



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

RESOLUÇÃO Nº 859/2025-PLENO

- 1. Processo nº:** 15119/2024
- 2. Classe/Assunto:** 3. CONSULTA
5. CONSULTA - SOBRE A POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS PREVIDENCIÁRIOS COMO FISCAIS DE CONTRATO E EM ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS DO RPPS...
- 3. Responsável(eis):** MARIA APARECIDA DOS SANTOS SOBRINHO - CPF: 94879915149
- 4. Origem:** FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDENCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE GUARAI TO
- 5. Relator:** Conselheiro ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES
- 6. Distribuição:** SEXTA RELATORIA
- 7. Representante do MPC:** Procurador(a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

EMENTA: CONSULTA. QUESTIONAMENTOS. POSSIBILIDADE DA ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS PREVIDENCIÁRIOS COMO FISCAIS DOS CONTRATOS FIRMADOS PELO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. POSSIBILIDADE DA ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS PREVIDENCIÁRIOS NAS FUNÇÕES DE CONTROLADOR INTERNO E RESPONSÁVEL AUTORIZADO PELOS SISTEMAS SICAP-LCO OU SICAP-AP. POSSIBILIDADE DO PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO À SERVIDORES PELO DESEMPENHO DA FUNÇÃO DE FISCAL DE CONTRATO, CONTROLADOR INTERNO E RESPONSÁVEL AUTORIZADO PELO SICAP-LCO OU SICAP-AP. LACUNA. NON LIQUET. INTEGRAÇÃO NORMATIVA. ART. 4º DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. BLOCO DE JURIDICIDADE. ART. 5º C/C O ART. 7º, §1º E ART. 117 DA LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. DECRETO Nº 11.246, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 40, § 22, INCISO IV. ARTIGOS 3º, I, E 5º, III DA LEI FEDERAL Nº 12.813/2013. MANUAL PRÓ-GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA. CONFLITO DE INTERESSES. SISTEMAS E REGULAMENTOS DE TRIBUNAL DE CONTAS LOCAL. IMPOSSIBILIDADE DA ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS PREVIDENCIÁRIOS COMO CONTROLADOR INTERNO, FISCAL DE CONTRATOS DO RPPS E RESPONSÁVEL AUTORIZADO PELO SICAP-AP E SICAP-LCO DO RPPS. COLEGIADOS DOS REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL CARECTERIZADOS COMO INSTÂNCIA TUTORA DOS INTERESSES COLETIVOS DOS SEGURADOS. VULNERAÇÃO DOS INTERESSES DOS SEGURADOS. GRATIFICAÇÃO DE SERVIÇO PRO LABORE FACIENDO. ATRIBUIÇÕES ORDINÁRIAS E NÃO ORDINÁRIAS. NECESSIDADE DE ANÁLISE INDIVIDUALIZADA. NECESSIDADE DE LEI EM SENTIDO ESTRITO. LIMITES DE GRATIFICAÇÃO. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. DESVIO DE FINALIDADE. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. LIMITE COM DESPESAS DE PESSOAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. CONHECIMENTO. RESPONDER CONSULTA E FIXAR TESES. SEGURANÇA JURÍDICA. MODULAÇÃO DE EFEITOS.

1. A atuação do conselheiro previdenciário como fiscal de contrato revela-se juridicamente incompatível com as normas estruturantes do Direito Administrativo e com os parâmetros instituídos no Manual Pró-Gestão do RPPS, pois acarreta acúmulo de funções conflitantes, comprometendo a imparcialidade dos conselhos e gerando violações aos princípios da moralidade, da transparência e da segregação de funções.

2. A atuação do conselheiro previdenciário como controlador interno encontra óbice jurídico intransponível, não sendo possível concentrar no mesmo agente o desempenho dessas atividades no âmbito do RPPS, sob pena de subversão do princípio da segregação de funções e de violação aos princípios da moralidade e da transparência.

3. O conselheiro previdenciário não pode ser designado como responsável autorizado pelos Sistemas SICAP-AP ou SICAP-LCO do RPPS em que atua, posto que, em detrimento dos interesses dos segurados, tal

incumbência acarreta forte repercussão jurídica negativa e vulneração aos princípios da transparência e da segregação de funções.

4. Caso a equipe técnica seja composta por vários servidores, é possível que o chefe ou diretor da unidade do controle interno possua função gratificada, desde que seja servidor componente do quadro efetivo da aérea, com formação compatível, e que as atividades previstas em lei sejam direcionadas à direção, chefia ou assessoramento.

5. É admissível o pagamento de gratificação ao servidor, efetivo ou comissionado, pelo exercício da atribuição de fiscal de contrato, juridicamente enquadrada como gratificação de serviço pro labore faciendo.

6. É admissível o pagamento da gratificação de serviço pro labore faciendo em razão do exercício, pelo servidor, da atribuição de responsável autorizado pelos Sistemas SICAP-LCO ou SICAP-AP deste Tribunal.

7. As gratificações dos fiscais de contratos e dos responsáveis autorizados do SICAP devem: i) fundamentar-se em lei local já existente que discipline o regime jurídico do servidor público e que preveja a concessão de tal gratificação ou mesmo criar lei específica disciplinando o assunto - sempre de forma premeditada por lei em sentido estrito; ii) ser informadas pela razoabilidade e proporcionalidade; iii) verificar a compatibilidade, caso a caso, com as atribuições preexistentes no campo legal do respectivo servidor, o que enseja uma aferição junto ao regime jurídico do ente ou órgão a qual se vincula; iv) estar amparadas em previsão orçamentária e observar compatibilidade com os demais instrumentos orçamentários do setor público, além de necessária adequação ao limite com despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial atenção ao artigo 169, §1º, da Constituição Federal e aos artigos 16, 17, 19, 20 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8. O ato concessivo da gratificação não pode ser relegado ao livre-arbítrio ou alvedrio dos gestores, havendo hígidos limites para concessões conferidas aos passos largos, sem rédeas ou sem peias, ao passo que as práticas de gestão descomprometidas e deturpadas quanto à finalidade do ato ensejam reprimendas sancionatórias por parte da esfera controladora.

9. Modulação de efeitos.

8. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre Consulta formulada pela Sra. Maria Aparecida dos Santos Sobrinho, Presidenta do Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Guaraí - GUARAÍPREV, onde se busca esclarecer, em tese; **i)** se é permitida a atuação dos conselheiros previdenciários como fiscais dos contratos firmados pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS; **ii)** se é permitida a atuação dos conselheiros previdenciários em atividades administrativas do RPPS, nas funções de controlador interno e responsável autorizado pelo SICAP-LCO ou SICAP-AP; e **iii)** se seria possível o pagamento de gratificação à servidores pelo desempenho da função de fiscal de contrato do RPPS, controlador interno e responsável autorizado pelo SICAP-LCO ou SICAP-AP.

Considerando os termos dos Pareceres exarados pela 6ª Diretoria de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas.

Considerando o inteiro teor do Voto exarado nos presentes autos.

RESOLVEM os membros do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 1º, XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c o artigo 294, XV, Regimento Interno deste Tribunal, em:

8.1. CONHECER da presente Consulta, eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I, II, III, IV, V e § 1º, II, alínea “c”, todos do art. 150 do RITCETO, para, assim, respondê-la em abstrato e com caráter normativo (art. 1º, §5º, da Lei Orgânica do TCETO^[1] c/c art. 30 da LINDB^[2]) nos termos das teses adiante transcritas, as quais se constituirão prejudgamento vinculante:

TESE 1: A atuação do conselheiro previdenciário como fiscal de contrato revela-se juridicamente incompatível com as normas estruturantes do Direito Administrativo e com os parâmetros instituídos no Manual Pró-Gestão do RPPS, pois acarreta acúmulo de funções conflitantes, comprometendo a imparcialidade dos conselhos e gerando violações aos princípios da moralidade, da transparência e da segregação de funções.

TESE 2: A atuação do conselheiro previdenciário como controlador interno encontra óbice jurídico intransponível, não sendo possível concentrar no mesmo agente o desempenho dessas

atividades no âmbito do RPPS, sob pena de subversão do princípio da segregação de funções e de violação aos princípios da moralidade e da transparência.

TESE 3: O conselheiro previdenciário não pode ser designado como responsável autorizado pelos Sistemas SICAP-AP ou SICAP-LCO do RPPS em que atua, posto que, em detrimento dos interesses dos segurados, tal incumbência acarreta forte repercussão jurídica negativa e vulneração aos princípios da transparência e da segregação de funções.

TESE 4: Caso a equipe técnica seja composta por vários servidores, é possível que o chefe ou diretor da unidade do controle interno possua função gratificada, desde que seja servidor componente do quadro efetivo da aérea, com formação compatível, e que as atividades previstas em lei sejam direcionadas à direção, chefia ou assessoramento.

TESE 5: É admissível o pagamento de gratificação ao servidor, efetivo ou comissionado, pelo exercício da atribuição de fiscal de contrato, juridicamente enquadrada como gratificação de serviço *pro labore faciendo*.

TESE 6: É admissível o pagamento da gratificação de serviço *pro labore faciendo* em razão do exercício, pelo servidor, da atribuição de responsável autorizado pelos Sistemas SICAP-LCO ou SICAP-AP deste Tribunal.

TESE 7: As gratificações das TESES 5 e 6 devem: i) fundamentar-se em lei local já existente que discipline o regime jurídico do servidor público e que preveja a concessão de tal gratificação ou mesmo criar lei específica disciplinando o assunto – sempre de forma premeditada por lei em sentido estrito; ii) ser informadas pela razoabilidade e proporcionalidade; iii) verificar a compatibilidade, caso a caso, com as atribuições preexistentes no campo legal do respectivo servidor, o que enseja uma aferição junto ao regime jurídico do ente ou órgão a qual se vincula; iv) estar amparadas em previsão orçamentária e observar compatibilidade com os demais instrumentos orçamentários do setor público, além de necessária adequação ao limite com despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial atenção ao artigo 169, §1º, da Constituição Federal e aos artigos 16, 17, 19, 20 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8.2. Tomando em consideração o princípio da segurança jurídica e o disposto nos artigos 23 e 24^[3] da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei Nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), bem como os arts. 6º e 7º^[4] do Decreto Regulamentador nº 9.830, de 10 de junho de 2019, atribui-se efeitos prospectivos à interpretação da relação jurídica examinada nos autos dessa Consulta, uma vez que a decisão inaugura critérios jurídicos a serem observados pelos jurisdicionados. Assim, RESOLVEM os membros do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Tocantins fixar os seguintes marcos para modulação dos efeitos desta Resolução:

a) EFEITOS IMEDIATOS, a contar da publicação, à TESE 2, TESE 4, TESE 5, TESE 6 e TESE 7; e

b) EFEITOS PROSPECTIVOS à TESE 1 e à TESE 3, devendo as unidades jurisdicionadas se adequarem ao entendimento inaugurado nessa consulta até o marco temporal limite de 31 de dezembro de 2025.

9. Determinar à Secretaria-Geral das Sessões que:

9.1. Proceda à publicação desta decisão no Boletim Oficial deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 27, caput, da Lei nº 1.284/2001 e do art. 341, §3º, do RITCETO, para que surta os efeitos legais necessários;

9.2. Proceda à cientificação da Consulente, pelo meio processual adequado, para conhecimento do Relatório, Voto e Decisão;

9.3. Proceda o envio ao GABPR, via SEI, para providências circulares de sua alçada.

10. Após, determinar o envio dos autos à Coordenadoria de Protocolo para que, com as cautelas de praxe, proceda o arquivamento.

QUADRO DE RESPOSTAS À CONSULENTE**1) É permitida a atuação dos conselheiros previdenciários como fiscais dos contratos firmados pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?**

Resposta: Não. A atuação do conselheiro previdenciário como fiscal de contrato revela-se juridicamente incompatível com as normas estruturantes do Direito Administrativo e com os parâmetros instituídos no Manual Pró-Gestão do RPPS, pois acarreta acúmulo de funções conflitantes, comprometendo a imparcialidade dos conselhos e gerando violações aos princípios da moralidade, da transparência e da segregação de funções.

2) É permitida a atuação dos conselheiros previdenciários em atividades administrativas do RPPS, nas funções de controlador interno e responsável autorizado pelo SICAP-LCO ou SICAP-AP?

Resposta: Não. A atuação do conselheiro previdenciário como controlador interno encontra óbice jurídico intransponível, não sendo possível concentrar no mesmo agente o desempenho dessas atividades no âmbito do RPPS, sob pena de subversão do princípio da segregação de funções e de violação aos princípios da moralidade e da transparência. Igualmente, o conselheiro previdenciário não pode ser designado como responsável autorizado pelos Sistemas SICAP-AP ou SICAP-LCO do RPPS em que atua, posto que, em detrimento dos interesses dos segurados, tal incumbência acarreta forte repercussão jurídica negativa e vulneração aos princípios da transparência e da segregação de funções.

3) É possível o pagamento de gratificação à servidores pelo desempenho da função de fiscal de contrato do RPPS, controlador interno e responsável autorizado pelo SICAP-LCO ou SICAP-AP?

Resposta: Caso a equipe técnica seja composta por vários servidores, é possível que o chefe ou diretor da unidade do controle interno possua função gratificada, desde que seja servidor componente do quadro efetivo da aérea, com formação compatível, e que as atividades previstas em lei sejam direcionadas à direção, à chefia ou assessoramento.

Por conseguinte, é possível o pagamento de gratificação ao servidor, efetivo ou comissionado, pelo exercício da atribuição de fiscal de contrato, juridicamente enquadrada como gratificação de serviço *pro labore faciendo*. Outrossim, é admissível o pagamento da gratificação de serviço *pro labore faciendo* em razão do exercício, pelo servidor, da atribuição de responsável autorizado pelos Sistemas SICAP-LCO e SICAP-AP deste Tribunal. No entanto, essas gratificações devem: i) fundamentar-se em lei local já existente que discipline o regime jurídico do servidor público e que preveja a concessão de tal gratificação ou mesmo criar lei específica disciplinando o assunto – sempre de forma premeditada por lei em sentido estrito; ii) ser informadas pela razoabilidade e proporcionalidade; iii) verificar a compatibilidade, caso a caso, com as atribuições preexistentes no campo legal do respectivo servidor, o que enseja uma aferição junto ao regime jurídico do ente ou órgão a qual se vincula; iv) estar amparadas em previsão orçamentária e observar compatibilidade com os demais instrumentos orçamentários do setor público, além de necessária adequação ao limite com despesas de pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial atenção ao artigo 169, §1º, da Constituição Federal e aos artigos 16, 17, 19, 20 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No mais, conforme explicado no voto condutor deste Consulta, alerta-se que o ato concessivo da gratificação não pode ser relegado ao livre-arbítrio ou alvedrio dos gestores, havendo hígidos limites para concessões conferidas aos passos largos, sem rédeas ou sem peias. Sob a ótica da esfera controladora, práticas de gestão descomprometidas e deturpadas quanto à finalidade do ato ensejam, sem sombra de dúvidas, reprimendas sancionatórias por parte deste Tribunal de Contas.

[1] ESTADO DO TOCANTINS. LEI ESTADUAL Nº 1.284, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2001 – LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS. Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e na forma estabelecida nesta Lei: [...] § 5.º A resposta à consulta referida no inciso XIX deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto

[2] BRASIL. DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942 – LINDB. Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

[3] BRASIL. PLANALTO. LEGISLAÇÃO FEDERAL. DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

[4] BRASIL. PLANALTO. LEGISLAÇÃO FEDERAL. DECRETO Nº 9.830, DE 10 DE JUNHO DE 2019. REGULAMENTA O DISPOSTO NOS ART. 20 AO ART. 30 DO DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942, QUE INSTITUI A LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. Art. 6º A decisão administrativa que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado e impuser novo dever ou novo condicionamento de direito, preverá regime de transição, quando indispensável para que o novo dever ou o novo condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

§ 1º A instituição do regime de transição será motivada na forma do disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

§ 2º A motivação considerará as condições e o tempo necessário para o cumprimento proporcional, equânime e eficiente do novo dever ou do novo condicionamento de direito e os eventuais prejuízos aos interesses gerais.

§ 3º Considera-se nova interpretação ou nova orientação aquela que altera o entendimento anterior consolidado.

Art. 7º Quando cabível, o regime de transição preverá: I - os órgãos e as entidades da administração pública e os terceiros destinatários; II - as medidas administrativas a serem adotadas para adequação à interpretação ou à nova orientação sobre norma de conteúdo indeterminado; e III - o prazo e o modo para que o novo dever ou novo condicionamento de direito seja cumprido.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 09 do mês de junho de 2025 .



Documento assinado eletronicamente por:

ALBERTO SEVILHA, PRESIDENTE (A), em 13/06/2025 às 17:12:24, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

ANDRE LUIZ DE MATOS GONCALVES, RELATOR (A), em 13/06/2025 às 16:01:48, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

OZIEL PEREIRA DOS SANTOS, PROCURADOR (A) GERAL DE CONTAS, em 13/06/2025 às 16:01:46, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tceto.tc.br/valida/econtas> informando o código verificador **580322** e o código CRC 13983AD



Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - Caixa postal 06 - Plano Diretor Norte - Cep: 77.006-002. Palmas-TO.