



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 2015/21 - TRIBUNAL PLENO – REFORMADO PELO ACÓRDÃO Nº 1443/23 (EM ANEXO)

PROCESSO Nº: 502354/20
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO: MARCELO BELINATI MARTINS
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2015/21 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública Municipal. Operacionalização por meio de instrumento de convênio ou mediante inclusão de exigência em editais de licitação de obras e serviços, conforme artigo 40 da Lei 8.666/93. Na opção pelo instrumento de Convênio, sujeita-se a avença ao controle externo pelo Tribunal de Contas do Estado. Classificação da despesa em conformidade com a destinação dos recursos. Resposta à consulta.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada por MARCELO BELINATI MARTINS, Prefeito de LONDRINA, acerca da possibilidade de formalização de parceria para operacionalizar o trabalho de apenados ao Poder Público Municipal, e da adequação procedimental de tal modalidade de parceria, mediante a formulação das seguintes questões:

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

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

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

A consulta foi acompanhada de Parecer Contábil (peça 04) e de Parecer Jurídico (peça 05), que defenderam que a atividade laboral de presos na esfera da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administração Pública, em consonância com a Lei de Execução Penal, deve ser regulada por Convênio a ser celebrado entre o Estado do Paraná, por intermédio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, e o Município, submetendo-se a relação ao contido no art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e na Resolução 28/2011 – TCE/PR e IN 61/2011 TCE/PR. Acerca da categorização da despesa para o pagamento dos apenados através do FUPEN, as manifestações técnicas do consultante apontaram como devida a utilização da rubrica 3.3.90.39.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

O Despacho nº 716/20 – GCFAMG (peça 07) recebeu a consulta, remetendo os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca-SJB que, na Informação nº 80/20 – SJB (peça 08), informou inexistirem decisões deste Tribunal tratando de temas correlatos.

Submetido o feito à tramitação regulamentar, recebeu a Instrução 4438/20-CGM (peça 11), na qual a unidade técnica opinou por resposta à Consulta, nos seguintes termos:

Resposta 1: A operacionalização da prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública local, mediante instrumento jurídico com o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, poderá ser disciplinada em sede de Convênio. No entanto, orienta-se que as entidades públicas envolvidas nesse ajuste definam claramente quem será o respectivo Concedente e o Tomador dos recursos, com o objetivo de evitar a possibilidade de ocorrência do mecanismo de triangulação. Ademais, salienta-se que o ajuste firmado necessita de um rigoroso controle e fiscalização por parte da entidade responsável pela transferência voluntária dos recursos.

Resposta 2: Por se tratar de transferências voluntárias de recursos, instrumentalizadas por meio de convênio, deverão ser aplicadas as disposições contidas nas seguintes normativas: Lei Federal 8.666/1993, Lei Estadual 15.608/2007, Resolução nº 28/2011 do TCE-PR e Instrução Normativa nº 61/2011 do TCE-PR. Por conseguinte, tanto a entidade Concedente, quanto a entidade Tomadora dos recursos, deverão prestar contas a esta Corte, e, assim sendo, alimentar os sistemas como, neste caso, o Sistema Integrado de Transferências – SIT. Outrossim, por se tratar do trabalho de apenados, é fundamental que se observem as formalidades exigidas pela Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal).

Resposta 3: Por consequência da formalização realizada por meio do instrumento do convênio, entende-se que o elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra de apenados deve ser pautado de acordo com o objeto da avença, respeitando as classificações dadas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, as quais estão detalhadas no item 2.2.2 desta instrução, no que se refere às transferências voluntárias de recursos entre entidades do setor público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 31/21-PGC (peça 12), acompanhou parcialmente o opinativo técnico, acrescentando especificidades que entendeu permearem o feito, e sugerindo resposta sensivelmente diversa ao terceiro questionamento, nos seguintes termos:

1. A operacionalização da prestação de serviços de apenados no âmbito da Administração Pública local, mediante instrumento jurídico com o Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, poderá ser disciplinada em sede de Convênio, detalhando as condições de execução do objeto, bem como as obrigações cometidas a cada um dos convenientes, observando-se as disposições contidas na Lei Federal 8.666/1993 e na Lei Estadual 15.608/2007, bem como os preceitos da Lei de Execução Penal pertinentes.

2. Por se tratar de transferências de recursos voluntários, instrumentalizado por meio de convênio, a execução do ajuste estará submetida ao controle externo a cargo do Tribunal de Contas do Estado, nos moldes estatuídos na Resolução 28/2011 e na Instrução Normativa 61/2011.

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

2. FUNDAMENTAÇÃO

Consoante já destacado no Despacho nº 716/20 – GCFAMG (peça 07), o Consulente é parte legalmente legitimada a realizar consulta a este Tribunal, as questões foram formuladas objetivamente, com indicação precisa das dúvidas, e a matéria guarda relação com as atribuições desta Corte de Contas.

Inobstante possível visualização de vinculação da Consulta ao caso concreto, aplicando-se ao caso o art. 311, §1º, do Regimento Interno, o pleito deve ser conhecido e respondido em tese, nos termos que seguem.

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

O primeiro questionamento formulado foi assim justificado pelo interessado:

“A presente consulta em tese visa dirimir dúvidas relativas à prestação de serviços de apenados em âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, mediante formalização de instrumento jurídico com o Estado do Paraná, através da Secretaria de Estado da Segurança Pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O objetivo da parceria consiste no fornecimento da mão de obra de presos para o trabalho externo (extramuros) em serviços ou obras públicas realizadas por órgãos e entidades da administração pública municipal, mediante remuneração que será repassada pelo Município através do convênio.

Os repasses seriam realizados ao Fundo Penitenciário do Paraná - FUPEN, responsável pela administração do recurso, e a administração dos presos caberia ao Centro de Reintegração Social de Londrina – CRESLON.

O Centro de Reintegração Social de Londrina - CRESLON, é órgão do Departamento Penitenciário do Estado do Paraná, responsável por administrar os presos em regime semiaberto, bem como, contribuir para transição para o regime aberto, visando a reinserção do apenado na sociedade, através do trabalho e outras atividades.

Na execução da citada parceria, o CRESLON será responsável por fornecer os apenados que prestarão serviços de manutenção de áreas públicas, acompanhados pelas equipes de manutenção dos órgãos, e, ainda: (...)” (peça 03, p. 02-03)

O Parecer Jurídico acostado pelo Consulente, elaborado pela Procuradoria-Geral do Município de Londrina, defendeu que o instrumento apto a operacionalizar o trabalho do apenado em prol de demandas do município seria o **convênio**, eis que evidente a convergência de interesses entre dois entes federados, por meio do qual “*são conjugados esforços e/ou recursos visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes (...)*”.

A unidade técnica deste Tribunal, após colacionar doutrina pátria que fundamenta a opção pelo instrumento de *convênio* nessas pactuações, nas quais resta evidenciada a *prevalência de interesses recíprocos e a mútua cooperação entre os partícipes*, apontou ainda como fundamento à utilização desse instrumento o artigo 133 da Lei Estadual nº 15.608 de 2007, que dispõe:

“Art. 133. Constitui o convênio uma forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas, buscando a consecução de objetivos de interesse comum, por colaboração recíproca, **distinguindo-se dos contratos pelos principais traços característicos:**

I - igualdade jurídica dos partícipes;

II - não persecução da lucratividade;

III - possibilidade de denúncia unilateral por qualquer dos partícipes, na forma prevista no ajuste;

IV - diversificação da cooperação oferecida por cada partícipe;

V - responsabilidade dos partícipes limitada, exclusivamente, às obrigações contraídas durante o ajuste.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O órgão ministerial corroborou os opinativos apresentados.

De fato, na medida em que o trabalho dos apenados não está submetido à legislação celetista, encontrando seu fundamento constitucional no direito ao trabalho e à reinserção social, nos termos regulamentados pela Lei de Execuções Penais, [Lei 7.210/84](#), e na medida em que a prestação de serviços por cidadãos nessas condições deve ser promovida pelo Poder Público como um todo, e acompanhada e controlada pelos órgãos públicos responsáveis pela execução penal, o instrumento de Convênio efetivamente se apresenta adequado a regular tais relações.

A prevalência de interesses comuns e mútuos na formalização do instrumento, e a inexistência do caráter comercial da avença, afastam a adequação do instrumento de *contrato administrativo*. Nesse sentido, veja-se que a utilização de contrato exigiria a utilização dos mecanismos da Lei 8.666/93, bem como sujeitaria a *Secretaria de Estado da Segurança Pública/Estado do Paraná* aos ditames das relações comerciais, o que desvirtuaria completamente a pactuação.

O envolvimento de entidades públicas na pactuação afasta a possibilidade de utilização de Termo de Pareceria¹, Termo de colaboração² ou de Termo de fomento³, bem como de Contrato de Gestão⁴, todos destinados a regular relações mantidas com entidades privadas.

A expressa previsão de repasses de recursos pelo concedente, Município, ao tomador dos recursos, Secretaria de Estado de Segurança Pública/Estado do Paraná, afasta, por sua vez, a possibilidade de utilização do instrumento 'Termo de cooperação', destinado a regular vínculo cooperativo entre entidades que tenham interesses recíprocos ou equivalentes, para a realização de um propósito comum, sem envolver transferência de recursos entre os órgãos.

Assim, a situação de conjugação de esforços para dar cumprimento à Lei de Execuções Penais, que assegura o trabalho penitenciário como direito, dever social e condição de dignidade humana, com finalidade educativa e produtiva, **configura objeto de subvenção social, o qual pode ser instrumentalizado através de Termo de Convênio**, que regulamente as obrigações das partes em obediência aos preceitos da Lei de Execução Penal⁵, como objetivamente destacou o *Parquet*:

¹ Nos termos da definição dada ao instrumento pelo artigo 9º da Lei 9.790/1999.

² Conforme definição trazida pelo artigo 2º, VII, da Lei 13.019/2014.

³ Definição trazida pelo artigo 2º, VIII, da Lei 13.019/2014.

⁴ Na definição dada pelo artigo 5º da Lei 9.637/1998

⁵ Destacando-se como condição da avença a obediência ao artigo 36 da LEP:

"Art. 36 - O trabalho externo será admissível para os presos em regime fechado somente em serviço ou obras públicas realizadas por órgãos da administração direta ou indireta, ou entidades privadas, desde que tomadas as cautelas contra a fuga e em favor da disciplina.

§ 1º - O limite máximo do número de presos será de 10% (dez por cento) do total de empregados na obra.

§ 2º - Caberá ao órgão da administração, à entidade ou à empresa empreiteira a remuneração desse trabalho.

§ 3º - A prestação de trabalho a entidade privada depende do consentimento expresso do preso."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“(...) diante da vertente convergência de interesses entre as entidades partícipes - haja vista que o concedente auferes as vantagens da utilização da mão-de obra dos presos sem a incidência de encargos trabalhistas⁶, enquanto o Estado dá cumprimento aos mandamentos constitucional e legal ordinário às suas finalidades institucionais, ao tempo em que o preso tem oportunidade de reintegrar-se no convívio social, percebendo pelo trabalho que presta e indeniza o Estado e a vítima pelas despesas com sua manutenção⁷ - o Convênio se mostra o instrumento adequado para a operacionalização do trabalho do apenado.” (peça 12, p. 05).

A formalização de Convênio deve observar estritamente o que regulamenta a Lei de Execuções Penais acerca da realização de trabalho externo dos apenados, notadamente o que consta de seu artigo 36, que limita em *10% do total de empregados na obra ou no serviço*:

“Art. 36. O trabalho externo será admissível para os presos em regime fechado somente em serviço ou obras públicas realizadas por órgãos da Administração Direta ou Indireta, ou entidades privadas, desde que tomadas as cautelas contra a fuga e em favor da disciplina.

§ 1º O limite máximo do número de presos será de 10% (dez por cento) do total de empregados na obra.

§ 2º Caberá ao órgão da administração, à entidade ou à empresa empreiteira a remuneração desse trabalho. (...)”

Tal dispositivo, aplicado à execução de Convênio firmado por órgão público, e tendo em conta os deveres de controle e condução especiais para a prestação de serviços por apenados, deve ser normativamente regulado, inclusive com vistas a identificar previamente o grupo de trabalhadores nos quais serão inseridos os apenados, a fim de garantir a observância do limite máximo de 10% de trabalhadores a serem absorvidos nas condições da norma supra transcrita. Também deverão estar delimitadas as obrigações quanto à adoção das cautelas necessárias contra fuga e em favor da disciplina.

⁶ Art. 28. O trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva.

§ 1º Aplicam-se à organização e aos métodos de trabalho as precauções relativas à segurança e à higiene.

§ 2º O trabalho do preso não está sujeito ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

⁷ Art. 39. Constituem deveres do condenado:

(...)

VII - indenização à vítima ou aos seus sucessores;

VIII - indenização ao Estado, quando possível, das despesas realizadas com a sua manutenção, mediante desconto proporcional da remuneração do trabalho;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Isso posto, evidencia-se que o instrumento de convênio é adequado para regular repasses financeiros de município ao Estado do Paraná/SESP com vistas a viabilizar o trabalho de apenados (extramuros) em serviços ou obras públicas realizadas por órgãos e entidades da administração pública municipal.

Contudo, a par do instrumento de Convênio, já indicado no pedido inicial, é relevante destacar **a legislação pátria oferece ainda outro instrumento para viabilizar o previsto nos artigos 36 e 37 da Lei 7.210/84**, mediante a criação de oportunidades de trabalho de apenados em órgãos públicos e/ou em obras públicas, e **que consta do §5º do artigo 40 da Lei 8.666/93**:

“Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

§5º A Administração Pública poderá, nos Editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja oriundo ou egresso do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização do reeducando, na forma estabelecida em regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 13.500, de 2017\)](#)” (grifei)

A União regulamentou o tema no [Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018](#)⁸, que instituiu a *Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional*⁹.

⁸ Que Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional, voltada à ampliação e qualificação da oferta de vagas de trabalho, ao empreendedorismo e à formação profissional das pessoas presas e egressas do sistema prisional, e regulamenta o [§ 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), que regulamenta o disposto no [inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição](#) e institui normas para licitações e contratos da administração pública firmados pelo Poder Executivo federal.

⁹ Destaco o estabelecido no [artigo 5º](#) de referida normativa:

“Art. 5º Na contratação de serviços, inclusive os de engenharia, com valor anual acima de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais), os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão exigir da contratada o emprego de mão de obra formada por pessoas presas ou egressos do sistema prisional, nos termos disposto no § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º O disposto no caput será previsto:

I - no edital, como requisito de habilitação jurídica, consistente na apresentação de declaração do licitante de que, caso seja vencedor, contratará pessoas presas ou egressos nos termos deste Decreto, acompanhada de declaração emitida pelo órgão responsável pela execução penal de que dispõe de pessoas presas aptas à execução de trabalho externo; e

II - no edital e na minuta de contrato, como obrigação da contratada de empregar como mão de obra pessoas presas ou egressos do sistema prisional e de observar o disposto neste Decreto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, tendo em conta que a pergunta formulada foi no sentido de quais seriam os procedimentos adequados para a formalização de parcerias para operacionalizar o trabalho de apenados, entendo que a resposta deve incluir o instrumento incluído pela Lei 13.500/17 no arcabouço legislativo pátrio.

Isso posto, entendo que o questionamento formulado deve ser respondido nos seguintes termos:

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

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

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

Quanto ao segundo questionamento, o parecer jurídico do consultante sustentou a submissão dos repasses ao controle externo a cargo do Tribunal de Contas do Estado, nos moldes estatuídos na Resolução 28/2011 e IN 61/2011, entendimento este corroborado pela Instrução técnica e pelo opinativo ministerial, do qual destaco:

§ 2º Na hipótese de ser admitido o emprego de mão de obra de pessoa presa em regime fechado, o edital e a minuta do contrato deverão prever as seguintes cautelas a serem observadas pela contratada, em atendimento ao disposto nos art. 35 e art. 36 da Lei nº 7.210, de 1984:

I - apresentação de prévia autorização do Juízo da Execução;

II - comprovação de aptidão, disciplina e responsabilidade da pessoa presa;

III - comprovação do cumprimento mínimo de um sexto da pena; e

IV - observância do limite máximo de dez por cento do número de presos na prestação do serviço.

§ 3º Na fiscalização da execução do contrato, cabe à administração pública contratante:

I - informar à contratada e oficiar a vara de execuções penais sobre qualquer incidente ou prática de infração por parte dos empregados, para que adotem as providências cabíveis à luz da legislação penal; e

II - aplicar as penalidades à contratada quando verificada infração a qualquer regra prevista neste Decreto.

§ 4º A administração pública poderá deixar de aplicar o disposto neste artigo quando, justificadamente, a contratação de pessoa presa ou egressa do sistema prisional se mostrar inviável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“(…) o convênio está sujeito a incidência de dois níveis de controle: dos próprios convenientes e o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

Nesse diapasão, todo órgão ou entidade que receber recursos públicos por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de sessenta dias contados do término da vigência do instrumento firmado, ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência, ou conforme estipulado no instrumento de celebração.

*Isto porque, **sem embargo de se reconhecer a diversidade de formas de repasse ou transferência de recursos, certo é que nenhuma delas desfigura a natureza pública do recurso transferido a ponto de afastar a necessidade de prestação de contas perante este Tribunal.** Seja qual for o instrumento ou forma utilizada pela Administração para destinar recursos, resta extrema de dúvidas que continuam e continuarão a ostentar a condição de verba pública, passíveis, por conseguinte, da necessidade de prestação de contas e de fiscalização por este Tribunal, por expressa determinação constitucional (arts. 70 e 71).”* (peça 12, p. 06) (grifei)

De fato, se adotada a alternativa de formalização de Convênio entre entes públicos, com repasse de recursos, com o objetivo de disponibilização de apenados para trabalhar em obras ou serviços públicos, a transferência em questão deverá ser objeto de prestação de contas junto ao Sistema Integrado de Transferências desta Corte de Contas.

Isso porque a **transferência** ora analisada em tese se caracteriza como **voluntária**, vez que, ainda que a constituição e as leis estimulem os esforços públicos no sentido da ressocialização do apenado, a formalização de acordos para essa finalidade dá-se de forma facultativa, nos termos descritos pelo **artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal**¹⁰.

¹⁰ “Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, **que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.**

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no [inciso X do art. 167 da Constituição](#);

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, examinado em tese os repasses a serem efetuados, não é possível estabelecer de antemão como serão efetivamente aplicados os recursos recebidos, vez que sua aplicação deverá atender ao que estabelece o artigo 29 da Lei de Execuções Penais, que possibilita inclusive o ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores:

“Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a $\frac{3}{4}$ (três quartos) do salário mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

- a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;
- b) à assistência à família;
- c) a pequenas despesas pessoais;
- d) **ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.**

§ 2º Ressalvadas outras aplicações legais, será depositada a parte restante para constituição do pecúlio, em Caderneta de Poupança, que será entregue ao condenado quando posto em liberdade.”

Também, em tese, não é possível antecipar os valores que serão estabelecidos a título de transferência voluntária, bem como o conjunto dos objetivos pretendidos, despesas previstas, etc.

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

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

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

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

Em relação ao derradeiro questionamento formulado, a unidade técnica defendeu adequado reconhecer que os repasses mediante Convênio se enquadram nas “modalidades de aplicação de recursos financeiros por meio de *transferências, no caso* - 30 - *Transferências a Estados e ao Distrito Federal*, sendo que para a definição do elemento da despesa indica aplicar o que dispõe a IN nº 61/2011 do TCE-PR, em seu artigo 24¹¹.

O Órgão Ministerial, apontando como fundamento o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público¹², e o Plano de Contas deste Tribunal, elaborado com base na normativa nacional¹³, acompanhou a manifestação do consultante, no

¹¹ “**Art. 24.** Os órgãos repassadores sujeitos aos ditames da Lei nº 4.320/64 deverão proceder à correta contabilização dos respectivos empenhos das transferências, observando-se para tanto a Resolução Conjunta editada periodicamente pela Secretaria de Estado do Planejamento e pela Secretaria de Estado da Fazenda, na esfera estadual, e o Plano de Contas atualizado anualmente pelo Tribunal, na esfera municipal.

§ 1º A modalidade de aplicação e elementos de despesas, tanto para a esfera estadual quanto para a esfera Municipal, deverá ser a seguinte:

I - modalidade de aplicação - código 40 (transferência aos Municípios);

II - modalidade de aplicação - código 50 (transferência às entidades privadas sem fins lucrativos);

III - elemento de despesas - código 41 (contribuições);

IV - elemento de despesas - código 42 (auxílio);

V - elemento de despesas - código 43 (subvenção social).

§ 2º Os repassadores deverão, ainda, dar observância para o disposto no art. 3º da Instrução Normativa nº 56/2011, contabilizando no grupo de natureza da despesa “pessoal e encargos sociais” para as transferências ali tratadas.”

¹² Disponível em <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao9.pdf>

¹³ Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/sei-ced-sistema-estadual-de-informacoes-captacao-eletronica-de-dados/259327/area/251#Sobre%20o%20Sistema>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sentido de que a despesa assim procedida deveria ser lançada como “3.3.90.39.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

Defendeu o *Parquet*:

“(...) o nível “elemento de despesa” tem por finalidade identificar os objetos de gasto tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração se serve para a consecução de seus fins. Ressalva-se, contudo, que a classificação dos elementos pode não contemplar todas as descrições de despesas a eles inerentes, tornando-se, em alguns casos, exemplificativa.

(...)

Feitas estas considerações, com a devida vênia à CGM, com relação à classificação da despesa orçamentária, entendemos que a utilização da rubrica “3.3.90.39.00.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, tal como indicado no parecer local é a mais adequada, levando em conta os detalhamentos necessários ao atendimento de peculiaridades de controle identificadas no Plano de Contas deste TCE/PR (...)

Corroboro as conclusões ministeriais quanto ao fato de que a *finalidade precípua da classificação mais analítica da despesa, nos orçamentos públicos, é justamente proporcionar o controle contábil dos gastos, tanto por quem executa a despesa, quanto pelos órgãos de controle interno e de controle externo, de forma que é clara a sua relevância ao interesse público.*

Divirjo, contudo, da solução ministerial sugerida para resposta à presente consulta, pelo que corroboro a proposta técnica.

Nesse sentido, observe-se que o parecer ministerial acompanha manifestação da Secretaria do Tesouro Nacional mencionada pelo consultante (peças 03 e 04) acerca de questionamento quanto à classificação orçamentária de pagamento ao FUPEN/DEPEN pelo Município.

Contudo, em uma análise detida da resposta apresentada, evidencia-se que o ali contido **não se aplica à solução apontada como adequada na presente consulta**. De fato, a compreensão alcançada pela STN quanto à pergunta, não reproduzida neste feito, foi no sentido de que as despesas seriam feitas com fundamento em instrumento de “*natureza similar a contrato*”. Foi ainda expressamente esclarecido



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelo órgão federal *que outra seria a resposta, caso o repasse se desse mediante transferência legal ou voluntária*¹⁴.

Portanto, evidenciada a ausência de adequada relação entre o que foi apontado como resposta da STN ao caso abstrato em análise neste feito, referida resposta deve ser desconsiderada.

Passando ao exame da adequada classificação das despesas a serem realizadas nos termos respondidos para o item 01 da Consulta, primeiramente é preciso estabelecer que os recursos repassados pelo ente municipal, concedente, são destinados a outro órgão público, o Estado do Paraná/SESP, não importando pagamento imediato pela prestação de serviço por apenados. Ademais, sequer se pode saber de antemão se haverá parcela do pagamento destinada a outras finalidades ou se a integralidade dos recursos remunerará os apenados envolvidos na execução do objeto conveniado.

Veja-se que a aplicação dos recursos deverá se dar em consonância com o que prevê o artigo 29 da [Lei 7.210/84](#), o qual inclui a possibilidade de que o Estado normatize o ressarcimento das despesas realizadas com a manutenção do condenado.

O fato é que, efetivamente não se está diante de aplicação direta de recursos, mas sim de repasses a serem procedidos pelo ente municipal em favor do órgão estadual, ao qual compete aplicar os recursos nos termos previstos pela Lei Federal e em sua própria regulamentação, razão pela qual a Modalidade de Despesa a ser utilizada deve ser a 30, “transferências a Estados e ao Distrito Federal”.

O Elemento de despesa, por sua vez, deve ser o “43”, que indica realização de **subvenção social**. Isso porque, prevalece no Convênio a ser formalizado o aspecto social da pactuação, qual seja, a reabilitação de presos. Ademais, deve ser considerado que os repasses a serem efetuados podem representar valores diversos daqueles a serem convertidos em remuneração dos apenados, podendo também ser fixados em valor superior àquele indicado como mínimo pela legislação penal.

Dessa feita, entendo deva responder ao terceiro quesito da consulta:

Resposta 3. Por se tratar da instrumentalização de repasses de recursos do ente municipal ao ente estadual, por meio de convênio objetivando a

¹⁴ “Qual o entendimento técnico, quanto a classificação orçamentária (natureza de despesa) mais apropriada, e que deverá ser utilizada pelo município para o pagamento ao FUPEN/DEPEN, conforme a situação apresentada?” Em situações conforme a apresentada em sua mensagem, que tratam de termo de cooperação ou qualquer outro instrumento que possui natureza similar a contratos, orienta-se que as despesas sejam realizadas na modalidade de aplicação 90 (direta), conforme classificação por natureza de despesa orçamentária estabelecida pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001. Caso se tratasse de consórcio público ou execução orçamentária delegada ou transferência (legal ou voluntária) a outras pessoas/entidades ou Parcerias Público-Privadas (PPPs), teríamos outras modalidades de aplicação indicadas. Contudo, pelo teor de sua mensagem, trata-se de contratação de outro órgão/entidade pública para realização de serviços, mesmo que haja por trás uma outra intenção, como a de reabilitação social.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ressocialização de apenados permitindo-se a prestação de serviços junto ao ente municipal, a modalidade de despesa a ser indicada é a '30', sendo que o elemento de despesa, consistente na realização de subvenção social deve ser o "43".

3. DO VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. Conhecer a Consulta formulada por MARCELO BELINATI MARTINS, Prefeito de LONDRINA, acerca da possibilidade de formalização e da adequação procedimental de estabelecimento de parceria para operacionalizar o trabalho de apenado ao Poder Público Municipal, e **responder** as questões formuladas nos termos a seguir:

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

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

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

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

Resposta 2. *Caso a opção do poder público recaia sobre a formalização de Convênio cujo objeto seja a operacionalização de serviços de apenados em obras e serviços de ente público, os repasses formalizados caracterizar-se-ão como transferências voluntárias, submetendo-se ao que prescreve o artigo 116 da Lei 8.666/93, bem como o contido na Lei*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estadual 15.608/2007, Resolução nº 28/2011 do TCE-PR e Instrução Normativa nº 61/2011 do TCE-PR, ficando o município concedente e o estado tomador dos recursos obrigados a prestar contas dos repasses a este Tribunal através do Sistema Integrado de Transferências – SIT.

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

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

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

3.2. Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência da decisão e deliberação acerca de eventual necessidade de alterações dos sistemas e dos critérios de fiscalização vigentes nesta Corte de Contas;

3.3. Determinar, também após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e o subsequente encerramento do Processo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. Conhecer a Consulta formulada por MARCELO BELINATI MARTINS, Prefeito de LONDRINA, acerca da possibilidade de formalização e da adequação procedimental de estabelecimento de parceria para operacionalizar o trabalho de apenado ao Poder Público Municipal, e **responder** as questões formuladas nos termos a seguir:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência da decisão e deliberação acerca de eventual necessidade de alterações dos sistemas e dos critérios de fiscalização vigentes nesta Corte de Contas;

III. Determinar, também após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e o subsequente encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 19 de agosto de 2021 – Sessão Virtual nº 14.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 1443/23 - TRIBUNAL PLENO – ALTERA ACÓRDÃO Nº 2015/21

PROCESSO Nº: 502354/20
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE LONDRINA
INTERESSADO: DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO PARANÁ,
MARCELO BELINATI MARTINS, SECRETARIA DE ESTADO DA
SEGURANÇA PÚBLICA
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1443/23 - Tribunal Pleno

Consulta. Formalização de parceria para operacionalizar o trabalho de apenados no Poder Público Municipal. Consulta já apreciada nestes autos pelo Acórdão nº 2015/21 - TP. Apresentação de petição posterior por terceiro diretamente interessado. Recebimento do expediente pelo então Conselheiro Relator a fim de integrar a decisão contida no referido Acórdão. Necessidade de alteração das respostas 2 e 3 do Acórdão nº 2015/21 – TP, ante a inexistência de transferência voluntária na hipótese em análise.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos da Consulta formulada pelo Município de Londrina e apreciada pelo Acórdão nº 2015/21 – Tribunal Pleno (peça 13) no seguinte sentido:

*“OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto
do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES,
por unanimidade:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I. Conhecer a Consulta formulada por MARCELO BELINATI MARTINS, Prefeito de LONDRINA, acerca da possibilidade de formalização e da adequação procedimental de estabelecimento de parceria para operacionalizar o trabalho de apenado ao Poder Público Municipal, e responder as questões formuladas nos termos a seguir:

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

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

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

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

Resposta 2. *Caso a opção do poder público recaia sobre a formalização de Convênio cujo objeto seja a operacionalização de serviços de apenados em obras e serviços de ente público, os repasses formalizados caracterizar-se-ão como transferências voluntárias, submetendo-se ao que prescreve o artigo 116 da Lei 8.666/93, bem como o contido na Lei Estadual 15.608/2007, Resolução nº 28/2011 do TCE-PR*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e Instrução Normativa nº 61/2011 do TCE-PR, ficando o município concedente e o estado tomador dos recursos obrigados a prestar contas dos repasses a este Tribunal através do Sistema Integrado de Transferências – SIT.

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

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

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

(...)

O trânsito em julgado foi certificado à peça 16.

No Despacho nº 935/21 – CGF (peça 17), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que a *conta 3.3.30.43* foi incluída no Plano de Despesa dos exercícios 2021 e 2022 e que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações.

O FUNDO PENITENCIÁRIO DO PARANÁ – FUPEN opôs Embargos de Declaração, alegando contradição da decisão ao tratar despesas com previsão legal como sendo transferências voluntárias. Em síntese, defendeu que (peça 20):

a) houve divergência e direcionamento na formulação dos questionamentos desta Consulta, e que algumas Prefeituras deixaram de utilizar a mão de obra prisional, incluindo a própria Prefeitura de Londrina (consulente), havendo possibilidade de que outros Municípios também deixem de utilizar tal mão de obra;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) os valores cobrados pelo Fundo Penitenciário aos órgãos públicos e empresas privadas são compostos pelas taxas/tarifas criadas por meio da Lei Estadual 17.140/2012, e pelo pagamento do pecúlio, com fulcro no art. 29 da Lei Federal 7.210/84¹⁵ (Lei de Execução Penal);

c) a Lei Estadual nº 17.140/12 regulamentou tais taxas em seu art. 3º, XII e art. 16¹⁶, e a Deliberação nº 001/2020, do Conselho Diretor do FUPEN, fixou a cobrança para os órgãos públicos em 10% do salário mínimo nacional por preso contratado;

d) os valores cobrados dos órgãos referentes ao pecúlio são pertencentes aos presos que realizam as atividades laborais, consoante art. 29 da Lei de Execução Penal; e tais valores, juntamente com os encargos/taxas/tarifas, são cobrados em razão dos dias trabalhados por meio de nota de acompanhamento, que traz de modo detalhado os valores de pecúlio pertencentes aos presos (receita extraorçamentárias) e as taxas/tarifas pertencentes ao FUPEN (receita orçamentária);

e) os valores pagos referentes a pecúlio, taxa, tarifa ou encargo advêm de disposição legal, não havendo caráter assistencial e sim retributivo, impossibilitando o registro dos pagamentos no SIT, ainda que seja formalizado por convênio entre as partes;

f) o resultado da contratação dos serviços realizado pelo órgão público (o produto do trabalho), teria como destinatário final o próprio

¹⁵ **Art. 29.** O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo.

¹⁶ **Art. 3º.** O art. 3º da Lei nº 4.955, de 13 de novembro de 1964, passa a vigorar com a seguinte redação:

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

(...)

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

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

(...)

V - a deliberação sobre tarifas e tabelas relativas a serviços, produtos e operações de interesse do Sistema Penitenciário, oriundos das atividades produtivas e de serviços das Unidades Penais ou por meio de convênios, acordos ou contratos com entidades públicas ou privadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratante, fazendo-se necessário considerar a modalidade de aplicação da despesa, como sendo “90” – Aplicações Diretas, uma vez que a execução ocorre no âmbito do próprio município.

Assim, requereu o acolhimento dos embargos a fim de que fosse reconhecido ***que as cobranças realizadas pelo FUPEN não são transferências voluntárias e sim parcelas retributivas do trabalho do preso (salário) e taxas em razão dos serviços do órgão.***

O então Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, recebeu o expediente não como embargos de declaração, mas “*como ‘consulta complementar’ (uma vez que a parte poderia, simplesmente, formalizar expediente autônomo), de modo a integrar a decisão contida no Acórdão 2015/21-STP*”, determinando o encaminhamento dos autos à 5ª Inspeção de Controle Externo, à Coordenadoria de Gestão Estadual e ao Ministério Público de Contas (Despacho nº 455/22 – GCFAMG, peça 21).

No Despacho nº 25/22 – 5ICE (peça 23), a Inspeção somente manifestou ciência do expediente.

Na Instrução nº 556/22 – CGE (peça 24), entendeu a unidade técnica pela necessidade de autuação de novo expediente, considerando a vedação à interposição de recursos em processos de Consulta trazida pelo art. 74, §2º da Lei Orgânica do TCE-PR¹⁷. Além disso, subsidiariamente:

a) que fossem observados todos os requisitos do art. 311 do Regimento Interno, notadamente a inclusão de parecer jurídico ou técnico da assessoria da entidade consulente;

b) encaminhamento dos autos à CGF, nos termos do art. 252-C¹⁸ do Regimento;

¹⁷ **Art. 74.** Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:

(...)

§ 2º Não cabe recurso em processo de consulta.

¹⁸ **Art. 252-C.** Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) necessidade de Instrução por parte da Inspeção de Controle Externo competente, para atendimento do art. 313, §3º¹⁹ do Regimento Interno;

d) posterior envio à CGE, em caráter complementar à manifestação da ICE, desde que determinado pelo Ministério Público de Contas ou pelo Relator.

O Ministério Público de Contas, no Despacho nº 14/22-PGC (peça 25), não se opôs às considerações efetuadas pela CGE.

No Despacho nº 687/22 – GCFAMG (peça 26), o então Conselheiro Relator deliberou:

“Com máxima vênia aos fundamentados apontamentos da Coordenadoria de Gestão Estadual, mantenho a orientação fixada no Despacho 455/22-GCFAMG (no sentido de que cabe a esta Corte se manifestar de modo a apresentar complementos necessários à orientação fixada no Acórdão 2015/21-STP) e devolvo o expediente solicitando a expedição de manifestação de mérito.

Desde já, porém, asseguro que as questões preliminares serão devidamente colocadas para discussão junto ao órgão deliberativo competente para apreciação do processo.”

Na Instrução nº 619/22 – CGE (peça 27), a unidade técnica entendeu pela necessidade de reforma do Acórdão 2015/21 – Tribunal Pleno, considerando a existência de vício na decisão por não privilegiar “a oitiva da principal unidade orçamentária afetado pela d.resposta TCEPR, qual seja: Fundo

Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização.

¹⁹ **Art. 313.** Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

(...)

§ 3º Na hipótese de consulta concernente a matéria sujeita ao controle externo das Inspeções, após a informação prestada pela Escola de Gestão Pública, os autos seguirão à Inspeção de Controle Externo competente para instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Penitenciário do Paraná – FUPEN/DEPEN/Secretaria de Segurança Pública”, em desrespeito aos arts. 9º e 10 do CPC²⁰ e a dispositivos da Lei Estadual nº 20.656/21²¹ (Lei de Processo Administrativo do Estado do Paraná), em desconformidade também como o princípio da não surpresa. Sobre os quesitos formulados na Consulta, se manifestou da seguinte maneira:

“Quesito 01: Quais os procedimentos adequados para a formalização de parcerias dessa natureza e qual é o instrumento jurídico adequado para operacionalizar o trabalho do apenado?”

A operacionalização da prestação de serviços dos reeducandos, pode ser realizada mediante Termo de Cooperação e/ou outros instrumentos congêneres, em que o parceiro, público ou privado, compromete-se a seguir as políticas de trabalho inseridas no âmbito do sistema prisional, nomeadamente, Lei 7.210/84, voltada a permitir a inserção de pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema no mundo do trabalho e na geração de renda.

A aplicação da norma e respectivo plano individual de trabalho vai variar conforme: a pena; a destinação do serviço a ser prestado; a pessoa jurídica que oferta a vaga de trabalho e o responsável pela contraprestação pecuniária da atividade laboral (entidade pública ou privada), devendo ser observadas as condicionantes a cada um dos

²⁰ **Art. 9º** Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.

Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

²¹ **Art. 3º:** A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade (...) ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público (...)

§1º Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos postulantes e dos destinatários do processo;

Art. 4º: O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração Pública, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado (...)

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regimes de cumprimento de pena e as condições individuais do preso para o trabalho, referidos na Lei de Execução Penal e, bem assim, às exigências dos canteiros de trabalho (de produção, manutenção, artesanato, de empresas e entidades cooperadas e/ou de monitoração eletrônica), conforme disposições contidas, também, no Plano Estadual pelo Trabalho e Renda no âmbito do Sistema Prisional Paranaense.

Quesito 02: Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial a Resolução 28/2011 e Instrução Normativa 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registros no SIT, fiscalização ou somente à Lei 8.666/93?

O trabalho interno e externo que decorre da Lei 7.210/84, por depender de classificação para vagas e homologações do FUPEN/DEPEN/Secretaria de Segurança Pública, quanto à proposta de emprego, controle e avaliação da mão de obra carcerária, mediante parcerias voltadas à reinserção e remuneração do reeducando, indenização dos danos causados pelo crime, assistência à família e pequenas despesas pessoais, ressarcimento do Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, não é caracterizado como Transferência Voluntária, conforme preceitua o Art. 25 da LC101/2000 e, portanto, não se submete ao conteúdo da Resolução 28/2011 TCEPR, que instituiu o Sistema Integrado de Transferências – SIT.

(...)

3) Qual o elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra de apenados?

Por fim, relativamente ao elemento de despesa adequado, esta CGE se manifesta nos idênticos moldes da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e Ministério Público de Contas junto ao TCEPR (Parecer 31/21 PGC (seq.12), vale dizer, classificação da prestação de mão de obra dos reeducandos no elemento: “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, ressaltando-se a imprescindibilidade da Inspeção competente (com jurisdição sobre o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

órgão) e/ou órgão que a substitua em Programa Anual de Fiscalização (PAF), analisar, individualmente, as particulares de cada projeto (mérito da proposta) voltado à reinserção do preso no mercado de trabalho, inclusive quanto aos eventuais instrumentos de repasse, pagamentos e fluxos de dados qualitativos e quantitativos deste importante programa de fomento à atividade laboral.”

No Parecer nº 21/23 – PGC (peça 29), o Ministério Público de Contas, preliminarmente, listou precedentes em que houve o acolhimento de embargos de declaração opostos de decisões em processos de Consulta, apesar de destacar que, no presente caso, o conhecimento restaria obstado por sua intempestividade; e que no Despacho nº 14/22-PGC (peça nº 25) apontou a ausência do requisito regimental de prévia submissão da matéria à assessoria jurídica ou técnica do consultante, o que não foi satisfeito pelo FUPEN, por haver intentado embargos de declaração e não consulta complementar.

Todavia, entendeu pela possibilidade de o Plenário revisitar o tema consultado *“dada a excepcionalidade da matéria enfrentada e das circunstâncias procedimentais, bem como a mitigação dos requisitos regimentais de admissibilidade de consultas e, ainda, o cabimento da irresignação pelo terceiro interessado, ausente qualquer prejuízo decorrente da carência de opinativo técnico local”*.

No mérito, entendeu o Ministério Público de Contas que o teor das respostas aos quesitos 1 e 2 da Consulta não teriam sido objeto de discussão na petição manejada pelo FUPEN, razão pela qual permaneceriam inalteradas as conclusões do Acórdão nº 2015/21 sobre tais itens.

Em relação ao quesito 03, opinou que procediam as considerações efetuadas pelo FUPEN, ensejando a reforma da resposta para os seguintes termos:

“As despesas com convênio para prestação de serviços de mão de obra por apenados devem ser registradas sob a classificação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

‘3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica’, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional e deve levar em conta os detalhamentos necessários ao atendimento de peculiaridades de controle indicadas no Plano de Contas do TCE/PR.”

Pelo Despacho nº 330/23 – GCFSC (peça 30), determinei o encaminhamento dos autos para manifestação da 6ª Inspeção de Controle Externo, em observância ao art. 313, §3º do Regimento Interno e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas para ciência e eventual manifestação complementar ao Parecer nº 21/23-PGC.

Na Instrução nº 6/23 – 6ICE (peça 32), a Inspeção considerou que o caso em análise diz respeito a existência de contratação mediante pagamento, o que não se coaduna com a transferência voluntária. Por conta disso, opinou pela reforma da resposta ao 3º quesito trazida no Acórdão nº 2015/21 – TP nos seguintes termos:

3) Qual o elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra de apenados?

Resposta: A despesa deve ser classificada na dotação 3.3.90.39.00.00.

Por fim, no Parecer nº 89/23 – PGC (peça 33), considerando que a análise promovida pela 6ª ICE ratificou os argumentos apresentados anteriormente, o Ministério Público de Contas reiterou os termos do Parecer nº 21/23 – PGC.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.I. Preliminares

Inicialmente, cumpre apontar, conforme relatado, que este processo de Consulta foi julgado pelo Acórdão nº 2015/21 – Tribunal Pleno



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(peça 13). Todavia, após a oposição de embargos de declaração pelo Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN, o então relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, recebeu o peticionamento como “*consulta complementar*”, “*de modo a integrar a decisão contida no Acórdão 2015/21-STP*”.

Como apontado pela Coordenadoria de Gestão Estadual em suas manifestações, analisando estritamente as disposições regimentais, seria necessária a autuação de um novo processo de Consulta, a fim de possibilitar o conhecimento do expediente, observando os requisitos regimentais.

Entretanto, considerando o procedimento adotado pelo então Conselheiro Relator; o caráter instrumental do processo; que não foi oportunizada a manifestação do FUPEN/Secretaria de Estado da Segurança Pública quando da análise da Consulta; e, como bem ressaltado pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 21/23 – PGC (peça 29), “*dada a excepcionalidade da matéria enfrentada e das circunstâncias procedimentais, bem como a mitigação dos requisitos regimentais de admissibilidade de consultas e, ainda, o cabimento da irresignação pelo terceiro interessado, ausente qualquer prejuízo decorrente da carência de opinativo técnico local, entende-se que o debate acerca do rito possa ser superado, a fim de que o Plenário possa revisitar o tema consultado*”.

Desta forma, não obstante a “*consulta complementar*” não esteja acompanhada da prévia submissão à assessoria jurídica ou técnica do consulente e não siga estritamente os requisitos regimentais, considero que tal fato não obsta o seu conhecimento, até porque a petição apresentada pelo FUPEN encontra-se devidamente fundamentada, o que propicia a reanálise do tema, devendo ser privilegiados, também, os princípios da economia processual e da celeridade, especialmente diante da informação trazida na peça 20 de que alguns municípios deixaram de utilizar a mão de obra prisional a partir do que restou deliberado no referido Acórdão.

II.II. Mérito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esta Consulta diz respeito aos procedimentos necessários à formalização de parceria para operacionalizar o trabalho de apenado junto ao Poder Público Municipal. Conforme apontado no peticionamento do Fundo Penitenciário do Paraná, bem como pela Coordenadoria de Gestão Estadual, pela 6ª Inspeção de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas, o tema objeto desta Consulta merece reanálise por esta Casa no que se refere à natureza dos valores repassados/despendidos.

O trabalho do apenado é regulamentado pela Lei de Execuções Penais (Lei nº 7.210/84), no seguinte sentido:

Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário-mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;

b) à assistência à família;

c) a pequenas despesas pessoais;

d) ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.

§ 2º Ressalvadas outras aplicações legais, será depositada a parte restante para constituição do pecúlio, em Caderneta de Poupança, que será entregue ao condenado quando posto em liberdade.

Considerando que a prestação de serviços por parte dos apenados, demanda necessariamente uma intermediação da Secretaria de Estado da Segurança Pública, a Lei nº 4.955/1964, que instituiu o Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN, gerido pelo Departamento Penitenciário do Estado do Paraná – DEPEN, dispõe o seguinte:

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

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

XII - taxas cobradas das empresas que utilizam mão de obra dos internos do Sistema Penitenciário; (Incluído pela Lei 17140 de 02/05/2012)

XIII - parcela da remuneração do trabalho do preso, que venha a ser legalmente definida e destinada ao Estado, a título de ressarcimento ou indenização de despesas com o mesmo preso; (Incluído pela Lei 17140 de 02/05/2012)

A Lei Estadual nº 17.140/12, por sua vez, estatuiu:

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

(...)

V - a deliberação sobre tarifas e tabelas relativas a serviços, produtos e operações de interesse do Sistema Penitenciário, oriundos das atividades produtivas e de serviços das Unidades Penais ou por meio de convênios, acordos ou contratos com entidades públicas ou privadas;

Acompanhando o posicionamento das unidades técnicas e do Ministério Público de Contas, entendo que em um eventual convênio ou instrumento congênere firmado por entidade interessada com a Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná para prestação de serviços pelos apenados, cujos repasses financeiros envolvam somente os valores referentes à remuneração do trabalho do preso e às taxas devidas ao Fundo Penitenciário **não se enquadra tal repasse no conceito de transferência voluntária.**

Isso porque a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) define transferência voluntária da seguinte maneira:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, **a título de cooperação, auxílio ou assistência**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

financeira, que não decorra de determinação constitucional, **legal** ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Na hipótese em análise inexistente natureza de “cooperação”, “auxílio” ou “assistência financeira” na despesa, visto que ela decorre diretamente das supracitadas leis, ante a necessidade de remuneração pelo trabalho exercido pelo apenado e do pagamento das taxas legalmente previstas pela utilização da mão de obra dos internos.

Dessa forma, não obstante o Ministério Público de Contas e a 6ª Inspeção de Controle Externo não tenham opinado pela reforma da resposta 2²² estabelecida no Acórdão nº 2015/21 - TP, entendo que ela também se mostra necessária, considerando que no referido quesito entendeu este Plenário que os repasses se caracterizariam como transferência voluntária, o que não se mostra o entendimento mais acertado, conforme se viu na instrução deste feito, inclusive nas manifestações da 6ª ICE (peça 32) e do MPC (peça 29), bem como da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 27), tendo esta opinado pela necessidade da reforma a tal quesito.

A Resolução nº 28/2011 do TCE-PR, que dispõe sobre a fiscalização e a prestação de contas quanto às transferências voluntárias de recursos financeiros no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema

²² II. Por se tratar de transferência de recursos, deve-se subordinar às normativas dessa Corte de Contas, em especial a Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011, quanto à obrigatoriedade de prestação de contas, registro do SIT, fiscalização, ou somente à Lei 8.666/93?

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências, estabelece a obrigatoriedade do uso do SIT somente em caso de transferência voluntárias, conforme o *caput* do art. 3º:

Art. 3º A utilização do SIT será obrigatória para todos os órgãos públicos e entidades privadas sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na condição de repassadores ou tomadores de recursos públicos oriundos de transferências voluntárias. (Redação dada pela Resolução n. 46/2014)

Assim, proponho a alteração da resposta 2 trazida no Acórdão nº 2015/21 – TP para a seguinte:

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

Resposta 2. Caso os recursos despendidos restrinjam-se aos valores referentes à remuneração do trabalho do preso e às taxas previstas em lei como devidas ao Fundo Penitenciário do Paraná, por não constituir transferência voluntária, o convênio ou instrumento congênere não se submete ao disposto na Resolução nº 28/2011, sendo desnecessário o registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, devendo, todavia, haver a observância pelo instrumento das disposições legais aplicáveis (Leis nºs 8.666/93, 14.133/21, Lei Estadual nº 15.608/2007), sendo passível da regular fiscalização por parte do Tribunal de Contas no exercício do controle externo.

Em relação à resposta ao terceiro quesito, todas as manifestações produzidas (pela Coordenadoria de Gestão Estadual, peça 27, 6ª Inspeção de Controle Externo, peça 32, e Ministério Público de Contas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

peça 29) foram uniformes no sentido de necessidade de alteração do que foi deliberado no Acórdão nº 2015/21 – Tribunal Pleno²³ para que o elemento de despesa seja “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

Como bem constatado na instrução desta Consulta, independentemente do aspecto social de reabilitação de presos, a essência do gasto público, para fins de contabilização da despesa, é a contratação da prestação de serviços de mão de obra de apenados a ser suportada pelo Município.

Por tal razão, acompanho o entendimento de que se mostra mais apropriada que a despesa seja classificada como “3.3.90.39.00.00 - *Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica*”, visto que tal pagamento ocorre de forma retributiva a um serviço prestado.

Nesse mesmo sentido a Secretaria do Tesouro Nacional, após instada a se manifestar pelo Município de Londrina (peça 4), também entendeu:

“Qual o entendimento técnico, quanto a classificação orçamentária (natureza de despesa) mais apropriada, e que deverá ser utilizada pelo município para o pagamento ao FUPEN/DEPEN, conforme a situação apresentada?”

(...)

“Em situações conforme a apresentada em sua mensagem, que tratam de termo de cooperação ou qualquer outro instrumento que possui natureza similar a contratos, orienta-se que as despesas sejam realizadas na modalidade de aplicação 90 (direta), conforme classificação por natureza de despesa orçamentária estabelecida pela Portaria Interministerial

²³ III. Qual elemento de despesa adequado para a classificação da prestação de serviços de mão de obra por apenados?

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

STN/SOF nº 163/2001. Caso se tratasse de consórcio público ou execução orçamentária delegada ou transferência (legal ou voluntária) a outras pessoas/entidades ou Parcerias Público-Privadas (PPPs), teríamos outras modalidades de aplicação indicadas. Contudo, pelo teor de sua mensagem, trata-se de contratação de outro órgão/entidade pública para realização de serviços, mesmo que haja por trás uma outra intenção, como a de reabilitação social.”

Vale ressaltar também o ilustrativo exemplo trazido pela Coordenadoria de Gestão Estadual em sua Instrução (peça 27):

A título de exemplificação, o C.Tribunal de Contas de Rondônia, assinou com o FUPEN regional, através de Termo de Cooperação, pacto similar a este LONDRINA/CRESLON (situação concreta alheia ao rito de consulta), voltado à inclusão de pessoas recolhidas ao Sistema Penitenciário Regional, em Programas de Trabalho Externo daquela Colenda Corte de Contas e ali ficou evidenciado (...) que:

1) as atividades dos reeducandos seriam exercidas no E.TCERO;

2) ditas atividades compreenderiam construção civil, carpintaria, eletricidade, hidráulica, pintura, limpeza predial, jardinagem, copeiragem;

3) a contraprestação obedeceria aos parâmetros legais delimitados na lei 7.210/84;

4) o montante consignado no orçamento do E.TCERO, para fins de pagamento dos reeducandos seguiria a Classificação Funcional Programática 02.01.01.122.1265.2981 (Gerir as Atividades Administrativas), elemento de despesa 3.3.91.39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica);

5) As transferências ao primeiro seriam realizadas mediante crédito na Agência nas 2757-X, Conta-Corrente nº 12.090-1, Banco do Brasil, de sua titularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, proponho que a resposta 3 do Acórdão nº 2015/21 – Tribunal Pleno seja alterada para a seguinte:

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

Resposta 3. As despesas com convênio para prestação de serviços de mão de obra por apenados devem ser registradas sob a classificação “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

III. VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná reformar as respostas 2 e 3 trazidas pelo Acórdão nº 2015/21 - Tribunal Pleno, passando a figurar como resposta à Consulta o seguinte:

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

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

Também é juridicamente adequado para operacionalizar o trabalho do apenado a exigência, em editais de licitação para a contratação de serviços e de obras, de que as empresas contratadas pela Administração municipal utilizem um percentual mínimo de sua mão de obra oriundo ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

egresso do sistema prisional, na forma a ser estabelecida em regulamento próprio do ente contratante.

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

Resposta 2. Caso os recursos despendidos restrinjam-se aos valores referentes à remuneração do trabalho do preso e às taxas previstas em lei como devidas ao Fundo Penitenciário do Paraná, por não constituir transferência voluntária, o convênio ou instrumento congênere não se submete ao disposto na Resolução nº 28/2011, sendo desnecessário o registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, devendo, todavia, haver a observância pelo instrumento das disposições legais aplicáveis (Leis nºs 8.666/93, 14.133/21, Lei Estadual nº 15.608/2007), sendo passível da regular fiscalização por parte do Tribunal de Contas no exercício do controle externo.

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

Resposta 3. As despesas com convênio para prestação de serviços de mão de obra por apenados devem ser registradas sob a classificação “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhe-se o feito à CGF para ciência da decisão e eventuais encaminhamentos que entender necessários e à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno.

Posteriormente, fica desde logo autorizado o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo, com fundamento no art. 398, §1º do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - Reformar as respostas 2 e 3 trazidas pelo Acórdão nº 2015/21 - Tribunal Pleno, passando a figurar como resposta à Consulta o seguinte:

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

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

Também é juridicamente adequado para operacionalizar o trabalho do apenado a exigência, em editais de licitação para a contratação de serviços e de obras, de que as empresas contratadas pela Administração municipal utilizem um percentual mínimo de sua mão de obra oriundo ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

egresso do sistema prisional, na forma a ser estabelecida em regulamento próprio do ente contratante.

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

Resposta 2. Caso os recursos despendidos restrinjam-se aos valores referentes à remuneração do trabalho do preso e às taxas previstas em lei como devidas ao Fundo Penitenciário do Paraná, por não constituir transferência voluntária, o convênio ou instrumento congênere não se submete ao disposto na Resolução nº 28/2011, sendo desnecessário o registro no Sistema Integrado de Transferências – SIT, devendo, todavia, haver a observância pelo instrumento das disposições legais aplicáveis (Leis nºs 8.666/93, 14.133/21, Lei Estadual nº 15.608/2007), sendo passível da regular fiscalização por parte do Tribunal de Contas no exercício do controle externo.

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

Resposta 3. As despesas com convênio para prestação de serviços de mão de obra por apenados devem ser registradas sob a classificação “3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

II - após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à CGF para ciência da decisão e eventuais encaminhamentos que entender necessários e à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

III - posteriormente, fica desde logo autorizado o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Protocolo para arquivo, com fundamento no art. 398, §1º do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 7 de junho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente