

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO

PROPOSTA DE DECISÃO GCS-3

PROCESSO: TCE-RJ Nº 237.040-7/25
ORIGEM: PREFEITURA BOM JESUS DO ITABAPOANA
ASSUNTO: CONSULTA

CONSULTA. DÚVIDAS ACERCA DO REGIME JURÍDICO DE CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE PARECER DO ÓRGÃO DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO DA AUTORIDADE CONSULENTE SOBRE OS QUESTIONAMENTOS SUSCITADOS. SOBRESTAMENTO DA ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. PRECEDENTE. PROCESSO TCE-RJ Nº 227.652-2/24. COMUNICAÇÃO AO JURISDICONADO, A FIM DE QUE PROMOVA A JUNTADA DE PARECER TÉCNICO, SOB PENA DE NÃO CONHECIMENTO.

Cuida o presente processo de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Bom Jesus do Itabapoana, Sr. Paulo Sérgio Travassos do Carmo Cyrillo, por meio da qual solicita, em síntese, o pronunciamento desta Corte a respeito da possibilidade jurídica de mudança do regime celetista para o estatutário no âmbito municipal, à luz da decisão proferida pelo egrégio Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2135.

Em sua peça, o Prefeito do Município apresentou os seguintes questionamentos:

Questionamento principal:

É possível a mudança do regime jurídico celetista para o estatutário no âmbito do Município, à luz da decisão do STF no julgamento de mérito da ADI 2135?

Questionamentos específicos:

- 1. Qual o procedimento legal adequado para a migração do regime celetista para o estatutário no âmbito municipal, considerando a necessidade de edição de lei específica e a preservação de direitos adquiridos?*

2. Quais os impactos previdenciários da mudança de regime e como devem ser tratados?
3. Como devem ser preservados os direitos adquiridos dos servidores celetistas em caso de migração para o regime estatutário, particularmente em relação ao tempo de serviço, vantagens pecuniárias e benefícios já incorporados?
4. É possível estabelecer um período de transição entre os regimes ou a mudança deve ser imediata após a publicação da lei? Em caso positivo, quais os parâmetros temporais e procedimentais recomendados?
5. Quais estudos e demonstrativos de impacto orçamentário-financeiro são necessários para fundamentar a mudança de regime, em observância à Lei de Responsabilidade Fiscal?

A Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos, na peça eletrônica “*Informação CAR – 07/10/2025*”, apontou a ausência de parecer do órgão de assessoramento técnico da autoridade consulente abordando especificamente os questionamentos efetuados na Consulta, de maneira que sugeriu o seguinte:

Face o exposto, sugere-se, com fulcro no art. 15, inciso I c/c art. 100, parágrafo único, todos do RITCERJ, a COMUNICAÇÃO ao consulente para que, no prazo de 30 dias, instrua a consulta formulada com parecer jurídico que aborde os questionamentos efetuados na inicial, inclusive apontado as razões que indicam a necessidade de atuação desta Corte de Contas mesmo após a emissão do parecer, seja por não ter sido possível chegar a uma resposta conclusiva, seja porque a resposta ofertada não alcançou os desideratos de segurança jurídica que se espera desses pronunciamentos em virtude da demonstração de divergências jurisprudenciais ou doutrinárias.

A dnota Procuradoria-Geral deste Tribunal, representada pela Procuradora, Drª. Daniela Pinheiro Calucci Speciale na peça eletrônica “*Informação PGT – 17/10/2025*”, manifestou-se no mesmo sentido do Corpo Instrutivo. O parecer foi ratificado pelo Subprocurador-Geral, Dr. Carlos Alberto da Cunha Junior, e pelo Procurador-Geral desta Corte, Dr. Nilton Cesar da Silva Flores.

O dnto Ministério Público de Contas, representado por seu Procurador-Geral, Dr. Vittorio Constantino Provenza, na peça eletrônica “*Informação GPG – 24/10/2025*”, também se manifestou no sentido da necessidade de saneamento do feito pelo órgão jurisdicionado.

É o Relatório.

Inicialmente, registro que atuo nestes autos nos termos dos art. 214, art. 215 e art. 216 do Regimento Interno deste Tribunal, tendo em vista o Ato Executivo nº

27.466, exarado pela Presidência desta Egrégia Corte de Contas, publicado no DOERJ de 10 de setembro de 2025.

No que diz respeito aos pressupostos de admissibilidade da presente Consulta, infere-se dos autos que o parecer jurídico de lavra da Procuradoria Geral do Município (peça 1) versa exclusivamente sobre a viabilidade de formalização de consulta a este Tribunal de Contas, sem apresentar manifestação fundamentada e conclusiva sobre os quesitos formulados pelo conselente, contrariando o disposto no artigo 100, parágrafo único do RITCERJ:

Art. 100. São pressupostos de admissibilidade das consultas:

(...)

Parágrafo único. As consultas devem ser instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade conselente ou do órgão central ou setorial dos Sistemas de Administração Financeira, de Contabilidade e de Auditoria.

A jurisprudência deste Tribunal até recentemente direcionava-se no sentido de que a Consulta encaminhada para análise poderia eventualmente ser conhecida, a despeito da ausência de parecer jurídico a acompanhando.

Porém, em recentes julgados, considerando o importante papel da advocacia pública no Estado Democrático de Direito, papel este reforçado pela Lei nº 14.133/21, quando a estabeleceu como a segunda linha de defesa no que diz respeito à gestão de riscos e controle preventivo, a questão foi revista pelos Conselheiros.

Na sessão plenária de 07/05/2025, em Voto-Vista sob a relatoria da Conselheira Marianna Montebello Willeman proferido no bojo do processo TCE-RJ nº 227.652-2/24, foi estabelecido entendimento mais rigoroso acerca da exigência contida no artigo 100, parágrafo único, do RITCERJ. Foi então definido que os pareceres técnicos dos órgãos conselentes são indispensáveis e que somente em situações em que seja inviável sua juntada, o que deve ser analisado caso a caso, a ausência do documento poderá ser relevada. Entendimento este que pode ser constatado no seguinte trecho do voto:

Desta sorte, entendo que o antigo panorama normativo, mais tímido acerca das competências e expectativas de atuação dos órgãos de assessoria jurídica, autorizava, sem maiores temperamentos, a possibilidade de se afastar a exigibilidade da prévia apreciação interna, sob os aspectos jurídicos, das dúvidas e questionamentos postos à consulta desta Corte.

Todavia, a inovação legislativa promovida pela Lei nº 14.133/2021 foi profunda quanto às atribuições de assessoria jurídica, fato que não pode ser desconsiderado por este Tribunal de Contas na aplicação do parágrafo único do art. 100 de seu Regimento Interno, sob pena de substituir-se ao papel de consultor jurídico dos órgãos jurisdicionados, risco que já incorria, em menor grau, desde antes da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, agravado agora pelo claro e indistinguível intuito legal de maior envolvimento das unidades de apoio e consultoria jurídica nas diversas etapas das licitações e contratações públicas.

Ao meu sentir, face a todo o exposto até o momento, interpretar-se a expressão “sempre que possível” como uma cláusula geral de dispensabilidade do requisito constante parágrafo único do art. 100 do RITCERJ é tornar letra morta a prescrição em destaque e, quiçá, obliterar a plena aplicação da nova Lei de Licitações e Contratos.

Neste sentido, reputo indispensável a manifestação prévia da unidade de assessoria jurídica, como forma de prestigiar os deveres legais e constitucionais da Advocacia Pública, levando em consideração, especialmente, a finalidade atribuída às consultas, que possuem como escopo decidir sobre “dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares” (art. 98 do Re RITCERJ). Noutras palavras, entendo que, por se tratar de uma competência dos Tribunais de Contas com caráter normativo e efeito vinculante, constituindo prejuízamento da tese, não me parece razoável, a meu ver, que o TCE-RJ a exerce desprestigiando a atuação da Advocacia Pública, dispensando seu parecer prévio sobre assuntos deste gênero.

Lançadas essas linhas e premissas, retomo o caso concreto no intuito de verificar a viabilidade ou não de superação da exigência contida no precitado dispositivo do Regimento Interno desta Corte, oportunidade em que entendo pela indispensabilidade.

Isto porque, avalio que a situação dos autos se amolda, precisamente, ao parâmetro ordinário de aplicação da regra contida no parágrafo único do art. 100 do RITCERJ, conforme sua leitura conjugada ao disposto na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nos termos expostos acima, exigindo, portanto, a apresentação de parecer sobre o tema, emitido pelo órgão de consultoria jurídica do conselente.

(grifos no original)

Partindo destas premissas e considerando ainda os princípios da primazia do julgamento do mérito e da efetividade do processo, assim como o disposto no artigo 321 do CPC, reputo prudente o sobremento da análise dos pressupostos de admissibilidade, com a realização de comunicação ao Conselente, a fim de que promova a juntada do parecer do respectivo órgão de assistência técnica ou jurídica dentro do prazo de 15 dias, sob pena de não conhecimento da consulta.

Diante do exposto, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com a proposta da CAR, sendo minha divergência apenas quanto ao prazo para o saneamento do vício pelo órgão jurisdicionado, e **DE ACORDO** com os doutos

pareceres da Procuradoria-Geral deste Tribunal e do Ministério Público de Contas, e apresento

PROPOSTA DE DECISÃO:

I - Pelo **SOBRESTAMENTO** da análise dos pressupostos de admissibilidade contidos no artigo 100 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;

II - Pela **COMUNICAÇÃO** ao conselente, nos termos do art. 15, I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, providencie o saneamento do presente processo, nos termos do parágrafo único, do art. 100, do RITCERJ, mediante a juntada do parecer da assessoria técnica acerca dos quesitos formulados, sob pena de não conhecimento da consulta.

GCS-3,

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN
Conselheiro Substituto