas temporárias a futuras aposentadorias

5.4. Acórdão nº 49.875/2026 (Aposentadoria. Relator: Conselheiro Substituto Rogério Cannizzaro).

EMENTA: PESSOAL. APOSENTADORIA POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. REDENÇÃO DO PARÁ. PROFESSOR. ARTIGO 40, §7º, I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. ARTIGO 28, I DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 058/2011. ANÁLISE ORDINÁRIA. MANIFESTAÇÃO DO NÚCLEO DE ATOS DE PESSOAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELA NEGATIVA DE REGISTRO. ATO EDITADO SOB A VIGÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019. ATO ANTERIOR À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 10, §7º DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019. ERRO NO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL IDENTIFICADO NO ATO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE APOSENTADORIA INSTRUÍDO COM BASE NO ARTIGO 6º DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003. INGRESSO REGULAR NO SERVIÇO PÚBLICO EM 01.09.2006. APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. NÃO OBSERVÂNCIA DO REQUISITO TEMPORAL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 6º DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003 PRESSUPÕE INVESTIDURA EM CARGO EFETIVO ATÉ 19.12.2003. NÃO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA PELA NÃO REMESSA DE DOCUMENTOS. AUSÊNCIA PRÉVIA NOTIFICAÇÃO. NEGATIVA DE REGISTRO. REMESSA DE NOVO ATO. DETERMINAÇÕES.

I. CONTEXTO FÁTICO

1. Aposentadoria de servidor público com base no artigo 6º da Emenda Constitucional n. 41/2003.

II. QUESTÃO JURÍDICA

2. Verificar a possibilidade de reconhecer aposentadoria com base no artigo 6º da Emenda Constitucional n. 41/2003 à servidor com vínculo precário e descontinuo durante o exercício de 2003 e aprovado em concurso público em 01.09.2006.

III. ENTENDIMENTO E FUNDAMENTO

3. A interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional, consolidada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conduz ao entendimento de que a expressão "ingresso no serviço público" pressupõe investidura válida em cargo efetivo, nos termos do art. 37, inciso II da Constituição Federal de 1988.

4. Conclui-se pela impossibilidade de aplicação do artigo 6º da Emenda Constitucional n. 41/2003 a servidor que comprovou, apenas, vínculo precário no período que antecede a aprovação da Emenda Constitucional n. 41/2003.

5. Acórdão n. 49.214 de 11 a 13.02.2026 deste TCM-PA.

IV. CONCLUSÃO

10. Negativa de Registro. Afastamento da multa. Remessa de novo ato. Determinações.

A Câmara Especial do TCM-PA decidiu pela **negativa de registro** do ato de aposentadoria de um professor do município de Redenção do Pará, por erro no fundamento legal da concessão. O benefício havia sido fixado com base na regra de transição do Art. 6º da EC nº 41/2003, que garante integralidade e paridade; contudo, a instrução processual revelou que o servidor, apesar de possuir vínculos temporários desde 1989, só ingressou em **cargo efetivo** mediante concurso público em setembro de 2006.

O Tribunal fundamentou que a expressão "ingresso no serviço público", para fins de aplicação das regras de transição previdenciária, deve ser interpretada restritivamente como a data da investidura válida em cargo efetivo, excluindo períodos de contratação temporária ou cargos em comissão. Como o ingresso efetivo ocorreu após o marco de 31/12/2003, o servidor não faz jus à última remuneração da ativa, devendo seus proventos serem calculados pela regra geral de médias (Art. 40, §1º, III, 'a' da CF/88). A decisão determinou a anulação da portaria de aposentadoria e a emissão de novo ato saneado, dispensando o servidor da devolução dos valores recebidos a maior em razão da boa-fé e do erro escusável da administração (Tema 531/STJ)

6.1. INSTRUÇÕES NORMATIVAS:

6.1.1. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 8/2025/TCMPA, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2025 que “INSTITUI A “II SEMANA DE CONCILIAÇÃO” E O “PROGRAMA ESPECIAL DE PARCELAMENTO DE DÉBITOS”, NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ - TCM/PA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

6.1.2. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 9/2025/TCMPA, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2025 que “APROVA A MINUTA PADRÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (TAG) A SER CELEBRADO COM OS MUNICÍPIOS JURISDICIONADOS, VISANDO À PACTUAÇÃO DE MEDIDAS PARA O FORTALECIMENTO E VALORIZAÇÃO DO QUADRO EFETIVO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL, PREVISTAS NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

6.1.3. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 10/2025/TCMPA, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2025 que “ALTERA DISPOSITIVOS DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5/2025/TCMPA QUE ESTABELECE NORMAS E DIRETRIZES DE ATENDIMENTO OBRIGATÓRIO AOS MUNICÍPIOS JURISDICIONADOS DO TCMPA ACERCA DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

6.1.4. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 11/2025/TCMPA, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2025 que “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE UTILIZAÇÃO DO PLANO DE CONTAS APLICADO AO SETOR PÚBLICO - PCASP; CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA (NATUREZA DA RECEITA); CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA (NATUREZA DA DESPESA); FONTES DE RECURSOS; CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (FUNÇÃO E SUB FUNÇÃO DE GOVERNO); ESTRUTURA DA CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA; TABELA DE EVENTOS; HISTÓRICO PADRÃO; ROTEIRO CONTÁBIL MÍNIMO; DEMONSTRATIVOS DO RREO E RGF E DEMAIS PROCEDIMENTOS DE REMESSA DE DADOS MENSAIS E DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, A PARTIR DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2026.”

6.1.5. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1/2026/TCMPA, DE 12 DE MARÇO DE 2026 que “APROVA O MANUAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS MUNICIPAIS: GUIA PRÁTICO PARA OS PODERES PÚBLICOS MUNICIPAIS E SOCIEDADE CIVIL, ELABORADO PELA ÁREA TÉCNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

6.1.6. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2/2026/TCMPA, DE 19 DE MARÇO DE 2026 que “REGULAMENTA, NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ, O PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO E EXPEDIÇÃO DA CERTIDÃO DE ATENDIMENTO AOS CRITÉRIOS DE TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS MUNICIPAIS, PARA O EXERCÍCIO DE 2026, CONFORME PREVISTO NO ART. 40 DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 6/2025/TCMPA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

6.1.7. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 3/2026/TCMPA, DE 19 DE MARÇO DE 2026 que “REGULAMENTA OS INCISOS XIV, XV E XVI, DO ART. 84, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ, QUE DISPÕEM SOBRE A

COMPETÊNCIA DO CORREGEDOR PARA DECIDIR ACERCA DO PARCELAMENTO, DO PAGAMENTO À VISTA, DOS DESCONTOS PROGRESSIVOS E DA VEDAÇÃO AO REPARCELAMENTO DAS MULTAS APLICADAS, JUNTO AOS PROCESSOS DE CONTROLE EXTERNO, NOS TERMOS DA LC Nº 109/2016.”

6.2. RESOLUÇÕES ADMINISTRATIVAS:

6.2.1. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 24/2025/TCM-PA, de 25 de novembro de 2025 que “aprova a substituição do Anexo da Resolução Administrativa nº 10/2025/TCMPA e a Ordem Técnica Interna de Serviço - OTIS nº 03/2025/CAP/DIPLAMFCE/TCM-PA, que ajusta a OTIS nº 01/2025/CAP/DIPLAMFCE/TCM-PA”.

6.2.2. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 25/2025/TCMPA, DE 09 DE DEZEMBRO DE 2025 - Processo nº 1.014000.2025.2.0024 que “INSTITUI O CÓDIGO DE ÉTICA DOS MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

6.2.3. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 26/2025/TCMPA, DE 09 DE DEZEMBRO DE 2025 que “INSTITUI O CÓDIGO DE ÉTICA DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

6.2.4. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 27/2025/TCMPA, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2025 que “INSTITUI A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DISCIPLINAR PREVENTIVA NO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ (TCM-PA)”.

6.2.5. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 28/2025/TCMPA, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2025 que “REGULAMENTA OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DOS TÍTULOS EXECUTIVOS DECORRENTES DE DECISÕES CONDENATÓRIAS PROFERIDAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ, QUE RESULTEM EM IMPUTAÇÃO DE MULTA DESTINADA AO FUMREAP, MEDIANTE PROTESTO PELOS TABELIONATOS DE PROTESTOS DE TÍTULOS DO ESTADO DO PARÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

6.2.6. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 29/2025/TCMPA, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2025 que “DISPÕE SOBRE A REVISÃO DA GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO, INSTITUÍDA PELA LEI ESTADUAL Nº 9.493, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2021, E ALTERA DISPOSITIVO DA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 42/2024, DE 05 DE DEZEMBRO DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ”.

6.2.7. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 30/2025/TCMPA, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2025 que “ALTERA DISPOSITIVO DA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 30/2024, DE 05 DE DEZEMBRO DE 2024, DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ”.

6.2.8. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 1/2026/TCMPA, DE 20 DE JANEIRO DE 2026 que “ALTERA DISPOSITIVO DA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 25/2023, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2023, QUE REGULAMENTA OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS INTERNOS DESTINADOS À SOLICITAÇÃO E CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS PARA DESLOCAMENTO DE

MEMBROS, SERVIDORES E COLABORADORES À SERVIÇO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ”.

6.2.9. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 2/2026/TCMPA, DE 20 DE JANEIRO DE 2026 que “DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA À SAÚDE SUPLEMENTAR, NA FORMA DE AUXÍLIO-SAÚDE, INSTITUÍDA A CONSELHEIROS, CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS E PROCURADORES DE CONTAS, PREVISTA NAS LEIS ESTADUAIS Nº 9.682/2022, 9.724/2022 E LEI COMPLEMENTAR Nº 199/2025, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

6.2.10. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 3/2026/TCMPA, DE 20 DE JANEIRO DE 2026 que “ACRESCE E ALTERA DISPOSITIVOS DA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 30/2024, DE 05 DE DEZEMBRO DE 2024, DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ”.

6.2.11. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 4/2026/TCMPA, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2026 que “ALTERA DISPOSITIVOS DA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 2/2025, QUE REGULAMENTA OS ARTS. 82 A 86 DA LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021, E QUE DISPÕE SOBRE O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA A CONTRATAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS, INCLUSIVE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA, NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

6.2.12. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 5/2026/TCMPA, DE 07 DE ABRIL DE 2026 QUE “APROVA O PLANO ANUAL DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ - TCMPA PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2026”.

6.2.13. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 6/2026/TCMPA, DE 30 DE ABRIL DE 2026 que “APROVA O REGIMENTO INTERNO DA CORREGEDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ, DEFININDO SUA ESTRUTURA, COMPETÊNCIAS E PROCEDIMENTOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

6.2.14. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 7/2026/TCMPA, DE 14 DE MAIO DE 2026 que “DISPÕE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO, NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ, DO REGIME REMUNERATÓRIO TRANSITÓRIO E DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, EM OBSERVÂNCIA À TESE DE REPERCUSSÃO GERAL FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, À REGULAMENTAÇÃO ESTABELECIDADA PELA RESOLUÇÃO CONJUNTA CNJ/CNMP Nº 14?2026; ÀS DIRETRIZES FIXADAS PELO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL E DEMAIS ORIENTAÇÕES RECOMENDATÓRIAS DA ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

7.1. Acórdão nº 49.500 (Fiscalização - Levantamento. Relator Conselheiro Lúcio Vale).

EMENTA: FISCALIZAÇÃO POR LEVANTAMENTO – SAÚDE MUNICIPAL. BELÉM. TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ. MONITORAMENTO PELA DIPLAMFCE COM FUNDAMENTO NO ART. 315 DO RII/TCM-PA.

A Corte de Contas homologou o relatório de fiscalização que teve por objetivo obter um diagnóstico abrangente e atualizado da gestão da saúde municipal no Estado do Pará, permitindo identificar o estágio de planejamento, execução e controle social das políticas de saúde, bem como mapear a infraestrutura disponível, a capacidade técnica instalada e os desafios enfrentados na oferta de serviços.

7.2. Acórdão nº 49.650 (Fiscalização - Levantamento. Relator Conselheiro Lúcio Vale).

EMENTA: FISCALIZAÇÃO POR LEVANTAMENTO - COORDENAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA EM MEIO AMBIENTE - CMA DIRETORIA DE PLANEJAMENTO, ASSESSORAMENTO, MONITORAMENTO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE EXTERNO (DIPLAMFCE). BELÉM. TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ.

A Corte de Contas homologou o relatório de fiscalização que teve por objetivo avaliar as ações governamentais relacionadas à mudança do clima nos eixos governança, políticas públicas e financiamento.

7.3. Acórdão nº 49.651 (Fiscalização - Levantamento. Relator Conselheiro Lúcio Vale).

EMENTA: FISCALIZAÇÃO POR LEVANTAMENTO SOBRE O PLANO DE MOBILIDADE URBANA. COORDENAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA EM MOBILIDADE E OBRAS (CEMOP). DIPLAMFCE. BELÉM. TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ.

A Corte de Contas homologou o relatório de fiscalização que teve por objetivo identificar o status de elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana (PMUs) dos municípios do Estado do Pará, nos termos da Lei nº 12.587/2012.

8.1. INDÍCIOS DE POSSÍVEL ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE VÍNCULOS PÚBLICOS POR SERVIDORES MUNICIPAIS ALERTA EMITIDO VIA SISTEMA DE PROCESSO ELETRÔNICO (SPE) POR CADA RELATORIA (PROCESSO E-TCM: 1.014000.2026.2.0036).

O TCM alerta os prefeitos para que adote medidas de prevenção ou correção, conforme o caso, a respeito de indícios de acumulação ilegal de vínculos públicos por servidores/empregados municipais.

8.2. CUMPRIMENTO DO CRONOGRAMA E OS PRAZOS DAS ATIVIDADES ESTABELECIDAS PELO SELO UNICEF (2026) ALERTA PUBLICADO VIA DIÁRIO ELETRÔNICO (HTTPS://.IOEPA.COM.BR/DIARIOS/2026/2026.06.08DOE.PDF).

O TCMPA alerta os prefeitos para que observem o cronograma e os prazos das atividades estabelecidas aos municípios que aderiram ao Selo UNICEF (edição 2025-2028) para que possam ser certificados ao final da vigência.

9.1. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 139/2026 (PEC DA ESSENCIALIDADE) E AS PERSPECTIVAS DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO SISTEMA BRASILEIRO DE CONTROLE EXTERNO.

**JUSCELINO DA SILVA NASCIMENTO JÚNIOR¹,
JHENIFER KELLY SANTOS DE CASTRO²**

¹ *Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Pós-Graduado em Direito Público. Pós-Graduado em Licitações e Contratos. MBA em Direito Processual Civil. Bacharel em Direito.*

² *Assessora Especial da Câmara Especial de Julgamento II do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Mestre em Ciências do Trabalho e Relações Laborais. Pós-Graduada em Direito e Processo do Trabalho. Advogada. Bacharel em Direito.*

Resumo: A Emenda Constitucional nº 139, promulgada em maio de 2026, encerrou um ciclo de quase uma década de tramitação legislativa e conferiu aos Tribunais de Contas brasileiros o status de instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo. O presente artigo analisa o percurso histórico e institucional dessas cortes no Brasil, reconstrói a trajetória da chamada PEC da Essencialidade desde sua apresentação no Senado Federal em 2017 até sua promulgação, e examina as perspectivas de fortalecimento institucional abertas pela nova redação dos arts. 31, § 1º, e 75 da Constituição Federal. A pesquisa parte de revisão bibliográfica e documental, com ênfase na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em especial o julgamento da ADI 5.763/CE, e na produção doutrinária recente sobre o tema. Conclui-se que, embora a emenda represente avanço concreto e necessário ao afastar definitivamente a ameaça de extinção que pairava sobre as cortes, ela abre espaço para o foco da discussão se voltar para evolução e fortalecimento dos Tribunais de Contas, partindo da equiparação a outros órgãos essenciais como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Magistratura.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Emenda Constitucional nº 139/2026. PEC da Essencialidade. Controle externo. Fortalecimento institucional.

Abstract: Constitutional Amendment No. 139, enacted in May 2026, brought to a close nearly a decade of legislative proceedings and granted Brazilian Courts of Accounts the status of permanent institutions essential to the exercise of external oversight. This article examines the historical and institutional trajectory of these courts in Brazil, reconstructs the path of the so-called PEC da Essencialidade from its introduction in the Federal Senate in 2017 through its enactment, and analyzes the institutional strengthening prospects opened by the new wording of Articles 31, § 1, and 75 of the Federal Constitution. The research draws on bibliographic and documentary review, with emphasis on the jurisprudence of the Federal Supreme Court, particularly the ruling in ADI 5.763/CE, and on recent scholarly production on the subject. It concludes that, while the amendment represents a concrete and necessary step forward in definitively removing the threat of extinction hanging over these courts, it creates space for the discussion to shift toward the evolution and strengthening of the Courts of Accounts, starting from their alignment with essential institutions such as the Public Prosecution Service, the Public Defender's Office, and the Judiciary.

Keywords: Courts of Accounts. Constitutional Amendment No. 139/2026. PEC da Essencialidade. External oversight. Institutional strengthening.

1. INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, os Tribunais de Contas brasileiros conviveram com uma contradição incômoda: eram instituições previstas constitucionalmente mas que, ainda assim, podiam ser extintas por decisão política de quem tinha interesse direto em enfraquecê-las. A ameaça não era apenas teórica. Em 2017, o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará foi suprimido por emenda à Constituição Estadual, e o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 5.763/CE, reconheceu a validade dessa extinção. Foi nesse cenário que a Emenda Constitucional nº 139, promulgada em 5 de maio de 2026, ganhou seu sentido mais profundo. Ao qualificar os Tribunais de Contas como instituições permanentes e essenciais ao controle externo e vedar expressamente sua extinção, o constituinte derivado respondeu a uma ameaça concreta, que a experiência cearense tornou real para todo o país.

Este artigo parte dessa constatação para examinar o que a EC nº 139/2026 representa de fato, o que ela traz de mudanças estruturais e, principalmente, o que ainda falta para que os Tribunais de Contas ocupem, na prática, o espaço institucional que a Constituição agora lhes reserva. Para isso, o texto está organizado em três movimentos: primeiro, uma síntese da origem e da evolução histórica dos Tribunais de Contas no Brasil; segundo, a reconstrução detalhada da tramitação da PEC da Essencialidade, desde sua apresentação no Senado em 2017 até a promulgação em 2026; e terceiro, um ensaio sobre algumas perspectivas de fortalecimento abertas pela emenda e dos desafios que ainda precisam ser enfrentados.

A pesquisa se apoia em revisão bibliográfica e documental, compreendendo a produção doutrinária recente, os documentos legislativos que marcaram a tramitação da PEC e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

2. A ORIGEM E A EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

O Tribunal de Contas surgiu no contexto brasileiro após a Proclamação da República. A instituição foi criada pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda do Governo Provisório da República, com a finalidade de examinar, revisar e julgar as receitas e despesas públicas.

Na exposição de motivos que acompanhou o referido decreto, Rui Barbosa idealizou o Tribunal de Contas como um “corpo da magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias - contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil” (BARBOSA, 1999, p. 253-262). Para ele, a simples aprovação do orçamento pelo Poder Legislativo não era suficiente; era necessário criar uma instituição especializada capaz de acompanhar sua execução e assegurar o respeito às leis financeiras.

Como refere Aguiar Filho (2025, p. 45-46), a evolução constitucional dos Tribunais de Contas no Brasil demonstra o progressivo fortalecimento de suas competências e de sua importância institucional.

A relevância da nova instituição à época, levou à sua incorporação já na Constituição da República de 1891, conferindo-lhe estatura constitucional. Já a Constituição de 1934 conferiu maior precisão às suas funções, introduzindo o registro prévio das despesas e a emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. A Constituição de 1937 manteve o Tribunal de Contas como órgão responsável pelo acompanhamento da execução orçamentária e pelo julgamento das contas dos responsáveis por

recursos públicos. Posteriormente, a Constituição de 1946 ampliou suas atribuições, permitindo a fiscalização de autarquias, contratos administrativos, aposentadorias, reformas e pensões.

Com a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/1969, o Tribunal de Contas foi consolidado como órgão auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo, ao mesmo tempo em que foram introduzidos os conceitos de controle interno e externo e substituído o controle prévio pelo sistema de auditorias.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, nos termos dos artigos 70 a 75, promoveu significativa ampliação de suas competências, atribuindo-lhe a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, não apenas sob o aspecto da legalidade, mas também da legitimidade, economicidade e eficiência dos gastos públicos (BRASIL, 1988).

Cumprir destacar que os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios foram instituídos gradativamente, em consonância com o modelo adotado para o Tribunal de Contas da União (princípio da simetria), observadas as peculiaridades de cada ente federativo. Sua criação decorreu da autorização conferida pelas sucessivas Constituições da República, sendo implementada por meio das respectivas Constituições Estaduais e da legislação local, o que possibilitou a expansão do sistema de controle externo em todo o território nacional.

Atualmente, existem 33 (trinta e três) Tribunais de Contas no país: o TCU, que alcança todo o território nacional; 26 (vinte e seis) TCEs e o TCDF, abarcando todos os estados brasileiros e o Distrito Federal; 3 (três) TC dos Municípios, órgãos estaduais que analisam as contas de todos os municípios do estado da Bahia, de Goiás e do Pará; e 2 (dois) TCMs, que se limitam ao território do município do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Assim, os Tribunais de Contas deixaram de atuar como meros órgãos de controle contábil para se consolidarem como instituições essenciais, que apesar de serem constitucionalmente definidos como “órgãos auxiliares”, possuem atividade autônoma e execução independente, sem qualquer subordinação aos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo.

3. A TRAJETÓRIA DA PEC DA ESSENCIALIDADE: DA PEC Nº 2/2017 À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 139/2026

A compreensão do impacto da Emenda Constitucional nº 139 vai além da análise de seu texto final, sendo fundamental conhecer o percurso político e legislativo que moldou sua existência.

Ao longo de quase uma década de tramitação no Congresso Nacional, a “PEC da Essencialidade” nasceu da preocupação concreta com a instabilidade na manutenção das cortes de contas brasileiras e se transformou em um amplo debate nacional sobre o federalismo e a autonomia do controle externo.

Apresentada no Senado Federal como Proposta de Emenda à Constituição nº 2 de 2017 (BRASIL, 2017a), tendo o Senador Eunício Oliveira (MDB/CE) como primeiro signatário e subscrita por outros trinta e seis parlamentares, a proposição buscava alterar o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública.

A justificação que acompanhou o texto inaugural denunciava a insegurança jurídica que rondava o sistema de fiscalização das contas públicas, traduzida em recorrentes tentativas de extinção de cortes de contas, supressão de cargos e cortes orçamentários injustificados, ocorrências que, segundo o autor, atendiam apenas a interesses políticos da ocasião e atentavam contra a continuidade dos trabalhos fiscalizatórios.

Na construção dogmática da proposta, pretendia-se conferir aos Tribunais de Contas um regime de essencialidade análogo ao do Ministério Público e da Defensoria Pública, na forma dos arts. 127 e 134 da Constituição Federal. Invocava-se, para tanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que já consolidara a autonomia administrativa, financeira e funcional dessas instituições, a exemplo do entendimento firmado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.418 MC (BRASIL, 2010), relatada pelo Ministro Dias Toffoli e julgada em 6 de outubro de 2010, que resguardou as prerrogativas institucionais defensoriais frente a interferências do Poder Executivo^[1].

Lida em Plenário e despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 9 de fevereiro de 2017, a matéria teve por relator designado o Senador Jader Barbalho, cujo relatório, com voto favorável, foi recebido em 28 de março daquele ano.

A aprovação na CCJ deu-se em 3 de maio de 2017, ocasião em que, por substituição, atuou como relator ad hoc o Senador Eduardo Amorim, consolidando-se o Parecer nº 33, de 2017 – CCJ (BRASIL, 2017b). O parecer enfrentou tanto a admissibilidade quanto o mérito da proposição. Quanto à admissibilidade, afastou qualquer ofensa às cláusulas pétreas, argumentando que a PEC, ao contrário, reforçava a separação de poderes e os mecanismos de autocontrole federativo.

No mérito, o relatório fixou uma distinção que se tornaria central ao debate: os Tribunais de Contas dos Estados, previstos no art. 75 da Constituição, são de criação e manutenção obrigatórias; os Tribunais de Contas Municipais, que são órgãos de cada município, têm sua criação vedada desde 1988, mas, onde já instituídos, não podem ser extintos; e os Tribunais de Contas dos Municípios, órgãos estaduais incumbidos de fiscalizar todos os municípios do Estado, cuja legitimidade fora chancelada à época pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 687/PA (BRASIL, 1995), permanecem de criação facultativa, submetendo-se, contudo, à vedação de extinção uma vez criados^[2].

Aprovada em primeiro turno na sessão de 30 de maio de 2017, por 50 votos a 20, além de 3 abstenções, a proposta avançou para o segundo turno, fase em que recebeu duas emendas de Plenário.

A Emenda nº 1 – PLEN (BRASIL, 2017c), de autoria do Senador Davi Alcolumbre, propunha que a futura emenda constitucional entrasse em vigor na data de sua publicação, ressalvados os efeitos, que retroagiriam a 1º de janeiro de 2017, com o objetivo de impedir que os poderes legislativos estaduais ou municipais se antecipassem à promulgação para extinguir cortes de contas.

^[1] Na ADI 4.418 MC/TO, o STF declarou a inconstitucionalidade formal de lei estadual de iniciativa parlamentar que alterava a organização do Tribunal de Contas local, violando a iniciativa reservada. A decisão reforçou que os Tribunais de Contas possuem autonomia administrativa e financeira, cabendo a eles a iniciativa de lei para dispor sobre sua organização e funcionamento, em respeito ao princípio da simetria com o Poder Judiciário.

^[2] O entendimento de que eles "submetem-se à vedação de extinção" foi superado pelo próprio STF posteriormente quando do julgamento da ADI nº 5.763/CE, que considerou constitucional a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará por meio de emenda à Constituição Estadual.

Já a Emenda nº 2 – PLEN (BRASIL, 2017d), encabeçada pelo Senador Cássio Cunha Lima, ajustava a redação do art. 31, § 1º, e do art. 75 para vedar também a criação ou instalação de novos Tribunais ou Conselhos de Contas. Sua justificativa esclarecia que, durante a votação em primeiro turno, senadores contrários haviam manifestado o receio de que a proposta pudesse ser interpretada como estímulo à criação de novas estruturas, com o consequente impacto orçamentário; a emenda destinava-se, portanto, a sanar esse lapso manifesto e a explicitar que o objetivo era unicamente preservar as cortes existentes, não obrigar à instituição de novas.

Submetidas novamente à CCJ, as duas emendas tiveram parecer favorável do Senador Eduardo Amorim, formalizado no Parecer nº 104, de 2017 – CCJ (BRASIL, 2017e), aprovado em 27 de setembro de 2017 após pedido de vista do Senador Armando Monteiro. O relator qualificou ambas como emendas de redação, na aceção dos arts. 359 e 363 do Regimento Interno do Senado Federal, por apenas explicitarem o sentido já contido na proposição original.

Concluída a apreciação das emendas, a matéria ingressou em um prolongado período de inércia. Conquanto pronta para deliberação do Plenário, permaneceu à espera de inclusão na Ordem do Dia por mais de cinco anos, prosseguindo na tramitação nos termos do art. 332 do Regimento Interno e sendo, por vezes, incluída e retirada de pauta entre 2018 e 2021.

A retomada ocorreu em 2022, quando em abril daquele ano, o Senador Renan Calheiros aderiu à Emenda nº 2 e, em maio, o Senador Davi Alcolumbre requereu a retirada da Emenda nº 1, formalizada pelo Requerimento nº 361, de 2022. Com isso, a cláusula de retroatividade dos efeitos a 1º de janeiro de 2017 foi abandonada e não integrou o texto final.

Na sessão deliberativa de 6 de dezembro de 2022, o Senado aprovou a proposta e a Emenda nº 2 em segundo turno, por 73 votos a 1, e referendou a redação final consubstanciada no Parecer nº 328, de 2022 – PLEN/SF (BRASIL, 2022), da Comissão Diretora, que consolidou a vedação à extinção, criação ou instalação tanto no § 1º do art. 31 quanto no art. 75. A matéria foi remetida à Câmara dos Deputados em 7 de dezembro de 2022.

Na Câmara dos Deputados, a proposição recebeu nova numeração (Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2022) (BRASIL, 2022b) e voltou a percorrer trâmite igualmente dilatado. Entre 2023 e 2025, foram apresentados sucessivos requerimentos de apensação à Proposta de Emenda à Constituição nº 302, de 2017^[3], deferindo-se em 4 de setembro de 2025 a tramitação conjunta.

A deliberação definitiva sobreveio em 4 de novembro de 2025, quando foi aprovada a quebra de interstício regimental e acolhido destaque de bancada que conferiu preferência de votação à PEC nº 39, de 2022, em detrimento da PEC nº 302, de 2017, o texto oriundo do Senado foi aprovado em primeiro turno por 417 votos favoráveis, 6 contrários e 1 abstenção; em segundo turno, por 414 votos favoráveis, 3 contrários e 2 abstenções, restando prejudicados o substitutivo da comissão especial e a própria PEC nº 302, de 2017, da qual a matéria foi então desapensada. Dispensada a redação final, o autógrafo foi remetido ao Senado Federal pelo Ofício nº 288, de 2025, da Secretaria-Geral da Mesa.

^[3] A PEC 302/2017, apresentada na Câmara pelo deputado Moses Rodrigues (MDB-CE), alterava o artigo 31 e o artigo 75 da Constituição para vedar explicitamente a extinção de qualquer tribunal de contas. Isso possuía o mesmo propósito da proposta apresentada por Eunício Oliveira.

O ciclo legislativo encerrou-se com a promulgação ocorrida em sessão solene do Congresso Nacional realizada em 5 de maio de 2026. As Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados promulgaram a Emenda Constitucional nº 139, de 2026, publicada no Diário Oficial da União de 6 de maio de 2026, Seção I, página 3 (BRASIL, 2026a).

Após quase nove anos de tramitação bicameral, o texto constitucional passou a consignar, no § 1º do art. 31^[4], que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, vedada sua extinção, criação ou instalação; e, no art. 75^[5], que os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo, aplicando-se as normas da Seção, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, igualmente vedada sua extinção, criação ou instalação.

A longa tramitação da PEC da Essencialidade revela que o reconhecimento constitucional dos Tribunais de Contas como instituições permanentes e essenciais não foi fruto de alteração meramente retórica, mas de um processo político de reação a experiências concretas de instabilidade institucional. A EC nº 139/2026 encerra, no plano normativo, a possibilidade de extinção, criação ou instalação de Cortes de Contas, estabilizando o desenho existente. Todavia, ao mesmo tempo em que preserva o sistema, a emenda desloca o debate para outro patamar, pois já não se trata de discutir a sobrevivência dos Tribunais de Contas, mas a qualidade, a uniformidade, a legitimidade e a efetividade de sua atuação no modelo constitucional brasileiro de controle externo.

4. PERSPECTIVAS PARA O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 139/2026

4.1. O fim da Espada de Dâmocles: da contingência política à perenidade constitucional

A metáfora da Espada de Dâmocles, remanescente da antiguidade grega, simboliza o perigo e a vulnerabilidade intrínsecos ao exercício do poder e do sucesso. Na parábola original, a percepção de

^[4] Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

~~§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.~~

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, vedada sua extinção, criação ou instalação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 139, de 2026).

~~§ 1º Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.~~

Art. 75. Os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo, e as normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, vedada sua extinção, criação ou instalação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 139, de 2026).

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

uma lâmina afiada suspensa sobre o trono por um único fio anula imediatamente os prazeres da realeza, demonstrando que os riscos de uma posição de destaque muitas vezes superam as suas aparentes benesses.

Até a promulgação da EC nº 139/2026, os Tribunais de Contas conviviam semelhantemente a Dâmocles com uma ameaça constante e silenciosa, uma vez que embora exercessem função de estatura constitucional, existiam sob a permanente possibilidade de supressão, sustentadas não por uma garantia de perenidade, mas pela tolerância contingente do poder político local. A “PEC da essencialidade”, portanto, abre novas perspectivas para o fortalecimento institucional das Cortes de Contas no sistema brasileiro de controle externo.

Como exposto nos tópicos anteriores, esse quadro de insegurança foi adensado pela orientação que o Supremo Tribunal Federal consolidou no julgamento da ADI 5.763/CE (BRASIL, 2017f). Ao julgar improcedente a ação que impugnava a Emenda Constitucional estadual nº 92/2017, responsável pela extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, a Corte fixou que a Constituição Federal não vedava a extinção desses órgãos, reconhecendo aos Estados margem de conformação para redesenhar suas estruturas de controle externo em nome da autonomia federativa.

Como observa Lima, F. S. (2026), tratava-se de orientação tecnicamente sustentável e coerente com padrão jurisprudencial estável havia mais de duas décadas, já testado nas experiências do Maranhão (ADI 867/MA) e do Amazonas (EC estadual nº 15/1995). Essa posição do Supremo em prestigiar a autonomia dos Estados, acabou por atribuir legitimidade jurídica a uma ameaça até então circunscrita ao plano político.

A divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADI 5.763/CE, acompanhado por Gilmar Mendes, leu a expressão "onde houver", do art. 31, § 1º, da Carta Política como sinal de preservação do modelo vigente em 1988, e destacou que vinte e nove deputados estaduais que votaram pela extinção do TC dos Municípios do Ceará haviam tido suas contas desaprovadas pelo próprio órgão, apontando como indício de desvio de finalidade (BRASIL, 2017f).

O Ministro Luís Roberto Barroso^[6] registrou que o arranjo dos Tribunais de Contas merecia "uma revisita", apontando a excessiva politização na composição como problema relevante (BRASIL, 2017f). Atualmente, as Cortes Estaduais são compostas por 7 membros, sendo 4 escolhidos pela Assembleia Legislativa; e 3 pelo Chefe do Executivo do ente, destes necessariamente deve ser indicado um da carreira de Conselheiro Substituto, um dentre os membros do Ministério Público de Contas e outro a sua livre escolha (art. 75, parágrafo único, da CF e enunciado 653 da Súmula do STF).

Fabício Motta (2026) vai além e sintetiza a experiência histórica: as extinções e tentativas de extinção jamais decorreram de debates sérios sobre eficiência fiscalizatória ou governança, mas de interesses políticos momentâneos, em trajetória marcada por intimidações e retaliações.

^[6] A investidura dos membros dos Tribunais de Contas brasileiros opera, em regra, pela via da nomeação política: no TCU, os nove Ministros são escolhidos pelo Congresso Nacional (seis vagas) e pelo Presidente da República (três vagas, com aprovação do Senado), nos termos do art. 73 da CF/88; nos Tribunais Estaduais e Municipais, os conselheiros efetivos são nomeados pelo Chefe do Poder Executivo a partir de lista tríplexe elaborada pelo próprio Tribunal, alternadamente pelos critérios de antiguidade e merecimento. O debate travado na ADI 5.763/CE suscitou reflexões sobre o grau de independência estrutural dessas Cortes em relação aos poderes que lhes submetem as contas, tema que permanece em aberto na agenda de aperfeiçoamento do controle externo brasileiro.

Com a alteração dos arts. 31, § 1º, e 75 da Constituição Federal essa ameaça é afastada e qualifica os Tribunais de Contas como instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo, vedando expressamente a sua extinção, criação ou instalação. Assim, o constituinte derivado substitui a contingência política pela perenidade constitucional (BRASIL, 2026a).

Como destaca Lima, E. P. (2025), embora para os Tribunais de Contas dos Estados e para o próprio TCU a alteração tenha alcance sobretudo simbólico e elucidativo, afastando leituras que os reduzam a meros auxiliares do Poder Legislativo, para os Tribunais de Contas dos Municípios ela constitui proteção fundamental.

Convém, porém, dimensionar com exatidão o que essa proteção significa. Em chave de teoria constitucional, a EC nº 139/2026 é, na expressão de Albert (2018 *apud* LIMA, E. P., 2025), uma emenda corretiva: resposta do constituinte derivado a uma interpretação consolidada do Supremo, no fenômeno que Lima, F. S. (2026), apoiada em Pickerill (2005 *apud* LIMA, F. S., 2026), identifica como a forma mais intensa de reação legislativa a decisões judiciais, isto é, a alteração do próprio parâmetro constitucional sobre o qual a decisão até então incidia.

A garantia de perenidade, porém, foi antes de tudo um gesto de blindagem do status quo. E é aqui que a análise precisa avançar para além disso, uma vez que superar a ameaça de extinção é condição necessária, não suficiente, para o fortalecimento institucional pretendido para os próximos anos.

4.2. Essencialidade e a aproximação com os órgãos de garantia

Ao inscrever no caput do art. 75 a fórmula "instituições permanentes, essenciais", o constituinte aproximou deliberadamente os Tribunais de Contas do estatuto reservado ao Ministério Público (art. 127) e à Defensoria Pública (art. 134) (BRASIL, 2026a).

Essa aproximação produz efeitos jurídicos concretos, e não apenas simbólicos. Lima, E. P. (2025) identifica ao menos três. O primeiro é uma blindagem reforçada contra o enfraquecimento gradual da instituição. Se o Tribunal de Contas é "essencial", não se admite que seja esvaziado aos poucos, seja pela retirada de funções, seja pelo estrangulamento orçamentário que o reduza a uma estrutura inoperante.

O segundo é a exigência de que toda reforma futura seja interpretada com cautela. Medidas que pretendam reorganizar a composição, a carreira ou o funcionamento dos Tribunais de Contas passam a ser lidas restritivamente, de modo que, aquilo que atingir o núcleo essencial da instituição, o que a define como órgão de controle, torna-se suscetível de inconstitucionalidade.

O terceiro, e mais relevante, é o reconhecimento de um verdadeiro estatuto constitucional do controle externo. A Constituição, em seu art. 71, descreve o Tribunal de Contas como auxiliar do Poder Legislativo, expressão que durante décadas alimentou leituras que o tratavam como simples apêndice do Parlamento. A fórmula da essencialidade rompe com essa visão e consolida que o controle externo deixa de ser função acessória de outro Poder para afirmar-se como função autônoma de Estado, dotada de dignidade própria (LIMA, E. P., 2025).

A reflexão que se faz é que a essencialidade agora expressa anuncia e exige que as Cortes de Contas devem ter arquitetura institucional correlata às demais instituições permanentes e essenciais, pois a EC nº 139/2026 transplantou a fórmula da essencialidade para os Tribunais de Contas sem as estruturas equivalentes. É o que Lima, F. S. (2026) denomina, com acerto, o paradoxo do desenho: constitucionaliza-se a essencialidade sem a arquitetura de coordenação que sua afirmação recomendaria.

4.3. Os desafios para a consolidação em patamar equivalente

A garantia de permanência conferida pela Emenda Constitucional nº 139/2026 representa um importante passo, mas a plena consolidação dos Tribunais de Contas em nível equiparável ao Ministério Público, à Defensoria Pública e, especialmente, à Magistratura, dependerá da construção dos mecanismos institucionais necessários para concretizar essa condição constitucional. Nesse processo, e sem a pretensão de esgotar o tema, três frentes merecem especial destaque.

A primeira é a **edição de uma lei nacional de processo de contas**, ou, na formulação mais ambiciosa de Caldas Furtado e Ferreira Junior (*apud* CUNHA, 2019), de um verdadeiro Código Processual dos Tribunais de Contas.

Ao analisar a natureza jurídica dos processos que tramitam nas Cortes de Contas, Milene Dias da Cunha (2019, p. 121-142) sustenta que tais feitos ocupam uma posição de permeio entre o processo administrativo e o processo judicial, configurando um verdadeiro "processo de Contas" dotado de ontologia própria, expressão que colhe de Ayres Britto (2001 *apud* CUNHA, 2019, p. 132), pois combina traços de ambos os regimes.

A autora converte essa constatação teórica em diagnóstico crítico ao apontar que a inexistência de uma lei processual nacional, somada à disciplina dos ritos por leis orgânicas e regimentos internos próprios de cada um dos trinta e três Tribunais de Contas, gera profundas assimetrias quanto à distribuição de processos, à contagem de prazos, à concessão de cautelares e aos próprios elementos das decisões, comprometendo o princípio do juiz natural, o contraditório e a segurança jurídica do gestor (CUNHA, 2019)^[7].

Como alerta Ismar Viana (*apud* MOTTA, 2026), sem essa proceduralização eleva-se o risco de o jurisdicionado ser tratado como objeto de fiscalização, e não como sujeito de direito. A competência da União para a tarefa encontra respaldo na competência concorrente para normas gerais de direito financeiro (art. 24, I), em procedimentos em matéria processual (art. 24, XI) e na fiscalização financeira da Administração Pública (art. 163, V), em registro de federalismo cooperativo que garante o devido processo legal substantivo (BRASIL, 1988).

^[7] Os exemplos são concretos. a) Apenas sete tribunais observam a igualdade na distribuição de processos entre conselheiros titulares e substitutos, em afronta ao princípio do juiz natural e à diretriz da Resolução Atricon nº 03/2014; b) A contagem de prazos oscila entre dias corridos (de quinze a quarenta e cinco dias, conforme a corte) e dias úteis, sistemática do CPC/2015 seguida por apenas quatro tribunais; c) O recurso de revisão tem prazo de cinco anos em alguns tribunais e de dois em outros; d) Seis cortes sequer disciplinam a tutela cautelar; e) E, em amostragem de acórdãos de 2017, trinta e cinco por cento das decisões careciam de fundamentação adequada.

Atualmente, a Atricon conduz através de uma comissão técnica, a realização de estudos preparatórios, pesquisas técnicas e análises comparadas sobre normas processuais aplicadas ao controle externo, envolvendo equipes de TCE-BA, TCE-MT, TCE-GO, TCE-PA, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RO, TCE-RJ, TCE-SC e TCE-TO, para criação de um anteprojeto de lei nacional voltado à normatização e à uniformização das regras processuais aplicáveis aos TCs brasileiros, a proposta do Código de Processo de Controle Externo Brasileiro^[8].

A segunda frente é a **criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas**, à imagem do que o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público representam para a Magistratura e o Parquet.

Entre as iniciativas voltadas ao referido aperfeiçoamento institucional destaca-se a PEC nº 28/2007 (BRASIL, 2007), de autoria do Deputado Vital do Rêgo Filho, que propunha a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), mediante inclusão do art. 73-A na Constituição Federal, com a finalidade de exercer controle externo sobre as Cortes de Contas brasileiras. A proposta foi considerada admissível pela Comissão de Constituição e Justiça e aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 2009, após amplo debate institucional envolvendo representantes dos Tribunais de Contas, Ministério Público de Contas, ATRICON, Instituto Rui Barbosa e especialistas da área. Apesar de permanecer pronta para apreciação pelo Plenário por vários anos, a PEC jamais foi votada.

Já a PEC nº 6/2013 (BRASIL, 2013) e a PEC nº 22/2017 (BRASIL, 2017g), ambas apresentadas no Senado Federal, também buscavam criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, a PEC nº 22/2017, por sua vez, avançava ainda mais ao propor alterações na composição dos Tribunais de Contas e a instituição de uma lei nacional de processo de controle externo. Nenhuma das propostas, contudo, foi convertida em emenda constitucional, tendo sido arquivadas ao final das respectivas legislaturas.

Pode-se atribuir que o insucesso das PECs nº 28/2007, nº 6/2013 e nº 22/2017 decorreu, sobretudo, da ausência de consenso político e institucional, encontrando resistência relacionada à preservação da autonomia das Cortes de Contas, às implicações federativas da instituição de um órgão nacional de supervisão e à falta de convergência quanto à composição e às competências do conselho.

Motta (2026) atribui à ausência de uma instância nacional de coordenação a própria falta de identidade institucional entre as trinta e três cortes. Um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas supriria, a um só tempo, a uniformização jurisprudencial, o controle correicional e a coesão sistêmica de que o controle externo ainda carece, sendo, talvez, o passo mais decisivo rumo à equiparação pretendida.

A terceira frente reúne os parâmetros de equiparação capazes de aproximar os Tribunais de Contas do regime jurídico das instituições constitucionalmente fortalecidas, especialmente da Magistratura. Nesse contexto, merece destaque a **instituição de um estatuto ou lei orgânica nacional dos Tribunais de Contas**, apto a desempenhar, no âmbito do controle externo, papel semelhante ao exercido pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP)

^[8] Informações sobre o projeto disponíveis em: <https://projetos.atricon.org.br/projeto/codigo-de-processo-de-controle-externo-h714nm028362o31ul9dwudfw>. Acesso em: 20 jun. 2026.

e pela Lei Complementar nº 80/1994 em relação, respectivamente, à Magistratura, ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

Igualmente relevante é o reforço uniforme da autonomia administrativa, financeira e orçamentária dessas Cortes. Como observa Motta (2026), a simetria obrigatória estabelecida pelo art. 75 da Constituição Federal toma o Tribunal de Contas da União como paradigma institucional, ao passo que o art. 73 estende aos Tribunais de Contas garantias equivalentes às asseguradas ao Poder Judiciário pelo art. 96, chegando a equiparar os Ministros do TCU aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, § 3º).

A essencialidade e a perenidade institucional dos Tribunais de Contas, em especial das Cortes que julgam as contas municipais, portanto, elevam essas instituições para outro patamar de relevância. Entretanto, tal avanço deve ser acompanhado de mudanças estruturais que implementem efetivamente essa importância na prática, sob o risco desses dispositivos se tornarem o que Ferdinand Lassale (2001) chamou de “mera folha de papel”.

5. CONCLUSÃO

A Emenda Constitucional nº 139/2026, que buscou garantir que instituições constitucionais não fossem extintas por conveniência política, levou quase uma década para ser aprovada pelo Congresso Nacional, percurso que revela, mais do que qualquer análise técnica, o peso dos interesses que historicamente gravitam ao redor do controle externo no Brasil.

O que a emenda entrega é concreto e necessário, os Tribunais de Contas deixam de existir sob a sombra da extinção e passam a ocupar, formalmente, o mesmo patamar de permanência e essencialidade do Ministério Público e da Defensoria Pública. Para os Tribunais de Contas dos Municípios, como o TCM/PA, essa proteção permite que a instituição possa planejar seu futuro, em vez de viver refém da tolerância política do momento.

A partir dessa mudança na Constituição indaga-se como essa essencialidade se traduz em estrutura, coesão e independência efetiva. As trinta e três cortes do país continuam operando sob regras processuais distintas, sem um órgão nacional de coordenação, e sem uma lei orgânica que unifique garantias e deveres.

Os passos seguintes que ora se levantam podem ser assim identificados: a edição de uma lei nacional de processo de contas, que trate o gestor público como sujeito de direitos e não apenas como alvo de fiscalização; a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, capaz de garantir uniformidade, transparência e responsabilização interna; e o aprofundamento da autonomia administrativa e financeira das cortes, para que a independência declarada na Constituição não seja neutralizada no plano orçamentário.

Nenhuma dessas medidas é simples, e todas elas enfrentarão resistências, talvez as mesmas resistências que fizeram a PEC da Essencialidade aguardar por anos na fila de um Congresso que raramente tem pressa quando o assunto é fortalecer quem fiscaliza. Mas a base está posta. A Emenda Constitucional nº 139/2026 não resolveu o problema, mas tornou mais difícil ignorá-lo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR FILHO, Jorge Roberto Vieira. Função Social dos Tribunais de Contas no Sistema Constitucional Brasileiro: Probidade — Direitos Coletivos [livro eletrônico]. São Paulo: Editora Dialética, 2025.

ATRICON — Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Resolução ATRICON nº 03, de 2014. [S. l.]: ATRICON, 2014.

BARBOSA, Rui. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. Revista do TCU, Brasília, n. 82, p. 253–262, 1999. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113>. Acesso em: 15 jun. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026. Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 6 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2013. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111250>. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2017. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129565>. Acesso em: 24 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. Rio de Janeiro, 1890.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 687/PA. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, julgamento em 2 de fevereiro de 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.418 MC. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, julgamento em 6 de outubro de 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 2007. Propõe a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC). Primeiro signatário: Dep. Vital do Rêgo Filho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2013. Cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2017: altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. Primeiro signatário: Senador Eunício Oliveira. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. (Na Câmara dos Deputados: PEC nº 39, de 2022.)

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer nº 33, de 2017 – CCJ: sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2017. Relator: Senador Jader Barbalho; relator ad hoc: Senador Eduardo Amorim. Brasília, DF: Senado Federal, 3 maio 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Emenda nº 1 – PLEN à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2017. Primeiro signatário: Senador Davi Alcolumbre. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. (Retirada pelo Requerimento nº 361, de 2022.)

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Emenda nº 2 – PLEN à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2017. Primeiro signatário: Senador Cássio Cunha Lima. Brasília, DF: Senado Federal, 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer nº 104, de 2017 – CCJ: sobre as Emendas de Plenário à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2017. Relator: Senador Eduardo Amorim. Brasília, DF: Senado Federal, 27 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.763/CE. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, julgamento em 26 de outubro de 2017.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2017. Cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e institui lei nacional de processo de controle externo. Brasília, DF: Senado Federal, 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão Diretora. Parecer nº 328, de 2022 – PLEN/SF: redação final da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2017. Relator: Senador Rogério Carvalho. Brasília, DF: Senado Federal, 6 dez. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 39, de 2022. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026: altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 6 maio 2026.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 9, dez. 2001. Op. cit. CUNHA, Milene Dias da, p. 132.

CUNHA, Milene Dias da. Processo dos Tribunais de Contas: uma posição de permeio entre o administrativo e o judicial e a importância de um eixo estruturante nacional. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (coord.). Processos de controle externo: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 121-142.

LASSALLE, Ferdinand. A essência da constituição. Tradução de Aurélio Wander Bastos. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LIMA, Edilberto Pontes. A essencialidade dos Tribunais de Contas: o que muda com a nova emenda constitucional. Atricon, 24 nov. 2025. Disponível em: <https://atrimon.org.br/a-essencialidade-dos-tribunais-de-contas-o-que-muda-com-a-nova-emenda-constitucional/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

LIMA, Flávia Santiago. Da ADI 5763 à EC 139/2026: deferência judicial, reação legislativa e blindagem dos Tribunais de Contas. JOTA, 6 maio 2026. Observatório Constitucional. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/observatorio-constitucional/da-adi-5763-a-ec139-2026-deferencia-judicial-reacao-legislativa-e-blindagem-dos-tribunais-de-contas>. Acesso em: 24 jun. 2026.

MOTTA, Fabrício. Tribunais de Contas: permanentes e essenciais. Consultor Jurídico (ConJur), 28 maio 2026. Interesse Público. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-mai-28/tribunais-de-contas-permanentes-e-essenciais/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

9.2. PESQUISA DE PREÇOS NA LEI Nº 14.133/2021: AUTONOMIA METODOLÓGICA, BANCOS ELETRÔNICOS E CRITÉRIOS DE CONTROLE EXTERNO

ERIKA SUELLE ANDRADE MAESTRI¹

EGON BRANDÃO QUARESMA²

LUIZ FERNANDO GONÇALVES DA COSTA³

RAPHAEL MAUÉS OLIVEIRA⁴

¹ Auditora de Controle Externo e Coordenadora do Conselho de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Pós-graduada em Gerência de Projetos. Bacharel em Administração.

² Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Pós-graduado em Direito Público. Bacharel em Direito.

³ Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Pós-graduado em Contabilidade e Administração Financeira. Bacharel em Administração, Ciências Econômicas e Ciências Contábeis.

⁴ Auditor de Controle Externo e Diretor Jurídico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Membro do Comitê de Súmula e Jurisprudência do Instituto Rui Barbosa. Mestre em Direito Penal Econômico. Especialista em Direito Tributário e Ciências Jurídico-Criminais. Bacharel em Direito.

Resumo: O artigo examina a autonomia metodológica da Administração Pública na formação do valor estimado das contratações de bens e serviços em geral, com ênfase na utilização de plataformas eletrônicas privadas de pesquisa de preços. Parte-se do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e da distinção entre parâmetro normativo, fonte originária, ferramenta tecnológica, registro de preço, amostra e método estatístico. A pesquisa é qualitativa, jurídico-dogmática, bibliográfica, documental e jurisprudencial, abrangendo legislação, regulamentação, manuais oficiais e precedentes dos Tribunais de Contas, além do Parecer Jurídico nº 164/2026/DIJUR/TCMPA como documento institucional de referência. Sustenta-se que a expressão “adotados de forma combinada ou não” permite a utilização isolada de um parâmetro, mas não cria presunção de suficiência, nem autoriza a substituição da análise de mercado pela geração automática de relatório. A confiabilidade da estimativa depende da rastreabilidade da origem dos dados, comparabilidade dos objetos, atualidade material dos registros, independência da amostra, consideração das condições comerciais e logísticas e justificação do método de cálculo. Conclui-se que os bancos eletrônicos privados são instrumentos admissíveis, dotados de autonomia operacional relativa, cuja qualificação jurídica deve considerar a procedência dos dados efetivamente selecionados. Propõe-se matriz de controle externo orientada por legalidade, risco, materialidade e qualidade metodológica, com aplicação à realidade dos municípios paraenses.

Palavras-chave: pesquisa de preços; Lei nº 14.133/2021; banco de preços; controle externo; orçamento estimado; municípios.

Abstract: This article examines the methodological autonomy of Public Administration in estimating the value of public contracts for goods and general services, focusing on private electronic price-research platforms. It is based on Article 23 of Brazilian Law No. 14,133/2021 and distinguishes regulatory parameters, original data sources, technological tools, price records, samples, and statistical methods. The study adopts a qualitative, legal-dogmatic, bibliographic, documentary, and case-law approach, covering legislation, regulations, official manuals, decisions of Courts of Accounts, and Legal Opinion No. 164/2026/DIJUR/TCMPA as an institutional reference document. The article argues that the statutory

expression “used in combination or not” allows a single parameter to be used, but does not create a presumption of methodological sufficiency or authorize the replacement of market analysis by an automatically generated report. Reliability depends on data traceability, object comparability, material timeliness, sample independence, commercial and logistical conditions, and justification of the calculation method. Private electronic price databases are therefore admissible instruments with relative operational autonomy, whose legal classification must follow the actual origin of the selected data. The article proposes an external-control matrix based on legality, risk, materiality, and methodological quality, with particular attention to municipalities in the State of Pará.

Keywords: market price research; Law nº. 14,133/2021; electronic price database; external control; estimated budget; municipalities.

1. INTRODUÇÃO

A formação do valor estimado constitui uma das atividades mais sensíveis da fase preparatória da contratação pública. O resultado da pesquisa influencia a programação orçamentária, a escolha da estratégia de contratação, a definição dos critérios de aceitabilidade, a avaliação da exequibilidade das propostas, a negociação, a identificação de sobrepreço e, em determinadas situações, a própria decisão de contratar. Uma estimativa superdimensionada pode reduzir a pressão competitiva, legitimar propostas excessivas e ampliar o risco de dano, por outro lado, uma estimativa artificialmente baixa pode conduzir ao fracasso do certame, à seleção adversa ou à execução contratual instável. A pesquisa de preços, portanto, não se resume ao preenchimento de uma planilha, muito além, ela integra o processo de conhecimento do mercado e orienta o planejamento da solução.

A Lei nº 14.133/2021 conferiu disciplina específica ao tema. O caput do art. 23 exige compatibilidade com os valores praticados pelo mercado, consideração das quantidades, da potencial economia de escala e das peculiaridades do local de execução. Para bens e serviços em geral, o §1º do citado dispositivo, relaciona cinco parâmetros que podem ser empregados “de forma combinada ou não”. A redação ampliou as possibilidades de obtenção de dados e, simultaneamente, transferiu aos agentes públicos maior responsabilidade pela escolha, pelo tratamento e pela motivação da metodologia (Brasil, 2021a; Justen Filho, 2025).

A ampliação do acesso a dados públicos e a difusão de plataformas eletrônicas privadas modificaram a rotina administrativa. Sistemas comerciais passaram a agregar resultados de licitações, atas de registro de preços, contratos, portais públicos, notas fiscais e informações de sítios de comércio eletrônico, oferecendo filtros, relatórios e cálculos automatizados. Essas ferramentas reduzem custos de busca e podem qualificar o trabalho, mas também produzem um risco específico: a aparência de robustez conferida por relatórios extensos pode ocultar dados repetidos, objetos não comparáveis, recortes temporais inadequados, preços meramente estimados ou condições comerciais incompatíveis.

A controvérsia não se resolve pela oposição simplificada entre liberdade do gestor e exigência de três fontes. Há, pelo menos, quatro questões distintas: (i) a quantidade de parâmetros normativos utilizados; (ii) o número de registros de preço coletados; (iii) a diversidade real das fontes originárias; e (iv) a adequação qualitativa dos dados ao mercado da contratação. Um único sistema pode oferecer dezenas de registros independentes e comparáveis; diversas plataformas podem reproduzir a mesma contratação pública e criar diversidade apenas aparente. O número de documentos, isoladamente, não mede a qualidade da investigação.

O problema de pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: **em que condições a utilização de plataformas eletrônicas privadas pode ser considerada juridicamente admissível, tecnicamente suficiente e auditável para a formação do valor estimado nas contratações regidas pela Lei nº 14.133/2021?** A hipótese sustentada é que a lei admite a utilização não combinada dos parâmetros, mas a escolha de uma única ferramenta não gera presunção de suficiência. A validade do resultado depende da origem e da independência dos dados, da comparabilidade material, da contemporaneidade, das condições comerciais, da representatividade da amostra, do tratamento estatístico e da motivação administrativa.

O objetivo geral consiste em delimitar a autonomia metodológica reconhecida pela Lei nº 14.133/2021 e propor critérios de controle externo para a avaliação dos bancos eletrônicos de preços. Como objetivos específicos, pretende-se: distinguir os conceitos empregados na pesquisa; examinar o alcance federativo da regulamentação; reconstruir a jurisprudência da cesta de preços; analisar a natureza funcional das plataformas privadas; e sistematizar evidências mínimas para auditoria, com atenção às particularidades dos municípios paraenses e à competência orientadora e fiscalizadora do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA).

2. METODOLOGIA E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

O estudo adota abordagem qualitativa e método jurídico-dogmático, combinados com pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. Foram examinadas a Lei nº 14.133/2021, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, a Resolução Administrativa nº 12/2024/TCMPA, para além de manuais e cadernos oficiais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Conselho da Justiça Federal (CJF), em conjunto com a doutrina especializada.

A pesquisa jurisprudencial foi orientada pelos descritores “pesquisa de preços”, “cesta de preços”, “orçamento estimativo”, “fontes diversificadas”, “banco de preços” e “consulta a fornecedores”. Foram privilegiados precedentes do TCU expressamente incorporados ao seu Manual de Licitações e Contratos e decisões posteriores à Lei nº 14.133/2021. Precedentes formados sob a Lei nº 8.666/1993 foram utilizados quando exprimem exigências metodológicas compatíveis com o regime atual, sem transposição automática de fundamentos normativos revogados.

O Parecer Jurídico nº 164/2026/DIJUR/TCMPA, elaborado em consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Parauapebas, foi tratado como documento institucional de referência e objeto de análise crítica, e não como decisão do Tribunal, dado que, até data de encerramento deste ensaio, não foi submetida à deliberação de seu Plenário. A manifestação da Diretoria Jurídica do TCMPA propôs reconhecer a possibilidade de emprego de número reduzido de parâmetros, a prevalência da qualidade sobre o formalismo quantitativo e a admissibilidade autônoma de sistema eletrônico privado, com prioridade para fontes públicas e exigência de motivação. Por se tratar de parecer opinativo submetido à apreciação da relatoria e do Plenário, as posições nele contidas são atribuídas à Diretoria Jurídica, sem antecipação de eventual prejulgado de tese (TCMPA, 2026).

A delimitação material se concentra nas aquisições de bens e contratações de serviços em geral, regidas pelo art. 23, §1º, isto porque, obras e serviços de engenharia possuem regime próprio,

assentado no §2º do mesmo dispositivo, com sistemas referenciais e ordem de parâmetros específicos, razão pela qual são mencionados apenas para demarcar o campo do trabalho. Também não se pretende formular uma solução estatística universal. A suficiência da amostra e do método varia conforme estrutura do mercado, padronização do objeto, frequência das contratações e disponibilidade de dados.

A suficiência da amostra e do método varia conforme estrutura do mercado, padronização do objeto, frequência das contratações e disponibilidade de dados.

3. A PESQUISA DE PREÇOS NA ARQUITETURA DA LEI Nº 14.133/2021

3.1 Funções do valor estimado e o dever de análise de mercado

Sob perspectiva constitucional, a pesquisa de preços constitui instrumento de concretização do princípio da eficiência administrativa, na medida em que permite a alocação racional dos recursos públicos e a busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

A pesquisa de preços cumpre funções que ultrapassam a definição de um número de referência. Ela apoia a avaliação da viabilidade econômica da solução, a estimativa dos recursos necessários, a comparação entre alternativas, a fixação do preço máximo quando adotado, o julgamento da aceitabilidade das propostas e a negociação. Também fornece evidências para a avaliação posterior da economicidade e para a identificação de sobrepreço, conceito legal relacionado ao preço orçado ou contratado expressivamente superior aos referenciais de mercado (Brasil, 2021a).

A doutrina contemporânea associa a maior autonomia conferida pela Lei nº 14.133/2021 a um dever mais intenso de planejamento e motivação. A legalidade não se satisfaz com a presença de três documentos, caso os dados não representem o mercado, isto porque, inversamente, a ausência de determinada fonte não torna a pesquisa inválida quando demonstradas a impossibilidade de uso e a suficiência da metodologia alternativa. O controle deve se deslocar do ritual de obtenção de cotações para a qualidade da análise que justifica o preço estimado (Justen Filho, 2025; Niebuhr, 2026; Torres, 2023).

A expressão “análise de mercado” é mais precisa do que “cotação”. Chaves (2018) observa que a atividade envolve investigação das condições mercadológicas e não simples coleta de propostas empresariais. Essa perspectiva é compatível com o art. 23, que em sua essência informa que os preços somente são comparáveis quando relacionados a objetos, quantidades, prazos, localidades, garantias, riscos e formas de pagamento suficientemente semelhantes. A formação do orçamento estimado é, assim, processo analítico composto por coleta, saneamento, comparação, tratamento e decisão.

3.2. Parâmetros legais e alcance federativo da regulamentação

O art. 23, § 1º, relaciona: sistemas oficiais de governo; contratações similares realizadas pela Administração; pesquisa publicada em mídia especializada, tabela de referência e sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; pesquisa direta com no mínimo três fornecedores; e base nacional de notas fiscais eletrônicas. A lei permite uso combinado ou não e exige, de forma expressa, três fornecedores apenas no inciso IV. Não há no texto legal uma regra geral segundo a qual todo orçamento deva ser calculado a partir de três parâmetros distintos ou de três registros, embora regulamentos

possam disciplinar a matéria no âmbito de sua competência (Brasil, 2021a; Zênite, 2024).

Na esfera federal, a IN SEGES/ME nº 65/2021 estabelece que a média, a mediana ou o menor valor incidam sobre três ou mais preços, admite método diverso justificado e permite, excepcionalmente, orçamento com menos de três preços, mediante justificativa e aprovação da autoridade competente. Também determina a prioridade dos sistemas oficiais e das contratações similares. A instrução incide diretamente à Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e aos entes estaduais e municipais quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias. Fora dessas hipóteses, constitui referência técnica relevante, mas não regulamento automaticamente vinculante a todos os municípios (Brasil, 2021b).

A Resolução Administrativa nº 12/2024/TCMPA adotou lógica semelhante para as contratações realizadas no âmbito do próprio Tribunal. Sua regra dos três preços e suas condições temporais têm força normativa interna, assentando-se que, para os municípios jurisdicionados, pode funcionar como modelo de boa prática e subsídio interpretativo, sem substituir a competência regulamentar local. A distinção é essencial: **parâmetro de controle não deve ser construído pela expansão silenciosa do âmbito de uma norma administrativa interna.**

Os municípios, portanto, devem regulamentar a atividade de forma coerente com as normas gerais da Lei nº 14.133/2021. A inexistência de regulamento próprio não elimina o dever de estimar o valor com base em método idôneo, mas recomenda o uso justificado de referenciais consolidados. A adoção expressa da IN nº 65/2021 ou de disciplina equivalente pode aumentar segurança e uniformidade. O controle externo, por sua vez, deve identificar qual regime efetivamente incide antes de qualificar uma conduta como ilegal.

4. DISTINÇÕES CONCEITUAIS: PARÂMETRO, FONTE, FERRAMENTA, REGISTRO E MÉTODO

Parte das controvérsias que orbitam o tema decorre do uso intercambiável de expressões que representam realidades diferentes. A lei denomina “parâmetros” as vias de obtenção de preços. Na prática, porém, a Administração acessa documentos e bases por meio de ferramentas, seleciona registros e aplica método estatístico. A separação dessas etapas permite compreender por que uma plataforma privada pode ser admissível sem ser a fonte originária do dado e por que a multiplicidade de telas não equivale à diversidade de mercado.

Quadro 1 – Categorias analíticas da pesquisa de preços

Categoria	Definição funcional	Exemplo
Parâmetro normativo	Categoria prevista no art. 23, § 1º, que autoriza determinada via de aferição do preço.	Contratações similares da Administração.

Fonte originária	Documento, transação ou ambiente econômico de onde o preço efetivamente provém.	Contrato, nota fiscal, ata, proposta comercial, oferta eletrônica.
Ferramenta ou plataforma	Meio tecnológico de busca, organização, filtragem, consolidação e apresentação.	Compras.gov.br ou sistema privado agregador.
Registro de preço	Observação individual selecionada para compor a pesquisa.	Preço adjudicado de um item em determinado pregão.
Amostra	Conjunto de registros aptos, após saneamento, a representar o mercado pertinente.	Dez contratações independentes e comparáveis.
Método de cálculo	Técnica utilizada para transformar a amostra em valor estimado.	Média saneada, mediana ou menor valor justificado.

Fonte: elaboração dos autores, com base na Lei nº 14.133/2021, na IN SEGES/ME nº 65/2021 e em Chaves (2018).

Essa categorização ganha especial relevância prática diante, com a devida vênia, de posicionamentos restritivos recentes na Advocacia Pública Federal, a exemplo do entendimento veiculado no Parecer Referencial n.º 00006/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU, trilhando entendimento fixado em análise específica por Torres (2005), que questiona a exigência de repetição manual da coleta de dados obtidos por plataformas privadas, sobretudo quando preservada a rastreabilidade da fonte originária. O presente artigo retoma esse debate sob a perspectiva do controle externo municipal paraense, propondo critérios de auditabilidade e de governança informacional aplicáveis à realidade dos jurisdicionados do TCMPA.

Referida manifestação consultiva da Advocacia Geral da União impôs severas restrições ao uso de plataformas digitais privadas de pesquisa de preços ao classificá-las como meras "fontes secundárias". Com tal fundamento, determinou-se que o gestor público, ao utilizar tais ferramentas, estaria obrigado a replicar manualmente a busca e a juntar aos autos as telas capturadas (prints) diretamente das fontes originárias (como o Painel de Preços ou o Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP), sob o argumento de que a intermediação digital da plataforma privada descaracterizaria a "primariedade" do dado.

Contudo, essa exigência desconsidera a própria natureza funcional das ferramentas tecnológicas e parte de uma compreensão conceitual que merece problematização. À luz do regime jurídico da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e do Decreto nº 7.724/2012, o atributo da "primariedade" se vincula, umbilicalmente, à fidedignidade, integridade e rastreabilidade da informação na sua origem, e não ao canal tecnológico utilizado para sua extração ou visualização. As plataformas privadas atuam como ferramentas de automação e tratamento de dados, e não como criadoras ou modificadoras da informação pública subjacente. Elas se limitam, portanto, a espelhar e organizar dados oficiais gerados por fontes primárias estatais.

Impor ao agente público o retrabalho manual de extrair capturas de tela das mesmas fontes que a ferramenta digital já consolidou e rastreou de forma automatizada, representa, respeitado entendimento diverso, um ônus procedimental de utilidade discutível.

A distinção produz consequências jurídicas. Se uma plataforma privada apenas captura resultados de contratações públicas, o dado selecionado conserva, materialmente, a natureza de preço de contratação similar. A ferramenta é privada, mas a fonte originária é pública. Se o sistema apresenta ofertas correntes de comércio eletrônico, a informação pode se enquadrar na categoria de sítio especializado ou de domínio amplo. Se combina diferentes origens, a classificação deve acompanhar cada registro e não apenas a marca comercial do *software*.

Também é necessário distinguir o número de parâmetros do número de preços. Um parâmetro pode produzir amostra ampla. A utilização de dois ou três parâmetros pode gerar amostra pequena ou dependente. A pergunta adequada não é apenas “quantas fontes foram consultadas?”, mas “quantas observações independentes, comparáveis e materialmente válidas permaneceram após a análise crítica?”.

A independência é particularmente importante, dado que o mesmo preço pode aparecer no PNCP, em portal de transparência, em banco privado e em publicação de outro órgão. Contabilizá-lo quatro vezes aumenta artificialmente o peso de uma única transação. A Administração deve manter chave de identificação da origem – órgão, processo, item, fornecedor, data e documento – para evitar duplicidades e permitir reprodução da amostra.

A pesquisa de preços deve ser compreendida como atividade de produção e avaliação de evidências administrativas. O valor estimado não decorre da simples coleta de informações dispersas, mas da seleção, validação e interpretação de dados aptos a representar determinado mercado, de modo que **a qualidade da decisão administrativa depende da confiabilidade das evidências efetivamente utilizadas.**

5. AUTONOMIA METODOLÓGICA, QUANTIDADE DE PREÇOS E “CESTA DE PREÇOS”

5.1. O sentido da expressão “adotados de forma combinada ou não”

A autorização legal para emprego combinado ou não dos parâmetros afasta uma obrigação abstrata de utilizar todos ou, necessariamente, três incisos do § 1º. A escolha pode se concentrar em um parâmetro quando ele oferecer dados suficientes e adequados. Essa autonomia, contudo, é instrumental, quando existe para permitir adaptação ao objeto e ao mercado, não para dispensar investigação. A decisão deve demonstrar por que a via selecionada representa as condições da contratação e por que outras fontes não agregariam valor ou não estavam disponíveis.

Em mercados transparentes e padronizados, um sistema oficial pode oferecer grande conjunto de contratações comparáveis. Em objetos singulares, inovadores ou de baixa frequência, a Administração pode precisar combinar propostas, contratações privadas, notas fiscais, consultas técnicas e outros meios idôneos. A combinação é uma estratégia de redução do risco de erro, ao que não deve ser convertida em ritual, especialmente quando as observações são redundantes ou inadequadas.

Além disso, nem todo preço obtido em contratação pública representa, necessariamente, o comportamento atual do mercado. O valor registrado em processo anterior reflete circunstâncias específicas de tempo, quantidade, localização, especificação técnica e dinâmica competitiva. Sua utilização como referência exige exame de aderência material ao objeto analisado, sob pena de transformar preços historicamente observados em parâmetros desvinculados das condições econômicas efetivamente vigentes.

A prioridade conferida pela IN nº 65/2021 aos sistemas oficiais e às contratações similares decorre da maior rastreabilidade e da proximidade com transações efetivas do setor público. Não significa que todo preço público seja automaticamente bom. Contratações públicas também podem conter especificações distintas, escalas diferentes, valores desatualizados, falhas de planejamento ou preços anômalos. A prioridade é uma presunção relativa de utilidade e verificabilidade, submetida à análise crítica.

5.2. Três preços: piso regulamentar, não certificado de qualidade

A Lei nº 14.133/2021 exige três fornecedores na hipótese de pesquisa direta. A regra mais ampla de três registros, decorre de regulamentos como a Instrução Normativa nº 65/2021 e a Resolução Administrativa nº 12/2024/TCMPA. Mesmo nesses regimes, três é o piso ordinário para aplicação de certos métodos, não quantidade universalmente suficiente. O Manual do TCU alerta que amostra de três preços pode ser diminuta para objetos frequentemente contratados e mercados com muitos fabricantes e revendedores (TCU, 2025a).

A suficiência deve considerar o universo potencial, a dispersão e o custo marginal de obter novas observações. Para um produto padronizado com milhares de transações, três registros pouco dizem sobre a faixa de mercado. Para equipamento raro fornecido por poucos agentes, três observações independentes podem representar parcela relevante do universo. A proporcionalidade metodológica exige esforço compatível com valor, risco, complexidade e disponibilidade de informação.

Também não se deve confundir “preço” com “orçamento de fornecedor”. A amostra pode incluir preços contratados, adjudicados, registrados em ata, constantes de nota fiscal ou anunciados em sítio eletrônico, desde que o regime aplicável os admita e que sejam saneados. A qualidade tende a aumentar quando o dado retrata transação efetiva, mas até mesmo preços contratados exigem ajuste de tempo, quantidade, local, tributos e condições de execução.

O cumprimento do quantitativo mínimo previsto em regulamento gera presunção de observância procedimental, mas não de adequação metodológica. A qualidade da pesquisa permanece dependente da representatividade da amostra, da independência das observações, da comparabilidade dos objetos e da atualidade dos dados utilizados. Em outras palavras, três preços podem ser suficientes, insuficientes ou excessivos, conforme as características do mercado analisado e a finalidade da estimativa produzida.

5.3. Evolução jurisprudencial da cesta de preços

A expressão “cesta de preços aceitáveis” foi desenvolvida pelo TCU para indicar um conjunto de referências válidas, sem viés manifesto em relação ao mercado. No Acórdão nº 2.170/2007-Plenário, a Corte destacou que a cesta pode reunir valores de fornecedores, licitações públicas, atas de registro de

preços e outras fontes, desde que expurgados os dados que não representem a realidade. A ideia central não é acumular documentos, mas delimitar uma faixa informacional confiável (TCU, 2007).

Posteriormente, os Acórdãos nºs 2.816/2014, 1.445/2015 e 3.224/2020, todos do Plenário, reforçaram que a pesquisa não deve se restringir a cotações com potenciais fornecedores e que devem ser consultadas contratações similares, sistemas referenciais, portais governamentais e sítios especializados. O Acórdão nº 1.875/2021-Plenário sintetizou a orientação de que a pesquisa seja baseada em cesta de preços, com preferência por preços praticados pela Administração. Já o Acórdão nº 1.712/2025-Plenário considerou irregular a consulta apenas a fornecedores, sem preços públicos e sem justificativa da seleção (TCU, 2014; 2015; 2020; 2021; 2025b).

A evolução jurisprudencial revela deslocamento gradual do foco do controle. Os primeiros precedentes se concentravam na ampliação das fontes consultadas e na redução da dependência de cotações fornecidas pelo mercado. Com o amadurecimento da governança das contratações, a preocupação passou a abranger não apenas a diversidade das referências utilizadas, mas também a qualidade metodológica da seleção, a rastreabilidade dos dados e a capacidade da amostra de representar adequadamente o mercado relevante.

Essa evolução consolidou a percepção de que a "cesta de preços" deixou de ser um mero formalismo burocrático de agregação de documentos para se tornar um padrão de inteligência de dados. Sob o influxo do art. 22 da LINDB, o controle externo passou a sopesar que a exigência de fontes excessivamente pulverizadas não pode inviabilizar a marcha processual, legitimando o uso de ferramentas tecnológicas concentradas, desde que estas ofereçam um retrato fiel, auditável e livre de distorções das transações públicas e privadas.

No plano estadual, a orientação também privilegia a substância da estimativa. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na Denúncia nº 1.114.502, destacou a prioridade de bancos de dados públicos para reduzir a dependência de fornecedores. O Tribunal de Contas do Estado do Pará, no Acórdão nº 66.898, reconheceu a preferência por preços praticados em contratações públicas e relacionou a deficiência da pesquisa à caracterização de sobrepreço no caso examinado, ainda sob a Lei nº 8.666/1993. Esses precedentes reforçam a diversificação e a verificabilidade, mas devem ser aplicados com atenção ao regime normativo e às circunstâncias de cada contratação (TCEMG, 2023; TCEPA, 2024).

A jurisprudência deve ser lida em contexto. Muitas decisões censuram pesquisas reduzidas a três propostas privadas, ambiente suscetível a respostas sem compromisso, baixa taxa de participação e cotações de conveniência. Elas não estabelecem, necessariamente, que todo uso isolado de um sistema eletrônico seja ilícito. O ponto constante é o dever de construir estimativa ampla o bastante para reduzir risco de distorção e de justificar a impossibilidade de acesso a fontes mais representativas.

A "cesta de preços", portanto, é um standard de qualidade e governança. Sua força jurídica varia conforme previsão legal, regulamentar e contexto do caso. No controle externo, a ausência de combinação de parâmetros deve ser tratada, inicialmente, como indicador de risco, e não como presunção absoluta de dano. A conclusão depende da qualidade do conjunto efetivamente utilizado e das consequências produzidas.

6. BANCOS ELETRÔNICOS PRIVADOS: NATUREZA FUNCIONAL E LIMITES

6.1. Admissibilidade e autonomia operacional relativa

Plataformas privadas de pesquisa de preços são soluções tecnológicas que reduzem custos de busca, consolidam grandes volumes de dados e oferecem filtros por objeto, região, período, quantidade e órgão. Sua utilização é compatível com a Lei nº 14.133/2021 quando os registros se enquadram em parâmetros legais e quando a documentação permite verificar a origem, a data, as condições e a comparabilidade. Não há proibição de que a Administração utilize ferramenta privada para acessar dados públicos ou informações de mercado.

A autonomia dessas plataformas deve ser qualificada como operacional e relativa. Operacional, porque o sistema pode ser o ambiente único de trabalho do pesquisador e produzir amostra suficiente. Relativa, porque a ferramenta não altera a natureza dos dados subjacentes, não substitui a motivação e não assegura, por si só, confiabilidade. A marca da plataforma não constitui um sexto parâmetro do art. 23 e tampouco funciona como selo de conformidade.

O Parecer Jurídico nº 164/2026/DIJUR/TCMPA reconheceu a possibilidade de uso autônomo do banco eletrônico, enquadrando-o no art. 23, § 1º, III, e condicionando sua utilização isolada à motivação, à aderência ao mercado e à prioridade de dados públicos. A contribuição central do parecer é afastar o formalismo de exigir três parâmetros distintos. Seu enunciado, entretanto, deve ser lido com uma precisão adicional: a ferramenta pode operacionalizar o inciso III, mas também pode recuperar dados que, pela origem, correspondem ao inciso II ou a sistemas oficiais do inciso I. A classificação deve seguir o conteúdo selecionado, não a interface utilizada (TCMPA, 2026).

A expressão “fonte autônoma e idônea” deve ser evitada quando sugerir presunção de confiabilidade. É mais rigoroso afirmar que a plataforma é instrumento admissível e potencialmente suficiente, desde que o relatório revele evidências aptas. A idoneidade é aferida no caso concreto e pode variar entre módulos do mesmo sistema, conforme origem, filtros e documentação.

6.2 Rastreabilidade, transparência metodológica e reprodutibilidade

A rastreabilidade exige que cada registro possa ser reconduzido ao documento de origem. Relatório que apresenta apenas descrição resumida, valor e logomarca da plataforma é insuficiente para auditoria. Devem constar, quando aplicáveis, órgão contratante, número do processo, modalidade, item, fornecedor, quantidade, unidade, data do preço, fase da contratação, local de entrega e ligação com o documento público ou comercial.

A transparência metodológica abrange os filtros utilizados e as regras do sistema. O processo deve registrar palavras-chave, códigos de catálogo, intervalos temporais, abrangência geográfica, critérios de exclusão, conversões de unidade, atualização monetária e eventuais agrupamentos automáticos. Sem essas informações, outro agente não consegue reproduzir a consulta nem avaliar se a amostra foi selecionada de modo consistente.

A reprodutibilidade não significa que a pesquisa futura retornará resultados idênticos, pois bases dinâmicas mudam. Significa que, com o relatório e os documentos arquivados, seja possível reconstruir racionalmente o caminho percorrido. A Administração, portanto, deve conservar memória da pesquisa, inclusive arquivos exportados ou capturas que comprovem os dados na data da consulta. Nesse sentido, o art. 3º da IN nº 65/2021 se apresenta como um bom referencial, ao passo que faz exigir caracterização das fontes, série de preços, método, justificativas, memória de cálculo e documentos de suporte (Brasil, 2021b).

Também é recomendável conhecer os critérios de curadoria da plataforma, dentre os quais, a frequência de atualização; o tratamento de registros cancelados ou fracassados; a distinção entre valor estimado e contratado; a eliminação de duplicidades e a política de correção de dados. A contratação de licença de software não transfere ao fornecedor privado a competência administrativa de formar o orçamento. O agente responsável permanece obrigado a analisar criticamente o resultado.

Assim, ferramentas tecnológicas auxiliam a coleta, a organização e o tratamento das informações, mas não substituem o juízo técnico-administrativo exigido para formação do valor estimado. A responsabilidade pela seleção da amostra, pela avaliação da comparabilidade dos registros e pela escolha do método de cálculo permanece com a Administração, que não pode terceirizar o dever de fundamentação, mediante simples adesão aos resultados produzidos pelo sistema utilizado.

6.3 Temporalidade material e estágio do preço

A atualidade deve recair sobre o dado originário, e não apenas sobre a data de acesso. Uma consulta realizada hoje, pode recuperar contratação celebrada anos antes. Da mesma forma, uma oferta eletrônica recente, pode corresponder a produto descontinuado, preço promocional ou condição não disponível para o quantitativo pretendido. O relatório deve distinguir data da pesquisa, data do documento e data da transação.

O prazo de seis meses para sítios especializados e cotações de fornecedores é regra da IN nº 65/2021 e de regulamentos que a reproduzem, e não de comando geral expresso do inciso III do art. 23. Para municípios não abrangidos diretamente pela instrução, a exigência temporal dependerá da regulamentação local, embora a contemporaneidade permaneça requisito lógico de representatividade. Em mercados voláteis, seis meses pode ser excessivo, ao que, lado outro, em mercados estáveis, dado mais antigo e atualizado por índice adequado pode ser útil. A motivação deve refletir a dinâmica econômica do objeto.

O estágio do preço também importa. Valor estimado por outro órgão é menos informativo que preço adjudicado; preço adjudicado pode não ter gerado contrato; preço contratado pode ter sofrido alteração; preço registrado em ata pode não ter sido efetivamente demandado; valor de nota fiscal retrata transação, mas pode conter condições comerciais desconhecidas. A amostra deve indicar o estágio e atribuir peso compatível com sua força probatória.

Essa cadeia mínima de custódia do preço exige, sempre que aplicável, a identificação da fonte originária do registro, do órgão ou entidade responsável, do número do processo, do fornecedor, do item 6.4 Auditabilidade da pesquisa automatizada de preços e requisitos mínimos das plataformas privadas

A utilização crescente de plataformas privadas de pesquisa de preços desloca parte relevante da atividade administrativa para ambientes tecnológicos de coleta, organização e tratamento de dados. Esse fenômeno não elimina o dever de análise de mercado, mas impõe ao controle externo uma nova dimensão de exame, assentada na auditabilidade da pesquisa automatizada. Em contratações apoiadas por bancos eletrônicos privados, não basta verificar se o relatório apresenta quantidade expressiva de registros, visto que é necessário avaliar se o caminho informacional entre a fonte originária do preço e o valor estimado adotado pela Administração pode ser reconstruído, validado e controlado.

A auditabilidade da pesquisa automatizada pode ser compreendida como a capacidade de demonstrar, de forma objetiva e verificável, a origem, a integridade, o tratamento e a pertinência dos dados utilizados na formação do orçamento estimado. O preço, nesse contexto, deve ser tratado como evidência administrativa. Para que possa sustentar a decisão pública, deve possuir cadeia mínima de custódia informacional, compreendida como o conjunto de elementos que permite identificar de onde veio o dado, em que contexto foi produzido, qual sua data material, qual seu estágio jurídico-econômico e quais tratamentos foram realizados até sua incorporação à amostra final.

pesquisado, da quantidade, da unidade de medida, do local de execução, da data da transação ou do documento, bem como da indicação sobre se o valor corresponde a preço estimado, adjudicado, homologado, registrado em ata, contratado, liquidado, pago, cotado ou anunciado em ambiente eletrônico. A data de acesso à plataforma não substitui a data material do preço, nem a existência de relatório automatizado substitui o documento ou a informação que lhe deu origem.

A confiabilidade da plataforma privada, portanto, não decorre de sua marca comercial, da extensão do relatório ou da aparência técnica da interface. Depende da possibilidade de verificação independente dos dados apresentados. Relatórios que consolidam valores sem indicar fontes originárias, filtros utilizados, critérios de exclusão, tratamento de duplicidades, estágio dos preços e memória de cálculo, reduzem a capacidade de controle e não devem ser considerados, isoladamente, prova suficiente da compatibilidade do orçamento com o mercado.

Essa perspectiva também produz efeitos sobre a contratação administrativa da própria plataforma. Quando o ente público contrata software de banco de preços, não adquire apenas uma licença de acesso, mas uma solução tecnológica destinada a apoiar atividade sensível da fase preparatória da contratação. Por isso, o estudo técnico preliminar, o termo de referência ou o instrumento equivalente devem explicitar a necessidade da solução, sua adequação à realidade administrativa do órgão e os requisitos mínimos de rastreabilidade, exportação de dados, preservação da memória das consultas, transparência dos filtros, atualização da base e identificação do estágio dos preços.

A contratação de empresa privada de banco de preços não transfere ao fornecedor a responsabilidade pela formação do orçamento estimado. A empresa fornece a solução tecnológica; o juízo sobre a pertinência dos dados, a comparabilidade dos objetos, a atualidade dos registros, a suficiência da amostra e a adequação do método permanece com a Administração. A plataforma pode auxiliar a

Nessa linha, a ausência de funcionalidades mínimas de auditabilidade (v.g. identificação da fonte originária, preservação da consulta, exportação dos dados, indicação dos filtros, prevenção de motivação administrativa, mas não a substituir. O relatório automatizado deve ser tratado como insumo técnico sujeito à crítica, e não como conclusão pronta sobre o valor de mercado.

Sob a perspectiva do controle externo, a análise deve alcançar duas dimensões complementares. A primeira se refere à idoneidade funcional da ferramenta contratada, especialmente quanto à sua capacidade de produzir informações verificáveis, exportáveis e auditáveis. A segunda se refere à qualidade da pesquisa concretamente realizada em cada processo, considerando a aderência dos registros ao objeto contratado, a independência da amostra, a atualidade material dos dados, as condições comerciais e logísticas e a justificativa do método de cálculo.

A utilização reiterada de bancos privados por municípios com reduzida capacidade técnica pode gerar ganhos de eficiência, mas também risco de dependência acrítica. A simples anexação de relatórios automáticos aos processos de contratação pode criar conformidade apenas aparente, substituindo o antigo formalismo das três cotações pelo novo formalismo da pesquisa automatizada. O controle externo deve, portanto, verificar se a ferramenta ampliou a qualidade da análise ou se apenas automatizou uma coleta de dados sem juízo crítico do agente público.

duplicidades e distinção entre estágios do preço) pode representar fragilidade não apenas da pesquisa realizada, mas da própria contratação da solução tecnológica. Em especial nos municípios, a contratação dessas plataformas deve ser acompanhada de capacitação dos usuários, definição de procedimentos internos, modelos de memória de cálculo e orientação sobre análise crítica dos relatórios produzidos.

A contribuição da auditabilidade da pesquisa automatizada está em deslocar o foco do controle externo da mera contagem de fontes para a qualidade da evidência utilizada na decisão administrativa. Em vez de perguntar apenas quantos preços foram coletados, deve-se indagar se cada preço pode ser rastreado, compreendido, comparado e validado. A tecnologia é útil quando aumenta a transparência, reduz assimetrias informacionais e fortalece a motivação, vendo-se, por outro lado, torna-se frágil, quando obscurece a origem dos dados, induz confiança automática ou dificulta a reprodução da pesquisa.

Assim, os bancos eletrônicos privados devem ser compreendidos como instrumentos admissíveis de apoio à pesquisa de preços, sujeitos a critérios de governança informacional. A confiabilidade da pesquisa automatizada depende de dupla verificação: a idoneidade funcional da plataforma contratada e a qualidade metodológica da pesquisa efetivamente realizada. Em ambos os planos, permanece indelegável o dever público de demonstrar que o valor estimado representa, de modo motivado e auditável, as condições reais do mercado da contratação.

7. CRITÉRIOS QUALITATIVOS E TRATAMENTO ESTATÍSTICO

7.1. Comparabilidade do objeto e mercado pertinente

A aderência não deve ser reduzida à coincidência textual das descrições. Objetos com denominação semelhante podem divergir em desempenho, composição, garantia, marca, nível de serviço, qualificação da equipe, prazo ou risco contratual. O pesquisador deve identificar características que influenciam o custo e estabelecer critérios mínimos de equivalência. Quando a comparação exigir ajustes, eles devem ser documentados e tecnicamente explicáveis.

O caput do art. 23 menciona as peculiaridades do local de execução, mas isso não autoriza restringir toda pesquisa ao “mercado local”. O mercado relevante pode ser municipal, regional, nacional ou internacional. Bens padronizados, vendidos em ambiente eletrônico, frequentemente possuem formação nacional de preços, acrescida de frete e tributos. Serviços dependentes de mão de obra, deslocamento, disponibilidade regional ou logística fluvial podem apresentar forte componente local. A pesquisa deve identificar o espaço econômico efetivo da contratação.

No Pará, a dimensão territorial, as diferenças de acesso rodoviário e fluvial, a sazonalidade e a distância de centros distribuidores podem alterar custos de transporte, prazo e risco. Esses fatores justificam ajustes e segmentações, mas não dispensam a coleta ampla. Um preço de Belém pode ser referência para um município do Marajó se acrescido e comparado com custos logísticos verificáveis; um preço local isolado pode ser inadequado se o certame admitir fornecedores nacionais com entrega incluída.

Diferenças geográficas não afetam apenas o custo direto do objeto contratado. Elas podem alterar significativamente os custos de transação associados à execução contratual, incluindo transporte, armazenagem, mobilização de equipes, supervisão, assistência técnica e gestão de riscos operacionais. Esses fatores devem ser considerados na avaliação da comparabilidade dos registros utilizados.

As condições comerciais indicadas no art. 4º da IN nº 65/2021 (v.g. prazo e local de entrega, instalação, quantidade, pagamento, frete, garantias, marcas e modelos) oferecem roteiro útil, mesmo quando a norma não incide diretamente. A comparação deve considerar ainda tributos, reajuste, alocação de riscos, obrigação de estoque, assistência técnica e custo financeiro. A potencial economia de escala não pode ser presumida linearmente, dado que certos mercados oferecem desconto por volume, enquanto outros apresentam restrições de capacidade que elevam o custo marginal.

7.2 Saneamento da amostra e escolha entre média, mediana e menor valor

O método de cálculo deve ser escolhido depois do exame da distribuição dos dados. A média utiliza toda a informação, mas é sensível a valores extremos. A mediana reduz a influência dos extremos e tende a ser útil em amostras heterogêneas. O menor valor pode ser adequado em mercados restritos ou quando existem poucas observações e todas representam ofertas exequíveis, mas pode subestimar a contratação se o dado mínimo for excepcional ou não replicável (TCU, 2025a; STJ, 2021).

A exclusão de valores não pode ser intuitiva. Preços inexecutáveis, inconsistentes ou excessivamente elevados devem ser identificados por critério descrito. O coeficiente de variação, o desvio padrão, a amplitude interquartil e a média saneada são instrumentos possíveis, não fórmulas obrigatórias.

Uma das maneiras consagradas para identificar quando utilizar a média ou a mediana é considerar justamente o coeficiente de variação. Como medida de dispersão que fornece a variação relativa dos dados em relação à sua média, quanto menor for o seu percentual, maior será a homogeneidade dos números obtidos. Sob essa premissa metodológica, se o coeficiente de variação for menor ou igual a 25%, recomenda-se o uso da média; caso contrário, orienta-se a utilização da mediana, conforme diretriz fixada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2021).

No mesmo sentido, o Conselho da Justiça Federal recomendou o emprego de critérios estatísticos para avaliação crítica, enquanto o módulo federal de pesquisa passou a disponibilizar medidas de dispersão e seleção de método, sinalizando evolução da governança de dados (CJF, 2023; MGI, 2024).

É preciso advertir, contudo, que o refinamento de fórmulas estatísticas perde utilidade se a base amostral original estiver estruturalmente maculada. A experiência do controle externo revela que coletas orçamentárias meramente formais podem produzir distorções relevantes, especialmente quando baseadas em respostas de fornecedores sem compromisso efetivo com a contratação. Por essa razão, o saneamento da amostra não deve limitar-se à eliminação mecânica de valores extremos, devendo também considerar a aderência material dos registros às práticas comerciais observáveis.

A análise estatística não substitui o juízo material. Um valor distante da média pode ser erro, mas também pode representar região, marca ou condição comercial específica. Antes de excluí-lo, deve-se investigar a causa. Da mesma forma, amostra estatisticamente homogênea pode ser inválida se todos os registros reproduzirem objeto distinto ou fonte comum. O saneamento combina estatística e conhecimento do mercado.

Sob essa perspectiva, a escolha metodológica afasta-se de um formalismo estéril para alinhar-se ao pragmatismo e ao consequencialismo exigidos pelo artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). O controle externo, ao avaliar o descarte de dados ou a opção por determinado critério de cálculo, deve sopesar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, especialmente em mercados restritos ou nos pequenos municípios. Exigir o cumprimento intransigente de matrizes estatísticas complexas em realidades locais de baixa capilaridade de fornecedores equivale a ignorar a realidade administrativa e impor um padrão de governança inviável.

A memória de cálculo deve apresentar a amostra bruta e a amostra final, as exclusões, os ajustes e o método. A autoridade competente deve compreender por que o valor resultante é adequado. Relatórios que apenas indicam “média” ou “mediana”, sem demonstrar os dados subjacentes, impedem controle e reduzem a motivação a uma conclusão opaca.

7.3. Duplicidade, dependência e representatividade

A multiplicação de registros dependentes é uma das fragilidades menos visíveis das pesquisas eletrônicas. Uma ata pode gerar registros em diferentes portais; um contrato pode ser replicado por vários bancos; itens de uma mesma licitação podem refletir estratégia comercial comum. A independência não exige ausência total de relação, mas demanda identificação de clusters e prevenção de peso excessivo a um único evento.

Esse fenômeno de dependência é frequentemente amplificado pela indexação automatizada de plataformas privadas de pesquisa de preços. Se os algoritmos de captura não dispuserem de filtros severos de *desduplicação*, uma única Ata de Registro de Preços *caronaizada* ou replicada em múltiplos portais de compras pode figurar na amostra como se fossem transações autônomas e distintas. O gestor deve estar atento a essa "câmara de eco" digital, sob pena de calcular uma média sobre dados redundantes que camuflam a real liquidez e a oscilação do mercado.

Para objetos de uso corrente, a amostra deve buscar pluralidade de órgãos, fornecedores, regiões e datas compatíveis. Para objetos especializados, pode ser necessário mapear o universo de fornecedores e justificar a concentração. O tamanho da amostra não é definido por regra matemática isolada, mas o responsável deve demonstrar que diligenciou de modo proporcional e que a incerteza remanescente foi considerada na escolha do valor estimado.

Uma boa prática consiste em classificar cada observação por origem e qualidade: preço transacional efetivo; preço contratado; preço adjudicado; preço registrado; preço estimado; cotação vinculante ou não; oferta pública. A Administração pode privilegiar dados de maior força e usar os demais como teste de coerência. Essa hierarquia reduz o risco de que cotações meramente indicativas prevaleçam sobre transações comparáveis.

8. CRITÉRIOS DE CONTROLE EXTERNO E APLICAÇÃO AOS MUNICÍPIOS PARAENSES

8.1. Controle de legalidade, qualidade e risco

A fiscalização da pesquisa de preços deve operar em três planos. O primeiro é jurídico-formal: competência, norma aplicável, documentação, motivação e observância dos parâmetros. O segundo é metodológico: comparabilidade, independência, temporalidade, tratamento estatístico e rastreabilidade. O terceiro é consequencial: influência da falha sobre o orçamento, a competitividade, o resultado do certame e a execução contratual.

Nem toda insuficiência formal produz sobrepreço ou invalida a contratação. Uma pesquisa com fonte única pode ser materialmente confiável, enquanto que, uma pesquisa com muitas fontes pode estar viciada. O achado deve qualificar o risco e demonstrar o nexo entre a falha e a consequência. A Lei nº 14.133/2021 organiza o controle em linhas de defesa e orienta atuação baseada em risco; a LINDB exige consideração das consequências, das dificuldades reais e das circunstâncias práticas, sem afastar responsabilização por dolo ou erro grosseiro (Brasil, 1942; 2019; 2021a).

O controle concomitante pode recomendar complementação da pesquisa, reabertura da amostra, ajuste de especificações ou revisão do método antes da publicação ou homologação. Após a contratação, a análise deve comparar o valor estimado, as propostas, o preço contratado e os referenciais efetivos. A responsabilização financeira exige demonstração do dano e do nexo, ao passo que, a sanção por falha de planejamento deve considerar atribuições, acesso à informação, participação de cada agente e gravidade concreta.

Sob essa ótica de segregação de funções, o Tribunal de Contas da União (TCU) reforça que, embora a pesquisa de preços seja atribuição técnica do setor de planejamento, as instâncias de controle interno e a autoridade homologadora não podem se omitir diante de relatórios manifestamente opacos ou desprovidos de tratamento estatístico mínimo (TCU, 2025b). A falha na fiscalização dessas linhas de defesa rompe a barreira de mitigação de riscos, transformando a ausência de supervisão em fator concorrente para a ocorrência do sobrepreço.

8.2. Matriz orientadora de auditoria

A matriz a seguir sintetiza questões que podem orientar auditorias, análises de editais, representações, denúncias e prestações de contas. Não se trata de checklist automático: as evidências devem ser calibradas pelo valor, risco e complexidade do objeto.

Quadro 2 – Matriz orientadora para avaliação da pesquisa de preços

Dimensão	Questão de auditoria	Evidência esperada	Risco associado
Regime aplicável	A norma invocada vincula o ente e o objeto?	Lei, regulamento municipal, regra de transferência ou ato interno.	Exigência criada sem base ou omissão de regra vinculante.
Definição do objeto	Os registros são materialmente comparáveis?	Especificações, unidade, desempenho, marca ou equivalência.	Estimativa baseada em objetos distintos.
Origem e independência	Os preços têm fontes identificadas e não duplicadas?	Processo, órgão, fornecedor, documento e chave de duplicação.	Diversidade aparente e viés da amostra.
Temporalidade	A data relevante é a do dado originário?	Datas de acesso, transação, adjudicação, contrato e atualização.	Uso de preço defasado ou promocional.
Condições comerciais	Quantidade, frete, pagamento, garantias e riscos são compatíveis?	Quadro comparativo e ajustes fundamentados.	Desconsideração de escala ou logística.
Método estatístico	A medida escolhida é coerente com a dispersão?	Amostra bruta, exclusões, cálculo e justificativa.	Média distorcida ou valor mínimo não replicável.

Rastreabilidade	A pesquisa pode ser reproduzida?	Relatório detalhado, filtros, arquivos e memória de cálculo.	Opacidade e impossibilidade de controle.
Motivação	A opção por fonte única ou privada foi explicada?	Diligências, limitações e razões técnicas.	Comodidade administrativa convertida em método.
Resultado	A falha alterou o preço, a competição ou a execução?	Comparação com propostas, contrato e referenciais posteriores.	Sobrep preço, fracasso, restrição ou dano.

Fonte: elaboração dos autores.

8.3. Orientação do TCMPA, autonomia municipal e segurança jurídica

No âmbito paraense, o TCMPA exerce controle externo sobre os municípios e possui função consultiva, normativa, fiscalizadora, pedagógica e sancionatória nos limites constitucionais e legais. A formação de orientação geral sobre pesquisa de preços pode reduzir assimetria entre municípios, promover padronização mínima e prevenir falhas recorrentes. Essa atuação deve, entretanto, distinguir claramente a norma geral, o regulamento federal de aplicação delimitada, o ato interno do Tribunal e a boa prática recomendada.

Uma orientação útil aos jurisdicionados pode estabelecer que: a) a Lei nº 14.133/2021 não impõe três parâmetros distintos; b) o mínimo de três fornecedores é regra legal específica do inciso IV; c) regulamento municipal pode exigir três ou mais registros e disciplinar exceções; d) sistemas oficiais e contratações similares devem ser priorizados quando disponíveis e comparáveis; e) plataforma privada pode ser utilizada, inclusive como ambiente único de consulta, desde que os dados sejam rastreáveis, independentes, atuais e materialmente aderentes; f) a não utilização de fontes públicas relevantes deve ser motivada; g) nenhuma ferramenta dispensa análise crítica; e h) a contratação corporativa de plataformas privadas por parte das prefeituras deve ser precedida de estudo técnico preliminar que demonstre a vantagem da ferramenta em termos de capilaridade de dados, agilidade e segurança jurídica em relação aos sistemas públicos gratuitos.

Para municípios com estrutura reduzida, a orientação deve ser acompanhada de modelos de documento, campos mínimos de memória de cálculo, exemplos de filtros e critérios de saneamento. A exigência de rigor sem instrumentos de implementação pode gerar conformidade apenas aparente. O controle pedagógico é especialmente relevante para desenvolver a capacidade administrativa e reduzir a dependência de relatórios automáticos.

Nos municípios de pequeno porte ou localizados em áreas remotas, dificuldades de acesso a fornecedores e bases podem justificar metodologia adaptada, mas não a ausência de diligência. O processo deve registrar tentativas, limitações e soluções adotadas. A motivação transforma a dificuldade real em elemento de decisão verificável; o silêncio transforma-a em risco não gerenciado.

Essa atuação pedagógica por parte da Corte de Contas é essencial para conferir segurança jurídica aos agentes locais, evitando o fenômeno do "apagão das canetas" e o consequente retrocesso burocrático. O fortalecimento das capacidades institucionais das prefeituras, por meio de diretrizes claras e proporcionais, impede que o receio do controle externo iniba a inovação tecnológica ou force a adoção de formalismos de baixa utilidade decisória. Assegura-se, assim, que as ferramentas digitais atuem como aliadas da celeridade administrativa, sem que isso implique a transferência acrítica do juízo administrativo às ferramentas automatizadas.

9. CONCLUSÃO

A Lei nº 14.133/2021 substituiu uma compreensão ritual da pesquisa de preços por modelo mais aberto e responsivo ao mercado. A possibilidade de utilização combinada ou não dos parâmetros confere autonomia para adaptar a metodologia ao objeto, mas essa autonomia é acompanhada por dever reforçado de justificar escolhas, documentar dados e demonstrar compatibilidade com as condições reais da contratação.

Não existe equivalência entre três fontes, três documentos e três preços válidos. O número mínimo de três fornecedores é exigência legal específica da pesquisa direta; regras gerais de três registros resultam de regulamentos aplicáveis em seus respectivos âmbitos. Mesmo quando exigido, o conjunto de três observações é piso procedimental e pode ser insuficiente em mercados amplos. O critério decisivo é a capacidade da amostra de representar o mercado pertinente, com observações independentes, comparáveis e atuais.

A “cesta de preços” deve ser compreendida como técnica de redução de viés, e não como somatório formal de consultas. A diversidade somente agrega valor quando as origens são efetivamente distintas e quando os dados passam por análise crítica. A prioridade por sistemas oficiais e contratações similares aumenta rastreabilidade, mas não dispensa exame das especificações, das quantidades, da localização, do estágio do preço e das condições comerciais.

Os bancos eletrônicos privados são instrumentos juridicamente admissíveis e podem centralizar a pesquisa. Sua autonomia é operacional e relativa: a ferramenta não cria uma nova espécie legal de preço, não modifica a origem das informações e não garante confiabilidade automaticamente. A classificação jurídica deve acompanhar cada dado selecionado. A suficiência da utilização isolada depende de motivação, rastreabilidade, transparência dos filtros, prevenção de duplicidades, temporalidade material, aderência do objeto e adequação do método estatístico.

Para o controle externo, a ausência de múltiplos parâmetros é indicador de risco, não conclusão automática de irregularidade ou dano. A avaliação deve integrar legalidade, qualidade metodológica e consequência. Achados devem demonstrar como a falha afetou a estimativa, a competição, o preço contratado ou a execução, observando-se materialidade, atribuições dos agentes, circunstâncias concretas e os comandos da LINDB.

No contexto dos municípios paraenses, uma orientação do TCMPA pode harmonizar segurança jurídica e autonomia administrativa. Essa atuação institucional funciona como um anteparo fundamental contra o "apagão das canetas", oferecendo balizas proporcionais que impedem que o receio do controle paralise a inovação no planejamento das contratações locais. O padrão proposto não exige tecnologia

sofisticada, ao que, contudo, de forma objetiva, exige que a Administração saiba de onde veio cada preço, por que ele é comparável, como foi tratado e por que o resultado representa o mercado. A ferramenta eletrônica é meio, ao que, a análise de mercado, motivada e auditável, permanece sendo dever indelegável e exigível do agente público.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Procuradoria-Geral Federal. Equipe de Licitações e Contratos. Gerência Técnica. Parecer Referencial n. 00006/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU. NUP: 00407.059564/2025-42. Brasília, DF: AGU/PGF/ELIC, 18 ago. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/subprocuradoria-federal-de-consultoria-juridica/equipe-de-licitacoes-e-contratos-elic-1/PARECERREFERENCIALn.00006.2025.GERTEC.ELIC.PGF.AGU_Aquisiesigualouinferioraummilhode reais.pdf. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta os arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-65-de-7-de-julho-de-2021>. Acesso em: 17 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Pesquisa de preços. Caderno de Logística. Versão 1.0. Brasília, DF: DELOG/SEGES/MGI, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/caderno-de-pesquisa-de-precos-2023_final.pdf. Acesso em: 17 jun. 2026.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. Uso de plataformas privadas nas licitações brasileiras. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, 2025.

CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo. A atividade de análise de mercado para planejamento das contratações governamentais. Revista do TCU, Brasília, DF, n. 139, p. 24-37, 2018. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1428>. Acesso em: 17 jun. 2026.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Enunciados do 2º Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal. Brasília, DF: CJF, 2023. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras_publicacoes/2o-simposio-de-licitacoes-e-contratos-da-justica-federal. Acesso em: 17 jun. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Manual de orientação: pesquisa de preços. 4. ed. Brasília, DF: STJ, 2021. Disponível em: https://transparencia.stj.jus.br/licitacoes_e_contratos/manuais-e-orientacoes/. Acesso em: 17 jun. 2026.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 14. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.170/2007 – Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Sessão de 17 out. 2007. Brasília, DF: TCU, 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.816/2014 – Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 22 out. 2014. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.445/2015 – Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF: TCU, 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 3.224/2020 – Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.875/2021 – Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 4 ago. 2021. Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. atualizada em 29 ago. 2025. Brasília, DF: TCU, 2025a. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.712/2025 – Plenário. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 30 jul. 2025. Brasília, DF: TCU, 2025b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/todas-bases/1712%252F2025>. Acesso em: 17 jun. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Denúncia nº 1.114.502. Segunda Câmara. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Julgado em 26 set. 2023. Belo Horizonte: TCEMG, 2023. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. Acórdão nº 66.898. Processo TC nº 548216/2019. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Odilon Inácio Teixeira. Julgado em 14 maio 2024. Belém: TCEPA, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ. Resolução Administrativa nº 12, de 2024. Dispõe sobre o procedimento administrativo referente à realização de pesquisa de preços no âmbito do TCMPA. Belém: TCMPA, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ. Diretoria Jurídica. Parecer Jurídico nº 164/2026/DIJUR/TCMPA. Processo nº 1.098001.2026.2.0012. Consulta da Prefeitura Municipal de Parauapebas. Belém: TCMPA, 12 maio 2026.

ZÊNITE. Equipe Técnica. Nova Lei nº 14.133/2021: são necessários três orçamentos para definir o valor estimado da contratação? Blog Zênite, 30 jan. 2024. Disponível em: <https://zenite.blog.br/nova-lei-14-133-2021-sao-necessarios-3-orcamentos-para-definir-o-valor-estimado-da-contratacao/>. Acesso em: 17 jun. 2026.

9.3. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO. A ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E O CONTROLE EXTERNO: GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E PREVENÇÃO DE RISCOS DE DANO AO ERÁRIO

DIEGO MOTA DOURADO

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Pós-Graduado em Direito Material e Processual do Trabalho pela Faculdade Maurício de Nassau e Pós-Graduado em Licitações e Contratações Públicas pela Faculdade CERS. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

Resumo: O presente artigo analisa a problemática da adesão às Atas de Registro de Preços sob a perspectiva do Controle Externo, examinando sua finalidade jurídica, seus limites legais e os riscos decorrentes de sua utilização indiscriminada. Embora concebido como instrumento de racionalização das contratações públicas, o mecanismo da adesão, quando empregado sem planejamento adequado, controle quantitativo e demonstração efetiva de vantajosidade, pode comprometer a economicidade, a competitividade e a integridade da despesa pública. Nesse contexto, discute-se o papel pedagógico dos Tribunais de Contas na indução de boas práticas administrativas, destacando-se iniciativa atualmente desenvolvida pela 2ª Controladoria do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, voltada ao monitoramento dos quantitativos de adesões realizadas pelos municípios jurisdicionados. O estudo propõe que a criação de mecanismos permanentes de rastreabilidade, acompanhamento das atas pode servir como importante instrumento de governança das contratações públicas e modelo para expansão institucional e fortalecimento do controle preventivo.

Palavras-chave: Sistema de Registro de Preços; Adesão à Ata; Contratações Públicas; Controle Externo; Governança; Economicidade; Tribunal de Contas.

Abstract: This article examines the legal and practical issues surrounding adherence to Price Registration Records (PRRs) from the perspective of External Public Audit, analyzing their legal purpose, statutory limits, and the risks arising from their indiscriminate use. Although conceived as an instrument to enhance the efficiency and rationalization of public procurement, adherence to a Price Registration Record, when undertaken without adequate planning, quantitative control, and effective demonstration of cost-effectiveness, may undermine economy, competition, and the integrity of public expenditure. Against this background, the article discusses the educational and preventive role of the Courts of Accounts in promoting sound administrative practices, highlighting an initiative currently being implemented by the Second Audit Division of the Court of Accounts of the Municipalities of the State of Pará (TCM-PA) to monitor the quantities associated with Price Registration Record adhesions carried out by the municipalities under its jurisdiction. The study argues that the establishment of permanent mechanisms for traceability and continuous monitoring of Price Registration Records may serve as an important governance tool for public procurement, while also providing a model for institutional expansion and the strengthening of preventive external oversight.

Keywords: Price Registration System. Price Registration Record Adherence. Public Procurement. External Public Audit. Governance. Cost-effectiveness. Court of Accounts

1. INTRODUÇÃO

A Lei n. 14.133/2021, em seu artigo 82 e seguintes, consolidou o Sistema de Registro de Preços (SRP) como importante ferramenta de gestão das contratações públicas, ao permitir que a Administração Pública possa realizar aquisições futuras de maneira mais efetiva, flexível e economicamente vantajosa. Inspirado no modelo just in time, por meio do qual a compra ou a contratação deve ser efetivada apenas quando ocorrer a necessidade^[1] da Administração, órgãos e entidades podem aderir à Ata de Registro de Preços formada pelo SRP para atender a suas demandas de forma mais célere e menos custosa, o que pode representar ganho de economia de escala, bem como a colaboração (“framework”) entre unidades administrativas distintas.

Não obstante aos ganhos relativos à racionalidade de tempo e custo para as contratações da Administração Pública, o que se observa, na prática, é o uso indiscriminado desse procedimento auxiliar de licitação e contratação, cuja inobservância de limites e vantajosidades revelam, em si, ausência de planejamento, além do superdimensionamento da demanda e riscos de dano ao erário.

É nesse cenário que se insere a atuação dos Tribunais de Contas, cuja missão contemporânea ultrapassa a mera função sancionatória e passa a assumir relevante papel orientador, preventivo e indutor de boas práticas administrativas.

Assim, o presente estudo pretende analisar a evolução normativa da adesão às atas de registro de preços, seus fundamentos jurídicos, seus limites legais e os riscos associados à sua utilização, propondo, ao final, modelo de governança baseado na transparência, no controle quantitativo e na atuação pedagógica do controle externo.

2. A EVOLUÇÃO NORMATIVA DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A origem do Sistema de Registro de Preços remonta às antigas “concorrências permanentes”, dispostas no Decreto nº 4.536/1922 (Código de Contabilidade da União), o qual permitia que alguns fornecedores, previamente inscritos nas repartições interessadas, cadastrassem itens ordinários de consumo habitual e seus respectivos preços, que não poderiam sofrer alteração antes de decorridos 4 meses. Ressalte-se que, nessas ocasiões, não poderia haver a recusa de fornecimento por parte da empresa.

Após, houve a criação da concorrência administrativa, espécie de modalidade alternativa à concorrência pública, estabelecendo “registro de preços”, por meio do Decreto-lei nº 2.416/1940.

Posteriormente, houve outra referência a “registro de preços” no Decreto-Lei nº 2.300/1986, cujo objetivo era a realização de compras, o qual se repetiu na Lei n 8.666/93, com a diferença de que naquela ocasião, o SRP deveria estar vinculado a uma licitação na modalidade concorrência.

Passados esses anos, foi primordialmente a partir do Decreto nº 3.931/2001 que o SRP alcançou o modelo adotado até os tempos hodiernos. Foi estruturado de forma mais nítida a formação da Ata de Registro de Preços, utilização por órgãos, entidades participantes ou não. Aperfeiçoou-se, depois, por

[1]Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres-16.ed.,rev.atual.e ampl.-São Paulo:Editora JusPodivm,2025.p. 558.

meio dos Decretos federais nº7.892/2013 e nº9.488/2018, seu uso; como, por exemplo, com a imposição de limites quantitativos.

Essa evolução normativa, respondendo ao novo modelo de gestão da Administração Pública, menos burocrático e mais gerencial, culminou com a introdução da Lei nº 14.133/2021 (“Nova” Lei de Licitações), a qual promoveu significativas mudanças no Sistema de Registro de Preços.

Dentre essas mudanças, Ronny Charles Lopes de Torres (2025) destaca a possibilidade de registro de fornecedores com preços diferentes, a adoção do registro de preços em contratações diretas, o uso deste procedimento auxiliar para licitação de obras, a prorrogação da vigência da ata, as condições para alteração e atualização dos preços registrados e a definição por lei das regras para aplicação da adesão por órgãos não participantes.

Para Justen Filho (2023), o Sistema de Registro de Preços representa instrumento voltado à racionalização das contratações administrativas, permitindo que a Administração Pública realize aquisições futuras mediante condições previamente definidas em procedimento competitivo, reduzindo custos operacionais e aumentando a eficiência da gestão pública.

Diante desse cenário, de construção legislativa do SRP, é que será analisada a atuação (preventiva, repressiva e pedagógica) do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

3. A NATUREZA JURÍDICA DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A lei de Licitações e Contratos, Lei n. 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XLV, define o Sistema de Registro de Preço como procedimento seletivo prévio à licitação, convocado por meio de edital, destinado à análise das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados ou do objeto.

Quanto à sua natureza jurídica, caracteriza-se por ser procedimento auxiliar das licitações e contratações públicas, não se confundindo com modalidade licitatória nem com contrato administrativo (NIEBUHR, 2023; JUSTEN FILHO, 2023). Ou seja, é o mecanismo no qual a Administração busca preços para objetivos específicos, os quais ficarão registrados em um documento denominado Ata de Registro de Preços (BITTENCOURT, 2024).

4. A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Em relação à Ata, o inciso XLVI da Lei n. 14.133/2021 reproduz a ideia anterior do Decreto n. 7.892/2013, ao afirmar que se trata de documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas.

Conforme leciona Niebuhr (2023), a ata não possui natureza contratual propriamente dita, uma vez que sua assinatura não gera obrigação imediata de contratação para a Administração Pública. Em realidade, consiste em instrumento de natureza declaratória e registral, destinado a viabilizar futuras contratações conforme a conveniência e a necessidade administrativa.

Nesse sentido, o órgão gerenciador, após a homologação do resultado da licitação, e respeitada a ordem de classificação e a quantidade de fornecedores, convocará os interessados para a assinatura da Ata de Registro de Preços, cuja contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento similar, conforme o disposto no art. 95 da LLCA (AMORIM, 2025).

A composição de um processo que envolve adesão à Ata de Registro de Preços é formada por vários requisitos, e os pontos críticos aos quais concentram os maiores achados, na atuação do Auditor de Controle Externo, são em relação ao: a) aceite do fornecedor; b) anuência do órgão gerenciador; c) respeito aos limites quantitativos e d) demonstração da vantajosidade da ata.

No âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, destaca-se a importância da Instrução Normativa n. 22/2021, do TCMPA, que orienta os jurisdicionados a publicarem, como regra de transparência e de prestação de contas, os documentos obrigatórios relativos à Adesão à Ata de Registro de Preços.

Sem a observância formal e material desses documentos, pode haver a caracterização de falhas graves na elaboração do certame licitatório, como, por exemplo, ausência de planejamento, o que pode culminar, além da responsabilidade do gestor, em prejuízo ao erário público.

Em nível nacional, o Tribunal de Contas da União também tem enfatizado a relevância do planejamento como pressuposto para a utilização legítima do Sistema de Registro de Preços. Em diversos julgados (Acórdão 1904/2009-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES; Acórdão 1212/2013-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ; Acórdão 3143/2020-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER; Acórdão 125/2016-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER), a Corte de Contas tem destacado que o registro de preços não pode ser utilizado como instrumento de contratação genérica ou desprovida de estudos técnicos que demonstrem a efetiva necessidade administrativa, sob pena de afronta aos princípios da eficiência, da economicidade e da motivação dos atos administrativos.

Aqui, importante destacar que muitos jurisdicionados tratam a violação ao princípio da publicidade - por exemplo -, a ausência de publicação no Mural de Licitações, como mera falha formal. Por outro lado, como já ensinara Humberto Ávila (2013), não é correto afirmar que os princípios, ao contrário das regras, não possuem nem consequências normativas, nem hipóteses de incidência. Os princípios também possuem consequências normativas. De um lado, a razão à qual o princípio se refere deve ser julgada relevante diante do caso concreto. De outro, o comportamento necessário para a realização ou preservação de determinado estado ideal de coisas (*Idealzustand*) deve ser adotado.

Sob essa perspectiva, a publicação dos documentos relativos à Ata de Registro de Preços deve ser compreendida como instrumento de governança, nas contratações públicas. Quanto maior for a transparência do órgão gestor, melhor será a fiscalização dos órgãos de controle e mais efetivo será o benefício à sociedade.

A seguir, apresentar-se-á uma análise dos limites que envolvem a adesão à Ata de Registro de Preços e os riscos provenientes desse tipo de contratação.

5. A ADEÇÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS: LIMITES JURÍDICOS E ANÁLISE DE RISCOS

Conforme já explanado no tópico anterior, a adesão à Ata de Registro de Preços representa importante instrumento de racionalização das contratações públicas, pois permite que órgãos e entidades da Administração Pública aproveitem procedimento licitatório regularmente realizado por outro ente, evitando a repetição desnecessária de certames e promovendo maior eficiência administrativa.

É nesse contexto que se insere a figura do órgão ou entidade não participante, popularmente denominada "carona", que consiste na possibilidade de utilização da Ata de Registro de Preços por ente que não participou do procedimento licitatório originário. Por esse motivo, o legislador estabeleceu requisitos e limites destinados a preservar o planejamento da contratação, a competitividade do certame e a economicidade da despesa pública.

Assim, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 86, § 4º, dispõe que cada órgão ou entidade não participante poderá contratar quantitativos correspondentes a, no máximo, 50% (cinquenta por cento) daqueles originalmente registrados para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Além do limite individual imposto a cada órgão aderente, o § 5º do mesmo dispositivo estabelece um limite global para as adesões, dispondo que o conjunto das contratações decorrentes de adesão não poderá ultrapassar o dobro do quantitativo registrado para cada item da ata, independentemente da quantidade de órgãos ou entidades não participantes.

Segundo Rafael Sérgio de Oliveira (2024), a adesão representa hipótese excepcional de aproveitamento de procedimento licitatório regularmente realizado por outro órgão, devendo sua utilização ser precedida de análise rigorosa acerca da efetiva vantajosidade da contratação e da compatibilidade entre o objeto registrado e as necessidades do órgão aderente.

Todavia, apesar do aprimoramento normativo promovido pela Lei nº 14.133/2021, a realidade administrativa revela crescente utilização das adesões como instrumento ordinário de contratação, circunstância que gera riscos tanto para a contratação quanto para a própria sociedade, que pode vir a sofrer a ausência de entrega efetiva do serviço público.

Nesse sentido, conforme observa Justen Filho (2023), a contratação pública não constitui simples procedimento destinado à aquisição de bens e serviços, mas instrumento de concretização do planejamento estatal. Para Victor Aguiar Jardim de Amorim (2025), é por meio do planejamento que se verifica o atendimento das necessidades da Administração à luz dos princípios constitucionais incidentes sobre as atividades administrativas, em especial, a eficiência.

Sob a ótica do controle externo, a inexistência de mecanismos adequados de acompanhamento dos quantitativos registrados, contratados e aderidos pode dificultar a verificação da legalidade das contratações e comprometer a rastreabilidade da execução da despesa pública.

Nesse sentido, o primeiro risco associado à utilização indiscriminada das adesões consiste na substituição progressiva do planejamento pelas oportunidades de mercado. Ou seja, em vez de respeitar as diretrizes estabelecidas no Plano de Contratações Anual, no Documento de Formalização da

da Demanda, no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, alguns órgãos passam a buscar atas disponíveis no mercado público, invertendo a lógica estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

Outro risco relevante refere-se à redução indireta da competitividade. O artigo 5º da Lei n. 14.133/2021 traz uma série de princípios relativos à licitação, dentre os quais, o da competitividade. No mesmo sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece a base principiológica de igualdade e condições para uma escolha hígida, moral e isonômica. Desse modo, quando sucessivas contratações passam a ser realizadas por meio de adesões, reduz-se o número de certames efetivamente realizados.

Outrossim, uma contratação na qual verifica-se que a pesquisa de preço, memória de cálculo e/ou o estudo da opção pela vantajosidade da Ata esteja mal elaborado, pode aumentar o risco de a contratação realizada estar superdimensionada. Isso porque, a mera existência da Ata não significa, necessariamente, que seja mais vantajoso aderir-la. Nesses casos, o risco de ter uma despesa empenhada, liquidada e paga, proveniente de um certame mal planejado, capaz de ter como consequência eventual dano ao erário, é enorme.

Outro fator de risco capaz de gerar prejuízo ao erário está na inobservância dos limites quantitativos das adesões previstos nos parágrafos 4º e 5º, do artigo 86, da Lei n. 14.133/2021. Observa-se, em análises rotineiras, que há ausência de transparência em relação ao saldo liquidado das atas. A ausência de sistemas adequados de acompanhamento dificulta a verificação do consumo dos quantitativos disponíveis, amplia riscos de inconsistências informacionais e compromete a rastreabilidade das contratações. Nesse contexto, a preocupação deixa de ser exclusivamente jurídica para assumir dimensão de governança pública.

No âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, no ano de 2025, foi realizada uma pesquisa jurisprudencial acerca de adesões à Ata de Registro de Preço que, devido a algum procedimento irregular, foram objeto de achados. Observe:

Tabela 1: Processos de adesão à Ata de Registro de Preços objeto de medidas cautelares no TCMPA

Controladoria	Município/Órgão	Acórdão	Principal irregularidade identificada	Medida adotada
1ª Controladoria	—	—	Não foram localizados processos envolvendo adesão à ata de registro de preços.	—
2ª Controladoria	Cametá – Prefeitura Municipal	Acórdão nº 39.325	Ausência de publicação no Mural de Licitações, no Geo-Obras e no Portal da Transparência; risco de grave lesão ao erário.	Homologação de medida cautelar com sustação da adesão e multa diária.

2ª Controladoria	Moju – Câmara Municipal	Acórdão nº 39.084	Ausência de documentos obrigatórios da instrução processual e falhas de publicidade.	Suspensão da adesão, sustação de pagamentos e multa diária.
3ª Controladoria	Belém – SEMEC	Acórdão nº 49.437	Omissão de documentos, ausência de autorização do órgão gerenciador, divergências quantitativas, falhas de instrução e risco de dano ao erário.	Homologação da cautelar e suspensão imediata dos pagamentos.
4ª Controladoria	Cachoeira do Piriá – Prefeitura Municipal	Acórdão nº 45.425	Irregularidades na adesão à ata e necessidade de preservação do interesse público.	Suspensão do procedimento licitatório e dos contratos decorrentes.
4ª Controladoria	Abaetetuba – FUNDEB	Acórdão nº 44.985	Irregularidades na adesão à ata de registro de preços.	Suspensão do procedimento e dos contratos decorrentes.
5ª Controladoria	Monte Alegre – Prefeitura Municipal	Acórdão nº 45.872	Indícios de irregularidades na adesão ("carona") à ata de registro de preços.	Homologação da decisão cautelar monocrática.
6ª Controladoria	—	—	Não foram localizados processos envolvendo adesão à ata de registro de preços.	—
7ª Controladoria	Belém – Fundação Papa João XXIII	Acórdão nº 48.995	Irregularidades no procedimento de adesão à ata de registro de preços.	Sustação do procedimento e aplicação de multas.

7ª Controladoria	Belém – Fundação Papa João XXIII	Acórdão nº 48.994	Irregularidades no procedimento de adesão à ata de registro de preços.	Sustação do procedimento e aplicação de multas.
------------------	-------------------------------------	-------------------	---	---

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de pesquisa jurisprudencial realizada no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA).

A Tabela 1 demonstra que as irregularidades relacionadas às adesões às Atas de Registro de Preços não se restringem a casos isolados ou a determinada unidade técnica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Ao contrário, verifica-se a ocorrência de medidas cautelares em diferentes Controladorias, envolvendo municípios de portes distintos e falhas recorrentes, como ausência de planejamento, deficiência de publicidade, inexistência de autorização do órgão gerenciador, insuficiência de documentos obrigatórios, inconsistências quantitativas e deficiência na demonstração da vantajosidade da contratação.

A repetição desses achados evidencia que o problema possui natureza sistêmica e reforça a necessidade de adoção de mecanismos permanentes de governança, controle quantitativo e rastreabilidade das adesões às atas de registro de preços. Nesse contexto, a atuação preventiva do controle externo deixa de concentrar-se apenas na correção de irregularidades pontuais e passa a orientar-se pela identificação de padrões de risco, permitindo o aperfeiçoamento da gestão pública e a prevenção de danos ao erário.

6. O PAPEL PEDAGÓGICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E A INDUÇÃO DE BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS EM RELAÇÃO À ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇO

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, com base no art. 1º, incisos III e VII, do Regimento Interno do TCM-PA, no exercício de sua competência constitucional e regimental de controle externo, possui atribuição para orientar e fiscalizar os atos de gestão dos jurisdicionados, inclusive no que se refere aos procedimentos licitatórios e aos contratos deles decorrentes, principalmente em relação aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade. Nesse contexto, inserem-se as adesões a Atas de Registro de Preços.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, no art. 70, parágrafo único, ensina que qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos está sujeita ao dever de prestar contas, o qual constitui obrigação constitucional direta e indeclinável, funcionando, dessa maneira, como pressuposto essencial para o exercício do controle externo e para a responsabilização dos gestores públicos.

Teoricamente, por essa sistemática, a simbiose entre quem julga e quem é julgado estaria em harmonia, uma vez que o gestor público, já ciente de suas obrigações legais, cumpriria com seus deveres de transparência, boa gestão e correta obediência à lei, e o Tribunal, sem maiores dificuldades, exerceria sua missão constitucional de julgar os atos do gestor. Porém, a prática demonstra que a mera ciência da lei não está sendo suficiente para as boas práticas de governança.

Nesse cenário, levando em consideração todos os entraves que a gestão pública pode ocasionar, o Tribunal de Contas da União (2020) lançou o Referencial Básico de Governança Organizacional, segundo o qual compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Para o TCU, devem as organizações públicas e outros entes jurisdicionados, dentre outros, estabelecer um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos; estabelecer objetivos organizacionais alinhados ao interesse público, e comunicá-los de modo que o planejamento e a execução das operações reflitam o propósito da organização e contribuam para alcançar os resultados pretendidos; monitorar o desempenho da organização e utilizar os resultados para identificar oportunidades de melhoria e avaliar as estratégias organizacionais estabelecidas; considerar os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão.

Percebe-se que a atuação dos Tribunais de Contas, nessa nova modelagem, vai além de um órgão julgador. Situa-se numa lógica preventiva, cooperativa, que busca soluções consensuais na Administração Pública, sem que essa medida signifique, necessariamente, enfraquecimento do Controle Externo.

É justamente sob essa lógica que se insere a experiência atualmente desenvolvida pela 2ª Controladoria do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

A partir da constatação do crescimento das adesões às atas de registro de preços e dos riscos decorrentes da insuficiência de mecanismos de controle quantitativo, foi iniciada ação de acompanhamento voltada ao levantamento de informações estratégicas relacionadas à utilização desse instrumento pelos municípios jurisdicionados.

A iniciativa busca obter informações detalhadas acerca dos quantitativos originalmente registrados, dos quantitativos efetivamente contratados, das adesões realizadas, dos saldos remanescentes disponíveis e da observância dos limites estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

Referida ação vem em resposta, também, à Nota Recomendatória N. 01/2025, expedida pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) e Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas, segundo a qual recomendaram o fortalecimento da fiscalização das adesões às atas de registro de preços, destacando a necessidade de maior controle, transparência e rastreabilidade desses procedimentos.

Nesse sentido, busca-se verificar riscos estruturais de gestão e governança pública, e não apenas analisar uma adesão de forma isolada. Essa atuação concomitante, aliada a práticas de transparência e fiscalização, representam medidas inovadoras e pedagógicas cujo objetivo resulta em diminuição de risco ao erário público, bem como benefício à sociedade.

A ideia dessa iniciativa não consiste apenas na verificação de conformidade legal de contratações específicas. O objetivo central é o de compreender o comportamento global das adesões realizadas pelos municípios fiscalizados, cujo resultado será a construção de base informacional capaz de subsidiar

futuras ações de orientação, monitoramento e fiscalização.

Assim, por meio dessa atuação orientativa e pedagógica, o controle externo passa a assumir uma função muito mais voltada às boas práticas administrativas do que aquela legalmente punitiva. Ao privilegiar o monitoramento contínuo das adesões, a transparência e a rastreabilidade dos quantitativos das atas tenderão a se fortalecer, os riscos de uma contratação mal planejada irão diminuir, bem como as chances de um prejuízo ao erário serão menores.

7. CONCLUSÃO

O presente estudo procurou abordar a importância dos aspectos legais e procedimentais do Sistema de Registro de Preços e da adesão à Ata de Registro de Preços. Referidos institutos passaram por várias construções normativas até a consolidação na atual Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133/2021).

Demonstrou-se que a transparência e o planejamento durante a fase de elaboração do certame licitatório assumem papel fundamental no comportamento do gestor público, pois, além de representarem economia para a administração pública, reduzem o risco de uma eventual atuação dos Tribunais de Contas e, por consequência, prejuízo na entrega do bem licitado à sociedade.

Verificou-se que o mero conhecimento da lei não é suficiente para conter o uso indiscriminado de adesões à Ata de Registro de Preço. Por isso, e respondendo às diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União e institutos da carreira, por exemplo, ATRICON, IRB, CNPT, os Tribunais de Contas assumem agora uma função que vai além de um órgão julgador. A solução consensual de conflitos, instaurada por meio de um diálogo preventivo com os gestores públicos, resultam mais transparência nos processos de adesões, maior efetividade no uso do recurso público e melhores condições de controle social.

Nesse sentido, foi demonstrada a experiência inovadora promovida pela 2ª Controladoria em relação aos seus jurisdicionados, quanto aos esclarecimentos preventivos do uso, quantidade e limites das adesões à Ata de Registro de Preços. Afinal, a atuação preventiva do controle externo revela-se significativamente mais efetivo do que a adoção de medidas corretivas posteriores, pois reduz custos administrativos e processuais, evita a consolidação de irregularidades, diminui o risco de dano ao erário e fortalece a governança das contratações públicas.

Conclui-se, portanto, que ações pedagógicas voltadas à orientação dos jurisdicionados, ao fortalecimento da transparência e ao monitoramento contínuo das contratações públicas contribuem para a criação de um ambiente institucional mais seguro e eficiente, capaz de induzir boas práticas administrativas, fortalecer a governança, conferir maior efetividade e celeridade ao controle externo, reduzir o desperdício de recursos públicos e, por conseguinte, ampliar os benefícios entregue à sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Contratações Públicas na Lei Nº 14.133/2021: uma Visão Pragmática. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON); INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB); CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (CNPTC); ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MINISTROS E CONSELHEIROS SUBSTITUTOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (AUDICON). Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-AUDICON nº 01/2025.

ÁVILA, Humberto. Teoria Dos Princípios: da Definição À Aplicação dos Princípios Jurídicos. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BITTENCOURT, Sidney. Contratando sem licitação. São Paulo: Almedina, 2016.

BITTENCOURT, Sidney. Nova Lei de Licitações Passo a Passo: Comentando Artigo por Artigo a Lei Nº 14.133/2021. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

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

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.212/2013 – Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, 26 de jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.904/2009 – Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 26 de jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 125/2016 – Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 26 de jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.143/2020 – Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, 26 de jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial Básico de Governança Aplicável a Organizações Públicas e Outros Entes Jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020.

CARVALHO, Matheus; OLIVEIRA, João Paulo; ROCHA, Paulo Germano. Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2024.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: Teoria, Jurisprudência e Mais de 500 Questões. 9. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

NORBIM, Luciano Dalvi. Manual de Licitações e Contratos Administrativos Explicado e Destacado. 2. ed. Campo Grande: Contemplar, 2017.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 16. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ. Instrução Normativa nº 22/2021.

ZYMLER, Benjamin. Direito Administrativo e Controle. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

9.4. REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DO PARÁ APÓS A EC Nº 103/2019: ASSIMETRIAS NORMATIVAS, SUSTENTABILIDADE ATUARIAL E ATUAÇÃO DO TCMPA

LORENA DE LOURDES DE AGUIAR SMITH

Auditora de Controle Externo do TCM-PA, Mestre em Ciência Política. Pós Graduada em Direito do Trabalho. Bacharel em Direito

Resumo: O presente artigo analisa o panorama dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) nos municípios do estado do Pará após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019. A reforma promoveu a desconstitucionalização de regras previdenciárias, delegando aos entes federados a competência para legislar sobre seus próprios regimes, o que exige a harmonização entre autonomia normativa e sustentabilidade atuarial. A pesquisa, de natureza qualitativa e documental, utiliza dados do sistema GESCON e relatórios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA) para mapear a situação dos 28 municípios paraenses que operam com RPPS. Os resultados revelam uma profunda assimetria normativa: enquanto alguns municípios alcançaram adequação plena, a maioria apresenta reformas parciais ou inexistentes, contribuindo para um déficit atuarial. O estudo destaca o papel essencial do controle externo exercido pelo TCMPA, que atua como agente indutor da conformidade previdenciária e da responsabilidade fiscal por meio de monitoramento sistemático e sanções. Conclui-se que a implementação plena da reforma é indispensável para evitar a insustentabilidade financeira e garantir a proteção das futuras gerações de servidores públicos.

Palavras-chave: RPPS. EC nº 103/2019. Municípios do Pará. Controle Externo. Sustentabilidade Atuarial.

Palavras-chave: RPPS. EC nº 103/2019. Municípios do Pará. Controle Externo. Sustentabilidade Atuarial.

Abstract: This article analyzes the overview of the Specific Social Security Regimes (RPPS) in the municipalities of the state of Pará following the enactment of Constitutional Amendment No. 103/2019. The reform promoted the deconstitutionalization of pension rules, delegating to subnational entities the authority to legislate on their own regimes, which requires harmonizing normative autonomy with actuarial sustainability. This qualitative and documentary research uses data from the GESCON system and reports from the Court of Auditors of the Municipalities of the State of Pará (TCMPA) to map the status of the 28 municipalities in Pará that operate with RPPS. The results reveal a profound normative asymmetry: while a few municipalities achieved full compliance, the majority show partial or non-existent reforms, contributing to an accumulated actuarial. The study highlights the essential role of external control exercised by the TCMPA, which acts as an inducing agent for pension compliance and fiscal responsibility through systematic monitoring and sanctions. It concludes that the full implementation of the reform is indispensable to avoid fiscal unsustainability and ensure the protection of future generations of public servants.

Keywords: RPPS. EC No. 103/2019. Pará Municipalities. External Control. Actuarial Sustainability.

1. INTRODUÇÃO

A Previdência Social brasileira, instituída como direito social fundamental pelo artigo 6º da Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1988), passou pela sua mais profunda reestruturação com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 (EC 103/2019) (Brasil, 2019a).

A EC nº 103/2019 promoveu a desconstitucionalização de determinados requisitos para a concessão de aposentadorias no âmbito dos regimes próprios de previdência social, deslocando parte de sua disciplina do texto constitucional para a legislação dos respectivos entes federativos. No caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os requisitos de tempo de contribuição, de efetivo exercício no serviço público e de permanência no cargo passaram a depender de lei complementar, enquanto a fixação da idade mínima exige alteração das Constituições estaduais ou das Leis Orgânicas municipais.

Essa alteração produziu impacto relevante na organização previdenciária dos Municípios e no exercício de sua autonomia normativa, ao estabelecer um conjunto complexo de regras com distintos níveis de aplicabilidade, incidindo sobre parâmetros de contribuição, requisitos de acesso aos benefícios, critérios de cálculo e medidas voltadas à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. (Brasil, 2019a; Oliveira, 2020; Santos, 2022).

Dessa forma, a análise da Emenda Constitucional nº 103/2019 revela não apenas a diversidade de regimes jurídicos instituídos para os distintos entes federativos, mas também a complexidade estrutural de suas normas, que se apresentam com diferentes graus de eficácia e aplicabilidade, sem perder, contudo, sua natureza vinculante no ordenamento jurídico brasileiro.

A reforma delegou aos entes federados a competência para legislar sobre seus próprios regimes, o que representa o fim da unicidade normativa, estabelecendo uma conjuntura onde a autonomia legislativa deve caminhar *pari passu* com a busca pela sustentabilidade atuarial (Postal, 2026; Santos, 2022).

São desafios críticos que exigem mudanças profundas e o enfrentamento das complexas questões financeiras e atuariais historicamente enraizadas nas contas públicas de inúmeros municípios brasileiros, não sendo facultado aos entes permanecer indefinidamente inertes diante das exigências constitucionais de equilíbrio financeiro e atuarial.

A inércia na adequação às regras da União não apenas compromete a saúde financeira local, mas impõe sanções severas, como o bloqueio do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), impedindo o recebimento de transferências voluntárias e a celebração de convênios federais.

No Estado do Pará, dos 144 Municípios, apenas 28 possuem Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Nesse universo, verifica-se implementação assimétrica das diretrizes introduzidas pela EC nº 103/2019: enquanto alguns entes promoveram reformas mais abrangentes em seus regimes previdenciários, outros ainda apresentam ausência ou insuficiência de adequação legislativa às novas exigências constitucionais e infraconstitucionais.

Soma-se a esse cenário a existência de déficits atuariais em parte dos RPPS municipais paraenses, evidenciando desequilíbrios entre as obrigações previdenciárias projetadas e as fontes de custeio

disponíveis. Tal quadro produz relevantes repercussões fiscais para os Municípios e demanda a adoção tempestiva de medidas de equacionamento, sob pena de comprometer a sustentabilidade financeira e atuarial dos regimes e a capacidade de prestação de serviços públicos pelos entes locais.

Nessa conjuntura, o papel do controle externo torna-se indispensável, sendo uma das funções do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), cujo papel fiscalizador e orientador é fundamental para compelir gestores à adequação normativa.

Considerando o contexto dos municípios do Estado do Pará e o papel do TCM-PA, o presente trabalho tem como objetivo geral descrever o panorama da implementação da reforma previdenciária nos municípios paraenses que operam com RPPS, categorizando-os pelo nível de adequação (reformas totais, parciais ou inexistentes) e discutindo os riscos fiscais advindos da omissão legislativa.

Especificamente, o estudo tem por objetivos: descrever as inovações introduzidas pela EC nº 103/2019 aplicáveis aos entes subnacionais; mapear a situação dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no Estado do Pará, com base em dados extraídos do Sistema de Gestão de Consultas e Normas (GESCON); analisar o grau de adequação dos Municípios paraenses às diretrizes da reforma previdenciária, em contraste com a situação de seus déficits atuariais e respectivas repercussões fiscais; e demonstrar a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) no acompanhamento, na orientação e no controle desse processo de transição normativa e institucional.

A metodologia adotada fundamenta-se em uma abordagem qualitativa de natureza bibliográfica e documental. A pesquisa utiliza como fontes primárias os dados do Painel de Acompanhamento de Adequações à EC 103/2019 do Ministério da Previdência Social e os relatórios de fiscalização especializada do TCM-PA, produzidos pela Coordenação de Fiscalização Especializada de Previdência Social - COFEPS.

Complementarmente, realiza-se uma análise comparativa das legislações municipais para verificar o alinhamento com as normas federais, permitindo uma visão técnica sobre o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência municipal no Pará. Esse conjunto de informações documentais é embasado pela doutrina e literatura recente e relacionada ao tema em estudo.

2. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019

A EC nº 103/2019 aprofundou o processo de desconstitucionalização das regras aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social, ao deslocar do texto constitucional parte dos requisitos de elegibilidade e dos critérios de cálculo dos benefícios para a legislação dos entes federativos.

Essa alteração conferiu maior relevo à atuação normativa dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente na definição dos requisitos cuja regulamentação passou a depender de lei complementar local, produzindo um regime jurídico mais descentralizado e heterogêneo em comparação com o modelo anteriormente vigente (Brasil, 1988; Brasil, 2019a).

A referida Emenda Constitucional instituiu regras específicas direcionadas exclusivamente à União Federal; normas de caráter geral, aplicáveis indistintamente a todos os entes federativos e, ainda, normas destinadas unicamente aos entes subnacionais (Brasil, 2019b).

Para implementação dessa inovação normativa aos entes federativos, a EC estabeleceu um estado de transitoriedade em que parte das normas tem aplicabilidade imediata e parte diferida, sendo que Estados e Municípios devem adequar suas respectivas Leis Orgânicas e leis complementares locais, sendo todas elas, entretanto, de caráter obrigatório (Brasil, 2019a).

Tal diferenciação normativa decorre da própria organização federativa do Estado brasileiro, que admite a repartição de competências entre os entes (arts. 18; 24, inciso XII e 30, inciso II da CF) assegurando-lhes autonomia relativa para disciplinar aspectos próprios de seus respectivos regimes previdenciários, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal (Brasil, 1988; Postal, 2026).

Quanto às disposições voltadas especificamente aos entes federativos, é possível identificar, diferentes espécies de normas constitucionais no bojo da reforma, ao que concerne a forma e tempo de implementação. Estão definidas na EC 103/2019, as normas de eficácia plena, as quais se caracterizam por sua aplicabilidade direta, imediata e integral, não dependendo de qualquer regulamentação infraconstitucional para a produção de seus efeitos jurídicos.

Em seguida, identificam-se as normas de eficácia contida, que, embora também possuam aplicabilidade imediata, admitem a possibilidade de restrição ou delimitação de seu alcance por meio de ulterior intervenção legislativa. Por fim, encontram-se as normas de eficácia limitada, cuja aplicabilidade é diferida no tempo, porquanto dependem da edição de legislação infraconstitucional para que possam produzir plenamente seus efeitos (Brasil, 2019b).

Essa distinção quanto ao grau de aplicabilidade, no entanto, não limita a força normativa de nenhum dispositivo, porquanto, ainda que determinadas disposições precisem de regulamentação para sua plena execução, elas produzem efeitos jurídicos mínimos desde a sua promulgação, seja orientando a atividade legislativa futura, seja impedindo a edição de normas infraconstitucionais que lhes sejam contrárias.

Sob essa perspectiva, a EC 103/2019 consolida um regime de autonomia vinculada, no qual a complexidade normativa impõe o desafio de harmonizar as diretrizes federais obrigatórias com a prerrogativa dos entes subnacionais de reconstruírem seus sistemas previdenciários técnica e territorialmente aderentes às suas realidades fiscais

2.1 Obrigações municipais: Mudanças legislativas conforme sua eficácia e aplicabilidade

As inovações legislativas de caráter obrigatório aos entes federativos estão categorizadas de acordo com sua aplicabilidade e eficácia, garantindo a autonomia, sem contudo, permitir que Estados e Municípios extrapolem limites que desconstruam o pacto federativo, constitucionalmente estabelecido.

2.1.1 Normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata

Estas normas possuem aplicabilidade direta e integral, não dependendo de regulamentação posterior para gerar efeitos.

Entre essas obrigações destaca-se a adequação da alíquota de contribuição. Caso o RPPS apresente

déficit atuarial, a alíquota não pode ser inferior à da União (art. 09, § 4), atualmente em 14% e o ente pode instituir contribuições sobre proventos de aposentados e pensionistas que superem o salário-mínimo (art. 149, § 1-A). Em caso de equilíbrio atuarial deve seguir a alíquota do Regime Geral (INSS) (art. 09, § 4) (Brasil, 2019a, 2019b).

Outro ponto obrigatório é a limitação do rol de benefícios. O RPPS municipal restringe-se ao pagamento de aposentadorias e pensão por morte. Benefícios temporários, como auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família, foram excluídos do rol previdenciário e passaram a ser classificados como benefícios estatutários, devendo ser custeados diretamente pelo Tesouro Municipal e não mais pelas contas da previdência (art. 09, § 2, 3) (Brasil, 2019a).

Municípios são proibidos de instituir novos regimes próprios de previdência social, assim como de incorporar vantagens temporárias ou de cargos em comissão à remuneração do cargo efetivo (art. 40, § 22) (Brasil, 2019a). Logo, os municípios que não possuíam RPPS até 2019 devem manter seus servidores obrigatoriamente vinculados ao Regime Geral (INSS) (Brasil, 2019b).

O Art. 40, § 20 da CF, instituiu que o município possua apenas uma unidade gestora do RPPS, abrangendo todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, visando a centralização e melhor governança dos recursos (Brasil, 2019a).

Também tem eficácia plena e aplicação imediata o rompimento de vínculo com a administração quando a aposentadoria é concedida com utilização de tempo de contribuição de cargo, emprego ou função pública (art. 37, § 14) (Brasil, 2019a).

2.1.2 Normas de eficácia contida e aplicabilidade imediata

Nessa categoria as normas têm aplicabilidade imediata, mas o legislador local pode restringir ou delimitar seu alcance.

Em relação a obrigação municipal, a única norma enquadrada a essa categoria refere-se ao abono de permanência. O servidor que completar os requisitos para aposentadoria voluntária e optar por permanecer em atividade pode fazer jus ao abono de permanência (art. 40, § 19) (Brasil, 2019a). No entanto, a lei de cada ente federativo pode estabelecer critérios que importem na redução do seu valor ou até mesmo na sua supressão. Enquanto não houver lei local, aplicam-se as regras anteriores que previam o abono equivalente ao valor da contribuição previdenciária (Brasil, 2019b).

2.1.3 Normas de eficácia limitada

As normas de eficácia limitada dependem de complementação legislativa para produzirem plenamente seus efeitos. No contexto da EC nº 103/2019, destaca-se a adoção de um regime transitório destinado a assegurar a continuidade normativa dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) até que os entes federativos promovam a adequação de suas legislações locais. Em vez de afastar imediatamente a aplicação das normas anteriormente vigentes, a Emenda previu, para determinadas matérias, sua manutenção temporária, evitando lacunas normativas que poderiam comprometer a gestão previdenciária dos Municípios.

Assim, enquanto o Município não exerce sua competência legislativa para regulamentar os dispositivos cuja disciplina lhe foi atribuída, permanecem aplicáveis as regras anteriores, nas hipóteses previstas pela própria EC nº 103/2019. Esse regime transitório cessa com a edição da legislação local pertinente, normalmente mediante Emenda à Lei Orgânica e/ou lei complementar, conforme a natureza da matéria disciplinada.

Nessa categoria estão as regras de aposentadoria voluntária comum e especial que passaram a depender de lei complementar de cada ente federativo para sua plena aplicação (art. 40, § 1); as regras de cálculo de proventos de aposentadorias e pensões por morte que passou para competência do município (art. 40, § 3) e, a possibilidade de instituir contribuição extraordinária para equacionar déficits previdenciários, que passou a depender de lei local e do referendo integral das alterações do art. 149 da Constituição Federal pelo ente subnacional (art. 149, § 1).

Também são partes dessa categoria a aplicação de recursos do RPPS para a concessão de empréstimos aos segurados que passou a depender exclusivamente de regulamentação específica a ser expedida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) (art. 9, § 7).

Ponto importante nesse bloco de mudanças refere-se ao Regime de Previdência Complementar (RPC). Conforme art. 40, § 14 a 16, que os Municípios que possuem RPPS tem a obrigação de instituir RPC, de modo que, para os servidores que ingressarem após a sua instituição, os benefícios do RPPS ficam limitados ao teto do RGPS, sendo facultada a adesão a um regime complementar, de natureza privada e baseado em capitalização, para cobertura do valor excedente. De outra parte, ficou vedada a concessão de complementação de aposentadorias fora desse modelo, reforçando a necessidade de criação do RPC por lei local (Brasil, 2019b, 2019a).

Do ponto de vista da eficácia das normas constitucionais, essa disciplina se enquadra predominantemente como norma de eficácia limitada, pois, embora imponha a obrigatoriedade e estabeleça diretrizes gerais, depende de legislação infraconstitucional (lei do ente federativo) para produzir plenamente seus efeitos, especialmente quanto à instituição e funcionamento do regime complementar no âmbito municipal. Ficou estipulado prazo máximo de dois anos da data de entrada em vigor da EC 103/2019, para essa regularização (Brasil, 2019a, 2019b).

Por fim, a Emenda Constitucional passou a permitir que entidades abertas de previdência complementar administrem planos para servidores. No entanto, depende de regulamentação por lei complementar federal (art. 40, § 15) (Brasil, 2019b, 2019a).

A autonomia legislativa dos municípios é relativa, na medida em que a EC 103/2019 define ações obrigatórias e de aplicabilidade imediata a todos os entes federativos que possuem RPPS. O descumprimento destas obrigações impede a emissão do CRP, gerando sanções como o bloqueio de transferências voluntárias e empréstimos federais.

O foco da reforma contida na EC 103/2019 está na tentativa de encontrar o equilíbrio financeiro e atuarial, com o objetivo de buscar a sustentabilidade do sistema previdenciário em longo prazo, evitando assim, o colapso fiscal dos municípios. O fundamento teleológico dessa reforma advém do fato de, no ano de 2018, o déficit previdenciário ter atingido cerca de R\$ 300 bilhões de reais (Postal, 2026).

O déficit previdenciário que impacta nas contas públicas é um fenômeno estrutural sistêmico global que exige respostas legislativas que transcendam a mera gestão contábil e tem causas complexas que envolvem política e gestão.

O aumento da longevidade e a queda nas taxas de natalidade estão entre as principais causas, pois, resultaram em um número crescente de aposentados e pensionistas frente a uma base de contribuintes ativos cada vez menor. Nesse cenário, o déficit previdenciário exige dos municípios aportes extraordinários, atingindo cerca de 90% dos municípios brasileiros com regimes previdenciários próprios e provocando asfixia orçamentária (Postal, 2026; Santos, 2022; Viana et al., 2025).

Dessa forma, a reforma priorizou a sustentabilidade previdenciária e a justiça intergeracional, ao estabelecer medidas destinadas a contribuir para a recomposição do equilíbrio entre as receitas de custeio e as despesas projetadas atuarialmente. Sem se limitar aos seus objetivos fiscais, a reforma legislativa é compreendida como política pública estruturante de longo prazo, voltada a evitar a transferência desproporcional de encargos às futuras gerações de servidores e a mitigar, para os entes federativos, os riscos de insuficiência financeira e de comprometimento de sua capacidade fiscal (Viana et al., 2025).

Assim, a busca pelo equilíbrio atuarial aparece como um imperativo para garantir que o sistema previdenciário, já economicamente precário, não se torne financeiramente inviável em um futuro próximo. O Estado do Pará não é exceção a essa regra; ao contrário, apresenta-se como campo de estudo relevante, no qual a necessidade de equacionamento do déficit atuarial dos RPPS se articula ao desafio da autonomia legislativa municipal. Os resultados práticos dessa relação serão examinados na seção seguinte.

3. OS MUNICÍPIOS QUE ADOTAM RPPS NO ESTADO DO PARÁ

De acordo com dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (apud O Liberal, 2025) Estado do Pará 28 municípios têm implementado o RPPS, alcançando 125 mil servidores, sendo que em 2024, acumulavam um déficit atuarial de R\$ 22,8 bilhões, revelando um panorama complexo de déficit financeiro e atuarial que afeta diretamente as contas públicas.

Com a promulgação da EC 103/2019 a oportunidade de reorganizar a legislação local e iniciar um caminho de sustentabilidade financeira. Para avaliar o panorama específico desses municípios em relação à adequação às reformas legislativas, descreve-se, na sequência (Quadro 1) os dados preliminares do Painel de Acompanhamento de Adequações à EC 103/2019, ferramenta alimentada pelas legislações encaminhadas via sistema GESCON. Através deste recorte, será possível identificar a assimetria das reformas, mapeando desde a conformidade ampla até a persistente inércia normativa e verificar o status da simetria das leis locais com as regras impostas pela União.

Para fins analíticos os municípios foram categorizados de acordo com a evolução das reformas implementadas, em três níveis de adequação legislativa. Considerou-se adequação plena quando houve revisão estrutural do RPPS mediante alteração da Lei Orgânica e da legislação previdenciária correlata; adequação parcial quando as alterações alcançaram apenas institutos específicos da reforma; e não realizada quando inexistente reforma estrutural do regime próprio, ainda que tenham sido editadas

normas pontuais destinadas ao atendimento de obrigações específicas da EC nº 103/2019. O Quadro 1 também apresenta a situação de cada municípios em relação ao status da exclusão do rol de benefícios do RPPS (assunto ajustado), a análise do GESCON que valida a efetividade da legislação de exclusão de benefícios temporários (como auxílio-doença) do RPPS, conforme exigido pela EC 103/2019 e por fim, apresenta a simetria da legislação municipal com a União, apresentado quais municípios adotaram as regras da União em suas reformas.

Quadro 1 - Adequação Previdenciária dos Municípios do Pará (EC 103/2019) – 05/2026

Nível de adequação	Município	Alteração de regras de benefícios		Exclusão do rol de benefícios do RPPS*			Adota regras iguais a da União
		Alteração em emenda à LO ou EC	Possui Legislação?	Possui legislação	Assunto ajustado	Análise do GESCON	
Plena	Afuá	Sim (ELO nº 01/2022)	Lei nº 456/20 e 486/22	Sim (Lei nº 456/20, art. 21)	Ajustado	Validado	Não
	Altamira	Não	LC nº 001/2025	Não	Não	Pendente	Não
	Ananindeua	Sim (ELO nº 024/2021)	LC nº 3.114/20 e 3.260/22	Sim (LC nº 3.114/20, art. 5º)	Não	Pendente	Sim
	Baião	Sim (ELO nº 001/2022)	Lei nº 1609/21 e LC 10/22	Sim (LC nº 10/2022, art. 11)	Não	Pendente	Não informado
	Cachoeira do Arari	Não	LC nº 150/2020	Sim (LC nº 150/20, art. 5º)	Ajustado	Validado	Não
	Cachoeira do Piriá	Não	Lei nº 093/2022	Não	Não	Pendente	Sim
	Capanema	Sim (ELO nº 6488/2021)	Lei 6493/21 e LC 6540/23	Sim (Lei nº 6480/2021, art. 3º)	Ajustado	Validado	Sim

Nível de adequação	Município	Alteração de regras de benefícios		Exclusão do rol de benefícios do RPPS*			Adota regras iguais a da União
		Alteração em emenda à LO ou EC	Possui Legislação?	Possui legislação	Assunto ajustado	Análise do GESCON	
Plena	Marabá	Não	LC 17/23 e LC nº 20/2024	Sim (Decreto nº 103/20, art. 1º)	Não	Pendente	Não
	Muaná	Não	LC nº 262/2021	Sim (LC nº 262/2021, art. 129)	Ajustado	Pendente	Sim
	Portel	Sim (ELO nº 01/2022)	LC 12/2022	Sim (Lei 908/2021, art. 2º)	Ajustado	Pendente	Não
	Santana do Araguaia	Sim (ELO nº 01/2022)	LC 19/2022	Sim (DC 1483/2020, art. 7º)	Não	Pendente	Não
	Santo Antônio do Tauá	Não	LC nº 671/2023	Não	Ajustado	Validado	Não
	Tucuruí	Sim (ELO nº 01/2022)	Lei nº 10556/2021	Sim (Lei nº 10556/2021, art. 11)	Ajustado	Pendente	Não
Parcial	Redenção	Não	LC 119/2021 (Pensão)	Sim (LC nº 119/2021, art. 7º)	Não	Pendente	Não informado
	Santa Cruz do Arari	Não	Lei nº 420/2020 (Idade/TC)	Sim (já não ofertava antes)	Não	Pendente	Não
	S. Sebastião da Boa Vista	Não	Lei nº 304/2021	Sim (já não ofertava antes)	Não	Pendente	Não informado

Nível de adequação	Município	Alteração de regras de benefícios		Exclusão do rol de benefícios do RPPS*			Adota regras iguais a da União
		Alteração em emenda à LO ou EC	Possui Legislação?	Possui legislação	Assunto ajustado	Análise do GESCON	
Não realizada	Abaetetuba	Não	Não	Sim (Lei nº 590/2021, art. 5º)	Ajustado	Pendente	Não
	Belém	Não	Não	Sim (Lei nº 10112/2024, art. 4º)	Ajustado	Validado	Não Informado
	Breves	Não	Não	Sim (Lei nº 2607/22, art. 1º a 3º)	Ajustado	Pendente	Não informado
	Dom Eliseu	Não	Não	Sim (LC nº 19/2021, art. 3º)	Ajustado	Pendente	Não informado
	Oeiras do Pará	Não	Não	Sim (LC nº 003/2021, art. 3º)	Não	Pendente	Não informado
	Paragominas	Não	Não	Sim (Lei nº 1.001/2019)	Não	Pendente	Não informado
	Soure	Não	Não	Sim (Lei nº 3437/20, art. 36 e 87)	Não	Pendente	Não informado
	Tucumã	Não	Não	Sim (Lei nº 643/2021, art. 2º)	Não	Pendente	Não informado
	Castanhal	Não	Não	Não	Não	Pendente	Não informado

Nível de adequação	Município	Alteração de regras de benefícios		Exclusão do rol de benefícios do RPPS*			Adota regras iguais a da União
		Alteração em emenda à LO ou EC	Possui Legislação?	Possui legislação	Assunto ajustado	Análise do GESCON	
Não realizada	Curralinho	Não	Não	Não	Não	Pendente	Não informado
	Monte Alegre	Não	Não	Não	Não	Pendente	Não informado
	Rurópolis	Não	Não	Não	Não	Pendente	Não informado

Fonte: Adaptado do painel GESCON (2026)

* A classificação "adequação plena", "parcial" e "não realizada" corresponde ao nível de abrangência da reforma legislativa promovida pelo município. O status "Pendente", "Ajustado" e "Validada" reproduz a situação registrada no Painel GESCON da Secretaria de Previdência em maio de 2026, não constituindo, por si só, critério de classificação da reforma.

A análise dos dados apresentados dos municípios paraenses revela assimetria normativa profunda entre eles. O exercício da autonomia legislativa, regulamentado pela EC 103/2019 está evidenciada no painel das adequações, ao apresentar municípios com adequação plena, parcial ou inexistente.

O bloco de adequação plena destaca os municípios de Afuá, Ananindeua, Baião, Capanema, Portel e Tucuruí, com base estrutural robusta, pois, realizaram as reformas através de Emenda à Lei Orgânica (ELO), que tecnicamente, representa o nível superior de reforma, na medida em que respeita a hierarquia normativa, conforme orientado pelas diretrizes da EC 103/2019. O selo validado na análise GESCON indica que a Secretaria de Previdência já validou a conformidade técnica da norma enviada. Destaca-se que municípios como Belém e Abaetetuba, embora não tenham feito reforma ampla de regras de aposentadoria, possuem a validação do GESCON por terem ajustado o rol de benefícios e alíquotas.

Por outro lado, mais da metade (15) dos municípios apresentam adequação parcial ou inexistente, sendo que 10 deles estão pendentes no sistema GESCON. Isso indica omissão que vai além de falha administrativa, alcançando a condição de desrespeito aos preceitos constitucionais e de atenção à sustentabilidade atuarial.

Outra característica observada na análise do painel é que a maioria dos municípios com adequação plena, optou por exercer sua autonomia, visto que não adotou integralmente as regras da União,

seguindo apenas as limitações federativas impostas. Em linhas gerais, esse é um indicativo positivo, na medida em que pode revelar a consideração das realidades territoriais, aspecto fundamental para a eficácia financeira, atuarial e ética do sistema previdenciário.

Em contraste, apenas Ananindeua e Muaná, do bloco de adequação plena, Breves e Dom Eliseu do bloco não realizadas, optou pela adoção integral à União.

Não há vício de juridicidade nas diferentes opções legislativas adotadas pelos Municípios. A desconstitucionalização promovida pela EC nº 103/2019 conferiu aos entes subnacionais margem de conformação normativa para disciplinar diversos aspectos de seus regimes próprios de previdência social, respeitados os parâmetros constitucionais de observância obrigatória. Nesse contexto, a adoção integral das regras federais constitui apenas uma das alternativas juridicamente possíveis, coexistindo com modelos que, respeitados os limites constitucionais, ajustam requisitos de elegibilidade, regras de transição e critérios de cálculo às particularidades demográficas, atuariais e fiscais de cada Município.

Ocorre que, embora a desconstitucionalização garanta liberdade para adequar o sistema local, a Lei determina que a autonomia é vinculada e, por esta razão, a gestão municipal não tem a faculdade de ignorar a reforma, pois é indissociável da obrigatoriedade de manter o equilíbrio financeiro e atuarial.

Assim, enquanto o Município não promove a adequação de sua legislação previdenciária, permanecem aplicáveis, nas hipóteses previstas pela EC nº 103/2019, as regras transitórias. A ausência de reformas compatíveis com as exigências constitucionais pode dificultar o equacionamento dos déficits atuariais que, no Estado do Pará, alcançam aproximadamente R\$ 22,8 bilhões, e comprometer a regularidade previdenciária dos entes, com reflexos na emissão ou renovação do CRP.

Esse panorama evidencia o paradoxo inerente ao modelo instituído pela EC nº 103/2019. De um lado, a ampliação da autonomia legislativa municipal exige cautela, pois a diversidade normativa, especialmente quanto às regras de cálculo, transição e concessão de benefícios, pode ampliar a assimetria jurídica entre os RPPS e resultar em tratamentos significativamente distintos para servidores submetidos a regimes próprios de diferentes Municípios.

De outro, a simples reprodução das regras adotadas pela União pode desconsiderar peculiaridades demográficas, financeiras e administrativas locais, comprometendo a efetividade da autonomia federativa. Trata-se, portanto, de tensão institucional que demanda análise técnica cuidadosa.

O aspecto mais sensível desse cenário reside na sustentabilidade financeira dos RPPS municipais. Os Municípios classificados pelo GESCON com status "pendente" ou "ajustado", que representam a maioria da amostra analisada (16 Municípios), demandam maior acompanhamento quanto à conclusão de suas adequações normativas e ao atendimento dos requisitos necessários à manutenção da regularidade previdenciária.

Municípios como Castanhal, Monte Alegre, Tucumã, Rurópolis, Paragominas, Curralinho e Oeiras do Pará ainda não promoveram adequação legislativa compatível com as exigências da EC nº 103/2019, situação que pode repercutir na emissão ou renovação do CRP e dificultar a adoção de medidas voltadas ao equacionamento de seus déficits atuariais.

No contexto da sustentabilidade financeira no ano de 2025 foi promulgada a EC 136/25 (Brasil, 2025), com o intuito de oferecer recurso emergencial para os municípios que estão pendentes, permitindo o refinanciamento de dívidas do RPPS e RGPS em até 300 meses.

Para acessar esse benefício o município precisa comprovar, em até 15 meses (art. 15), ter aderido ao Programa de Regularidade Previdenciária e ter alterado sua legislação local para atender às condições de equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil, 2025). Assim, a EC 136/25 permite prazo maior para quitar dívidas tomadas anteriormente, mas não anula as irregularidades anteriores em relação a não adoção das reformas da EC 103/19; ela apenas cria uma ponte para a regularização em troca do parcelamento.

É medida necessária, porém, com a finalidade de adiar o risco iminente de insustentabilidade financeira, sem qualquer possibilidade de resolver a questão deficitária do RPPS. Por consequência, é mecanismo de alívio fiscal, permitindo o equacionamento de dívidas acumuladas e permitindo um fôlego financeiro aos municípios, porém, é somente a partir da implementação plena das medidas definidas pela EC 103/2019, que os entes federativos poderão realizar as reformas estruturais para conter o déficit e impedir a elevação progressiva e sistêmica da dívida.

Esse paradoxo produzido pela autonomia vinculada e especialmente a total inércia de alguns governos municipais, que podem levar ao comprometimento da sustentabilidade previdenciária, aponta para a importância do trabalho do TCM no monitoramento e cobrança de ajustes essenciais ao sistema previdenciário.

4. A função do controle externo: TCMPA

O TCMPA, por meio da Instrução Normativa nº 16/2021 (TCMPA, 2021), instituiu mecanismos específicos de monitoramento para compelir os gestores à adequação normativa, fiscalizando desde a alíquota mínima, à exclusão de benefícios temporários (como auxílio-doença) do RPPS até a criação do Regime de Previdência Complementar.

Entre as medidas desenvolvidas pelo TCMPA está o questionário eletrônico que tem como objetivo coletar dados diretamente dos municípios com foco em pilares fundamentais para o equilíbrio atuarial: verifica se os municípios instituíram alíquotas de contribuição não inferiores a 14% em casos de déficit; se o RPPS limitou-se ao pagamento de aposentadorias e pensões por morte, transferindo benefícios temporários (como auxílio-doença) para o Tesouro Municipal; monitora a obrigatoriedade da instituição do RPC para conter o passivo atuarial de longo prazo e acompanha a centralização da gestão previdenciária para garantir melhor governança dos recursos (TCMPA, 2021).

As informações coletadas pelo questionário são devidamente verificadas pela Coordenação de Fiscalização Especializada de Pessoal e Previdência Social (COFEPPS/TCMPA), através do cruzamento de dados com outras ferramentas de monitoramento.

Entre as ferramentas estão os Sistemas internos do Tribunal, como o Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP) e o sistema de Cadastro Único (UNICAD); as plataformas federais da Secretaria de Previdência (GESCON e CADPREV); os portais de transparência dos municípios e dos registros contábeis no sistema E-contas, verificando se há retenção efetiva de contribuições (TCMPA, 2021).

O processo de monitoramento realizado pelo TCMPA é medida essencial para demonstrar a efetividade das mudanças realizadas na legislação do sistema previdenciário e com isso, garantir a manutenção do CRP, ou em caso de não adequação o TCMPA alerta os gestores que a inércia normativa ou a ausência de resposta às notificações configura obstrução ao exercício do controle externo (TCMPA, 2021).

Em caso de inércia legislativa ou não atendimento às notificações algumas sanções podem ser emitidas como aplicação de multas; emissão de medidas cautelares, repercussões negativas na prestação de contas anual e ainda, o impedimento no recebimento de transferências voluntárias, empréstimos federais e celebração de convênios federais devido à falta de CRP (TCMPA, 2021).

Além dessas sanções diretas, a inércia em responder às notificações e em adequar a legislação local agrava o déficit atuarial, colocando o município em risco de insolvência e podendo comprometer a sustentabilidade do RPPS e exigir medidas estruturais de reequilíbrio previdenciário.

Em 2022 foi elaborado o Relatório de Levantamento da Sustentabilidade (2022), referente aos exercícios de 2020 e 2021 (Processo nº 1.014000.2021.2.0101) (TCMPA, 2022), que faz um diagnóstico crítico sobre a viabilidade dos regimes locais. O relato classificou 23 municípios em situação de risco severo em razão de falhas críticas na adequação a EC 103/2019, especialmente pela ausência de CRP; repasses de contribuições em valores inferiores aos devidos e a sistemática inerente na adequação aos comandos referida EC.

O processo de monitoramento e avaliação da responsabilidade fiscal que deu origem ao Relatório de Levantamento da Sustentabilidade (2022), resultou no Acórdão nº 42.179 (TCMPA, 2023a) (vinculado ao Processo nº 1.014000.2021.2.0101), homologado por unanimidade pelo Plenário do TCMPA em março de 2023. O referido acórdão formalizou o Levantamento da Sustentabilidade dos RPPS relativo ao período de 2020/2021, com o objetivo de diagnosticar a organização, o funcionamento e a higidez dos sistemas previdenciários locais sob os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e, sobretudo, atuariais.

Essa decisão colegiada permitiu publicidade ao Relatório Técnico de Acompanhamento nº 15/2023 (TCMPA, 2023b), sob responsabilidade da Diretoria de Planejamento, Assessoramento, Monitoramento, Fiscalização e Controle Externo (DIPLAMFCE) por meio da Coordenação de Fiscalização Especializada (COFFPS).

O relatório aponta para inconsistências graves, desequilíbrios financeiros atuariais e uma acentuada fragilidade na sustentabilidade dos RPPS municipais da maioria dos 28 municípios que operam com RPPS. Entre os achados técnicos classificados como críticos destacam-se: irregularidades do CRP, com apenas 14 municípios apresentando o certificado válido e destes apenas 03 o obtiveram administrativamente, enquanto 11 dependiam de medidas judiciais para sua manutenção (TCMPA, 2023b).

Constatou-se também que em 16 municípios as contribuições previdenciárias não foram repassadas ou foram repassadas a menor ao regime próprio. Outro ponto crítico é a inércia normativa com 15 municípios não apresentando adequação às normas obrigatórias da EC 103/2019 e com apenas cinco tendo instituído o RPC (TCMPA, 2023b).

Nesse contexto, o Acórdão 42.179 reforça as sanções e repercussões jurídicas para os gestores e para as municipalidades, quais sejam: aplicação de multas aos gestores por obstrução ao exercício do controle externo ou pela omissão em responder às notificações do TCM-PA; responsabilização direta do gestor pelo desequilíbrio financeiro e atuarial causado pela omissão de receita; impacto na prestação de contas indicando indícios de irregularidade nas contas anuais do chefe do Poder Executivo e dos ordenadores do RPPS; medidas cautelares para suspender atos irregulares ou compelir o gestor a adotar medidas urgentes de saneamento; envio de cópias do relatório técnico aos Ministérios Públicos Estadual e Federal para a apuração de possíveis ilícitos civis ou criminais decorrentes da gestão previdenciária temerária; além das repercussões financeiras previstas na EC 103/2019 (TCMPA, 2023a).

Mantendo monitoramento sistematizado o TCM-PA publicou em 2023 o Relatório Técnico Final de Levantamento (TCMPA, 2023c) relativo ao exercício financeiro 2022, o qual ficou não apenas na adequação normativa, mas a efetividade da gestão e a higidez dos fluxos financeiros. Constatou-se que, ao final de 2022, algumas lacunas críticas permaneciam com 13 municípios operando com o CRO vencido e 12 ainda descumpriam a obrigatoriedade constitucional de instituir o RPC. Além disso, 12 municípios mantinham os repasses das contribuições retidas dos servidores inferiores aos valores devidos, em 21 municípios foram detectadas irregularidades no pagamento de parcelamentos de débitos previdenciários e falta de transparência e aprovação da política de investimentos em 9 municípios (TCMPA, 2023c).

Este relatório demonstra que o controle externo evoluiu para um modelo de diagnóstico em tempo real, onde a detecção de divergências em sistemas como o CADPREV e o monitoramento da política de investimentos servem de subsídio para fiscalizações subsequentes e para a responsabilização direta dos gestores pela omissão de receitas ou desvios de finalidade.

Demonstra-se, portanto que o TCM-PA tem efetivado suas funções fiscalizadoras e orientadoras, indo além de mera conferência documental. Observa-se o monitoramento sistemático pela DIPLAMFCE, tanto para garantir a observância dos princípios do equilíbrio fiscal, como para assegurar o cumprimento das correções sugeridas. Consolida-se assim, a materialização do controle externo como um instrumento de diagnóstico e de cobrança ativa.

O TCM-PA, no exercício do controle externo, assume relevante função indutora da conformidade previdenciária dos Municípios paraenses. Ao acompanhar a adequação legislativa dos RPPS às diretrizes da EC nº 103/2019, o Tribunal contribui para que a autonomia normativa municipal seja exercida em consonância com os deveres constitucionais de sustentabilidade financeira e atuarial, reduzindo o risco de perpetuação dos déficits previdenciários e fortalecendo a governança dos regimes próprios.

5. CONCLUSÃO

A Emenda Constitucional nº 103/2019 rompeu com a lógica da unicidade normativa dos Regimes Próprios de Previdência Social ao promover a desconstitucionalização de diversas regras previdenciárias, conferindo aos entes subnacionais maior autonomia para disciplinar seus regimes próprios. Essa autonomia, contudo, não possui caráter absoluto, estando condicionada à observância das diretrizes constitucionais voltadas à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

A análise dos 28 municípios paraenses que possuem RPPS evidenciou significativa assimetria no processo de adequação à reforma previdenciária. Enquanto um número reduzido de municípios promoveu reformas estruturais abrangentes, em conformidade com as diretrizes da EC nº 103/2019, a maioria ainda apresenta adequações parciais ou permanece sem reforma estrutural, revelando diferentes níveis de maturidade institucional e distintos estágios de conformidade normativa.

Esse cenário demonstra que a omissão legislativa ou a implementação incompleta das reformas tende a comprometer o equilíbrio atuarial dos regimes próprios, ampliando riscos fiscais para os municípios e comprometendo a sustentabilidade previdenciária e a proteção das futuras gerações de servidores públicos.

Nesse contexto, destaca-se a relevância da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA) como agente de indução da responsabilidade fiscal e da boa governança previdenciária. Por meio do acompanhamento sistemático das adequações legislativas e da fiscalização do cumprimento das normas constitucionais, o Tribunal contribui para a regularização dos RPPS, para a manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e para a mitigação dos riscos decorrentes da inércia normativa.

Em última análise, a reforma previdenciária nos municípios paraenses transcende uma opção de política legislativa local, constituindo requisito essencial para a sustentabilidade financeira dos regimes próprios e para a efetivação do direito à previdência das atuais e futuras gerações de servidores públicos. Nessa perspectiva, o fortalecimento da atuação orientadora e fiscalizadora do TCMPA revela-se elemento estratégico para promover a convergência entre a autonomia legislativa municipal, a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade dos RPPS.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da república Federativa do Brasil de 1988. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019., 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 136, de 9 de setembro de 2025. Congresso Nacional, 2025. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc136.htm. Acesso em: 21 jun. 2026.

BRASIL. Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME. Ministério da Economia, 2019b. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2019/11/SEIa_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf. Acesso em: 20 jun. 2026.

O LIBERAL. Municípios do Pará com previdência própria acumulam déficit de R\$ 22,8 bilhões em 2024. O Liberal Economia, Belém, 2025. Disponível em: <https://www.oliberal.com/economia/municipios-do-para-com-previdencia-propria-acumulam-deficit-de-r-22-8-bilhoes-em-2024-1.1003911>. Acesso em: 26 jun. 2026.

OLIVEIRA, L. S. de. Reforma da previdência e desconstitucionalização. R. Proc. Geral Est. São Paulo, v. 91, p. 3–16, 2020. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/revistapegesp/article/download/69/59>. Acesso em: 20 jun. 2026.

POSTAL, A. A. A reforma previdenciária em municípios que aplicaram a emenda constitucional 103/2019 em seus regimes próprios de previdência social (RPPS). 2026. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública), Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP., 2026. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5767>. Acesso em: 20 jun. 2026.

SANTOS, A. F. Reforma da previdência: a aplicação da Emenda Constitucional 103/2019 aos estados e aos municípios. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, [s. l.], 2022. Disponível em: <http://pantheon.ufrj.br/handle/11422/19873>. Acesso em: 20 jun. 2026.

TCMPA. Acórdão Nº 42.179. Belém: TCMPEA, 2023a. Disponível em: <https://municipais.s3.amazonaws.com/anexos/tcmpa/2023/anexo-relatorios-de-fiscalizacoes-15-2023-tcmpa-1.zip>. Acesso em: 26 jun. 2026.

TCMPA. Relatório de Avaliação e Análise dos Municípios do Estado do Pará que possuem Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) instituído, no que concerne à Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019), quanto à implementação do Regime de Previdência Complementar (RPC); Alíquotas de Contribuição e Rol de Benefícios. Belém: 2021. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcmpa/relatorios-de-fiscalizacoes-n-5-2021-relatorio-de-avaliacao-e-analise-dos-municipios-do-estado-do-para-que-possuem-regimes-proprios-de-previdencia-social-rpps-instituido-no-que-concerne-a-reforma-da-previdencia-emenda-constitucional-no-103-2019-quanto-a-implementacao-do-regime-de-previdencia-complementar-rpc-aliquotas-de-contribuicao-e-rol-de-beneficios?origin=instituicao>. Acesso em: 20 jun. 2026.

TCMPA. Relatório De Levantamento Da Sustentabilidade Dos Regimes próprios De Previdência Social – RPPS Instituídos Pelos municípios Paraenses, Relativos Ao Exercícios Financeiros De 2020 E 2021. Belém: TCMPEA, 2022.

TCMPA. Relatório Técnico de Acompanhamento nº 15. Belém: TCMPEA, 2023b. Disponível em: <https://leis.org/institucionais/br/tcmpa/lei/relatorios-de-fiscalizacoes/2023/15/relatorios-de-fiscalizacoes-n-15-2023-fiscalizacao-e-acompanhamento-levantamento-da-sustentabilidade-dos-regimes-proprio-de-previdencia-social-rpps-s-instituidos-pelos-municipios-do-para-inteligencia-do-art-294-inciso-iii-c-c-art-313-inciso-i-do-ritcm-pa-aprovacao-do-plano-anual-de-fiscalizacao-paf-para-exercicio-financeiro-de-2022-elaboracao-do-relatorio-de-levantamento-e-verificacao-da-sustentabilidade-atuarial-contendo-um-mapeamento-dos-rpps-s-nos-municipios-constatacao-de-inconsistencias-desequilibrios-financeiros-atuariais-e-fragilidade-na-sustentabilidade-dos-rpps-s-adotar-na-integra-as-manifestacoes-nos-autos-objetivando-o-atendimento-das-sugestoes-referenciadas-nos-termos-do-relatorio-tecnico-da-diretoria-de-planejamento-assessoramento-monitoramento-fiscalizacao-e-controle-externo-diplamfce-atraves-da-coordenacao-de-fiscalizacao-especializada-em-regime-proprio-de-previdencia-social-e-pessoal-coffps-publicacao-do-relatorio-tecnico>. Acesso em: 26 jun. 2026.

TCMPA. Relatório Técnico Final de Levantamento. Belém: TCMPA, 2023c. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/tcmpa/relatorios-de-fiscalizacoes-n-30-2023-promover-um-diagnostico-da-situacao-quanto-ao-equilibrio-financeiro-e-atuarial-dos-28-vinte-e-oito-rpps-s-instituidos-pelos-municipios-paraenses?origin=instituicao>. Acesso em: 26 jun. 2026.

VIANA, A. I. A. et al. Impacto da Emenda Constitucional 103/2019 sobre o regime próprio de Previdência Social dos municípios. Contribuciones a Las Ciencias Sociales, v. 18, nº 1, p. e14404–e14404, 2025. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/14404>. Acesso em: 20 jun. 2026.