



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

revista **TCE**

Revista Técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso

Publicação semestral • julho de 2017 • 12ª edição  
Disponível no Portal [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)



# Sim!

## Aplicativo facilita projetos de iniciativa popular



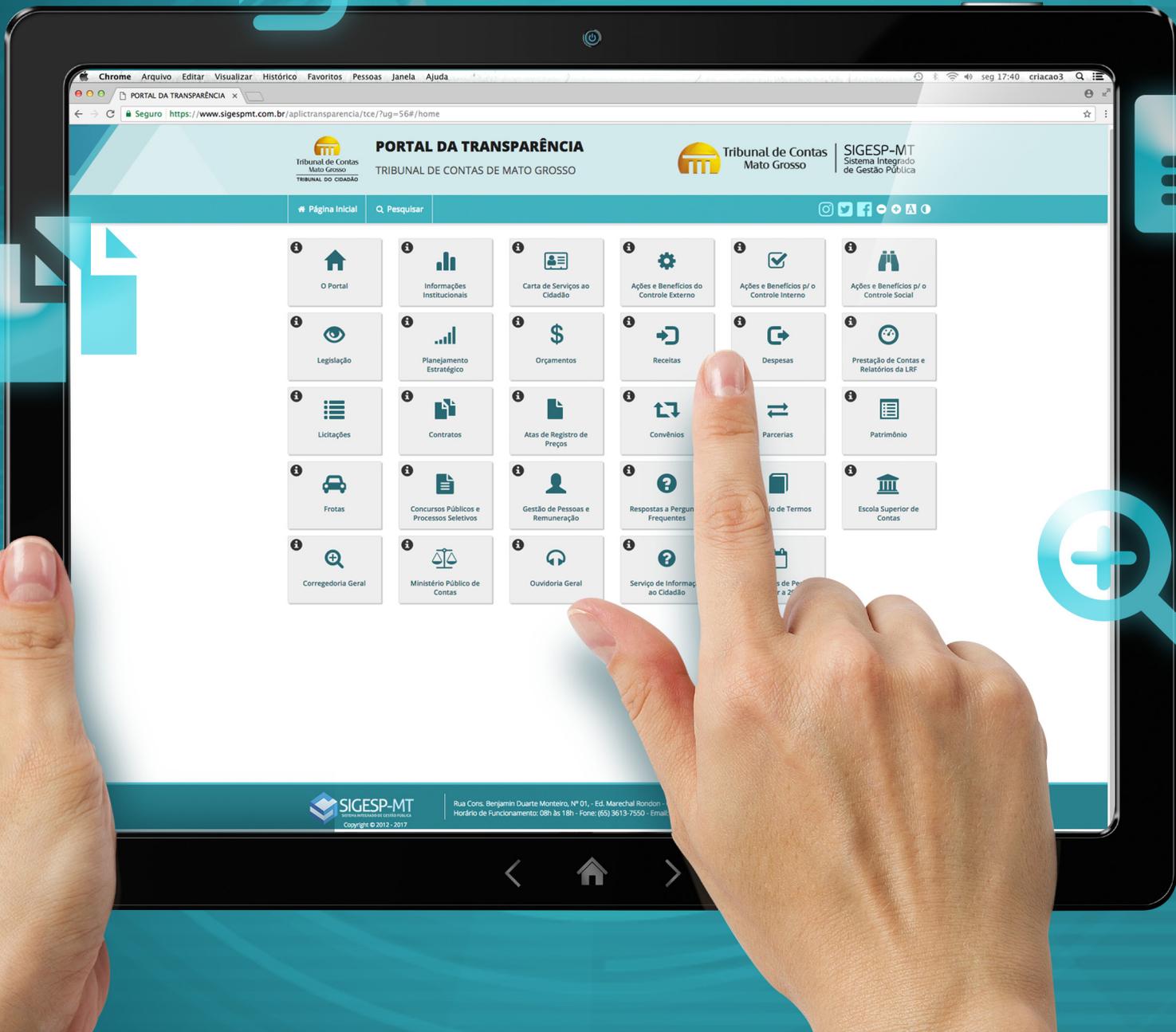
### Trabalhos Técnicos

Auditoria operacional avalia transporte coletivo urbano em Cuiabá e Várzea Grande

### Resoluções de Consultas

Concessão de RGA deve respeitar limite de gastos com pessoal previsto na LRF

**Artigos Científicos** | Evolução tecnológica do *site* do TCE-MT atende planejamento estratégico do órgão



[www.tce.mt.gov.br/portaldatransparencia](http://www.tce.mt.gov.br/portaldatransparencia)

Acesse e descubra que, onde tem transparência, todo mundo enxerga melhor.

 @tcematogrosso

 /TCEMatoGrosso

 @TCEmatogrosso

 /tcematogrosso

# Novo Portal da Transparência do TCE-MT

## Simple, fácil e eficiente.

Agora, o Portal da Transparência do Tribunal de Contas de Mato Grosso oferece informações estruturadas, de fácil navegação, que podem ser baixadas em diversos formatos. Além disso, conta com o Sistema Integrado de Gestão Pública (Sigesp-MT), que reúne em um só lugar os principais dados sobre o TCE-MT.

**Receitas, despesas, contratos,  
licitações, organograma,  
regimento interno, corpo deliberativo,  
ato normativos, atividades dos controles  
interno, externo, social e muito mais.**



Tribunal de Contas  
Mato Grosso  

---

TRIBUNAL DO CIDADÃO

#### CONSELHO EDITORIAL

##### Presidente

Ronaldo Ribeiro de Oliveira  
Conselheiro Substituto

##### Membros

Gustavo Coelho Deschamps  
Procurador de Contas do MPC-MT

Edicarlos Lima Silva  
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

Américo Corrêa  
Secretário de Comunicação Social

#### PRODUÇÃO EDITORIAL

Secretaria de Comunicação Social  
PubliContas: Editora do TCE-MT

##### Supervisão

Américo Corrêa  
Secretário de Comunicação Social

##### Edição

Nadja Vasques  
Coordenador de Imprensa

##### Apoio Jornalístico

Antônio Pacheco Peres  
Felipe de Albuquerque Augusto  
Josana Salles Abucarma

##### Edição e

Fechamento de Arquivo  
Doriane Miloch  
Coordenadora da PubliContas

##### Fotos

Thiago Bergamasco  
(Agência Phocus)

##### Coordenação de Publicidade

Monica Araujo Moreira Amaral

##### Capa

Rodrigo Canellas

##### Anúncios

Casa D'Ideias Propaganda e Marketing  
Boanerges Capistrano

##### Ilustrações dos Artigos

Fabiane Mello

##### Apoio

Solange Maria de Barros  
Revisão de Inglês

##### Ilustrações e Texturas

©Stockphotos

##### Revisão Gramatical

Doralice Jacomazi

## Identidade Institucional

### Negócio:

Controle da gestão dos recursos públicos.

### Missão:

Controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante orientação, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade.

### Visão:

Ser reconhecido como instituição essencial ao regime democrático, atuando pela melhoria da qualidade da gestão pública e no combate à corrupção e ao desperdício.

### Valores:

**Justiça:** Pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, coerência, impessoalidade e imparcialidade.

**Qualidade:** Atuar de forma ágil, tempestiva, efetiva, eficiente e eficaz, com base em padrões de excelência de gestão e de controle.

**Profissionalismo:** Atuar com base nos princípios e valores éticos e de forma independente, técnica, responsável, proativa, leal e comprometida com a identidade institucional e com o interesse público.

**Transparência:** Disponibilizar e comunicar tempestivamente, em linguagem clara e de fácil acesso, as ações, decisões e atos de gestão do TCE-MT, bem como as informações dos fiscalizados sob sua guarda, no interesse da sociedade.

**Consciência Cidadã:** Estimular o exercício da cidadania e do controle social da gestão pública.

## Expediente TCE-MT

### Tribunal Pleno

#### Presidente

Conselheiro Antonio Joaquim Morais Rodrigues Neto

#### Vice-Presidente

Conselheiro Valter Albano da Silva

#### Corregedor-Geral

Conselheiro José Carlos Novelli

#### Ouvidor-Geral

Conselheiro Waldir Júlio Teis

#### Integrantes

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto  
Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida  
Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

### 1ª Câmara

#### Presidente

Conselheiro Waldir Júlio Teis

#### Integrantes

Conselheiro José Carlos Novelli  
Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida  
Conselheiro Substituto Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira  
Conselheira Substituta Jaqueline Maria Jacobsen Marques  
Conselheiro Substituto Moises Maciel

### 2ª Câmara

#### Presidente

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

#### Integrantes

Conselheiro Valter Albano da Silva  
Conselheiro Interino Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira  
Conselheiro Substituto Luiz Henrique Moraes de Lima  
Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha  
Conselheiro Substituto João Batista Camargo Júnior

### Conselheiros Substitutos

Luiz Henrique Moraes de Lima  
Isaías Lopes da Cunha  
Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira  
João Batista Camargo Júnior  
Jaqueline Maria Jacobsen Marques  
Moises Maciel  
Ronaldo Ribeiro de Oliveira

### Ministério Público de Contas

#### Procurador-Geral

Getúlio Velasco Moreira Filho

#### Procurador-Geral Substituto

Alisson Carvalho de Alencar

#### Procuradores de Contas

Gustavo Coelho Deschamps  
William de Almeida Brito Júnior

Você curte. Você segue.  
Você se inscreve. Você se informa.

© 2014 TRIBUNAS



O TCE-MT está nas principais redes sociais  
com mais informações para você.

 @tceमतogrosso  /TCEMatoGrosso

 @TCEमतogrosso  /tceमतogrosso

[www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO

- 7 Cartas
- 7 Editorial

**8**

ENTREVISTA  
**MUDAMOS**

Tecnologia a serviço da democracia  
**Marlon Reis**  
*Advogado eleitoral*

**11 Sim, nós podemos!**  
**Antonio Joaquim**  
*Presidente do TCE-MT*

**14**

ENTREVISTA  
**Proposta da Atricon prevê criação de CNTC e mudanças na composição do Tribunal**  
**Valdecir Pascoal**  
*Presidente da Atricon*

**20**

**Avaliação operacional do transporte coletivo urbano em Cuiabá e Várzea Grande**  
**Lidiane Anjos Bortoluzzi**  
*Secretária de Controle Externo de Auditorias Operacionais do TCE-MT*

**22**

**GEO-Obras Cidadão: um instrumento de efetivação da cidadania**



**Evandro Aparecido dos Santos**  
*Auditor público externo da Secex de Obras e Serviços de Engenharia do TCE-MT*

**Emerson Augusto de Campos**  
*Secretário da Secex de Obras e Serviços de Engenharia do TCE-MT*



**26**

**Secretaria de Informações Estratégicas: a atividade de inteligência no TCE-MT**

**Victor Augusto Godoy**  
*Secretário de Informações Estratégicas do TCE-MT*

**27**

**Fórum Permanente de Estudos e Propostas sobre a Judicialização da Saúde**

**Ronaldo Ribeiro de Oliveira**  
*Conselheiro substituto junto à presidência do TCE-MT*

30

**RREO e RGF devem ser publicados na imprensa oficial**

**José Carlos Novelli**  
Conselheiro

39

**Concessão de RGA integra os limites da LRF**

**Valter Albano da Silva**  
Conselheiro

52

**Prestação de contas de diária pode ser feita por meio eletrônico**

**Waldir Júlio Teis**  
Conselheiro

60

**Despesas originadas por pagamento de URV devem atender a limite da LRF**

**Gonçalo Domingos de Campos Neto**  
Conselheiro

74

**TCE se posiciona sobre pagamento antecipado de transporte fluvial**

**Sérgio Ricardo de Almeida**  
Conselheiro

88

**Formas de concessão de licença-prêmio devem estar previstas em lei**

**Luiz Henrique Lima**  
Conselheiro Substituto

97

**Órgãos públicos podem conceder estágio remunerado a estudantes**

**Luiz Henrique Lima**  
Conselheiro Substituto

108

**Filiação de municípios a associações de Poderes depende de lei específica**

**Jaqueline Maria Jacobsen Marques**  
Conselheira Interina na época da decisão

120

**Estudo evolutivo do website do TCE-MT em face do planejamento estratégico**

*Evolutionary study of TCE-MT website based on strategic planning*

Natalina Namie Hirata Girata, Cristiano Maciel e Alexandre Martins dos Anjos

136

**A aposentadoria por invalidez permanente do servidor público e a proposta da reforma previdenciária**

*Permanent disability retirement and the proposal of social security reform*

Bruno Sá Freire Martins e Marco Aurelio Queiroz de Souza

145

**A reforma administrativa que queremos**

*The administrative reform we want*

Rafael Rodrigues Soares

149

**Gestão de processos: o uso da modelagem como ferramenta de melhoria no exame do índice constitucional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**

*Process management: the use of modeling as a tool for improvement in the examination of the constitutional index of maintenance and development of education*

Adriana Oyera Bonilha

162

**Os entendimentos divergentes sobre a composição das despesas com pessoal: a impossibilidade de comparar resultados**

*The divergent understandings regarding staff costs: the impossibility of comparing results*

Daves de Azevedo Cordova

169

**A singularidade do processo de controle externo nos Tribunais de Contas: similaridades e distinções com os processos civil e penal**

*The singularity of the external control process in the Courts of Accounts: similarities and distinctions with civil and criminal proceedings*

Luiz Henrique Lima



# Boletim de Jurisprudência

O Boletim de Jurisprudência é uma publicação eletrônica, atualizada mensalmente, que propicia o conhecimento e o acompanhamento das decisões de maior destaque do Tribunal de Contas de Mato Grosso.

No portal do TCE-MT estão disponíveis as versões mensais do Boletim e também a versão consolidada que possui enunciados de jurisprudência decorrentes dos entendimentos proferidos nas Câmaras e no Tribunal Pleno.

Faça seu cadastro no portal do TCE-MT e receba todo mês no seu e-mail.

Acesse...

[www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)



**Tribunal de Contas  
Mato Grosso**  
**TRIBUNAL DO CIDADÃO**

# Cartas

## Acervo Bibliotecário

Em nome da Biblioteca Ministro Moysés Vellinho do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, gostaria de agradecer o envio do exemplar da Revista Técnica do Tribunal de Contas do Mato Grosso nº 10, julho 2016.

Aproveito ainda para informar que a publicação já está sendo incluída no acervo, por ter grande relevância para a biblioteca e também para solicitar que, se possível, enviem as demais.

Desde já, agradeço a atenção.

### **Maria Fernanda Ferreira Soares**

*Biblioteca Ministro Moysés Vellinho (TCE-RS)  
Porto Alegre-RS*

Em nome da Biblioteca da União das Faculdades de Alta Floresta, mantenedora dos Cursos de Graduação em Administração, Ciências Contábeis, Direito, Pedagogia, Gestão em Agronegócio, Engenharia Civil e Enfermagem, temos a honra e a satisfação em agradecer a doação da Revista Tribunal de Contas Mato Grosso TCE, dezembro 2016, 11ª edição, que será de grande importância para o enriquecimento do acervo da Biblioteca.

Atenciosamente,

### **Biblioteca Rosmar Tobias**

*Faculdade de Direito de Alta Floresta (Fadaf)  
Alta Floresta-MT*

## PARA SE CORRESPONDER COM A REDAÇÃO

### **POR E-MAIL:**

[revistatecnica@tce.mt.gov.br](mailto:revistatecnica@tce.mt.gov.br)

### **POR CARTA:**

Revista Técnica do TCE-MT  
PubliContas: Editora do TCE-MT  
Secretaria de Comunicação Social  
Rua Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 – Centro  
Político Administrativo  
CEP: 78049-915 | Cuiabá-MT

Por motivo de espaço ou clareza, as mensagens e as cartas poderão ser publicadas resumidamente. Serão publicadas na edição seguinte à chegada da correspondência e antes do fechamento da edição.

# Editorial

A palavra do momento é crise. E quando pensamos em crise, sempre nos vem à mente algo ruim. Isso é natural, basta fazermos uma breve reflexão sobre a crise econômica e fiscal que assola o Estado brasileiro: desemprego, caos na saúde pública, aumento da criminalidade, atraso de salários de servidores ativos e aposentados, dentre outras várias mazelas sociais.

Por outro lado, em momentos de crise sempre surgem oportunidades de melhoria que talvez jamais seriam pensadas e colocadas em prática se a sociedade e os governos permanecessem navegando em águas tranquilas.

E foi no atual cenário de várias crises – política, institucional, fiscal, econômica, ética – que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) vislumbrou a necessidade de avanço no sistema e elaborou a Proposta de Emenda Constitucional nº 22/2017, que visa criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC) e alterar a composição das Cortes e os requisitos de acesso aos cargos de ministro e conselheiro.

Para melhor detalhar essa relevante iniciativa, a Revista Técnica do TCE-MT entrevistou o presidente da Atricon e conselheiro do TCE-PE, Valdecir Pascoal, grande entusiasta da causa.

Outra riquíssima entrevista que compõe esta 12ª edição foi feita com o idealizador da Lei da Ficha Limpa, ex-juiz e hoje advogado Marlon Reis. Nela o jurista explica como funciona o aplicativo “Mudamos”, excepcional ferramenta que possibilita o exercício da democracia por meio da assinatura de leis de iniciativa popular.

Destacamos também uma inovação no conteúdo da Revista: a inclusão de matérias técnicas escritas por servidores da Casa acerca de trabalhos realizados pelo TCE-MT. Vale a pena conferir!

Aproveitamos o ensejo para lembrar que o Conselho Editorial está sempre aberto para receber artigos científicos, sugestões e opiniões por meio do endereço eletrônico [revistatecnica@tce.mt.gov.br](mailto:revistatecnica@tce.mt.gov.br). Excelente leitura a todos!

### **Ronaldo Ribeiro de Oliveira**

*Conselheiro Substituto junto à Presidência do TCE-MT*

*Presidente do Conselho Editorial*



## Tecnologia a serviço da democracia

*Não é nada fácil aprovar um projeto de iniciativa popular no Brasil. O desafio começa com o grande número de assinaturas necessárias – 1% do eleitorado (algo próximo a 1,5 milhão de pessoas) –, distribuídas em pelo menos cinco estados, para que o projeto seja aceito pela Câmara dos Deputados. Mesmo que alguém consiga criar uma força-tarefa e coletar esse monte de assinaturas, ainda resta um problema: como verificar que os dados coletados são verídicos? Como garantir que não há fraudes?*

*Foi pensando nisso que o advogado eleitoral Marlon Reis e o advogado e especialista em tecnologia Ronaldo Lemos criaram uma solução prática que promete revolucionar a forma como se fazem projetos de iniciativa popular no Brasil: é o aplicativo Mudamos\*.*

*Ex-juiz do Tribunal de Justiça do Maranhão, Marlon Reis deixou o cargo em 2016 para se dedicar ao ativismo político. Além de relator da Lei da Ficha Limpa, foi também um dos fundadores do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e chegou a ser indicado pela Associação Brasileira dos Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais (Abramppe) para ministro do Superior Tribunal Federal (STF), em 2010.*

*Na entrevista a seguir, concedida por Marlon Reis, em Cuiabá, durante encontro nacional da Rede de Controle da Gestão Pública, realizado no TCE-MT, o leitor poderá entender melhor o caminho percorrido até o lançamento do aplicativo. E já fica convidado a participar.*

### **Revista Técnica – Como surgiu o aplicativo Mudamos?**

**Marlon Reis** – O Mudamos nasceu da observância prática das dificuldades presentes no processo de coleta de assinaturas para projetos de iniciativa popular. Eu estive às voltas com dois projetos, em um deles fui um dos prin-



Marlon Reis convida a sociedade para aderir ao aplicativo

cipais líderes, que é o da Lei da Ficha Limpa, mas também havia participado do processo de conquista da lei de compra de voto na década de 90. Todas essas dificuldades nos levaram a pensar em maneiras de facilitar a coleta de assinaturas, até que no começo do ano passado me veio essa ideia, que poderia

haver um instrumento eletrônico, um aplicativo, para smarthpone, que pudesse fazer essa coleta validamente. Então eu apresentei a proposta ao Ronaldo Lemos, do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro, que elaborou o aplicativo.

**RT – Além de coletar assinaturas, o aplicativo permite também ao cidadão apresentar um projeto de lei de iniciativa popular?**

**MR –** Ele é para coleta de assinaturas, mas a sociedade também pode apresentar projetos ao Mudamos. Só que há um conselho gestor, um conselho de transparência do aplicativo, que vai selecionar projetos, porque alguns podem não estar de acordo com a técnica legislativa e outros podem não ser capazes de mobilizar. Então os projetos têm que ser bons, têm que ser constitucionais, e também têm que ser capazes de chamar atenção da sociedade, senão não se coleta as assinaturas.

**RT – E já existe um projeto de iniciativa popular que preencha todos esses critérios?**

**MR –** Sim, nós já temos. No dispositivo já está o projeto ‘Voto Limpo’. O objetivo é permitir a cassação de políticos que comprem apoio político. Essa prática é tão comum quanto a compra de votos, mas é pouco observada. Pagar líderes para mercenariamente obter o apoio deles.

**RT – Nos moldes do Mensalão?**

**MR –** Exato, pagar líderes comunitários, líderes políticos locais, pra eles apoiarem politicamente um candidato em troca de dinheiro. Esse é o primeiro projeto e já temos quase 100 mil assinaturas para ele.

**RT – Quantas assinaturas são necessárias?**

**MR –** Precisamos de 1% do eleitorado brasileiro, que corresponde a 1,5 milhão de pessoas aproximadamente hoje. O aplicativo tinha, até antes do programa do Bial (o advogado deu entrevista ao jornalista Pedro Bial, da Globo, que foi ao ar dia 19 de maio) 400 mil downloads sem nenhum tipo de divulgação. Só no boca a boca e também as pessoas utilizando as redes sociais para voluntariamente difundir, não sei como estão os números atuais após o programa. Mas imagino que tenha expandido bastante.

**RT – E a ideia é essa, continuar expandindo?**

**MR –** Sim, nós temos a expectativa de muitos milhões de brasileiros usuários normais, frequentes do aplicativo. Por que eu falo frequente? Porque o aplicativo não serve só para leis federais, mas também para leis estaduais e até municipais. A Câmara Municipal de João Pessoa, na Paraíba, foi a primeira a aceitar o uso oficial do Mudamos. Então lá já é possível coletar assinaturas para leis de iniciativa popular, de âmbito municipal. É muito interessante. Isso vai trazer um nível de engajamento para as pessoas, que podem com frequência entrar no aplicativo, ver que projetos estão prontos para serem assinados no âmbito federal, estadual ou municipal, e escolher qual daqueles elas gostariam de assinar.

**RT – Essa é uma forma de estimular na população o controle social?**

**MR –** Com certeza, de várias maneiras. Primeiro, ensina a prática democrática, estimula a prática democrática. Porque a base do controle é a democracia. Onde há democracia plena, não há desvio, porque existe todo um sistema de controle da própria sociedade. Além disso, estimula que a sociedade seja ouvida pelos órgãos. Os órgãos aprendem a ouvir melhor a sociedade, já que cria um mecanismo de manifestação direta povo – congresso. Isso pode também influenciar os demais Poderes. E, por fim, permite que o povo faça novas leis de controle. Por exemplo, a Lei da Ficha Limpa foi feita por iniciativa do próprio povo. E muitos dizem que nem existiria se não fosse assim. Permite que a própria sociedade decida por novos mecanismos de controle, que não haviam sido antes pensados pelo legislador.

**RT – O aplicativo também deve tornar mais rápida a coleta das assinaturas.**

**MR –** Para a Lei da Ficha Limpa, nós gastamos dois anos coletando assinaturas no Brasil inteiro, uma a uma, no papel. As pessoas não tinham título de eleitor em mãos e por isso não podiam assinar, precisava desse dado. Já o aplicativo resolveu tudo isso.

“ Onde há democracia plena, não há desvio, porque existe todo um sistema de controle da própria sociedade ”

**RT – Como é possível garantir a autenticidade dessas assinaturas?**

**MR –** Primeiro precisa que uma série de dados *batam*, coincidam. Significa que a pessoa precisa ter o domínio das informações pessoais do usuário. Em segundo lugar existem os processos de validação, um deles estabelece que você não consegue ter o mesmo eleitor usando mais de um celular para assinar o projeto, porque o sistema bloqueia. Então não é útil para alguém simplesmente se passar por outra pessoa para deixar uma assinatura lá. Se ele pudesse fraudar em massa, mas ele não consegue, porque precisaria ter milhões de celulares diferentes para fazer isso. Além disso existe uma validação por mensagem via celular, que vincula o aparelho ao aplicativo, e tudo isso feito com uma tecnologia chamada *blockchain*, que é a mesma utilizada por muitos bancos pra fazer os seus aplicativos. É a tecnologia mais segura do mundo, que foi desenvolvida justamente para dar suporte a uma moeda eletrônica, que é o *bitcoin*. Ela é uma ferramenta tão segura que permite a existência de uma moeda eletrônica, a primeira moeda eletrônica existente, é a *bitcoin*, para evitar fraudes, desvios, desses valores. É uma moeda já de uso bastante frequente, e totalmente segura e a tecnologia utilizada para desenvolver a *bitcoin* é a *blockchain*, a mesma que nós usamos.

**RT – O Mudamos foi inspirado em algum sistema similar ou se trata de uma novidade?**

**MR –** É uma novidade no mundo. É o primeiro aplicativo do mundo para coleta de assinaturas da iniciativa popular. Existem poucos países com uso avançado da iniciativa popular. O mais clássico, que é onde surgiu a iniciativa popular, é a Suíça. Entretanto lá, em alguns cantões, a manifestação da iniciativa popular ocorre em praça pública até hoje. Porque é um país muito pequeno, já os Estados Unidos não preveem iniciativa popular de leis federais, só alguns estados têm a iniciativa popular de leis estaduais. Por isso o Brasil é a maior democracia do mundo que tem uma iniciativa popular de projeto de lei e é por isso que temos o privilégio de dar exemplo para o planeta, de ter uma ferramenta eletrônica em que o cidadão pode dizer o que ele quer que seja legislado, sobre o que ele quer que os legisladores se empenhem no debate e na votação no parlamento.

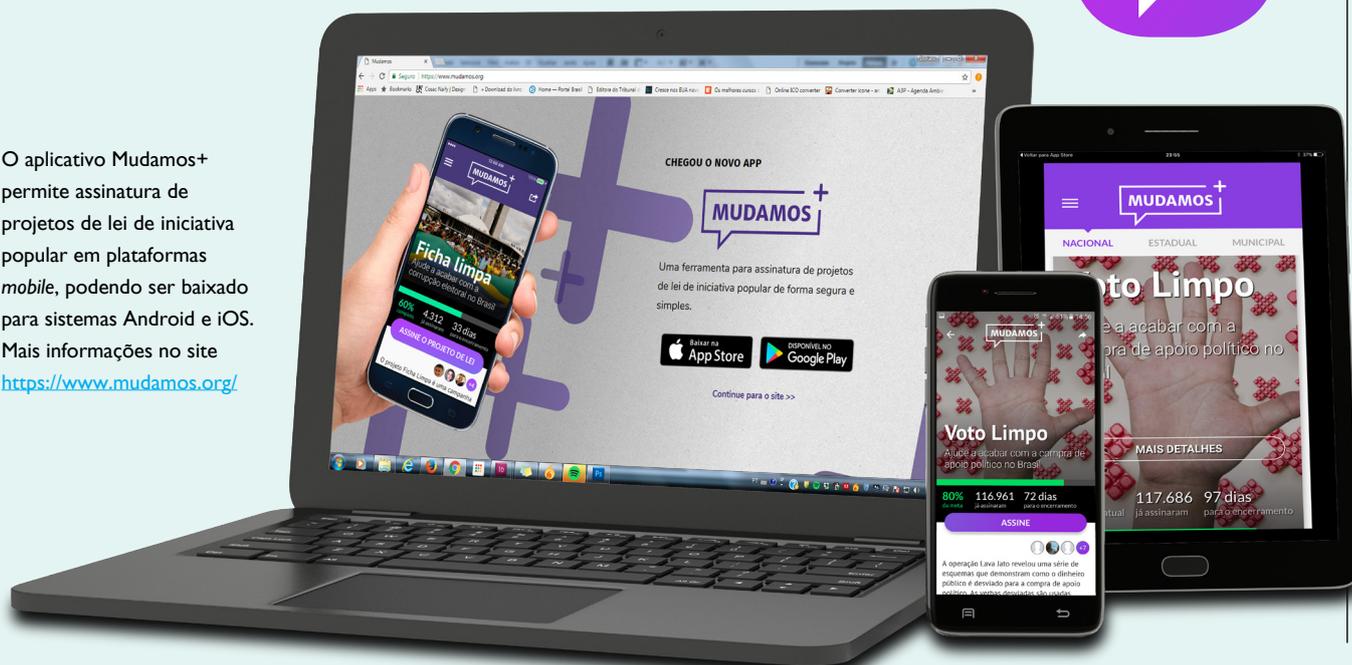
**RT – Como garantir o trâmite desse processo se por acaso ele contrariar o interesse dos legisladores?**

**MR –** A garantia pode ser dada com a história, a Lei da Ficha Limpa. A Lei da Ficha Limpa feria os interesses da maioria dos congressistas, ela jamais existiria

“ Por isso o Brasil é a maior democracia do mundo que tem uma iniciativa popular de projeto de lei e é por isso que temos o privilégio de dar exemplo para o planeta, de ter uma ferramenta eletrônica em que o cidadão pode dizer o que ele quer que seja legislado, sobre o que ele quer que os legisladores se empenhem no debate e na votação no parlamento ”



O aplicativo Mudamos+ permite assinatura de projetos de lei de iniciativa popular em plataformas *mobile*, podendo ser baixado para sistemas Android e iOS. Mais informações no site <https://www.mudamos.org/>



se não fosse pela via da iniciativa popular, porque eles sabem que as pessoas que subscreveram vão cobrar, e depois vem o apoio da sociedade, então a iniciativa popular é uma forma de pressão cívica sobre o parlamento para fazer com que ele vote matérias que ele jamais votaria. Só vale a pena se for assim. Se fosse um projeto qualquer, que o Congresso já votaria de qualquer forma, não interessaria, porque assim já tem milhares de projetos em andamento. A iniciativa popular é feita para a introdução do debate no Legislativo de matérias que o Congresso não quis espontaneamente legislar.

**RT – Alguém no Congresso terá que assumir o trâmite desse projeto?**

**MR** – Não, esse é outro problema que está resolvido pelo Mudamos. A Constituição garante a tramitação de projetos de lei subscritos por 1% dos eleitores. Então no momento que nós mostramos que esse aplicativo demonstra quem são os eleitores que estão assinando, nós já temos a tramitação sem deputado e sem senador. Vai direto para a comissão e vai tramitar como qualquer projeto de lei, com algumas características especiais, por ser de iniciativa popular, mas sem precisar de subscrição de nenhum deputado nem senador. Essa é grande diferença. É o povo falando diretamente ao parlamento, sem intermediários.

**RT – Gostaria de acrescentar alguma informação?**

**MR** – Eu gostaria que fosse destacado o seguinte: eu faço um pedido para que o eleitor cumpra três etapas de inserção nesse novo universo cívico, que é o Mudamos. Primeiro baixe o aplicativo. Segundo, faça o cadastro, o cadastramento é simples, é rápido, e totalmente seguro, pode ser feito em menos de um minuto, e depois vote no primeiro projeto que já está lá, que é um projeto piloto, que é o projeto Voto Limpo. A partir desse momento ele estará integrado a uma comunidade cívica online sem precedentes no mundo. É um convite que eu deixo a todos.

## Sim, nós podemos!

Nas palestras em eventos do Programa Consciência Cidadã, que o TCE-MT realiza há mais de 10 anos, tenho defendido a ideia de que mudança concreta e transformação efetiva somente ocorrem quando o cidadão pratica pelo menos quatro verbos: participar, mobilizar, atuar e fiscalizar. É certo que se trata de um grande desafio nacional. Estamos falando de fazer aflorar a cidadania plena, com o cidadão exercendo ativamente os direitos e deveres civis, políticos e sociais.

Esse é um processo educativo de assimilação individual, porém com resultados no campo coletivo. De nada adianta querer mudar o mundo se não é capaz de mudar a sua visão e seu comportamento. O ponto de partida é a informação, o acesso à informação. Porque é impossível ser indiferente às mazelas que assolam o país. Depois, a disponibilidade de mecanismos que permitem a participação. Eles estimulam a mobilização e, conseqüentemente, a atuação. O ciclo se fecha com a fiscalização.

Sou testemunha, com entusiasmo, de que estamos caminhando para esse novo estágio de sociedade. O sentimento de engajamento é cada vez mais latente. E fico ainda mais otimista com esse instrumento democrático que é o aplicativo Mudamos+, para agilizar os projetos de iniciativa popular. Temos que estimular o seu uso tanto na esfera federal e estadual quanto no plano municipal, onde as coisas realmente acontecem.

A tecnologia como instrumento para operacionalizar a democracia. Isso é muito bom. A tecnologia facilita o engajamento, torna mais ágil a mobilização. Propicia a sonhada democracia participativa, como evolução da democracia representativa. Cada um no seu cada qual, porém agindo coletivamente, pode-se realmente fazer a diferença. Por isso motiva-me e inspira tanto o slogan do ex-presidente americano Barack Obama. Sim, nós podemos!

**Antonio Joaquim**

*Presidente do TCE-MT*





# Diário Oficial de Contas



# Transparência e respeito ao meio ambiente.

Desde outubro de 2012 o Tribunal de Contas de Mato Grosso utiliza o Diário Oficial de Contas (DOC) para publicar os atos administrativos do órgão e das organizações públicas fiscalizadas.

O DOC é um sistema eletrônico que foi desenvolvido com foco na transparência, redução de custos, celeridade na divulgação de atos de gestão e recebeu reconhecimento internacional com a conquista da certificação ISO 9001.

acesse... [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

**TRIBUNAL DO CIDADÃO**



## Proposta da Atricon prevê criação de CNTC e mudanças na composição do Tribunal



Valdecir Pascoal explica que a criação do Conselho é bandeira antiga da Atricon

*Antiga bandeira da Atricon, a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas está mais próxima de se tornar realidade. Um Projeto de Emenda Constitucional em trâmite no Congresso, além de criar o conselho com foco no aprimoramento institucional do sistema Tribunais de Contas – nos moldes do Conselho Nacional de Jus-*

*tiça –, ainda prevê mudança na composição das Cortes, tornando-as mais democráticas, com a ampliação da participação dos membros das carreiras técnicas e dos conselheiros substitutos. Confira na entrevista concedida pelo presidente da Atricon à revista do TCE-MT, Valdecir Pascoal, as novidades previstas na PEC.*

**RT – A Atricon propôs ao Congresso Nacional o texto de uma nova PEC para criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e também mudanças na composição destes órgãos. O senhor pode detalhar a proposta?**

**Valdecir Pascoal** – Antes de tudo, é preciso dizer que a criação de um Conselho Nacional para os Tribunais de Contas é uma bandeira antiga da Atricon. A criação de um Conselho Nacional está em estreita consonância com os esforços empreendidos pela Atricon, desde a gestão do conselheiro Antonio Joaquim, no aprimoramento institucional do sistema Tribunais de Contas.

O texto base da PEC que levamos ao Congresso Nacional prevê não apenas a criação deste conselho, mas o estabelecimento de novas regras de composição dos Tribunais de Contas. O CNTC, em primeiro lugar, terá quatro atribuições básicas: **a)** processar e responsabilizar os membros dos Tribunais de Contas (ministros, conselheiros e seus substitutos) por irregularidades e desvios éticos; **b)** fiscalizar os atos de gestão administrativa e financeira dos Tribunais; **c)** estabelecer metas nacionais de desempenho; e **d)** dar transparência máxima, por meio de um portal na internet, aos atos de gestão e da fiscalização exercida pelos Tribunais.

“ *Seu impacto sobre as contas públicas será pequeno, já que funcionará no TCU, não haverá remuneração para seus integrantes e o custeio de eventuais deslocamentos será feito pelas entidades nele representadas. As sessões acontecerão em ambiente virtual, preferencialmente* ”

Além disso, o CNTC terá uma câmara com a função de uniformizar a jurisprudência sobre temas de repercussão nacional. Seu impacto sobre as contas públicas será pequeno, já que funcionará no TCU, não haverá remuneração para seus integrantes e o custeio de eventuais deslocamentos será feito pelas entidades nele representadas. As sessões acontecerão em ambiente virtual, preferencialmente.

Quanto à composição, nossa proposta é garantir a maioria das vagas nos Tribunais de Contas, incluindo TCU, para as carreiras técnicas, ampliando as indicações dos membros substitutos (ministros e conselheiros substitutos). Indicados

pelo Legislativo, terão de ter passado por uma quarentena de três anos antes da nomeação para o Tribunal de Contas. Não poderão ter sido condenados judicialmente, mesmo em primeira instância, nem ter tido contas reprovadas. Deverão ter graduação nas áreas jurídica, contábil, econômica e financeira ou de administração pública. Por fim, será preciso maioria absoluta para aprovação do nome indicado. É importante dizer que não podemos, sob pretexto algum, discriminar aqueles membros que são indicados pelo Legislativo. Nosso objetivo, com tudo isso, é blindar os Tribunais de Contas de indicações que atendam a propósitos político-partidários ou que deixem de observar os requisitos de idoneidade, experiência e conhecimento técnico.

**RT – Em que essa proposta se diferencia das outras que já tramitam no Congresso Nacional sobre o mesmo tema, como a PEC 329?**

**VP –** A proposta que apresentamos traz uma composição para o CNTC bem avançada, que inclui a presença de um representante de cada uma das carreiras técnicas dos Tribunais de Contas (membro substituto e procurador de contas) e da OAB e dois cidadãos, além de dois ministros do TCU e quatro conselheiros. Esse modelo permite a equidistância necessária para tornar efetivo o controle disciplinar e administrativo-financeiro dos Tribunais. Quanto aos custos, a proposta terá pouco impacto fiscal, pois as despesas irão ser rateadas pelas entidades representadas no conselho.

É verdade que a PEC 329 apresenta pontos válidos, como a garantia da autonomia dos Ministérios Públicos de Contas – apesar de ser um aspecto que certamente onerará os orçamentos federal e estaduais, mas, em minha opinião, a questão dos custos não deva ser encarada como um dogma, sob pena de invalidar aspectos importantes de qualquer proposta. No entanto, discordamos quanto a inserir os Tribunais de Contas no CNJ. Além de ser manifestamente inconstitucional, por afronta aos princípios constitucionais da separação dos Poderes e autonomia, os membros do CNJ não

estariam habilitados para exercer atribuições, por exemplo, sobre o desempenho dos Tribunais de Contas, pois não têm qualquer experiência em processo de contas e desconhecem a realidade do controle externo. Há ainda uma incongruência insuperável neste ponto: o CNJ, que é, segundo o STF, o controle interno do Poder Judiciário, fiscalizaria o TCU, enquanto que o TCU também fiscalizaria, por força do artigo 71, II, da CF, a gestão do CNJ?

**RT – A Atricon tem priorizado seus esforços no aprimoramento institucional do sistema. Esse momento de crise institucional é também uma oportunidade de aperfeiçoamentos no controle externo brasileiro?**

**VP –** Sem dúvidas. É com esse espírito que a Atricon encara a crise que estamos atravessando. Reconhecemos a necessidade de aperfeiçoamentos, por exemplo, no modelo de composição, que já é avançado, se compararmos com o do STF, em que todos os ministros são indicados pelo presidente da República. Também reconhecemos que é fundamental estabelecer um “controle do controle”, ou seja, uma instância que funcione para disciplinar, organizar e uniformizar práticas, procedimentos e interpretações que, atualmente, podem diferir em cada Tribunal de Contas.

Internamente, a Atricon estuda essas medidas há muitos anos. São questões complexas, que certamente provocarão um debate profundo, não só dentro do sistema e com o parlamento, mas com toda a sociedade. Não poderíamos perder essa oportunidade, sob pena de cair em descrédito com a população, que, malgrado confie nos Tribunais de Contas, conforme revelou a pesquisa feita pela CNI e pelo Ibope em 2016, exige mudanças no modelo, especialmente aquelas que transformem os Tribunais de Contas numa instituição exemplar, efetiva e sem qualquer interferência política. O texto que estamos propondo é, sem dúvidas, equilibrado e muito avançado. O debate está posto e quaisquer aperfeiçoamentos à nossa proposta poderão ser feitos no parlamento.

**RT – A Atricon fará uma nova aplicação do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) em 2017. Quais as novidades da ferramenta em relação à aplicação de 2015?**

**VP –** Em 2017, com a recente adesão do TCU, pela primeira vez o Marco de Medição de Desempenho será aplicado em todos os 34 Tribunais de Contas do Brasil. Teremos ainda a inclusão de indicadores referentes à qualidade da fiscalização nas despesas com educação e das obras públicas e uma dimensão relativa ao controle das receitas e das renúncias de receitas. Como em 2015, serão 17 comissões de garantia da qualidade, que irão certificar a autoaplicação da ferramenta em cada Tribunal. A novidade é que teremos participação massiva dos membros substitutos: será um para cada comissão de garantia. Além disso, a aplicação de 2017 nos permitirá avaliar, em comparação com os dados levantados em 2015, a evolução de desempenho dos Tribunais em várias áreas de sua atuação.

**RT – O conselheiro Valter Albano, vice-presidente da Atricon, está responsável pela elaboração do planejamento estratégico da associação para o quinquênio 2018-2023. Como está sendo pensado esse novo planejamento?**

Tenho plena confiança no excelente trabalho conduzido pelo vice-presidente Valter Albano e sua equipe para a elaboração do novo planejamento estratégico. Neste momento, o conselheiro Albano está percorrendo todos os 34 Tribunais de Contas do país para colher sugestões, debater possíveis aprimoramentos, avaliar fraquezas e virtudes, com propósito de subsidiar a elaboração do planejamento estratégico da Atricon. O novo instrumento será construído a partir do Balanced Scorecard (BSB), uma metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida por professores da Universidade de Harvard, alinhada portanto com o que há de mais avançado na área de planejamento. É um trabalho hercúleo, que envolve muito diálogo e visão de futuro e está em ótimas mãos.

# De onde você estiver



# ...e no seu tempo

## Ensino a Distância TCE-MT

**3.857**  
inscritos  
em  
2016

**+ de  
4 mil**  
vagas para  
2017

**Estúdio  
novo para  
gravação das  
videoaulas**

### Cursos programados para 2017:

- Fiscalização de contratos administrativos
- Cidadania e Controle Social
- Preços de referência em compras públicas
- Treinamento do sistema Geo-Obras
- Tomada de contas especial
- Formalização de contratos administrativos
- Português



Acesse  
[www.ead.tce.mt.gov.br](http://www.ead.tce.mt.gov.br)  
e participe!



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO





*Trabalhos  
Técnicos*

# Avaliação operacional do transporte coletivo urbano em Cuiabá e Várzea Grande



**Lidiane Anjos Bortoluzzi**  
Secretária de Controle Externo de Auditorias Operacionais do TCE-MT  
lidianes@tce.mt.gov.br

Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), 2006. Auditora pública externa do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) desde 2006. MPA em Direito do Estado e a Administração Pública, com ênfase em Controle Externo pela Fundação Getúlio Vargas (2011), em Gestão da Administração Pública (2008) e em Direito em Administração Pública pela Universidade Castelo Branco e Cátedra Unesco (2009).

A auditoria operacional tem a finalidade de avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de programas e atividades governamentais. Consiste em identificar se há o alcance dos objetivos de ações e programas e, por meio de recomendações, melhorar o desempenho e aumentar o êxito da atuação governamental.

Em 2016 o Tribunal de Contas de Mato Grosso realizou uma auditoria operacional no Transporte Coletivo Urbano em Cuiabá e Várzea Grande, para evidenciar as principais fragilidades que afetam a qualidade desse serviço público nos dois municípios, recomendando ações para a sua melhoria.

O escopo da auditoria abrangeu o sistema de Transporte Coletivo Urbano operado por meio de concessão, localizado em Cuiabá e Várzea Grande. Na oportunidade da realização da auditoria, em Cuiabá, o sistema de transporte público era operado por três empresas concessionárias e uma permissionária, com um total de 84 linhas e uma frota de 411 veículos, com idade média de 5,53 anos. Já em Várzea Grande, era operado por uma única empresa concessionária, com um total de 28 linhas e uma frota de 80 veículos, com idade média de 5,56 anos.

O Regulamento do Serviço de Transporte Municipal de Cuiabá e Várzea Grande define como dever da administração pública o gerenciamento e o acompanhamento da infraestrutura dos pontos de parada e dos terminais de ônibus como forma de exercer a organização dos serviços de transporte coletivo

urbano. Ainda, cabe aos gestores a fiscalização das obrigações contratuais, incluindo aquelas previstas no edital de licitação da concessão pública.

Em que pese as obrigações do poder público, a auditoria identificou fragilidades na fiscalização do serviço executado pelas concessionárias. Foi verificada a inadequação da frota às exigências contratuais, inexecução de obrigações previstas em edital e em contrato de concessão, e fragilidades nas medidas adotadas pelo município para elevar a qualidade do serviço prestado.

Em um cenário em que a tarifa de ônibus desses dois municípios se situa entre as cinco mais caras do país, constatou-se condições inadequadas de conforto, segurança, limpeza e conservação nos terminais e nos pontos de parada.

Em Cuiabá, considerando o déficit de 500 abrigos<sup>1</sup>, desde o início da concessão até 2016, as empresas concessionárias deixaram de aplicar R\$ 1,5 milhão na infraestrutura dos pontos de parada.

Ainda, identificou-se uma baixa efetividade da fiscalização exercida sobre a execução das concessões, uma vez que menos de 1% das multas aplicadas em razão do não cumprimento das obrigações contratuais e legais são, de fato, pagas.

Em Várzea Grande, constatou-se que sequer existiu atuação do poder público nesse sentido. Foi constatada ausência de fiscalização sobre a execução do contrato de concessão do transporte coletivo urbano. Como efeito, 83% dos 400 usuários entrevistados avaliaram como ruim ou péssimo o grau de conforto dos ônibus.

Como causas para o panorama atual do transporte coletivo urbano, foram reveladas a falta de investimento na infraestrutura do transporte coletivo urbano e a ausência de parcerias com o órgão estadual de segurança pública. Também como causa, tem-se a tomada de decisão dos gestores sem o conhecimento sistematizado das reclamações, denúncias e sugestões dos usuários, bem como sem a



O cidadão pode acessar o livro digital com o resumo do relatório pelo link <<http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/RelAuditOpeTransporteCBA-VG/index.html>>

<sup>1</sup> Pontos de parada com cobertura.



Fotos: Equipe de auditoria do TCE-MT

Nas fotos acima, duas das precariedades no atendimento do serviço prestado à população. Ponto de parada sem abrigo e sem sinalização e a superlotação no Terminal André Maggi

aferação de indicadores de qualidade.

No que se refere à gestão do transporte público, uma das diretrizes determinadas pelo Plano Nacional de Mobilidade Urbana trata da criação de metas de atendimento e universalização da oferta, que devem ser monitoradas de forma permanente. Essas metas e indicadores visam conferir impessoalidade, agilidade e efetividade às ações executadas.

De igual modo, o Plano Nacional exige a definição dos incentivos e das penalidades aplicáveis vinculadas à consecução ou não das metas previstas.

Por outro lado, o acompanhamento do desempenho das empresas que prestam o serviço de transporte coletivo foi considerado insuficiente: os municípios avaliados não têm amplo acesso aos dados operacionais e financeiros do serviço concedido e não avaliam a integridade dos dados gerados no sistema de transporte.

As causas para essas deficiências vão desde a falta de estrutura tecnológica e de recursos humanos nos órgãos respon-

sáveis à ausência de avaliação da integridade e fidedignidade dos dados. Desse modo, o risco de aprovação de tarifas que não refletem os custos reais do sistema de transporte coletivo urbano é um efeito do panorama detectado.

Em que pese a realidade exposta, em Cuiabá, foram identificados avanços na gestão do transporte coletivo urbano. A implementação da Central de Operação e Monitoramento da frota de veículos, em fase inicial na

ocasião do trabalho, permitirá a fiscalização do grau de cumprimento das viagens programadas pelo órgão gestor.

A partir do cenário constatado pela auditoria, foram propostas recomendações com o intuito de corrigir os problemas identificados e contribuir para a melhoria do transporte público coletivo ofertado em Cuiabá e Várzea Grande.

Essas recomendações foram acatadas pelo Tribunal Pleno do TCE-MT, determinando-se, ao Executivo municipal, a elaboração de plano de ação com o fim de atender às recomendações e sanear as fragilidades encontradas.

Nesses planos de ação, as prefeituras deverão apresentar as providências para se garantir a fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e a avaliação do desempenho das empresas concessionárias de transporte. No mesmo sentido, deverão demonstrar as providências para assegurar o amplo e tempestivo acesso aos dados operacionais e financeiros dessas empresas.

O aprimoramento dos instrumentos utilizados para gerenciamento da oferta de transporte – uso de dados atualizados, confiáveis e representativos da demanda

– e a estruturação adequada da agência reguladora municipal e das secretarias responsáveis pelo transporte urbano também terão que ser considerados nos planos de ação dos municípios avaliados.

De modo semelhante, a adequação da infraestrutura dos pontos de parada e dos terminais de ônibus, de forma a garantir acessibilidade, segurança e conforto aos usuários figuram entre as recomendações a serem implementadas pelos municípios. No quesito segurança do usuário do transporte municipal, o Executivo municipal deverá buscar a cooperação com o órgão estadual de segurança pública.

Ainda, a Prefeitura de Cuiabá terá a obrigação de identificar, de forma objetiva e transparente, a aplicação dos recursos destinados ao Fundo Municipal de Trânsito e Transporte do município.

Destaca-se, por fim, que o plano de ação a ser encaminhado por cada um dos municípios avaliados, além da descrição detalhada das providências, deverá indicar os responsáveis e os prazos de execução dessas medidas. Para assegurar a efetividade dos resultados da auditoria operacional, o TCE-MT realizará monitoramento das medidas adotadas por Cuiabá e Várzea Grande.

Um dos exemplos de prejuízo ao sistema de transporte foi a identificação de **39 cartões** utilizados irregularmente, após o óbito do beneficiário, totalizando **7.941 passagens** nos últimos cinco anos.



# GEO-Obras Cidadão: um instrumento de efetivação da cidadania



**Evandro Aparecido dos Santos**

Auditor público externo da Secex de Obras e Serviços de Engenharia do TCE-MT  
evandroa@tce.mt.gov.br

Graduado em Biologia pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS - 2002); Especialista em Gestão Ambiental pela Universidade do Paraná (Unipar - 2004); *Master Business Administration* (MBA) em Administração Pública pelo Centro de Pós-Graduação e Capacitação de Mato Grosso (CEPEC-MT - 2016); Graduando em Direito pelo Instituto Cuiabá de Ensino e Cultura (Icec). Já ocupou os cargos de auditor estadual de Controle Externo do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, onde ocupou a função de supervisor de Normas e Jurisprudência e Técnico Administrativo na 9ª Circunscrição Judiciária Militar da Justiça Militar da União, onde exerceu a função de supervisor de Compras e Licitações.

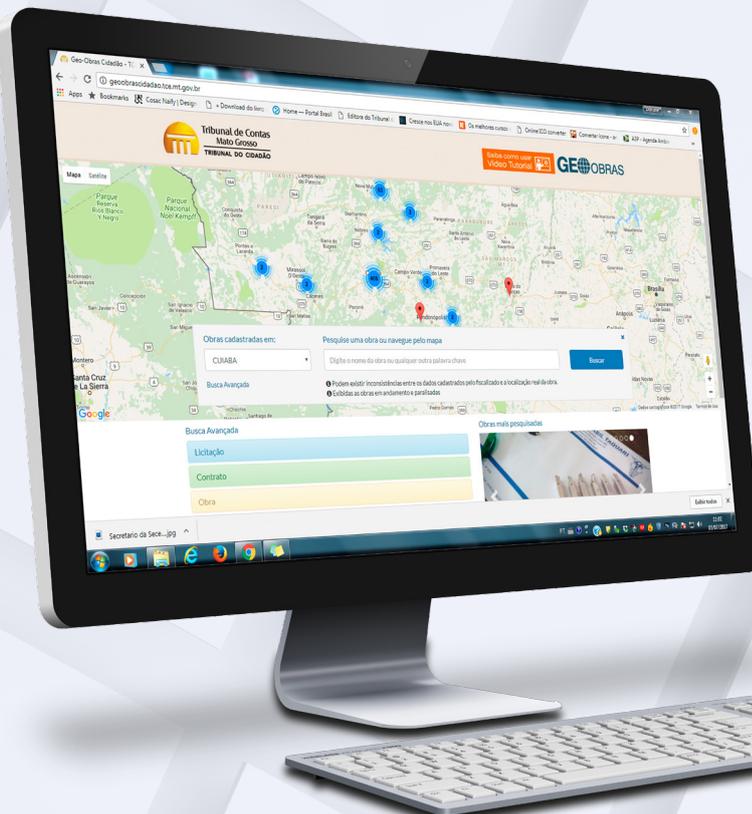
A cidadania só pode ser exercida de maneira efetiva quando o cidadão tem ao seu alcance condições, instrumentos e informações que sejam tempestivas, adequadas e suficientes, de modo que esse ator social possa orientar as suas atitudes e assim, de fato, influenciar positivamente o ambiente social em que vive. Sem essas condicionantes, não há como exercer esse fundamento constitucional esculpido no art. 1º, inciso II da Lei Maior, uma vez que não há cidadania, quando não há meios de se obter as informações necessárias ao seu exercício.

Com este pensamento, é que o Tribunal de Contas de Mato Grosso, o *Tribunal do cidadão*, desenvolveu o Sistema GEO-Obras Cidadão, instrumento orientado à promoção da gestão pública

transparente e à prática democrática de estímulo ao exercício da cidadania.

O Sistema GEO-Obras Cidadão é uma instrumento de cidadania porque oferece um rol diversificado de informações, tempestivas, adequadas e suficientes, referentes à contratação e execução de obras e serviços de engenharia por meio da administração direta, autárquica, fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta e indiretamente pelo Estado e municípios de Mato Grosso.

Registra-se, por ser oportuno, que as unidades gestoras supra descritas devem informar ao Tribunal de Contas e, conseqüentemente, à sociedade, as informações em estrita observância a prazos re-



O cidadão pode acessar o sistema pelo link <<http://geobrascidadao.tce.mt.gov.br/>>. Utilizá-lo é fácil e se houver dúvidas, basta assistir ao tutorial

gulamentados em resolução normativa, sob pena de multa, para que se tenha informação útil ao controle social, de modo a garantir que o cidadão tenha condições fáticas de acompanhar, de contribuir, de fiscalizar a Administração Pública.

Assim sendo, por meio desse sistema, o cidadão tem acesso às informações decorrentes de:

- a. licitação:** descrição do objeto, fonte dos recursos, data de abertura das propostas/julgamento, regras de participação na licitação, vedações, e resultado com a indicação da empresa e respectiva proposta vencedora, adjudicação e homologação da licitante vencedora;
- b. contrato:** instrumento contratual e publicação do extrato; termos aditivos e publicações do extratos; indicação do fiscal da obra e do engenheiro ou arquiteto responsável pela execução;
- c. execução contratual, ou seja, referente à execução da obra ou do serviço de engenharia:** data da ordem de início dos serviços; medições, inclusive às planilhas e às fotografias que atestam a realização do serviço medido; eventuais atrasos, paralisações e recomenços; eventuais alterações no cronograma físico-financeiro; recebimento provisório e definitivo;
- d. projetos:** conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra ou serviço a ser executado.

Salienta-se, ainda, que o cidadão, quando da utilização do GEO-Obras Cidadão, pode valer-se dos mais diversos sistemas de buscas, seja por meio de navegação em mapa, seja por meio de filtros e buscas avançadas, instrumentos que facilitam, sobremaneira, o acesso à informação desejada.

De posse dessas informações, por meio da aba “fiscalize” do Sistema GEO-Obras Cidadão, o cidadão pode exercer, materialmente, o controle social, informando à ouvidoria desta Casa as possíveis irregularidades que tenha detectado, por meio do

envio de informações, documentos e fotos.

No entanto, ressalta-se que o Sistema GEO-Obras não serve apenas para informar irregularidades ao Tribunal de Contas do Estado, uma vez que as informações, tempestivas, adequadas e suficientes contidas nesse sistema podem e devem ser utilizadas para informar irregularidades ao Tribunal de Contas da União, por exemplo, quando se tratar da aplicação de recursos federais; bem como informar irregularidades ao Ministério Público Estadual, à Delegacia Fazendária, à Secretaria de Meio Ambiente, quando diante de situações que possam configurar crimes.

O Sistema GEO-Obras Cidadão pode, até mesmo, dotar o cidadão de informações de modo que ele possa fazer sugestões, críticas ou denúncias ao próprio responsável pela obra, por meio da respectiva ouvidoria do ente municipal ou estadual, contribuindo sobremaneira com a melhoria da gestão pública.

Todavia, é desejável que a comunicação de irregularidade esteja acompanhada dos indícios dos atos ou fatos tidos como irregulares e, quando possível, de provas que indiquem a existência das irregularidades ou ilegalidades praticadas.

Assim sendo, verifica-se que é fundamental, condição essencial para o exercício do controle externo, que o cidadão, ao utilizar a ferramenta de comunicação de irregularidade contida no Sistema GEO-Obras, ofereça ao Tri-

bunal de Contas elementos, indícios e provas que favoreçam a apuração dos fatos pela equipe técnica. Para isso, há no sistema campos específicos para inserção de imagens e documentos em formato pdf.

Por fim, espera-se que o cidadão nunca se descure da finalidade do Controle Social, qual seja, *latu sensu*, a proteção do interesse público, para que essa modalidade de controle seja, de fato, efetiva e traga resultados positivos à sociedade. Logo, a utilização do instrumento de comunicação de irregularidade contido no GEO-Obras Cidadão deve ser feito de maneira responsável, observando, inclusive, a materialidade, a relevância e o risco associados à irregularidade por ele detectada, uma vez que sua manifestação movimentará toda a estrutura administrativa e técnica deste Tribunal.



**Emerson Augusto de Campos**

Secretário da Secex de Obras e Serviços de Engenharia  
eacampos@tce.mt.gov.br

Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), 2001. Auditor público externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) desde 2013. Ocupa a função de secretário de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia no TCE-MT desde junho de 2015. Atuou como eng. residente e orçamentista até 2005. Analista ambiental do Ibama até 2007. Fiscal de Obras do MPOG até 2010. Eng. de Infraestrutura do MPOG no ano de 2010. Auditor do Estado de Mato Grosso até 2013. Presidente do Conselho Deliberativo do Ibraop.

*“ Espera-se que o cidadão nunca se descure da finalidade do Controle Social, qual seja, latu sensu, a proteção do interesse público, para que essa modalidade de controle seja, de fato, efetiva e traga resultados positivos à sociedade ”*



# Quer ser um fiscal de obras?

Denuncie irregularidades  
em obras públicas pelo

**Geo-Obras Cidadão**

---

O novo sistema é simples e fácil de usar.  
É só selecionar a obra que você quer fiscalizar  
diretamente no mapa, conferir todas as informações,  
desde a licitação, contratos, pagamentos, fotos da obra,  
até o fiscal do contrato. Acaso perceber algum problema,  
você consegue denunciar na hora para o TCE-MT.  
Fique de olho e ajude a fiscalizar as obras públicas.

COM OBRAS



Acesse: [geoobrancidadao.tce.mt.gov.br](http://geoobrancidadao.tce.mt.gov.br) e denuncie.

# Secretaria de Informações Estratégicas: a atividade de inteligência no TCE-MT



**Victor Augusto Godoy**  
Secretário de Informações  
Estratégicas do TCE-MT  
vagodoy@tce.mt.gov.br

Auditor público externo. Formado em Ciências Contábeis pela Unemat; pós-graduado em Controladoria Governamental; pós-graduado em Administração Financeira e Auditoria; pós-graduado em Direito Público.

No mundo são gerados, diariamente, 2,5 quintilhões de bytes nas mais diversas ações diárias, como rede sociais, mídia, internet, movimentações financeiras, etc. Isso equivale a oito milhões de vezes a quantidade de estrelas existentes no universo.

Para se ter uma ideia, só em 2007 foi produzido o mesmo volume de informação que o gerado em toda a história da humanidade, ou seja, vivemos numa era em que o volume e a disponibilidade de informações ocasionam constantes mudanças na vida de pessoas, organizações e governos, o que acarreta na necessidade de obtenção de conhecimentos que proporcionem agilidade e velocidade na tomada de decisões.

Nesse contexto, surge a atividade de inteligência nos Tribunais de Contas como um instrumento que possibilita, por meio de métodos e técnicas próprios associados com técnicas de auditoria assistidas por computador (TAAC), a coleta e a busca de dados e informações com vistas à produção de conhecimento para assessorar o processo decisório, tornando-a ferramenta essencial na obtenção de maior eficiência nas atividades fiscalizatórias dos Tribunais de Contas.

A atividade de inteligência nos Tribunais de Contas está mais voltada ao assessoramento da auditoria de conformidade e busca, principalmente, responder a seguinte pergunta: O que fiscalizar?

No TCE-MT a atividade de inteligência é de responsabilidade da Secretaria de Informações Estratégicas (SIE), que foi criada pelo art. 3º da Resolução Normativa nº 34/2015 e está disciplinada pela Resolução Normativa nº 24/2016.

Atualmente a SIE é composta por dois auditores e um analista de sistemas.

A unidade já produziu até agora os seguintes resultados:

- Obtenção de diversas bases de dados do interesse das ações finalísticas do Tribunal (SISOB, notas fiscais eletrônicas de ICMS emitidas aos fiscalizados do TCE-MT, despesas/

receitas/doadores de campanha – TSE, bolsa família, e diversas outras bases por meio do LABCONTAS-TCU, exemplo RAIS, entre outras). Todas essas bases estão sob custódia da unidade, que as utiliza em suas ações e integram o servidor virtual da SIE com acesso restrito.

- Elaboração de 13 relatórios de inteligência e dois relatórios de análise. Esses relatórios são, em sua maioria, reservados e seu acesso é restrito aos setores com competência sobre os fatos levantados.
- Participação em parceria com a Segecex, Sedecex, Secex e STI no projeto piloto da auditoria sobre as movimentações financeiras.
- Participação em parceria com Segecex e Sedecex na elaboração da minuta da Resolução Normativa nº 29/2016.
- Construção em parceria com a Secretaria de Tecnologia da Informação de três consultas no BI:
  - a. Consulta RFB;
  - b. Indicadores de Relevância;
  - c. Ordem cronológica.
- Os principais projetos da SIE para este ano são:
  - a. Matriz de Risco Pessoa Jurídica;
  - b. Implantação do Projeto Observatório da Despesa Pública dos Tribunais de Contas (ODP.TC) no TCE-MT;
  - c. Desenvolvimento de modelo contábil-métrico para seleção de amostra em auditoria.

Importante destacar o apoio incondicional do conselheiro presidente, do corpo de membros e das unidades técnicas na instituição e desenvolvimento da unidade, temos a certeza de que estamos apenas começando, mas contribuiremos cada vez mais com o TCE-MT no cumprimento de sua missão e na busca da sua visão institucional.

# Fórum Permanente de Estudos e Propostas sobre a Judicialização da Saúde

A busca pela efetivação da garantia constitucional dos direitos sociais, em especial à saúde, faz com que a população recorra à intervenção do Poder Judiciário. Desta forma, o cidadão obtém judicialmente acesso a exames, medicamentos, procedimentos, cirurgias e outros tratamentos de que necessita.

Em fevereiro deste ano, em razão do elevado número de ações judiciais relacionadas à saúde pública, o Ministério Público do Estado formou, em conjunto com o Tribunal de Contas do Estado, o Tribunal de Justiça, a Defensoria Pública do Estado, a Prefeitura Municipal de Cuiabá e as Secretarias de Saúde do Estado e do Município de Cuiabá, o Fórum Permanente de Estudos e Propostas sobre a Judicialização da Saúde no Estado de Mato Grosso. Este fórum visa debater as causas e as consequências e, ainda, buscar soluções para que não haja necessidade de o cidadão recorrer às vias judiciais para obter o seu direito constitucional de acesso ao serviço público de saúde.

O Tribunal de Contas de Mato Grosso – representado pelo conselheiro substituto junto à presidência, Ronaldo Ribeiro, pelo secretário-geral de Controle Externo, Bruno Anselmo Bandeira, pela secretária de Controle Externo de Auditorias Operacionais, Lidiane Anjos Bortoluzzi, e pelos auditores públicos externos Rodrigo Santos Castro Villa e Bruno de Paula Santos Bezerra –, com a colaboração de todas as entidades envolvidas nas questões relacionadas à judicialização da saúde pública, ficou responsável por realizar levantamento preliminar para definir a amplitude e o escopo de auditoria no tema. Ainda em fevereiro deste ano, o presidente do Tribunal de Contas, conselheiro Antonio Joaquim, por meio da Portaria nº 29/2017-TCE, designou a formação de uma comissão com a finalidade de realizar auditoria de conformidade acerca da judicialização de serviços de saúde no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso (SES-MT).

O Fórum Permanente de Estudos e Propostas, que se reúne bimestralmente, criará uma central de informações com banco de preços dos insumos re-

lacionados à saúde, a ser divulgado na internet, por meio da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso.

Ademais, será instalada, imediatamente, a Câmara de Mediação, a qual visa tratar a demanda do usuário em um menor espaço de tempo, bem como diminuir o número de liminares.

A finalidade do fórum não é coibir o direito do cidadão ao acesso à saúde pública, e sim estudar e propor medidas com a finalidade de combater os desvios de finalidade dos gastos no atendimento das demandas judiciais que prejudicam os cofres e a gestão pública, bem como evitar fraudes das seguintes naturezas:

- acesso privilegiado do cidadão frente às filas de espera do Sistema Único de Saúde;
- favorecimento de médico, em razão de prescrição de tratamento ou procedimento desnecessário;
- favorecimento de fornecedor ou laboratório, por meio da prescrição de medicamento e/ou procedimento desnecessário.

Por outro lado, as principais consequências em acionar o Judiciário para obtenção de liminares na área de saúde são:

- detrimento da isonomia no acesso ao serviço público de saúde, uma vez que a concessão de liminar privilegia o tratamento em caráter excepcional;
- aumento dos custos, na concessão das liminares, em relação aos valores praticados no mercado;
- ingerência no planejamento das políticas públicas voltadas para a saúde.

A ação judicial visando ao direito à saúde é um instrumento legítimo. Com a criação do fórum, haverá atuação conjunta de todos os órgãos e Poderes envolvidos, a fim de diagnosticar com maior clareza o funcionamento do sistema e garantir a melhor aplicação do dinheiro público.



**Ronaldo Ribeiro de Oliveira**

Conselheiro substituto junto à presidência do TCE-MT.  
*ronaldo@tce.mt.gov.br*

Master de Planejamento Público, Responsabilidade Fiscal e Execução Orçamentária pela Atame. Pós-graduado em Direito do Estado e em MPA executivo em Controle Externo pela Fundação Getúlio Vargas. Pós-graduado em Gestão Pública pela Faculdade Afirmativo. Pós-graduado em Auditoria das Entidades Governamentais pela Universidade Federal de Mato Grosso.



A long, narrow concrete drainage channel runs vertically through the center of the image, flanked by dense green foliage. The channel is filled with water, and a bright light source at the top creates a strong lens flare effect. The text "Resoluções de Consultas" is overlaid on the right side of the channel.

*Resoluções de  
Consultas*

# RREO e RGF devem ser publicados na imprensa oficial



**José Carlos Novelli**  
Conselheiro  
gab.albano@tce.  
mt.gov.br

*“No ordenamento jurídico brasileiro, a regra é a ampla divulgação das informações, em vista da transparência do planejamento, da execução e do controle da atividade financeira do governo”*

É obrigatória a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) na imprensa oficial de cada ente federado, independentemente da obrigatoriedade e da efetiva divulgação das informações constantes desses relatórios por quaisquer outros meios eletrônicos.

Este é o entendimento manifesto pelo Tribunal de Contas na Resolução de Consulta nº 5/2015-TP, em consonância com o estabelecido pela LRF em seus artigos 52, *caput*, e 55, § 2º. A resolução, que teve como seu relator o conselheiro José Carlos Novelli, é resultado da consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Sinop-MT, na qual solicitou da Corte de Contas parecer sobre a necessidade ou não da publicação do RREO e do RGF em meios físicos na imprensa oficial.

Você pode assistir ao vídeo do julgamento do processo no link <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/104337/ano/2015>>

## Resolução de Consulta nº 5/2015-TP

**Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 10.433-7/2015.**

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do relator e de acordo com o Parecer nº 2.197/2015, do Ministério Público de Contas, responder ao consulente que é obrigatória a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) na imprensa oficial de cada ente federado, nos termos dos artigos 52, *caput*, e 55, § 2º, da LRF, independentemente da obrigatoriedade e da efetiva divulgação das informações constantes desses relatórios por quaisquer outros meios eletrônicos, a exemplo do Siconfi, do Siope e do Siops; e, ainda, determinar a atualiza-

ção da Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados.

O voto do conselheiro relator José Carlos Novelli foi lido pelo conselheiro substituto Moises Maciel.

Participaram do julgamento os conselheiros Valter Albano, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, a conselheira interina Jaqueline Jacobsen e o conselheiro substituto Luiz Carlos Pereira, que estava substituindo o conselheiro Antonio Joaquim.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o procurador-geral Gustavo Coelho Deschamps.

Sala das Sessões, 5 de maio de 2015.

**Publique-se.**

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro:**

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Juarez Costa, prefeito municipal de Sinop-MT, solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a necessidade, ou não, da publicação do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, nos seguintes termos:

Para os jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso haverá a necessidade de publicação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, e dos Relatórios de Gestão Fiscal em jornal oficial do município, ou basta a sua publicação nos sites do Siconfi, Sioppe e Siops?

**É o breve relatório.**

**1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE**

A consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas – RITCE-MT).

**2. MÉRITO**

O questionamento apresentado pelo consulente cinge-se em saber, em suma, se a divulgação das informações requeridas pelo Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), em sistemas como o Siconfi, o Sioppe e o Siops, dispensa a necessidade de publicação desses relatórios na imprensa oficial dos entes federados.

Nesse contexto, constata-se que o RGF e o RREO são relatórios fiscais criados e exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), nos seguintes termos:

**Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**

**Art. 52.** O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Mi-

nistério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

**I** – balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

**a)** receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

**b)** despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

**II** – demonstrativos da execução das:

**a)** receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

**b)** despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

**c)** despesas, por função e subfunção.

**§ 1º** Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

**§ 2º** O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

**Art. 53.** Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

**I** – apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

**II** – receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;

**III** – resultados nominal e primário;

**IV** – despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;

**V** – Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

**§ 1º** O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

**I** – do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;

**II** – das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;

**III** – da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

§ 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

- I – da limitação de empenho;
- II – da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

#### Do Relatório de Gestão Fiscal

**Art. 54.** Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

- I – Chefe do Poder Executivo;
- II – Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
- III – Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;
- IV – Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

**Art. 55.** O relatório conterá:

- I – comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:
  - a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
  - b) dívidas consolidada e mobiliária;
  - c) concessão de garantias;
  - d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
  - e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;
- II – indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;
- III – demonstrativos, no último quadrimestre:
  - a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
  - b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
    - 1) liquidadas;
    - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
    - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
    - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
  - c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os

documentos referidos nos incisos II e III.

**§ 2º** O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

**§ 3º** O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

**§ 4º** Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

De acordo com os dispositivos legais acima citados, constata-se que o RGF e o RREO devem apresentar um expressivo rol de informações que visam evidenciar e publicizar o cumprimento dos diversos limites estabelecidos na LRF (dívida, endividamento, pessoal, etc.), bem como a evolução e o comportamento da execução orçamentária dos entes federados e de seus respectivos Poderes e órgãos.

Cabe verificar, portanto, se as informações publicizadas por meio do Siconfi, Siope e Siops substituem, ou não, a necessidade de publicação oficial do RREO e do RGF.

### 2.1 Da publicização das informações da Educação e da Saúde por meio do Siope e do Siops

No contexto de evidenciação e publicização da evolução da execução orçamentária dos entes federados, mais especificamente da execução afeta à área de educação, a Portaria nº 844/2008<sup>1</sup>, do Ministério da Educação, instituiu o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).

O Siope é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

O principal objetivo do Siope é levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de

<sup>1</sup> Revogou a Portaria nº 06/2006. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql\\_tipo=POR&num\\_ato=00000006&seq\\_ato=001&vlr\\_ano=2006&sql\\_orgao=MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sql_tipo=POR&num_ato=00000006&seq_ato=001&vlr_ano=2006&sql_orgao=MEC)>.

controle legal e social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, contribuindo, desta forma, para dar maior efetividade e eficácia às despesas públicas em educação e, em última instância, para melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado. Permite, ainda, a geração de indicadores para subsidiar a definição e a implementação de políticas de financiamento orientadas para a promoção da inclusão educacional, da igualdade de oportunidades, da equidade, da efetividade e da qualidade do ensino público.

Portanto, apesar de seu caráter informacional, constata-se que o Siope tem como escopo apenas a coleta, o processamento, a disseminação e o acesso público às informações referentes aos orçamentos da educação nacional, contendo, assim, abrangência informacional bem mais restrita do que aquela requerida pelo RREO e pelo RGF, por isso não pode substituí-los.

Por sua vez, o Ministério da Saúde instituiu o Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), que é um sistema informatizado responsável pela coleta, recuperação, processamento, armazenamento, organização e disponibilização de dados e informações sobre receitas totais e despesas com ações e serviços públicos de saúde. O sistema possibilita o monitoramento da aplicação de recursos na saúde, facilitando desse modo o controle de cada centavo investido pelos entes nacionais.

Nesse diapasão, é pertinente trazer à colação as seguintes disposições da Lei Complementar nº 141/2012<sup>2</sup> acerca do Siops:

**Art. 39.** Sem prejuízo das atribuições próprias do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas de cada ente da Federação, o Ministério da Saúde manterá sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluída sua execução, garantido o acesso público às informações.

**§ 1º** O Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (Siops), ou outro sistema que ve-

nha a substituí-lo, será desenvolvido com observância dos seguintes requisitos mínimos, além de outros estabelecidos pelo Ministério da Saúde mediante regulamento:

**I** – obrigatoriedade de registro e atualização permanente dos dados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;

**II** – processos informatizados de declaração, armazenamento e exportação dos dados;

**III** – disponibilização do programa de declaração aos gestores do SUS no âmbito de cada ente da Federação, preferencialmente em meio eletrônico de acesso público;

**IV** – realização de cálculo automático dos recursos mínimos aplicados em ações e serviços públicos de saúde previstos nesta Lei Complementar, que deve constituir fonte de informação para elaboração dos demonstrativos contábeis e extracontábeis;

**V** – previsão de módulo específico de controle externo, para registro, por parte do Tribunal de Contas com jurisdição no território de cada ente da Federação, das informações sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde consideradas para fins de emissão do parecer prévio divulgado nos termos dos arts. 48 e 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sem prejuízo das informações declaradas e homologadas pelos gestores do SUS;

**VI** – integração, mediante processamento automático, das informações do Siops ao sistema eletrônico centralizado de controle das transferências da União aos demais entes da Federação mantido pelo Ministério da Fazenda, para fins de controle das disposições do inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal e do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

**§ 2º** Atribui-se ao gestor de saúde declarante dos dados contidos no sistema especificado no caput a responsabilidade pelo registro dos dados no Siops nos prazos definidos, assim como pela fidedignidade dos dados homologados, aos quais se conferirá fé pública para todos os fins previstos nesta Lei Complementar e na legislação concernente.

**§ 3º** O Ministério da Saúde estabelecerá as diretrizes para o funcionamento do sistema informatizado, bem como os prazos para o registro e homologação das informações no Siops, conforme pactuado entre os gestores do SUS, observado o disposto no art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

**§ 4º** Os resultados do monitoramento e avaliação previstos neste artigo serão apresentados de forma objetiva, inclusive por meio de indicadores, e integrarão o Relatório de Gestão de cada ente federado, conforme previsto no art. 4º da Lei nº 8.142, de 28

<sup>2</sup> Lei que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.

de dezembro de 1990.

**§ 5º** O Ministério da Saúde sempre que verificar o descumprimento das disposições previstas nesta Lei Complementar, dará ciência à direção local do SUS e ao respectivo Conselho de Saúde, bem como aos órgãos de auditoria do SUS, ao Ministério Público e aos órgãos de controle interno e externo do respectivo ente da Federação, observada a origem do recurso para a adoção das medidas cabíveis.

**§ 6º** O descumprimento do disposto neste artigo implicará a suspensão das transferências voluntárias entre os entes da Federação, observadas as normas estatuídas no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Dessa forma, constata-se que tanto o Siopex quanto o Siops são sistemas informacionais aos quais os entes federados têm a obrigação de alimentar e atualizar dados acerca da execução orçamentária que realizam para o atendimento das áreas específicas de Educação e Saúde, informações essas extraídas, justamente, dos dados gerais apresentados no RREO.

Neste sentido, cita-se o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), 6ª edição, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio da Portaria nº 553/2015:

Os demonstrativos do RREO, listados a seguir, deverão ser elaborados e publicados até trinta dias após o encerramento do bimestre de referência, durante o exercício.

- a) Balanço Orçamentário;
- b) Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção;
- c) Demonstrativo da Receita Corrente Líquida;
- d) Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias;
- e) Demonstrativo do Resultado Nominal;
- f) Demonstrativo do Resultado Primário;
- g) Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão;
- h) Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;
- i) Demonstrativos das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde;
- j) Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

(p. 119/120 – MDF)

[...]

**03.08.00 ANEXO 8 – DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE**

### **03.08.01 INTRODUÇÃO**

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE apresenta os recursos públicos destinados à educação, provenientes da receita resultante de impostos e das receitas vinculadas ao ensino, as despesas com a MDE por vinculação de receita, os acréscimos ou decréscimos nas transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, o cumprimento dos limites constitucionais e outras informações para controle financeiro. (p. 252 – MDF)

[...]

### **03.12.00 ANEXO 12 – DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE**

#### **03.12.01 INTRODUÇÃO**

Esse demonstrativo integra o RREO em cumprimento ao art. 35 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, o qual determina que as receitas correntes e as despesas com ações e serviços públicos de saúde serão apuradas e publicadas em demonstrativo próprio que acompanhará o relatório de que trata o § 3º do art. 165 da Constituição Federal. Assim sendo, deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. (p. 393 – MDF)

Assim, por possuírem natureza informacional restrita às áreas de Educação e Saúde, a divulgação de informações por meio do Siopex e do Siops não tem o condão de substituir a obrigatoriedade de publicação do RREO, que possui escopo informacional mais amplo, e tampouco do RGF, por meio do qual são divulgadas informações fiscais não constantes daqueles sistemas.

## **2.2 Da consolidação nacional das contas públicas por meio do Siconfi**

O artigo 51 da LRF estabelece que<sup>3</sup> o Poder Executivo da União dispõe de até o dia 30 de junho para promover a consolidação nacional, e por esfera de governo, das contas das unidades federativas referentes ao exercício anterior, bem como divulgar os dados por meios eletrônicos de acesso público.

### **3 LRF**

**Art. 51.** O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

A STN é a responsável pela referida consolidação (art. 50, § 2º da LRF). Dessa forma, atendendo ao disposto nos artigos 31 e 32 da LRF, e às resoluções do Senado Federal, a STN publicou a Portaria nº 109/2002, que instituiu o Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN).

Por meio da Portaria STN nº 86/2014, foi instituído o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que substituiu o SISTN para a apresentação das informações para a consolidação das contas públicas nacionais a partir do exercício de 2014.

Estabelecendo as regras para o recebimento dos dados contábeis e fiscais dos entes federados no exercício de 2015, a STN publicou a Portaria nº 702/2014, que regulamenta a operacionalização do Siconfi nesse ano.

A referida Portaria nº 702/2014 estabelece em seu art. 1º:

**Art. 1º** No exercício de 2015, serão inseridas, no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), as seguintes declarações: **I** – Declaração das Contas Anuais (DCA), para fins de cumprimento do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

**II** – Relação da estrutura das administrações direta e indireta, cujos dados foram consolidados na declaração.

**III** – Demonstrativos Fiscais definidos na Lei Complementar nº 101, de 2000, quais sejam:

**a)** o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), a que se refere os arts. 52 e 53;

**b)** o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), a que se refere o art. 54;

**IV** – Cadastro da Dívida Pública (CDP), relativo às informações das dívidas públicas interna e externa a que se refere o § 4º do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

**V** – Declaração do Pleno Exercício da Competência Tributária, em atendimento ao inciso I do art. 38 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de novembro de 2011;

**VI** – Declaração de publicação do RREO e RGF, em atendimento aos incisos XI e XIV do art. 38 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, 2011.

Portanto, a partir do exercício de 2015 o Siconfi exigirá também as informações constantes do RREO e do RGF (inciso III da Portaria STN nº 702/2014), bem como a declaração da publicação dos referidos relatórios (inciso VI).

A Portaria STN nº 702/2014 ainda asseve-

ra que o Siconfi poderá ser utilizado como meio eletrônico de acesso público ao RREO e ao RGF, desde que as informações inseridas sejam validadas automaticamente pelo sistema e homologadas, por meio de assinatura com certificação digital, pelo chefe do Poder Executivo ou pelos respectivos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ou homologadas tácita e automaticamente após a data limite de recebimento desde que assinadas pelas referidas autoridades (§ 4º do art. 6º c/c art. 9º).

Pelo exposto, constata-se que em nenhum momento a Portaria STN nº 702/2014 dispensou, expressa ou tacitamente, a obrigatoriedade de publicação do RREO ou RGF, aliás, pelo contrário, ainda exige o envio da comprovação da publicação dos relatórios por meio do Siconfi (inciso VI do art. 1º).

Ademais, franquear o acesso público das informações recebidas pelo Siconfi não induz à interpretação de que os relatórios fiscais já estariam publicados.

Vale salientar, ainda, que mesmo que a Portaria STN nº 702/2014 tivesse dispensado a publicação do RREO e do RGF, o que não o fez, a norma seria ilegal, tendo em vista que a obrigatoriedade de publicação dos relatórios está insculpida na própria LRF, independentemente, inclusive, de sua também necessária veiculação por meio eletrônico (art. 48, 52, e § 2º do artigo 55, todos da LRF).

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

**a)** tanto o Siope quanto o Siops são sistemas informacionais aos quais os entes federados têm a obrigação de alimentar e atualizar dados acerca da execução orçamentária que realizam para o atendimento das áreas específicas de Educação e Saúde, informações essas extraídas, justamente, dos dados gerais apresentados no RREO;

**b)** a Portaria STN nº 702/2014 assevera que o Siconfi poderá ser utilizado como meio eletrônico de acesso público ao RREO e ao RGF, desde que as informações inseridas sejam validadas automaticamente pelo sistema e homologadas, por meio de assinatura com certificação digital, pelo chefe do Poder Executivo ou pelos respectivos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ou homologadas tácita e automaticamente

- após a data limite de recebimento desde que assinadas pelas referidas autoridades (§ 4º do art. 6º c/c art. 9º);
- c) em nenhum momento a Portaria STN nº 702/2014 dispensou, expressa ou tacitamente, a obrigatoriedade de publicação do RREO ou RGF, ao contrário, ainda exige o envio da comprovação da publicação dos relatórios por meio do Siconfi (inciso VI do art. 1º);
  - d) mesmo que a Portaria STN nº 702/2014 tivesse dispensado a publicação do RREO e do RGF, o que não o fez, a norma seria ilegal, tendo em vista que a obrigatoriedade de publicação dos relatórios está insculpida na própria LRF, independentemente, inclusive, de sua também necessária veiculação por meio eletrônico (art. 48, 52, e § 2º do artigo 55, todos da LRF); e,

Considerando-se os argumentos anteriormente apresentados e que não existe prejulgado neste Tribunal que responda integralmente ao quesito versado nesta consulta, ao julgar o presente processo e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se a aprovação da seguinte ementa, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução 14/2007:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2015. Prestação de contas. Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Publicação na imprensa oficial. Obrigatoriedade.**

### Parecer do Ministério Público de Contas nº 2197/2015

[...]

#### 3. CONCLUSÃO

Dessa forma, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, em consonância com o artigo 43, inciso II da Lei Complementar nº 269/2007 c/c § 1º do artigo 197 da Resolução Interna nº 14/2007, **manifesta-se:**

- a) pelo **conhecimento da consulta** ante o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, com fulcro nos artigos 48 da Lei Orgânica do TCE-MT (LC nº 269/07) e art. 232, II do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução nº 14/07);

É obrigatória a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) na imprensa oficial de cada ente federado, nos termos dos arts. 52, *caput*, e 55, § 2º, da LRF, independentemente da obrigatoriedade e da efetiva divulgação das informações constantes desses relatórios por quaisquer outros meios eletrônicos, a exemplo do Siconfi, do Siop e do Siops.

Cuiabá-MT, 24 de abril de 2015.

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

**Edicarlos Lima Silva**

*Consultor junto à Consultoria Técnica*

- b) pela **aprovação da proposta de resolução de consulta** apresentada pela consultoria técnica, conforme regra o art. 81, IV, do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução nº 14/07).

**É o parecer.**

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá-MT, 30 de abril de 2015.

**Alisson Carvalho de Alencar**

*Procurador de Contas*

## Razões do Voto

## VOTO

Compulsando os autos, averíguo que a presente consulta foi formulada em tese, por parte legítima, com apresentação objetiva do quesito e do dispositivo legal, sendo a matéria relativa à competência desta egrégia Corte de Contas, em consonância com os requisitos obrigatórios de admissibilidade elencados no art. 232 da Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso).

Quanto ao mérito, tem-se que a indagação feita pelo consulente está na utilização dos sistemas informatizados (Siconfi, Siope e Sips) como mecanismos de publicidade do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, em substituição à publicação destes documentos na imprensa oficial. Tal entendimento estaria embasado na previsão do §4º do art. 6º da Portaria STN nº 702/2014, que assim dispõe:

**Art. 6º** Conforme os prazos de publicação a que se referem o *caput* do art. 52 e o § 2º do art. 55 da Lei Complementar nº 101, de 2000, serão inseridas no Siconfi: [...]

**§ 4º** O Siconfi poderá ser utilizado como meio eletrônico de acesso público aos relatórios a que se refere este artigo, desde que homologados nos termos do art. 9º desta Portaria. (Grifo nosso).

Analisando detidamente o questionamento em tela, entendo que a publicidade conferida pelo sistema informatizado tem caráter complementar e não afasta a obrigatoriedade da publicação das informações em diário oficial, conforme disciplina o *caput* do art. 48 e o §2º do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), senão vejamos, respectivamente:

**Art. 48.** São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (grifo nosso)

**Art. 55.** [...]

**§ 2º** O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

**§ 3º** O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

**§ 4º** Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67. (grifo nosso)

Como se verifica, no ordenamento jurídico brasileiro, a regra é a ampla divulgação das informações, em vista da transparência do planejamento, da execução e do controle da atividade financeira do governo.

Nesta linha de raciocínio, aduz Sávio Nascimento<sup>1</sup>:

**A transparência é tratada como princípio orçamentário de fonte legal, conforme disposições da LRF, que determinam ao governo divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade;** publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar para qualquer pessoa informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa. A transparência da gestão fiscal é atualmente assunto de extrema importância, uma vez que o setor público passa por um processo de governo aberto, evidenciado pela publicação da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI). (grifo nosso)

Corroborando com meu entendimento, encontra-se, inclusive, o inciso VI do art. 1º da citada Portaria STN nº 702/2014, segundo o qual estabelece a obrigatoriedade do lançamento da declaração da publicação do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), nos seguintes termos:

<sup>1</sup> NASCIMENTO, Sávio. **Lei de responsabilidade fiscal na prática dos concursos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 154.

**Art. 1º** No exercício de 2015, serão inseridas, no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), as seguintes declarações: [...]

**VI** – Declaração de publicação do RREO e RGE, em atendimento aos incisos XI e XIV do art. 38 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, 2011.

Assim sendo, **ACOLHO** o Parecer Ministerial nº 2.197/2015, subscrito pelo procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar, e **VOTO** no sentido de:

- a) conhecer a presente consulta formulada pelo prefeito do município de Sinop-MT, Sr. Juarez Costa;
- b) no mérito, responder ao consulente nos exatos termos do Parecer nº 19/2015 da consultoria técnica.
- c) atualizar a Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados.

**É como voto.**

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 5 de maio de 2015.

**José Carlos Novelli**

*Conselheiro Relator*

# Concessão de RGA integra os limites da LRF

A concessão de Revisão Geral Anual (RGA) impacta diretamente no aumento das Despesas Totais com Pessoal (DTP) do Poder ou órgão autônomo para fins de cálculo da apuração dos limites estabelecidos pela LC nº 101/00, uma vez que representa aumento de remuneração ou subsídio.

Sendo assim, não pode ser desconsiderada no cálculo de despesas com pessoal para efeito de cumprimento dos limites máximos destes gastos constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No âmbito do Poder Executivo de Mato Grosso, a concessão da RGA, conforme estabelecido na Lei Estadual nº 8.278/2004, está condicionada aos limites previstos para os gastos com a folha de pagamento de pessoal na LRF e ao atendimento das condições consignadas no § 1º do artigo 169 da Constituição Federal de 1988.

Este é o entendimento prolatado pelo conselheiro Valter Albano à proposta de consulta formulada pelo governador Pedro Taques, chefe do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, na qual solicitou ao Tribunal de Contas manifestação acerca da possibilidade da concessão de Revisão Geral Anual (RGA) aos servidores públicos do Poder Executivo do Estado e sobre os impactos fiscais desta concessão, considerando o atual índice de extrapolamento, pelo governo, do limite máximo de despesas com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

*“A concessão de RGA implica excesso adicional a limites da LRF já extrapolados, não podendo o respectivo impacto financeiro dessa revisão deles ser desconsiderado”*



**Valter Albano da Silva**  
Conselheiro  
gab.albano@tce.  
mt.gov.br

Você pode assistir ao vídeo do julgamento do processo no link <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/124974/ano/2016>>

## Resolução de Consulta nº 16/2016-TP

**Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 12.497-4/2016.**

**O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, nos termos do artigo 1º, XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e do artigo 29, VIII, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do relator e de acordo com os Pareceres nº 41/2016 e 2.388/2016, da consultoria técnica e do Ministério Público de Contas, respectivamente, responder ao consulente que:

1) a concessão de Revisão Geral Anual (RGA) impacta diretamente no aumento das Despesas Totais com Pessoal (DTP) do Poder

ou órgão autônomo, para fins de cálculo da apuração dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

- 2) constatado o extrapolamento dos limites máximos das despesas com pessoal, previstos no art. 20 da LRF, a concessão de RGA implica excesso adicional aos limites já extrapolados, não podendo o respectivo impacto financeiro dessa revisão deles ser desconsiderado; e,
- 3) no âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso a concessão de Revisão Geral Anual (RGA) encontra-se disciplinada pela Lei Estadual nº 8.278/2004, que con-

diciona a concessão da revisão ao atendimento dos limites de despesas com pessoal insertos na LRF e às condições estampadas no § 1º do artigo 169 da CF/88; ressalvando que esta deliberação não constitui prejudicado do fato ou caso concreto.

**Encaminhem-se** ao consulente cópias do relatório, voto e desta decisão, bem como a íntegra dos Pareceres nº 41/2016 e 2.388/2016. O inteiro teor desta decisão está disponível no *site*: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br).

Participaram do julgamento os conselheiros Antonio Joaquim - presidente, José Carlos Novelli, Domingos Neto, Sérgio Ricardo e Moises Maciel e o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o conselheiro Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o procurador-geral Gustavo Coelho Deschamps.

**Publique-se.**

### Parecer da Consultoria Técnica nº 41/2016

#### Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Pedro Taques, governador do Estado de Mato Grosso, solicitando manifestação desta Corte de Contas acerca da possibilidade da concessão de Revisão Geral Anual (RGA) aos servidores públicos do Poder Executivo do Estado e sobre os impactos fiscais desta concessão, considerando o atual extrapolamento, pelo governo, do limite máximo de despesas com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos seguintes termos:

Considerando o que dispõe o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, e art. 147 da Constituição Estadual, regulamentada na Lei nº 8.278, de 30 de dezembro de 2004, a respeito da Revisão Geral Anual (RGA), concedendo a reposição de perdas inflacionárias aos servidores públicos do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso.

Considerando as disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que dispõe sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial aos artigos 19 e 20 que tratam dos limites de gastos com despesas de pessoal para os entes federados e sua repartição por Poderes.

[...]

**Em razão do exposto, consulta-se a esta Distinta Corte de Contas:**

- i) se a aplicação da RGA, prevista no artigo 37, X, da Constituição Federal, implica diretamente aumento de despesas de pessoal para fins de cálculo da apuração dos limites estabelecidos pela LC nº 101/2000?
- ii) se, no caso do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, que fechou o 1º quadrimestre de 2016 com índice de 50,46% de despesas com pessoal, superando, portanto, o limite de 49%, e tendo como

prazo para reenquadramento o mês de dezembro de 2016, a concessão da RGA neste exercício pode ser desconsiderada da base de cálculo para fins de apuração do limite de tais despesas? (grifo nosso)

O consulente juntou aos autos cópias dos seguintes documentos: Lei Estadual nº 8.278/2004; Demonstrativo da Despesa com Pessoal referente ao 2º quadrimestre de 2015; Plano de Providência nº 01/2016, encaminhado pela Sefaz-MT à CGE-MT; Plano de Providência nº 02/2016, encaminhado pela Seges-MT à CGE-MT; Ofício nº 108/2016, encaminhado pelo secretário da CGE-MT ao Gabinete do Governador, opinando pela apresentação de proposta de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), a fim de obter da Corte a aprovação de plano de ação visando à adoção de ações para o reenquadramento das despesas com pessoal do Poder Executivo; e, Ofício nº 061/2016, encaminhado ao TCE-MT pelo Excelentíssimo Senhor Governador, aquiescendo à proposta formulada pela CGE-MT.

**É o breve relato.**

#### 1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada por autoridade legítima e versa sobre matéria de competência deste Tribunal. Contudo, não evidencia uma situação em tese, não preenchendo, portanto, o requisito de admissibilidade exigido pelo inciso II do art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno – RITCE-MT).

O inciso II do artigo 232 do RITCE-MT exi-

ge como requisito de admissibilidade das consultas formuladas a este Tribunal que a dúvida se refira a uma situação em tese, o que não ocorreu no presente processo, em que se trouxe um caso notoriamente concreto.

A situação concreta da consulta é facilmente depreendida da leitura à peça consultiva e da documentação a ela anexada, nas quais são trazidas informações acerca da atual situação fiscal do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, mormente quanto à gestão dos limites da despesa com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e relatos sobre o impasse vivenciado pelo governo estadual em conceder, ou não, a Revisão Geral Anual (RGA) deste exercício aos seus servidores.

Nada obstante, caso o relator deste feito, a seu critério e convencimento, entenda que a consulta proposta perfaz uma situação de relevante interesse público, circunstância essa suficiente para autorizar a resposta deste Tribunal mesmo diante de situação concreta, nos termos do art. 232, § 1º, do Regimento Interno, esta consultoria técnica se antecipa e submete o parecer quanto ao mérito da consulta.

## 2. MÉRITO

### 2.1 Da Revisão Geral Anual e sua aplicação no âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso

A Constituição Federal de 1988 assegura a Revisão Geral Anual (RGA) a todos os servidores públicos, nos seguintes termos:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

**X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (grifo nosso).**

Em breve síntese, pode-se conceituar RGA como o ato pelo qual formaliza-se, em uma periodicidade anual, a reposição do poder aquisitivo dos vencimentos. Assim, a RGA tem como núcleo a manutenção do poder aquisitivo dos salários, ou seja, a preservação do poder de compra, a recomposição do valor real dos vencimentos, corrigindo-se a

sua desvalorização em função da inflação passada, e que, por ser geral, alcança todos os servidores da Administração.<sup>1</sup>

Na doutrina de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>, tal regra constitucional, “a par de consagrar o princípio da periodicidade da reposição da remuneração do servidor, culminou por assegurar a irredutibilidade *real*, e não apenas *nominal*, dos subsídios e dos vencimentos”, não se equiparando à chamada reestruturação, significando, na realidade, um aumento geral, denominado de impróprio.

Assim, segundo o autor, a RGA é uma espécie genérica de aumento de vencimentos, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, caracterizando um aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos.

É importante salientar que o dispositivo constitucional em comento condiciona a concessão de RGA à edição de lei regulamentadora específica, ou seja, esta regra constitucional não tem aplicabilidade automática, carecendo de eficácia plena, podendo ser classificada como *norma constitucional de eficácia limitada*<sup>3</sup>. Neste sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

**EMENTA:** Mandado de injunção. Revisão Geral Anual. Art. 37, X, da Constituição Federal, existência de lei regulamentadora. Descabimento do mandado de injunção. Agravo desprovido. **1.** Segundo a jurisprudência do STF, a existência, ainda que su-

**1** TCE-MT, **Resolução de Consulta nº 01/2009:** “É admitida a recomposição do poder aquisitivo, por meio de revisão geral anual, para correção das perdas inflacionárias do período”. **Resolução de Consulta nº 30/2009:** “A revisão geral anual é um direito garantido pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, a todos os servidores públicos, ocupantes de cargos, emprego público e função”.

**2** **Direito Administrativo Brasileiro.** 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 542; 549.

**3** Normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que apresentam ‘aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade’ (por exemplo: CF, art. VII: o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica. Essa previsão condiciona o exercício do direito de greve, no serviço público, à regulamentação legal. Ainda, podemos citar como exemplo o art. 7º, XI, da Constituição Federal, que prevê a participação dos empregados nos lucros, ou resultado da empresa, conforme definido em lei). In: MORAES, Alexandre de.

**Direito Constitucional.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 41.

perveniente, de norma regulamentadora do direito constitucional pretendido leva à perda do objeto do mandado de injunção. A Lei nº 10.331/2001 regulamentou o art. 37, X, da Constituição, conferindo-lhe eficácia plena, e está em vigor desde 19 de dezembro de 2001. Posteriormente, a Lei nº 10.697/2003 também cumpriu o dispositivo constitucional. Ainda, o mandado de injunção não é o meio processual adequado para questionar a efetividade da lei regulamentadora. Fundamentos observados pela decisão agravada. **2.** Agravo regimental desprovido. (MI 2182 AgR, Relator(a): Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 24/04/2013, Acórdão eletrônico DJe-086. Divulg. 08-05-2013. Public. 09-05-2013). (grifo nosso).

O STF também já decidiu que em uma eventual omissão dos entes federados em regulamentar, mediante lei, a concessão de RGA, não cabe ao Poder Judiciário suprir tal lacuna legislativa via prolação de provimento judicial, *litteris*:

#### **Súmula Vinculante STF nº 37**

Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia. (grifo nosso).

**EMENTA:** Agravo regimental na reclamação. Alegação de afronta à Súmula Vinculante 37. Inexistência. Sucedâneo do instrumento processual cabível. Impossibilidade. Agravo regimental a que se nega provimento. **1.** A reclamação é instrumento processual destinado a cassar ato ofensivo à autoridade de ato jurisdicional da Suprema Corte. **2.** A reclamação é inadmissível quando utilizada como sucedâneo da ação rescisória ou de recurso. **3.** In casu, a) a decisão reclamada assentou a natureza de revisão geral anual da Lei Estadual nº 8.970/2009 e determinou sua aplicação uniforme a todos os servidores; b) inexistente hipótese de concessão de aumento salarial pelo Poder Judiciário, mas de mera aplicação da lei, não há falar em ofensa à autoridade da decisão proferida no feito em questão. **4.** Agravo regimental desprovido. (Rcl 20864 AgR, Relator(a): Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 15/12/2015, Processo eletrônico DJe-028. Divulg. 15-02-2016. Public. 16-02-2016). (grifo nosso)

Agravo regimental no recurso extraordinário. Revisão Geral Anual de vencimentos. Competência privativa do Poder Executivo. Dever de indenizar. Impossibilidade. Agravo regimental ao qual se nega provimento. Não compete ao Poder Judiciário deferir pedido de indenização no tocante à revisão ge-

ral anual de servidores, por ser atribuição privativa do Poder Executivo. (RE 501.333-AgR, Primeira Turma, relatora, ministra Cármen Lúcia, DJ de 14/11/07). (grifo nosso).

**Processual civil, constitucional. Possibilidade de apreciação do recurso pelo relator. Servidor público. Revisão Geral Anual. Competência privativa do chefe do Poder Executivo. Indenização. Descabimento. Agravo regimental improvido.**

**I** – É legítimo o julgamento, pelo relator, do recurso extraordinário fundado em precedente da Corte, desde que, mediante recurso, seja possibilitada a apreciação da decisão pelo Colegiado.

**II** – A iniciativa para desencadear o procedimento legislativo para a concessão da revisão geral anual aos servidores públicos é ato discricionário do chefe do Poder Executivo, não cabendo ao Judiciário suprir sua omissão.

**III** – Incabível indenização por representar a própria concessão de reajuste sem previsão legal.

**IV** – Agravo improvido. (RE 652.004-AgR, Primeira Turma, relator, ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 14/11/07). (grifo nosso).

Recurso extraordinário – Servidores públicos – Remuneração – Revisão Geral Anual (CF, ART. 37, X) – Alegada inércia do chefe do Poder Executivo – Pretendida indenização civil em favor do servidor público como decorrência da omissão estatal – Não reconhecimento desse direito – Precedentes – Recurso improvido. (RE 556.925-AgR, Segunda Turma, relator, ministro Celso de Mello, DJ de 9/11/07). (grifo nosso).

Agravo regimental. Servidor público. Revisão geral de vencimento. Comportamento omissivo do chefe do Executivo. Direito à indenização por perdas e danos. Impossibilidade. Esta Corte firmou o entendimento de que, embora reconhecida a mora legislativa, não pode o Judiciário deflagrar o processo legislativo, nem fixar prazo para que o chefe do Poder Executivo o faça. Além disso, esta Turma entendeu que o comportamento omissivo do chefe do Poder Executivo não gera direito à indenização por perdas e danos. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 519.577-AgR, Segunda Turma, relator, ministro Joaquim Barbosa, DJ de 28/9/07). (grifo nosso).

Pelo exposto, resta incontestado, ante a farta jurisprudência atual do STF, que para o deferimento e concretude da RGA há a necessidade de edição de lei específica, emanada de cada ente federado, regulamentando a forma e os critérios de concessão da revisão.

No âmbito do Estado de Mato Grosso, mais especificamente quanto ao Poder Executivo, observa-se que existe a legislação requerida pela Constituição Federal, o que se constata com a Lei Estadual nº 8.278/2004, que assim prescreve:

**Lei nº 8.278, de 30 de dezembro de 2004 (DOE, 30.12.04).**

**Estabelece a política de revisão geral anual da remuneração e do subsídio para os servidores públicos do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências.**

**A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso**, tendo em vista o que dispõe o Art. 42 da Constituição Estadual, aprova e o Governador do Estado sanciona a seguinte lei:

**Art. 1º** Esta lei estabelece a política de revisão geral anual da remuneração e do subsídio para os servidores públicos do Poder Executivo Estadual.

**Art. 2º** As remunerações e os subsídios dos servidores públicos, civis e militares, do Poder Executivo Estadual serão revistos, anualmente, no mês de maio, sem distinção de índices, extensivos aos proventos da inatividade e às pensões.

**Art. 3º** A revisão geral anual, que será correspondente ao período de janeiro a dezembro do exercício anterior, fica condicionada aos seguintes requisitos:

**I** – ocorrência de perdas salariais resultantes de desvalorização do poder aquisitivo da moeda, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verificadas no exercício anterior ao da revisão;

**II** – incremento da receita corrente líquida verificado no exercício anterior ao da revisão, atendidos os limites para despesa com pessoal de que trata a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, as prescrições do Art. 169, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil, respeitado o índice prudencial da Secretaria do Tesouro Nacional (STN);

**III** – capacidade financeira do Estado, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social.

**Art. 4º** O índice de correção salarial será fixado ou alterado mediante lei específica.

**Art. 5º** O disposto nesta lei não prejudicará eventuais recomposições ou reajustes salariais decorrentes de adequações setoriais da administração pública direta, indireta e fundacional.

**Art. 6º** O Conselho de Gestão de Pessoas (Cogep) constituirá, anualmente, Comissão Especial com a participação de representantes do Governo e das entidades representativas dos servidores públicos.

**Parágrafo único.** Compete à Comissão Especial:

**I** – avaliar a ocorrência dos requisitos previstos no Art. 3º desta lei; e

**II** – sugerir índices de revisão geral anual da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos estaduais.

**Art. 7º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. (grifo nosso).

Nesse contexto, observa-se que o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, em obediência ao previsto no inciso X do artigo 37 da CF/88, dispõe de uma lei “geral” que disciplina a concessão de RGA aos seus servidores.

Tal lei prevê o índice de revisão a ser aplicado anualmente a todos os servidores do Poder Executivo e, expressamente, condiciona a concessão da RGA ao atendimento dos limites de despesas com pessoal insertos na LRF e às condições estampadas no § 1º do artigo 169 da CF/88<sup>4</sup>.

Essa lei “geral” fixa o índice balizador das perdas inflacionárias (Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC), mas o percentual de aplicação deve ser definido anualmente por meio de uma lei específica.

Importante salientar que a definição do INPC, pela Lei Estadual nº 8.278/2004, não representa uma forma de vinculação ou indexação dos vencimentos dos servidores públicos à evolução deste índice de mercado, mas o elege como balizador ou medidor das perdas inflacionárias do último período anual, não violando, assim, os ditames da Súmula Vinculante – SV STF nº 42, *in verbis*:

#### **Súmula Vinculante STF nº 42**

É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária.

#### **4 CF/88:**

**Art. 169.** [...]

**§ 1º** A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

**I** – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

**II** – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (grifo nosso)

A referida SV pretende vedar a possibilidade de aumentos automáticos nas remunerações dos servidores públicos, o que não ocorre com a concessão da RGA prevista na Lei Estadual nº 8.278/2004, que depende, para produzir efeitos, da aprovação de lei específica. Neste sentido, cita-se o seguinte entendimento do STF que fundamenta a edição desta SV:

**EMENTA:** Estado de Mato Grosso do Sul. EC nº 1/93 que acrescentou parágrafo único ao art. 35 da Carta Estadual, instituindo salário mínimo profissional para engenheiros, químicos, arquitetos, agrônomos e médicos veterinários. Manifesta ofensa ao princípio constitucional da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para leis que têm por objeto remuneração de servidores. Norma que, de outra parte, institui vinculação de vencimentos de servidores estaduais a índice ditado pelo Governo Federal, garantindo-lhes reajustamento automático, independentemente de lei específica do Estado, contrariando a norma do art. 37, XIII, da CF e ofendendo a autonomia do Estado-membro. Procedência da ação, com declaração de inconstitucionalidade do texto indicado. (ADI 1064, Relator(a): Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 07/08/1997, DJ 26-09-1997 PP-47474. Ement. VOL-01884-01 PP-00039). (grifo nosso).

Pelo exposto, conclui-se que:

- a) a possibilidade de concessão de Revisão Geral Anual (RGA), prevista no inciso X do artigo 37 da CF/88, não é um direito autoaplicável, ou seja, somente será efetivada por meio da edição de lei infraconstitucional específica;
- b) no âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso a concessão de RGA encontra-se disciplinada pela Lei Estadual nº 8.278/2004;
- c) a Lei Estadual nº 8.278/2004 condiciona a concessão de RGA ao atendimento dos limites de despesas com pessoal insertos na LRF e às condições estampadas no § 1º do artigo 169 da CF/88.

## 2.2 Dos limites de despesas com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

A Lei Complementar Nacional nº 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem como fundamentos intrínsecos e fundamentais a preservação do equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade na condução da gestão fiscal, mediante a adoção de ações planejadas e transpa-

rentes que objetivem a perfeita correlação entre as possibilidades de arrecadação de receitas e da realização de despesas, sempre em observância aos limites, pressupostos e condições estatuídos na lei<sup>5</sup>.

Neste rastro, dentre os vários limites e condições prescritos na LRF (Dívida, Endividamento, Restos a Pagar, Renúncia de Receitas, dentre outros), destacam-se aqueles afetos às despesas com pessoal.

A LRF preceitua que os Poderes Executivos dos Estados poderão gastar com despesas com pessoal somente até o limite de 49% da sua Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>6</sup>, limite este entendido como “limite máximo”. Na verificação desse limite máximo – “teto”, a LRF não traz exceções.

Contudo, observa-se que a LRF também prescreve um sublimite a ser observado com igual rigor, que é o chamado “limite prudencial”, que consiste no percentual de 46,55% da RCL (equivalente a 95% do limite máximo de 49%, no caso dos Poderes Executivos estaduais).

Assim, tendo o Poder excedido o limite prudencial de 95% do limite máximo fixado para as despesas com pessoal, conforme estipulado pelo art. 20 da LRF, sujeita-se às vedações impostas pelo parágrafo único do art. 22 da Lei, *verbis*:

**Art. 22.** A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

**Parágrafo único.** Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20

### 5 Lei Complementar nº 101/00 (LRF):

**Art. 1º** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

**§ 1º** A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

### 6 LRF:

**Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II – na esfera estadual:

[...]

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo. (grifo nosso)

que houver incorrido no excesso:

**I** – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

**II** – criação de cargo, emprego ou função;

**III** – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

**IV** – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

**V** – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

Da interpretação dos dispositivos em tela, constata-se que as vedações ali previstas alcançam apenas o Poder ou órgão que excedeu o índice de 95% do seu limite máximo para realização de despesas com pessoal, e tais vedações persistem enquanto perdurar o excesso em relação ao limite prudencial. Percebe-se, assim, que as vedações acima objetivam impedir o aumento da despesa com pessoal, a fim de que não venha a ultrapassar o limite máximo.

A segunda parte das disposições constantes do inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LRF traz algumas exceções nas vedações às ações que importem em aumento das despesas com pessoal na constância de eventual excesso ao limite prudencial, quais sejam: os aumentos provocados por sentença judicial ou determinação legal ou contratual e a concessão da Revisão Geral Anual (RGA).

Sobre essa espécie de exceção à vedação de aumento da remuneração, quando do extrapolamento do limite prudencial, referente à concessão da RGA, tratar-se-á mais aprofundadamente nos tópicos seguintes.

### **2.2.1 Da concessão de RGA e seus impactos nos limites de despesas com pessoal previstos na LRF**

Conforme apresentado alhures, a segunda parte do inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LRF traz algumas exceções na vedação ao aumento das despesas com pessoal, na constância de eventual extrapolamento do limite prudencial, quais sejam: os aumentos provocados por sentença judicial ou determinação legal (ou contratual) e a concessão da RGA.

Neste ponto, observa-se que a ressalva prevista na parte final do inciso citado está compreendida

na regra geral estabelecida no parágrafo único do artigo 22 da LRF, ou seja, somente poderá ser aplicada no caso de extrapolamento do limite prudencial e até o limite máximo, tendo em vista que esse “teto máximo” encontra previsão no artigo 20 da lei, e nele não resta consignada nenhuma exceção aos percentuais fixados por Poder ou órgão.

Assim, o parágrafo único do artigo 22 da LRF deixa uma margem de 2,45% da RCL, no caso do Poder Executivo do Estado, para concessão de RGA, que não poderá ser ultrapassada, sob pena de exceder o limite máximo.

Desse modo, quando ocorrer o extrapolamento do limite prudencial (46,55% da RCL), é possível a concessão da RGA, contudo, ultrapassado o limite máximo (49%), não é autorizada pela LRF a realização de quaisquer aumentos da despesa com pessoal, nem mesmo a título de RGA.

Importante observar que, mesmo existindo a exceção prevista na parte final do inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LRF, quanto à possibilidade de concessão de RGA, quando extrapolado o limite prudencial, isso não desobriga a Administração de continuar implementando as vedações constantes dos demais incisos do parágrafo e buscar outros meios de reduzir as despesas totais com pessoal para evitar o extrapolamento do limite máximo, como: redução do quadro de servidores comissionados e contratados; extinção de funções de confiança; medidas para o aumento da arrecadação das receitas correntes para aumentar a RCL (melhoria da arrecadação de tributos), etc.

Cabe, ainda, observar que as despesas com pessoal advindas da concessão de RGA, na constância de extrapolamento do limite prudencial, mesmo que excepcionalmente autorizadas, incorporam-se ao agregado da Despesa Total de Pessoal, considerando que se trata de despesas com caráter eminentemente remuneratório, taxativamente insertas na definição de Despesas Totais com Pessoal (DTP) prevista no artigo 18 da LRF<sup>7</sup>, e que não existe exceção nesse

#### **7 LRF:**

**Art. 18.** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

sentido prescrita no rol taxativo inserto no § 1º do art. 19 da LRF<sup>8</sup>.

Nesse contexto, observa-se que não há nenhum sentido lógico em se excluir do cálculo dos limites de despesas com pessoal uma eventual concessão de RGA, mesmo sendo concedida excepcionalmente com base na exceção trazida no inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LRF, tendo em vista que, isso ocorrendo, restaria clara uma burla aos princípios de equilíbrio das contas públicas e responsabilidade fiscal primados pela lei.

Nesse sentido, citam-se os seguintes trechos do voto condutor do processo de Consulta nº 812412, tramitado e aprovado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Em relação ao primeiro questionamento, o parecer da douta Auditoria esclareceu que os valores correspondentes à revisão geral anual são considerados no cálculo da despesa total com pessoal, mas não estão sujeitos a contingenciamento, caso a despesa total com pessoal ultrapasse o percentual de alerta de 95% do limite imposto pela LRF. O Conselheiro Relator Eduardo Carone Costa corroborou com esse entendimento.

Na mesma linha, afino-me com o parecer da Auditoria e com o Conselheiro Relator Eduardo Carone

#### 8 LRF:

##### Art. 19. [...]

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I – de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II – relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III – derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V – com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;
- VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
  - a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
  - b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
  - c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Costa. No entanto, entendo ser importante a realização de uma diferenciação entre o reajuste e a revisão geral anual. De fato, ambos integram a Despesa Total com Pessoal porque não estão expressamente previstos como exclusões da despesa total com pessoal, conforme o inciso VI, do parágrafo 1º, do art. 19 da LRF. No entanto, ao contrário do reajuste, a revisão geral anual pode ser realizada mesmo quando ultrapassado o limite prudencial de 95% do limite da despesa total com pessoal, conforme o inciso I do art. 22 da LRF e a 3ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), volume III, válido para o exercício de 2011, aplicado à União, Estados e Municípios, mais uma vez na linha do nobre relator.

[...]

#### CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluo que tanto o reajuste como a revisão geral anual integram a Despesa Total com Pessoal porque não estão expressamente previstos como exclusões da despesa total com pessoal, conforme o inciso VI, do parágrafo 1º, do art. 19 da LRF. (grifo nosso)

Desse modo, a concessão de RGA impacta diretamente no cômputo da DTP, e caso essa influência seja de montante capaz de ultrapassar o limite máximo para esse agregado de despesas com pessoal (49% da RCL, Poder Executivo Estadual), nasce a obrigação para a Administração de eliminar o excesso verificado, nos seguintes prazos estipulados pela lei:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. (grifo nosso).

Neste diapasão, observa-se que, ultrapassado o limite máximo das despesas com pessoal, a Administração deve adotar as medidas trazidas pela própria LRF, as quais constam dos seguintes pre-julgados deste Tribunal de Contas:

**Acórdão nº 727/2005 (DOE 09/06/2005). Pessoal. Limite. Despesa com pessoal. Adequação ao limite. Adoção das medidas cabíveis.**

Caso a despesa total com pessoal do Poder ou órgão ultrapasse os limites definidos no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o percentual excedente de-

verá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sem prejuízo das medidas previstas no artigo 22. Pelo menos um terço do excedente deverá ser eliminado já no primeiro quadrimestre seguinte, adotando-se, também, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal. Outras medidas poderão ser adotadas visando ao ajuste da despesa total com pessoal, dentre as quais, aumento da arrecadação de receitas próprias. (grifo nosso)

**Resolução de Consulta nº 53/2010 (DOE 23/06/2010). Pessoal. Limite. Despesa com pessoal. Limite. Cálculo. Adequação ao limite independente de alerta. Vedações legais ao ultrapassar o limite prudencial. Adoção das medidas cabíveis para recondução ao limite máximo. Responsabilidades do controlador interno. Inclusão de parcelas de férias, gratificação natalina, terço constitucional de férias e abono pecuniário no cálculo.**

1) Tendo o Poder ou órgão atingido o limite prudencial de 95% da despesa com pessoal, sujeita-se às vedações impostas pelo art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no caso em que se verificar que os percentuais de gasto excederam aos limites máximos previstos na LRF, o gestor deverá aplicar as medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. Em ambos os casos as vedações e/ou medidas serão observadas independentemente de notificação dos órgãos de controle interno ou externo.

2) As medidas previstas no § 3º do art. 169 devem ser adotadas sucessivamente, iniciando-se pela redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e função de confiança, seguido da exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas citadas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo. A Lei nº 9.801/99, que disciplina a perda de cargo público por servidor estável em razão de excesso de despesa com pessoal, é de observância obrigatória por todos os entes federados, sendo inconstitucionais quaisquer outras medidas emitidas em desacordo com essa norma pelas demais unidades da federação. Quando a exoneração parcial dos servidores não estáveis for suficiente para recondução da despesa aos limites legais, lei específica do respectivo ente federativo poderá estabelecer os requisitos objetivos e impessoais para exoneração desses servidores. Não havendo tal norma, aplica-se analogicamente a Lei nº 9.801/99 à hipótese de exoneração parcial dos servidores não estáveis. Em todo caso, a exoneração dos servidores será precedida de ato normativo motivado dos chefes de cada um dos poderes do respectivo ente federativo, que observará os critérios previstos na lei local ou nacional. (grifo nosso)

Diante do apresentado, conclui-se que a concessão de RGA implica aumento das Despesas Totais com Pessoal (DTP), impactando no cálculo para apuração dos limites prudencial e máximo previstos no artigo 20 c/c parágrafo único do artigo 22 da LRF. Conclui-se, ainda, e por decorrência lógica, que a LRF não autoriza a exclusão das despesas com pessoal oriundas de concessão de RGA do cômputo na apuração dos limites prudencial e máximo (artigo 18 c/c § 1º do art. 19 da LRF).

Por último, evidencia-se que, conforme apresentado no tópico 2.1 deste parecer, a Lei Estadual nº 8.278/2004 condiciona a concessão de RGA, para os servidores do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, ao atendimento dos limites de despesas com pessoal insertos na LRF.

### **2.2.2. Da impossibilidade da aplicação dos artigos 70 e 71 da LRF no atual momento histórico**

Considerando que o tema desta consulta envolve a concessão de RGA e os impactos dos seus respectivos gastos na DTP e nos limites estabelecidos na LRF, é importante trazer à baila os seguintes dispositivos da LRF:

**Art. 70.** O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

**Parágrafo único.** A inobservância do disposto no *caput*, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.

**Art. 71.** Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20. (grifo nosso)

Da detida leitura aos dispositivos supracitados, observa-se que buscaram fixar regras de transição nos momentos iniciais da vigência da LRF, não po-

dendo serem adotados atualmente.

Explicando esses dispositivos legais, apresenta-se a seguinte lição da doutrina de Afonso Gomes Aguiar<sup>9</sup>:

[...] Por fim, devo dizer, face ao valor da informação, que o Poder ou órgão com indicação no art. 20 da LRF, cujo valor total da despesa de pessoal já se encontrava superior ao limite exigido, desde o ano anterior ao da publicação da LRF, terá este que se enquadrar no respectivo limite no prazo máximo de dois exercícios, devendo, obrigatoriamente, reduzir pelo menos 50% (cinquenta por cento) do excesso a cada ano (art. 70, LRF). Não conseguindo a Administração cumprir essa determinação legal dentro do prazo estabelecido (dois anos), o ente federativo sujeitar-se-á às sanções acima mencionadas, previstas no § 3º do art. 23 da LRF (art. 70, parágrafo único). Diz, ainda, a LRF (art. 71) que, ressalvado o aumento decorrente da revisão da remuneração prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, o total da despesa de pessoal, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada da LRF em vigor, isto é, até o término do ano de 2003, não poderá ultrapassar, em termos de percentual da receita corrente líquida, a despesa ocorrida com pessoal no exercício imediatamente anterior a sua vigência (1999), acrescida de 10% (dez por cento), se esta tiver sido inferior ao limite definido pelo referido diploma legal (art. 20).

Assim, o prazo de dois exercícios para o reenquadramento nos limites previstos no art. 20 da LRF, previstos no art. 70 da norma, e a possibilidade de exclusão da RGA, prevista no artigo 71, aplicaram-se somente até o exercício de 2003, pois tratavam de regras de transição que possibilitaram um tempo de adaptação da Administração à nova sistemática de equilíbrio das contas públicas e responsabilidade fiscal trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 2.2.3 Da possibilidade de dilação de prazos para a recondução de excesso de despesas com pessoal aos limites fixados na LRF

Conforme apresentado alhures, extrapolado o limite máximo das despesas com pessoal, o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sem prejuízo das medidas

previstas no artigo 22. E pelo menos um terço do excedente deverá ser eliminado já no primeiro quadrimestre seguinte, adotando-se, também, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal.

Todavia, esses prazos podem ser duplicados caso seja verificado um crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

Tal possibilidade encontra-se inserta no artigo 66 da LRF, que estatui:

**Art. 66.** Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

**§ 1º** Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

**§ 2º** A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

**§ 3º** Na hipótese do caput, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

**Art. 23.** Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Importante salientar que, embora os prazos insertos no artigo 23 da LRF possam ser duplicados, caso verificadas as condições do art. 66, na constância deste prazo dilatado, a Administração continuará obrigada a observar as medidas previstas no art. 22 da lei.

## 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) a possibilidade de concessão de Revisão Geral Anual (RGA), prevista no inciso X do artigo 37 da CF/88, não é um direito autoaplicável, ou seja, somente será efetiva-

<sup>9</sup> **Lei de Responsabilidade Fiscal – questões práticas.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 134.

- da por meio da edição de lei infraconstitucional específica;
- b) no âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, a concessão de RGA encontra-se disciplinada pela Lei Estadual nº 8.278/2004;
- c) a Lei Estadual nº 8.278/2004 condiciona a concessão de RGA ao atendimento dos limites de despesas com pessoal insertos na LRF e às condições estampadas no § 1º do artigo 169 da CF/88;
- d) a LRF tem como fundamentos intrínsecos e fundamentais a preservação do equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade na condução da gestão fiscal, mediante a adoção de ações planejadas e transparentes que objetivem a perfeita correlação entre as possibilidades de arrecadação de receitas e da realização de despesas, sempre em observância aos limites, pressupostos e condições estatuídos na lei;
- e) os limites para realização de despesas com pessoal, por ente federativo e por Poder ou órgão autônomo, são aqueles previstos no *caput* e respectivos incisos do art. 19 da LRF, e repartidos nos termos do art. 20 da mesma lei;
- f) a LRF estabelece um limite prudencial para as despesas com pessoal, correspondente a 95% do limite máximo para cada Poder, órgão autônomo e esfera de governo, conforme previsto no parágrafo único do art. 22 da LRF, cuja inobservância implica proibição do aumento de despesa dessa natureza, conforme hipóteses delineadas nos incisos do referido dispositivo legal;
- g) a LRF estatui um limite máximo para as despesas com pessoal, correspondente aos percentuais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, por Poder, órgão autônomo e esfera de governo, cuja inobservância implica, necessariamente, implementação das medidas prescritas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal;
- h) a segunda parte das disposições constantes do inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LRF traz algumas exceções nas vedações às ações que importem em aumento das despesas com pessoal na constância de eventual excesso ao limite prudencial, quais sejam: os aumentos provocados por sentença judicial ou determinação legal ou contratual e a concessão da Revisão Geral Anual (RGA);
- i) quando ocorrer o extrapolamento do limite prudencial (46,55% da RCL) é possível a concessão da RGA, contudo, ultrapassado o limite máximo (49% da RCL), não é autorizada pela LRF a realização de quaisquer aumentos da despesa com pessoal, nem mesmo a título de RGA;
- j) a concessão de RGA implica aumento das despesas totais com pessoal (DTP), impactando no cálculo para apuração dos limites prudencial e máximo previstos no artigo 20 c/c parágrafo único do artigo 22 da LRF, e, ainda, por decorrência lógica, a LRF não autoriza a exclusão das despesas com pessoal oriundas de concessão de RGA do cômputo na apuração dos limites prudencial e máximo (artigo 18 c/c § 1º do art. 19 da LRF);
- k) o prazo de dois exercícios para o reenquadramento nos limites previstos no art. 20 da LRF, previstos no art. 70 da norma, e a possibilidade de exclusão da RGA, artigo 71, aplicaram-se somente até o exercício de 2003, pois tratavam de regras de transição que possibilitaram um tempo de adaptação da Administração à nova sistemática de equilíbrio das contas públicas e responsabilidade fiscal trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- l) os prazos insertos no artigo 23 da LRF podem ser duplicados, caso verificadas as condições delineadas no art. 66 e, mesmo na constância deste prazo dilatado, a Administração continuará obrigada a observar as medidas previstas no art. 22 da lei.

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, sugere-se, **alternativamente:**

- I) o arquivamento deste processo sem julgamento do mérito, em razão do não cumprimento do requisito de admissibilidade previsto no inciso II do art. 232 da Resolução nº 14/2007 (RITCE-MT); **ou**
- II) caso o conselheiro relator decida por conhecer e dar resposta à presente consulta, entendendo pela aplicabilidade do § 1º do art. 232 do RITCE-MT, que o Tribunal Pleno delibere sobre a aprovação da seguinte ementa, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução nº 14/2007:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2016. Despesa. Pessoal. Revisão Geral Anual (RGA). Limites da LRF. Regulamentação da RGA no Poder Executivo de**

**Mato Grosso.**

- 1) A concessão de revisão geral anual (RGA) impacta diretamente no aumento das Despesas Totais com Pessoal (DTP) do Poder ou órgão autônomo, para fins de cálculo da apuração dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
- 2) Constatado o extrapolamento dos limites máximos das despesas com pessoal, previstos no art. 20 da LRF, a concessão de RGA implica excesso adicional aos limites já extrapolados, não podendo o respectivo impacto financeiro dessa revisão deles ser desconsiderado.
- 3) No âmbito do Poder Executivo do Estado de

Mato Grosso a concessão de Revisão Geral Anual (RGA) encontra-se disciplinada pela Lei Estadual nº 8.278/2004, que condiciona a concessão da revisão ao atendimento dos limites de despesas com pessoal insertos na LRF e às condições estampadas no § 1º do artigo 169 da CF/88.

Cuiabá, 20 de junho de 2016.

**Edicarlos Lima Silva**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

**Parecer do Ministério Público de Contas nº 2388/2016**

[...]

**3. CONCLUSÃO**

Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

- a) **pelo conhecimento da presente consulta**, tendo em vista a presença de relevante interesse público, nos termos do artigo 232, §1º, da **Resolução nº 14/07 (Regimento Interno TCE-MT)**;
- b) **pela aprovação da ementa proposta pela consultoria técnica**;
- c) **para que se consigne em acórdão que a resolução de consulta baseada neste**

**caso concreto não formará prejudgado do fato ou caso concreto**, nos termos do artigo 232, §1º, da Resolução nº 14/07 (Regimento Interno TCE-MT).

**É o parecer.**

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 20 de junho de 2016.

**Gustavo Coelho Deschamps**

*Procurador-Geral de Contas*

**Razões do Voto**

A consulta foi formulada por autoridade legítima e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, entretanto, não se refere à situação em tese, conforme exigência do inciso II do art. 232<sup>1</sup>

da Resolução 14/2007 (Regimento Interno – RIRITCE-MT).

Muito embora este processo não preencha todos os requisitos de admissibilidade previstos na norma, entendo que, diante do notório e relevante interesse público envolvendo a questão, a consulta deve ser conhecida e respondida, com fundamento no § 1º do mesmo art. 232, e com a ressalva de que a deliberação decorrente não constitui prejudgado do fato ou caso concreto.

Com relação ao mérito, faço algumas observações.

De acordo com o inciso X do art. 37 da Constituição da República, “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39

<sup>1</sup> **Art. 232.** A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no art. 48 e seguintes da Lei Complementar nº 269/07, deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

- I – Ser formulada por autoridade legítima;
- II – Ser formulada em tese;
- III – Conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;
- IV. Versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, **assegurada a revisão geral anual**, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

A RGA é uma espécie genérica de aumento de vencimentos, provocada pela corrosão do poder aquisitivo da moeda em decorrência do processo inflacionário, e concedida a todos os servidores públicos, na mesma época e nos mesmos índices, indiscriminadamente, visando a recompor o valor da remuneração e dos subsídios.

Portanto, representando alteração da remuneração ou subsídio, é necessária a edição de lei específica, conforme bem observado pela consultoria técnica deste Tribunal, uma vez que a concessão de Revisão Geral Anual (RGA), prevista no inciso X do artigo 37 da CF/88, não é um direito autoaplicável.

Nesse contexto, a Lei nº 8.278, de 30/12/2004, estabelece a política de revisão geral anual da remuneração e do subsídio para os servidores públicos do Estado de Mato Grosso, condicionando a concessão de revisão:

- a) à ocorrência de perdas salariais resultantes de desvalorização do poder aquisitivo da moeda, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verificada no exercício anterior ao da revisão;
- b) ao incremento da receita corrente líquida verificado no exercício anterior ao da revisão, atendidos os limites para despesa com pessoal de que trata a Lei Complementar Federal nº 101/2000, respeitado, inclusive, o índice prudencial estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN);
- c) à capacidade financeira do Estado, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social.

Observe-se que, nesse caso, as perdas salariais resultantes da desvalorização do poder aquisitivo da moeda serão medidas pelo INPC, já o percentual da revisão geral anual deverá ser decidido no âmbito da discricionariedade do gestor, observada a sugestão da comissão especialmente instituída para esse fim (parágrafo único do art. 6º da Lei nº 8.278/04).

Com essas breves observações entendo que já é possível responder objetivamente ao consulente, nos seguintes termos:

- a) sim, a concessão de Revisão Geral Anual

(RGA) impacta diretamente no aumento das Despesas Totais com Pessoal (DTP) do Poder ou órgão autônomo para fins de cálculo da apuração dos limites estabelecidos pela LC nº 101/00, uma vez que representa aumento de remuneração ou subsídio; e,

- b) não, os valores decorrentes da concessão de revisão geral anual não podem ser desconsiderados no cálculo para apuração do limite de despesas com pessoal e, independentemente da revisão geral anual, o prazo de reenquadramento aos citados limites não sofre alteração.

Diante do exposto, em preliminar, admito a consulta com fundamento no § 1º do art. 232 da Resolução Normativa nº 14/07 e, no mérito, acollo os Pareceres 41/2016 e 2388/2016, da Consultoria Técnica e do Ministério Público de Contas, respectivamente, e **VOTO** pela aprovação da ementa de resolução de consulta proposta pela referida consultoria, ressalvando que essa deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto.

**Resolução de Consulta nº \_\_/2016. Despesa. Pessoal. Revisão Geral Anual (RGA). Limites da LRF. Regulamentação da RGA no Poder Executivo de Mato Grosso.**

1) A concessão de Revisão Geral Anual (RGA) impacta diretamente no aumento das Despesas Totais com Pessoal (DTP) do Poder ou órgão autônomo, para fins de cálculo da apuração dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2) Constatado o extrapolamento dos limites máximos das despesas com pessoal, previstos no art. 20 da LRF, a concessão de RGA implica excesso adicional aos limites já extrapolados, não podendo o respectivo impacto financeiro dessa revisão deles ser desconsiderado.

3) No âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, a concessão de Revisão Geral Anual (RGA) encontra-se disciplinada pela Lei Estadual nº 8.278/2004, que condiciona a concessão da revisão ao atendimento dos limites de despesas com pessoal insertos na LRF e às condições estampadas no § 1º do artigo 169 da CF/88.

Encaminhe-se cópia dos pareceres 41/2016 e 2388/2016 ao consulente, e da íntegra deste relatório e voto.

**Valter Albano da Silva**

*Conselheiro Relator*

# Prestação de contas de diária pode ser feita por meio eletrônico



**Waldir Júlio Teis**  
Conselheiro  
gab.wjteis@tce.  
mt.gov.br

Você pode assistir ao vídeo do julgamento do processo no link <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/167282/ano/2016>>

*“Os processos de concessão e prestação de contas de diárias podem ser realizados em meio eletrônico, dispensando-se a formalização em meio físico, desde que sejam apresentados eletronicamente, no respectivo processo, todos os documentos exigidos por decreto que regulamente a matéria”*

Os processos de concessão e prestação de contas referentes às diárias pagas a servidores públicos do Poder Executivo Estadual podem ser realizados por meios eletrônicos desde que sejam autorizados por decreto específico que regulamente a matéria, dispensando, desta forma, a formalização em meios físicos.

Para tanto, é necessário que o ente ou órgão público do Poder Executivo Estadual disponha de sistema informatizado que realize o controle da concessão e prestação de contas de diárias com adequadas funcionalidades e capacidade de armazenamento de dados suficiente para permitir a juntada aos processos eletrônicos de todos os documentos digitais e digitalizados, bem como propicie a segurança e a transparência dos documentos digitais e/ou digitalizados armazenados. Também é imprescindível que o sistema ofereça aos órgãos de Controle Externo e Interno, a qualquer momento, a possibilidade de verificação da autoria, autenticidade e a integridade dos documentos e suas assinaturas digitais.

Este é o entendimento manifesto pelo conselheiro Waldir Júlio Teis, na Resolução de Consulta nº 25/2016-TP, aprovada pelo Pleno do Tribunal de Contas de Mato Grosso, em face da consulta apresentada por Carlos Henrique Banqueta Fávoro, secretário de Estado de Meio Ambiente, na qual solicitou a manifestação da Corte de Contas sobre a possibilidade de os processos de concessão e de prestação de contas de diárias serem realizados por meio eletrônico.

## Parecer da Consultoria Técnica nº 25/2016-TP

**Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 16.728-2/2016.**

**O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando o voto do relator, alterado oralmente em sessão plenária para substituir, no item 1 do verbete, a expressão “Decreto Estadual nº 2.101/2009” por “Decreto que regulamente a matéria”, de modo que a respos-

ta da consulta atenda também os municípios e, de acordo com os Pareceres nº 54/2016 e 3.882/2016 da consultoria técnica e do Ministério Público de Contas, respectivamente, **responder** ao consulente que os processos de concessão e prestação de contas de diárias no âmbito do Poder Executivo podem ser realizados em meio eletrônico, dispensando-se a formalização em meio físico, desde que:

- 1) sejam apresentados eletronicamente, no respectivo processo, todos os documentos exigidos por decreto que regulamente a matéria;

- 2) o sistema informatizado que realiza o controle da concessão e prestação de contas de diárias disponha de funcionalidades e capacidade de armazenamento de dados suficientes para permitir a juntada, aos processos eletrônicos, de todos os documentos digitais e digitalizados;
- 3) o processo eletrônico propicie a segurança e a transparência dos documentos digitais e/ou digitalizados, armazenados no sistema informatizado, e ofereça aos órgãos de Controle Externo e Interno, a qualquer momento, a possibilidade de verificação da autoria, autenticidade e a integridade dos documentos e assinaturas; e,
- 4) os documentos digitalizados sejam assinados eletronicamente pelos responsáveis que atestem o conteúdo dos documentos origi-

nais, mediante certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), observados os padrões definidos por essa infraestrutura.

O inteiro teor desta decisão está disponível no site: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br).

Participaram do julgamento os conselheiros Antonio Joaquim – presidente, José Carlos Novelli, Valter Albano, Domingos Neto, Sérgio Ricardo e Moises Maciel.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o procurador-geral Gustavo Coelho Deschamps.

**Publique-se.**

## Parecer da Consultoria Técnica nº 54/2016

### Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Carlos Henrique Banqueta Fávoro, secretário de Estado de Meio Ambiente, solicitando manifestação desta Corte de Contas sobre a possibilidade de os processos de concessão e de prestação de contas de diárias serem realizados por meio eletrônico, observados os arts. 5º e 6º do Decreto Estadual nº 2.101/09, nos seguintes termos:

Dessa forma, solicitamos uma orientação técnica do TCE-MT, quanto à possibilidade em substituímos os documentos impressos exigidos na fase de solicitação e prestação de contas, conforme artigos 5º e 6º do Decreto nº 2.101/2009, e anexá-los apenas no sistema SGV, sem gerar processo físico. (grifo nosso).

O consulente não juntou documentos aos autos.

### É o breve relato.

#### 1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva da dúvida e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de

admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado – RITCE-MT).

#### 2. DO MÉRITO

Considerando que a questão interessa a todos os órgãos que compõem o Poder Executivo Estadual, mostra-se necessário reformular a questão para o melhor deslinde ao presente feito. Assim, para a resposta a esta consulta, formula-se, em consonância e observância ao cerne e essência da questão proposta, o seguinte questionamento:

“Os processos de concessão e de prestação de contas de diárias no âmbito do Poder Executivo Estadual podem ser realizados por meio eletrônico, observadas as exigências estabelecidas no Decreto Estadual nº 2.101/2009, sem os formalizar em meio físico?”

Feitas essas considerações, passa-se ao deslinde da consulta.

#### 2.1 Da possibilidade de os processos de concessão e de prestação de contas de diárias serem realizados apenas por meio eletrônico

O instituto das “diárias” não encontra previsão em norma jurídica de âmbito geral (nacional), ca-

bendo a cada ente federativo, por meio de legislação própria, estabelecer a forma de concessão, de aplicação e de prestação de contas das verbas deferidas a seus agentes públicos a este título.

No âmbito do Estado de Mato Grosso as regras sobre as “diárias” estão disciplinadas na Lei Complementar nº 04/90, conforme transcrito abaixo:

**Art. 72** Constituem indenizações ao servidor:

**I** – ajuda de custo;

**II** – diárias.

**Art. 73** Os valores das indenizações, assim como as condições para a sua concessão, serão estabelecidos em regulamento. (grifo nosso)

Assim, havendo previsão legal no âmbito de cada ente federado, como ocorre, por exemplo, em relação ao Estado de Mato Grosso, poderá cada Poder regulamentar as regras de concessão, aplicação e prestação de contas para as diárias concedidas. Nessa linha já decidiu este Tribunal de Contas:

**Resolução de Consulta nº 01/2014-TP (DOC 18/02/2014). Despesa. Diárias. Ressarcimento após o efetivo deslocamento do agente público. Possibilidade.**

**1)** A concessão de diárias a agente público deve estar prevista em lei e em regulamento próprio, podendo a regulamentação ser formalizada por ato normativo de cada Poder. O regulamento deve prever os requisitos e concessão, as hipóteses de utilização e a forma de prestação de contas, observados, neste último caso, as disposições do Acórdão nº 1.783/2003, deste Tribunal.

**2)** A concessão de diárias tem como objetivo o ressarcimento de despesas de alimentação, estadia e locomoção incorridas por agentes públicos para deslocarem a outro município para exercer as atribuições inerentes ao cargo ocupado, não sendo permitida a utilização de diárias quando essas despesas já forem indenizadas por outros institutos, tais como ajuda de custos, auxílio transporte, auxílio alimentação, verbas indenizatórias, dentre outras. (grifo nosso)

O Poder Executivo do Estado de Mato Grosso regulamentou o instituto da “diária” por meio do Decreto Estadual nº 2.101/2009, que trata sobre a concessão, o pagamento e a prestação de contas das diárias nos arts. 5º, 6º e 7º, transcritos abaixo:

**Art. 5º** A concessão de diárias será autorizada pelo Ordenador de Despesa por meio da Nota de Empenho (EMP) em nome do servidor, devendo ser precedida da apresentação da Ordem de Serviço (OS),

conforme disposto no Anexo II deste decreto.

[...]

**§ 5º** A Ordem de Serviço deverá ser emitida em (03) três vias, que terão a seguinte destinação:

**I** – Unidade de Planejamento;

**II** – Unidade de Transportes;

**III** – Servidor beneficiário.

**Art. 6º** O servidor que receber diária fica obrigado a fazer a Prestação de Contas da viagem no prazo de 10 (dez) dias úteis do seu retorno à sede, na qual deverá conter:

**I** – Relatório de Viagem, conforme Anexo III deste decreto, aprovado pelo superior imediato do servidor beneficiário;

**II** – Comprovante de embarque aéreo ou terrestre, quando se tratar de meio de transporte comercial, terrestre ou aéreo;

**III** – Cópia de certificado, diploma ou atestado no caso de participação em cursos, congressos, seminários, treinamentos e outros eventos similares, conforme previsto no artigo 3º, do Decreto nº 4.630, de 11 de julho de 2002;

**IV** – Comprovante de depósito das diárias não utilizadas.

**§ 1º** Sendo o meio de transporte veículo do Estado ou locado, a prestação de contas, além do previsto nos incisos I a IV, do *caput*, conterá:

**I** – documento de liberação do veículo pelo setor de transportes ou correlato;

**II** – pelo menos uma cópia da nota fiscal de abastecimento do veículo referente ao trajeto percorrido ou justificativa do não abastecimento do mesmo.

**§ 2º** No processo de concessão e pagamento de diária, o Ordenador de Despesa poderá exigir, mediante portaria, outros documentos que julgar necessário para a devida comprovação da realização da viagem.

**§ 5º** O controle de concessão de diária de que trata o parágrafo anterior, no Fiplan (Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças), dar-se-á por meio da Ordem de Serviço e/ou adiantamento sem a respectiva prestação de contas e não sobre o prazo fixado no *caput* deste artigo.

**Art. 7º** O processo de concessão e pagamento das diárias deverá conter:

**I** – A Ordem de Serviço (OS);

**II** – Nota de Empenho (EMP);

**III** – Liquidação (LIQ);

**IV** – Nota de Ordem Bancária (NOB);

**V** – Prestação de Contas da viagem – composta dos documentos relacionados nos incisos do *caput* do artigo 6º deste decreto. (grifo nosso)

Verifica-se que as exigências supracitadas estão compatíveis com os ditames da Súmula nº 10 do

TCE-MT, que assim prescreve:

Os documentos referentes à prestação de contas de diárias devem estar previstos em normatização específica, incluindo, no mínimo, relatório de viagem, bilhetes de passagem, comprovantes de participação em cursos e treinamentos, além da solicitação fundamentada, autorização pelo ordenador de despesas, notas de empenho e liquidação, comprovante de recebimento dos valores pelo servidor, bem como da sua devolução, quando for o caso.

Deve-se destacar que a Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso (CGE-MT), por meio da Orientação Técnica nº 048/2009, manifestou-se no sentido de que o Decreto Estadual nº 2.101/2009 não dispensa a formalização do processo de concessão e prestação de contas de diárias em meio físico, conforme apresentado abaixo:

**11. Formalização do Processo de Concessão e Prestação de Contas de Diárias.**

O novo Decreto não dispensa a formalização do processo de concessão e prestação de contas em meio físico.

Por outro lado não traz qualquer impedimento de que continue utilizando o sistema informatizado.

Nos casos em que os documentos emitidos pelo sistema informatizado não possuir todas as informações solicitadas no Decreto estas devem ser complementadas através de documentos adicionais, até que o sistema seja adequado para atender o Decreto.

A despeito do supracitado entendimento da CGE-MT, deve-se registrar que o Decreto Estadual nº 2.101/2009, em nenhum de seus artigos, exige que os processos de concessão e prestação de contas de diárias sejam formalizados em meio físico ou veda que sejam realizados em meio eletrônico.

Por sua vez, o Decreto Estadual nº 112/2015, que institui o Sistema de Gestão de Viagens (GV) no âmbito do Poder Executivo Estadual, estabelece o seguinte:

**Art. 2º** Fica instituído o Sistema de Gestão de Viagens (GV), para o controle de diárias do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso.

**Parágrafo único.** Compete à Secretaria de Estado de Gestão a implantação e suporte técnico dentre outras atribuições relacionadas à Gestão do GV. (grifo nosso)

Desta forma, verifica-se que o Poder Executivo Estadual editou norma específica visando regula-

mentar a concessão, o pagamento e a prestação de contas das “diárias” em meio eletrônico, através do denominado Sistema de Gestão de Viagens (GV), cuja implantação, o suporte técnico e as demais atribuições competem à Secretaria de Estado de Gestão (Seges-MT).

Embora a questão apresentada nesta consulta seja carente de jurisprudências e posicionamentos doutrinários, posto se tratar de situação afeta ao estabelecimento de prática administrativa, é consenso que a Administração Pública deve buscar reduzir os custos com papel, impressão e armazenamento dos processos, que demandam espaços cada vez maiores em face da enorme quantidade de documentos que se avolumam nas repartições públicas.

Neste sentido, a realização dos processos de concessão e prestação de contas de diárias em meio eletrônico, dispensando-se a formalização dos processos em meio físico e o uso de enorme quantidade de papéis, se mostra relevante no que tange à eficiência e à economicidade administrativas e a sustentabilidade ambiental.

Diante desta necessidade de se adotarem práticas administrativas mais eficientes e ambientalmente sustentáveis, é relevante registrar que a União editou o Decreto Federal nº 8.539/2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, conforme os objetivos e os critérios apresentados abaixo a título de ilustração:

**Art. 3º** São objetivos deste Decreto:

**I** – assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;

**II** – promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade;

**III** – ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação; e

**IV** – facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas.

**Art. 4º** Para o atendimento ao disposto neste Decreto, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional utilizarão sistemas informatizados para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos.

**Parágrafo único.** Os sistemas a que se refere o caput deverão utilizar, preferencialmente, programas com código aberto e prover mecanismos para a verificação da autoria e da integridade dos documentos em

processos administrativos eletrônicos.

**Art. 5º** Nos processos administrativos eletrônicos, os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, exceto nas situações em que este procedimento for inviável ou em caso de indisponibilidade do meio eletrônico cujo prolongamento cause dano relevante à celeridade do processo.

**Parágrafo único.** No caso das exceções previstas no caput, os atos processuais poderão ser praticados segundo as regras aplicáveis aos processos em papel, desde que posteriormente o documento-base correspondente seja digitalizado, conforme procedimento previsto no art. 12.

[...]

**Art. 12.** A digitalização de documentos recebidos ou produzidos no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá ser acompanhada da conferência da integridade do documento digitalizado.

§ 1º A conferência prevista no caput deverá registrar se foi apresentado documento original, cópia autenticada em cartório, cópia autenticada administrativamente ou cópia simples.

§ 2º Os documentos resultantes da digitalização de originais serão considerados cópia autenticada administrativamente, e os resultantes da digitalização de cópia autenticada em cartório, de cópia autenticada administrativamente ou de cópia simples terão valor de cópia simples.

§ 3º A administração poderá, conforme definido em ato de cada órgão ou entidade:

**I** – proceder à digitalização imediata do documento apresentado e devolvê-lo imediatamente ao interessado;

**II** – determinar que a protocolização de documento original seja acompanhada de cópia simples, hipótese em que o protocolo atestará a conferência da cópia com o original, devolverá o documento original imediatamente ao interessado e descartará a cópia simples após a sua digitalização; e

**III** – receber o documento em papel para posterior digitalização, considerando que:

**a)** os documentos em papel recebidos que sejam originais ou cópias autenticadas em cartório devem ser devolvidos ao interessado, preferencialmente, ou ser mantidos sob guarda do órgão ou da entidade, nos termos da sua tabela de temporalidade e destinação; e  
**b)** os documentos em papel recebidos que sejam cópias autenticadas administrativamente ou cópias simples podem ser descartados após realizada a sua digitalização, nos termos do caput e do § 1º.

§ 4º Na hipótese de ser impossível ou inviável a digitalização do documento recebido, este ficará sob guarda da administração e será admitido o trâmite

do processo de forma híbrida, conforme definido em ato de cada órgão ou entidade. (grifo nosso)

Neste diapasão, no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, a orientação normativa é no sentido de que os processos administrativos devem ser autuados em meio eletrônico, sendo exceção a formalização destes processos em meio físico.

Da mesma forma, defende-se ser possível a implementação do processo administrativo em meio eletrônico também no âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, observadas as regras de preservação da autoria, autenticidade e integridade dos documentos digitais e/ou digitalizados juntados aos autos eletrônicos.

Assim, a implementação de processos administrativos eletrônicos para concessão e prestação de contas de diárias deve propiciar a segurança e a transparência das informações (documentos) digitais ou digitalizadas armazenadas em sistema informatizado (*software*), bem como oferecer aos órgãos de Controle Interno e Externo, a qualquer momento, a possibilidade de verificação da autoria, autenticidade e a integridade dos documentos e assinaturas.

Desse modo, o *software* que realiza o controle da concessão e prestação de contas de diárias deve conter funcionalidades e capacidade de memória (capacidade de armazenamento) suficientes para permitir a juntada, ao processo eletrônico, de documentos digitais (aqueles obtidos a partir de outro sistema eletrônico, a exemplo de notas de empenho e NOB extraídos diretamente do Fiplan) e documentos digitalizados (documentos físicos convertidos em meio digital, a exemplo de declarações e comprovantes de embarque).

Para segurança da autoria, autenticidade e integridade de documentos digitalizados, devem ser assinados digitalmente, mediante certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), observados os padrões definidos por essa Infraestrutura.

Portanto, conclui-se que não há impedimento para que os órgãos que compõem o Poder Executivo Estadual realizem os processos de concessão e prestação de contas de diárias em meio eletrônico, evitando-se a formalização dos processos em meio físico, desde que sejam observados os requisitos de segurança da informação acima apresentados.

Por último, ressalta-se que o estabelecimento de rotinas eletrônicas para a concessão e o pagamento de diárias, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, deve ser implementado

pela Seges-MT, conforme previsto no Decreto Estadual nº 112/2015.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) o Decreto Estadual nº 2.101/2009 estabelece quais documentos devem instruir o processo de concessão e a prestação de contas de diárias, ou seja, quais documentos devem compor estes processos, bem como não veda que esses processos sejam realizados em meio eletrônico e nem exige que sejam necessariamente formalizados em meio físico;
- b) a realização dos processos de concessão e prestação de contas de diárias em meio eletrônico, sem a necessidade de impressão de papéis, é uma medida desejável do ponto de vista da eficiência, da economicidade e da sustentabilidade ambiental;
- c) a implementação de processo administrativo para concessão e prestação de contas de diárias em meio eletrônico é possível no âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, observadas as regras de preservação da autoria, autenticidade e integridade dos documentos digitais e/ou digitalizados juntados aos autos eletrônicos;
- d) o processo administrativo para concessão e prestação de contas de diárias em meio eletrônico deve propiciar a segurança e a transparência das informações (documentos) digitais ou digitalizadas armazenadas em sistema informatizado (*software*), bem como oferecer aos órgãos de Controle Interno e Externo, a qualquer momento, a possibilidade de verificação da autoria, autenticidade e a integridade dos documentos e assinaturas;
- e) os documentos digitais são aqueles obtidos a partir de outro sistema eletrônico, a exemplo de notas de empenho e NOB extraídos diretamente do Fiplan e os documentos digitalizados são documentos físicos convertidos em meio digital, a exemplo de declarações e comprovantes de embarque de viagens.
- f) para segurança da autoria, autenticidade e integridade de documentos digitalizados, estes devem ser assinados digitalmente, mediante certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públi-

cas Brasileira (ICP-Brasil), observados os padrões definidos por essa infraestrutura;

- g) o *software* que realiza o controle da concessão e prestação de contas de diárias em meio eletrônico deve conter funcionalidades e capacidade de memória (capacidade de armazenamento) suficientes para permitir a juntada de documentos digitais e documentos digitalizados;
- h) o estabelecimento de rotinas eletrônicas para a concessão e o pagamento de diárias, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, deve ser implementado pela Seges-MT, conforme previsto no Decreto Estadual nº 112/2015.

### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando-se que não existe prejudgado neste Tribunal que responda ao assunto versado nesta consulta, ao julgar o presente processo e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se a aprovação da seguinte ementa, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução nº 14/2007:

#### **Resolução de Consulta nº \_\_/2016. Prestação de contas. Diárias. Poder Executivo Estadual. Concessão e prestação de contas de diárias em meio eletrônico.**

Os processos de concessão e prestação de contas de diárias no âmbito do Poder Executivo Estadual podem ser realizados em meio eletrônico, dispensando-se a formalização em meio físico, desde que:

- 1) sejam apresentados eletronicamente, no respectivo processo, todos os documentos exigidos pelo Decreto Estadual nº 2.101/2009;
- 2) o sistema informatizado que realiza o controle da concessão e prestação de contas de diárias disponha de funcionalidades e capacidade de armazenamento de dados suficientes para permitir a juntada, aos processos eletrônicos, de todos os documentos digitais e digitalizados;
- 3) o processo eletrônico propicie a segurança e a transparência dos documentos digitais e/ou digitalizados, armazenados no sistema informatizado, e ofereça aos órgãos de Controle Externo e Interno, a qualquer momento, a possibilidade de verificação da autoria, autenticidade e a integridade dos documentos e assinaturas;
- 4) os documentos digitalizados sejam assinados eletronicamente pelos responsáveis que atestem o conteúdo dos documentos originais, mediante certifi-

do digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), observados os padrões definidos por essa infraestrutura.

Cuiabá-MT, 6 de setembro de 2016.

**Gabriel Liberato Lopes**

*Consultor de Estudos Técnicos*

**Edicarlos Lima Silva**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

**Parecer do Ministério Público de Contas nº 3.882/2016**

[...]

**3. CONCLUSÃO**

Dessa maneira, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

- a) pelo **conhecimento** da consulta marginalizada, haja vista que restam preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;
- b) **pela aprovação da proposta de resolução de consulta apresentada** pela consultoria técnica, conforme regra do art. 81, inciso

IV c/c art. 236, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE-MT.

**É o Parecer.**

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 12 de setembro de 2016.

**Getúlio Velasco Moreira Filho**

*Procurador de Contas*

**Razões do Voto**

**Egrégio Plenário,**

[...]

**Por todo o exposto, perfilho do entendimento externado pela consultoria técnica**, bem como pelo Ministério Público de Contas, acrescentando na ementa apenas a palavra **POSSIBILIDADE** e passo a proferir meu voto.

**VOTO**

Acolho integralmente o Parecer Ministerial nº 3.882/2016, da lavra do procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, bem como o Parecer nº 54/2016, da consultoria técnica deste Tribunal, e **VOTO:**

- a) **pelo conhecimento da consulta**, eis que preenchidos os pressupostos objetivos e subjetivos de admissibilidade;
- b) **pela aprovação da ementa de resolução de consulta** apresentada pela consultoria técnica, conforme regra insculpida no art. 81, inciso IV c/c art. 236, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE-MT, dela fazendo constar o seguinte verbete:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2016. Prestação de contas. Diárias. Poder Executivo Estadual. Concessão e prestação de contas de diárias em meio eletrônico. Possibilidade.**

Os processos de concessão e prestação de contas de diárias no âmbito do Poder Executivo Estadual po-

dem ser realizados em meio eletrônico, dispensando-se a formalização em meio físico, desde de que:

- 1) sejam apresentados eletronicamente, no respectivo processo, todos os documentos exigidos pelo Decreto Estadual nº 2.101/2009;
- 2) o sistema informatizado que realiza o controle da concessão e prestação de contas de diárias disponha de funcionalidades e capacidade de armazenamento de dados suficientes para permitir a juntada, aos processos eletrônicos, de todos os documentos digitais e digitalizados;
- 3) o processo eletrônico propicie a segurança e a transparência dos documentos digitais e/ou digitalizados, armazenados no sistema informatizado, e ofereça aos órgãos de Controle Externo e Interno, a qualquer momento, a possibilidade de verificação da autoria, autenticidade e a integridade dos documentos e assinaturas;
- 4) os documentos digitalizados sejam assinados eletronicamente pelos responsáveis que atestem o conteúdo dos documentos originais, mediante certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), observados os padrões definidos por essa infraestrutura.

**Voto** ainda pelo encaminhamento ao consulente, via malote digital, do inteiro teor deste Voto.

Tribunal de Contas, Cuiabá-MT, 29 de setembro de 2016.

**Waldir Júlio Teis**

*Conselheiro Relator*

# Despesas originadas por pagamento de URV devem atender a limite da LRF



**Gonçalo Domingos de Campos Neto**  
Conselheiro  
gab.camposneto@tce.mt.gov.br

Você pode assistir ao vídeo do julgamento do processo no link <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/206172/ano/2012>>

*“O simples fato de que despesas com pessoal tenham se originado de sentenças judiciais não se traduz em condição única que possibilite que tais despesas sejam integralmente deduzidas (não computadas) no cálculo dos limites de pessoal definidos nos arts. 19 e 20 da LRF”*

As despesas com pessoal ativo decorrentes de concessão de reajustes de remunerações de servidores (incorporações), originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, devem ser computadas como despesas com pessoal e consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LRF.

O mesmo se aplica às despesas com pessoal inativo, podendo estas serem deduzidas do montante da despesa bruta com pessoal quando custeadas por recursos previdenciários vinculados (RPPS), desde que tenham sido inicialmente consideradas, nos termos do artigo 19, § 1º, VI, da LRF, adotando-se quanto a possíveis deduções os entendimentos delineados nas alíneas “a” e “b”, respectivamente, para as diferenças passadas e para a concessão de reajustes.

Este é o entendimento expresso pelo Pleno do Tribunal de Contas de Mato Grosso, na Resolução de Consulta nº 06/2013-TP, ao responder à consulta formulada pelo deputado estadual Romualdo Júnior, na ocasião ocupando interinamente a Presidência da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, na qual o parlamentar indagou à Corte de Contas como deveriam ser computados os reajustes e diferenças salariais, provenientes de conversão de cruzeiros reais em URVs, no cálculo do limite de gasto com pessoal definido no art. 20, II, “a”, da LRF, assegurados aos servidores daquele Poder Legislativo por decisão judicial.

A consulta teve como relator o conselheiro Domingos Gonçalo de Campos Neto.

## Resolução de Consulta nº 6/2013-TP

**Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 20.617-2/2012.**

O **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando o voto do relator, bem como a sugestão proferida oralmente em sessão plenária pelo conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro, e de acordo com o Parecer nº 5.414/2012 do Ministério Público de Contas, responder ao consulente que:

- 1) as despesas com pessoal ativo decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) em pagamentos de remunerações, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, mesmo que reconhecidas por sentenças judiciais, devem ser computadas para a determinação dos limites de gastos com pessoal definidos na LRF, podendo ser deduzidas do montante da despesa bruta com pessoal quando os fatos geradores das despesas tenham ocorrido há mais de 12 meses da data de apuração do limite, desde que tenham sido anteriormente consideradas,

conforme previsão do art. 19, § 1º, IV, da LRF;

- 2) as despesas com pessoal ativo decorrentes de concessão de reajustes de remunerações de servidores (incorporações), originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, devem ser computadas como despesas com pessoal e consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LRF, tendo em vista incorporarem-se à remuneração dos servidores de forma permanente e contínua, não se aplicando ao caso a dedução prevista no art. 19, § 1º, IV, da LRF;
- 3) as despesas com pessoal inativo decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em benefícios previdenciários, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, devem ser computadas para a determinação dos limites de gastos com pessoal definidos na LRF, podendo ser deduzidas do montante da despesa bruta com pessoal quando custeadas por recursos previdenciários vinculados (RPPS), desde que tenham sido inicialmente consideradas, nos termos do artigo 19, § 1º, VI, da LRF; e,

- 4) as despesas com pessoal inativo decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em benefícios previdenciários, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, quando custeadas com recursos do Tesouro, devem ser computadas como despesas com pessoal, adotando-se, quanto a possíveis deduções, os entendimentos já delineados nas alíneas “a” e “b”, respectivamente, para as diferenças pretéritas e para a concessão de reajustes.

O inteiro teor desta decisão está disponível no site: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br).

Participaram do julgamento os conselheiros Waldir Júlio Teis e Sérgio Ricardo, e os conselheiros substitutos Jaqueline Jacobsen, que estava substituindo o conselheiro Antonio Joaquim, Ronaldo Ribeiro, que estava substituindo o conselheiro Valter Albano, e Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o conselheiro Humberto Bosaipo.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o procurador-geral de Contas William de Almeida Brito Júnior.

#### Publique-se.

### Parecer da Consultoria Técnica nº 72/2012

#### Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Deputado Romualdo Júnior, presidente interino da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, às fls. 02/03 – TCE-MT, indagando sobre o cômputo de reajustes e diferenças salariais, provenientes de conversão de cruzeiros reais em URVs, no cálculo do limite de gasto com pessoal definido no art. 20, II, “a”, da LRF, nos seguintes termos:

A Administração Pública estadual foi condenada em ação judicial, já transitada em julgado, ao cumprimento das seguintes obrigações: **a) de fazer** – de proceder de imediato ao reajuste na remuneração e/ou proventos dos seus servidores/aposentados na época da conversão da URV para real, o percentual de 11,98%; **b) de pagar** – a pagar as diferenças pretéritas com a incorporação do percentual acima, que deve incidir sobre quaisquer verbas percebidas

no período, inclusive 13º salário, férias, gratificações e demais vantagens que compõem a remuneração/proventos, acrescidos de juros de mora de 6% a.a. a partir da citação e de correção monetária pelo INPC do atraso a partir do termo inicial.

[...]

Posta a questão, quando do cumprimento das obrigações acima, sempre se levando em conta o que dispõe o art. 18 e seguintes da LC nº 101/2000 – Limite de Despesas com Pessoal, indagamos:

**a)** as despesas decorrentes do cumprimento da obrigação de fazer – reajuste na remuneração dos servidores – devem ser levadas em conta no cômputo do limite de despesas com pessoal, estabelecido no art. 20, II, “a”, da LC nº 101/2000?

**b)** as despesas decorrentes do cumprimento da obrigação de fazer – reajuste na remuneração dos aposentados/pensionistas – devem ser levadas em conta no cômputo do limite de despesas com pessoal, estabelecido no art. 20, II, “a”, da LC nº 101/2000?

c) as despesas decorrentes do cumprimento da obrigação de pagar – as diferenças pretéritas da remuneração dos servidores – devem ser levadas em conta no cômputo do limite de despesa com pessoal, estabelecido no art. 20, II, “a”, da LC nº 101/2000?

d) as despesas decorrentes do cumprimento da obrigação de pagar – as diferenças pretéritas dos proventos e pensões – devem ser levadas em conta no cômputo do limite de despesa com pessoal, estabelecido no art. 20, II, “a”, da LC nº 101/2000?

Não foram juntados outros documentos aos autos.

### É o breve relatório.

## 1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Os requisitos de admissibilidade da presente consulta não foram preenchidos em sua totalidade, pois, apesar de se tratar de matéria de competência deste Tribunal e ser formulada por pessoa legítima, não retrata situação em tese, contrariando o inciso II do artigo 232 do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução nº 14/2007).

A situação concreta da consulta assenta-se no fato de que foi motivada por decisão judicial condenatória já transitada em julgado<sup>1</sup>, conforme consulta ao site do Tribunal de Justiça de Mato Grosso<sup>2</sup>. Em face de tal decisão judicial, o consulente objetiva um parecer deste Tribunal de Contas para nortear e amparar seus procedimentos no que diz respeito ao cômputo, ou não, das obrigações impostas pelo Poder Judiciário no cálculo do limite de gasto de pessoal insculpido no art. 20, II, “a”, da LC nº 101/2000 (LRF).

Todavia, não obstante a concretude das indagações propostas, vislumbra-se um relevante interesse público na demanda proposta pelo consulente, tendo em vista que a resposta perquerida poderá atender não só ao Legislativo Estadual, mas, também, aos demais Poderes e órgãos do Estado de Mato Grosso, bem como aos Poderes municipais, que vivem ou poderão vivenciar situação semelhante.

**1 Tribunal de Justiça de Mato Grosso – Quarta Câmara Cível –**  
Apelação/Reexame Necessário nº 30604/2010 – Classe CNJ – 1728  
– Comarca de Cuiabá-MT, decidida nos autos da Ação Ordinária nº 1049/2001.

**2** Endereço eletrônico: <<http://servicos.tjmt.jus.br/processos/tribunal/dadosProcessoPrint.asp>>.

Assim, constata-se que presente está, na consulta, situação excepcional que autoriza a resposta às indagações formuladas “em tese”, conforme permissão contida no parágrafo único do art. 48, da Lei nº 269/2007<sup>3</sup>.

## 2. DO MÉRITO

De início, é conveniente salientar que para o deslinde à presente consulta esta consultoria técnica não adentrará ao mérito das citadas decisões judiciais. Assim, a análise técnica versará apenas quanto aos impactos que as despesas de pessoal provenientes de incorporações e/ou de diferenças remuneratórias, referentes a diferenças de URV (Unidade Real de Valor), reconhecidas judicialmente, causarão na determinação dos limites de despesas com pessoal estabelecidos nos arts. 19 e 20, da LRF.

Desta forma, as linhas a seguir objetivarão responder às seguintes questões:

- a) as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) nos pagamentos de remunerações de servidores ativos, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, reconhecidas judicialmente, devem ser consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF?
- b) as despesas futuras decorrentes de concessão de reajustes de remunerações de servidores ativos, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, reconhecidas judicialmente, devem ser consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF?
- c) as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes de proventos e pensões, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, reconhecidas judicialmente, devem ser consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF?

As questões apresentadas acima retratam três situações distintas, quais sejam:

**3 Art. 48 [...]**

**Parágrafo único.** O Tribunal poderá conhecer de consulta que verse sobre interpretação ou aplicação da legislação em caso concreto, quando constatar relevante interesse público, devidamente motivado, devendo sua resposta ser, sempre, em tese.

- i) os valores pretéritos devidos a servidores ativos, ou seja, as diferenças verificadas na conversão de cruzeiros reais em URV (março de 1994) que deixaram de ser efetivamente pagas aos servidores no decorrer dos anos de 1994 a 2011, independentemente de prescrições supervenientes;
- ii) as diferenças verificadas na conversão de cruzeiros reais em URV que se incorporarão permanentemente aos vencimentos dos servidores ativos, ou seja, o reflexo continuado nas atuais e futuras remunerações;
- iii) valores pretéritos passivos e incorporações de reajustes em proventos e pensões, advindas da conversão incorreta de cruzeiros reais em URV.

Feitas estas considerações, segue o pertinente parecer técnico.

### 2.1 Breve histórico do direito a reajustes e diferenças salariais em razão de erro na conversão de cruzeiros reais em URVs

Nos meses de fevereiro, março e abril de 1994, o governo federal editou e reeditou, respectiva e sucessivamente, as medidas provisórias – MPs nº 434/94, nº 457/94 e nº 482/94 –, que dispuseram sobre o Programa de Estabilização Econômica, o Sistema Monetário Nacional, e instituíam a Unidade Real de Valor (URV). Posteriormente a MP nº 482/94 foi convertida na Lei nº 8.880/94.

Neste rastro, de acordo com o art. 22 da Lei nº 8.880/94, restou estabelecida a seguinte forma de conversão dos salários dos servidores públicos civis e militares para a URV:

**Art. 22.** Os valores das tabelas de vencimentos, soldos e salários e das tabelas de funções de confiança e gratificadas dos servidores públicos civis e militares, são convertidos em URV em 1º de março de 1994, considerando o que determinam os arts. 37, XII, e 39, § 1º, da Constituição, observado o seguinte:

**I** – dividindo-se o valor nominal, vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, pelo valor em cruzeiros reais do equivalente em URV do último dia desses meses, respectivamente, de acordo com o Anexo I desta lei, independentemente da data do pagamento;

**II** – extraindo-se a média aritmética dos valores resultantes do inciso anterior.

Por essa determinação legal, todos os vencimentos dos servidores públicos civis e militares deveriam ser convertidos em URV pelo seu valor

no último dia do mês, considerando-se os meses de novembro e dezembro de 1993 e janeiro e fevereiro de 1994, extraindo-se a média aritmética dos valores encontrados, não se levando em consideração o dia do seu efetivo pagamento.

Ocorre que o Poder Judiciário pátrio, a exemplo da ADI nº 1.797/PE<sup>4</sup>, vem reconhecendo que, nos casos em que os servidores públicos recebiam o crédito salarial mensalmente no dia 20 (vinte), resta ocorrida uma diferença de 10 (dez) dias até a conversão dos vencimentos em URV, 1º de março de 1994, o que teria acarretado perdas salariais a estes servidores no patamar de 11,98%.

Partindo desta argumentação, o Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso já se manifestou favoravelmente em ações ajuizadas por entidades de classe dos servidores dos Poderes Judiciário e Legislativo do Estado, conforme as seguintes decisões colacionadas abaixo:

**EMENTA:** Reexame necessário de sentença com recurso de apelação cível – Servidores do Poder Judiciário – Incorporação do percentual de 11,98% à remuneração e/ou proventos dos filiados – Diferença de dez dias referente à conversão de cruzeiros reais em URVs – Prescrição – Inocorrência – Pagamento devido – Apelo improvido – Sentença ratificada.

Não se opera a prescrição do fundo de direito, mas apenas das parcelas vencidas no quinquênio anterior ao ajuizamento da ação nas demandas onde se postula diferenças salariais, referentes à conversão de cruzeiros reais para URV, conforme orienta a Súmula 85, do Colendo Superior Tribunal de Justiça. O percentual de 11,98% não caracteriza reajuste de remuneração, mas somente correção do errôneo critério de conversão de remuneração, de forma a assegurar o poder aquisitivo dos servidores públicos, nos termos das MP 434 e 457/94 e da Lei nº 8.880/94.

A data de conversão do cruzeiro real em URV é a do efetivo pagamento. (Primeira Câmara Cível – Apelação/Reexame Necessário nº 97682/2008 – Classe CNJ – 1728 – Comarca de Cuiabá-MT, reexame à sentença proferida nos autos da ação ordinária 103/2006)

**EMENTA:** Recursos de apelação cível c/c reexame necessário de sentença – Sindicato dos Servidores Assembleia Legislativa – Incorporação do percentual

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+1797.NUME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+1797.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 4 dez.12.

de 11,98% à remuneração e/ou proventos dos servidores – Diferença de dez dias referentes à conversão de cruzeiros reais em URVs – Preliminares – Prescrição de fundo de direito e intempetividade recursal – Afastadas – Pagamento devido – Parcelas anteriores a cinco anos da propositura da ação – Direito prescrito – Incidência de Imposto de Renda e contribuição sindical nos valores pleiteados – Primeiro recurso parcialmente provido – Segundo recurso desprovido – Sentença ratificada no reexame obrigatório.

Não se opera a prescrição do fundo de direito, mas apenas das parcelas vencidas no quinquênio anterior ao ajuizamento da ação nas demandas onde se postula diferenças salariais, referentes à conversão de cruzeiros reais para URV.

Enunciado 85 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça.

[...]

O percentual de 11,98% não caracteriza reajuste de remuneração, mas somente correção do errôneo critério de conversão de remuneração, de forma a assegurar o poder aquisitivo dos servidores públicos, nos termos das MP nº 434 e nº 457/94 e da Lei nº 8.880/94. [...]

A verba percebida em atraso pelos servidores públicos em razão da diferença de 11,98%, oriunda da conversão de seus vencimentos em URV, **possui natureza remuneratória**, sendo devida a incidência de Imposto de Renda e de Contribuição Previdenciária sobre ela. (**Quarta Câmara Cível – Apelação/ Reexame Necessário nº 30604/2010 – Classe CNJ – 1728 – Comarca de Cuiabá-MT, reexame à sentença proferida nos autos da ação ordinária 1049/2001**)

**Decisão Monocrática exarada nos autos da Ação Ordinária nº 1.049/2001 – Quinta Vara Especializada da Fazenda Pública – Cuiabá-MT.**

Isto posto, e com base nas alegações acima tecidas, rejeito a preliminar de ilegitimidade ativa e, no mérito, julgo procedente o pedido inicial para condenar os requeridos a proceder ao reajuste na remuneração e/ou proventos dos requerentes substituídos o percentual de 11,98%. Tal incorporação deve incidir sobre quaisquer verbas percebidas no período, inclusive 13º salário, férias, gratificações e demais vantagens que compõem a remuneração, acrescidos de juros de mora de 6% a.a. a partir da citação e de correção monetária pelo INPC do atrasado a partir do termo inicial, conforme precedentes do Egrégio STJ e, via de consequência, julgo extinto o processo com resolução do mérito nos termos do art. 269, I, do CPC.

Assim, sem adentrar ao mérito dos argumentos

e fundamentos jurídicos utilizados para sustentar as decisões colacionadas acima, o fato é que o Poder Judiciário Estadual vem reconhecendo à certa e determinada parcela dos servidores estaduais o direito a reajustes (incorporações) salariais e ao recebimento de diferenças pecuniárias oriundas de conversão incorreta de remunerações e proventos destes servidores, mensurados em cruzeiros reais e convertidos em URV.

Desta forma, restam plenamente justificáveis os questionamentos formulados alhures, tendo em vista que o cumprimento das decisões judiciais acima citadas, por serem despesas com pessoal, trarão reflexos diretos na determinação do limite de gastos com pessoal previstos na LRF.

Assim, passa-se à análise objetiva das questões formuladas no item “2”.

**2.2. As despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) nos pagamentos de remunerações de servidores ativos, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, reconhecidas judicialmente, devem ser consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF?**

Inicialmente, é conveniente evidenciar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) instituiu vários limites de despesas para os entes públicos, tais como os limites da dívida pública e das despesas totais com pessoal. Estes limites são verificáveis confrontando-se o montante das despesas com o valor encontrado na apuração da Receita Corrente Líquida (RCL).

Especificamente quanto às despesas com pessoal, coube ao artigo 18 da LRF conceituar o que se entende por despesa total com pessoal, nos seguintes termos:

**Art. 18.** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Desta forma, *prima facie*, percebe-se que as despesas provenientes de diferenças (passivos) de

vencimentos de servidores, havidas por conversão incorreta de cruzeiros reais em URV e reconhecidas por sentenças judiciais, enquadram-se no conceito de despesa total de pessoal, tendo em vista serem consideradas pelo Poder Judiciário como parcelas remuneratórias, conforme a Apelação nº 30604/2010 – TJMT colacionada anteriormente.

Essa, também, é a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme se verifica nas páginas 527/528 da 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais MDF<sup>5</sup>, que assim dispõe:

**O conceito de despesa bruta com pessoal** tem caráter exemplificativo, e **inclui “quaisquer espécies remuneratórias”, inclusive “vantagens pessoais de qualquer natureza”** atribuídas a ativos, inativos e pensionistas, além de outras despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização, aplicando-se o princípio da prevalência da essência sobre a forma.

[...]

**O conceito de despesa bruta com pessoal inclui despesas de natureza assistencial, salário-família, sentenças judiciais e despesas de exercícios anteriores (referentes ao período de apuração)**, que serão registradas em Pessoal Ativo ou em Pessoal Inativo e Pensionistas, conforme o caso.

Assim, as despesas com pessoal originadas de sentenças judiciais devem ser incluídas no cálculo do limite de gasto com pessoal do Poder ou órgão responsável pelo cumprimento da obrigação, nos termos dos seguintes dispositivos da LRF:

**Art. 19.** Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

**I** – União: 50% (cinquenta por cento);

**II** – Estados: 60% (sessenta por cento);

**III** – Municípios: 60% (sessenta por cento).

[...]

**§ 2º** Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

**Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

**II** – na esfera estadual:

**a)** 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

**b)** 6% (seis por cento) para o Judiciário;

**c)** 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

**d)** 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

**III** – na esfera municipal:

**a)** 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

**b)** 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Noutra banda, cumpre salientar que, para a verificação do cumprimento dos limites de gastos com pessoal estampados acima, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 19, § 1º, permitiu a dedução de algumas despesas, dentre elas aquelas originadas por **decisões judiciais de competência de período anterior ao da apuração**, conforme a seguir transcrito:

**Art. 19.** [...]

**§ 1º** Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **não serão computadas as despesas:**

[...]

**IV – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;**

O inciso IV do § 1º do art. 19 da LRF, acima colacionado, permite que despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais possam ser deduzidas da despesa total com pessoal verificada, desde que os fatos geradores da despesa sejam de competência anterior ao período de referência da apuração do respectivo limite.

Tal interpretação é corroborada pelos doutrinadores Carlos Maurício Figueiredo, Cláudio Ferreira, Fernando Raposo, Henrique Braga e Marcos Nóbrega<sup>6</sup>, *literis*:

O inciso IV apresenta uma importante medida. Exclui da verificação dos limites de despesas com pessoal as decorrentes de decisão judicial de competência do período anterior ao da apuração, segundo as regras do parágrafo 2º do artigo 18 da lei.

<sup>5</sup> Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF5/MDF\\_5edicao.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF5/MDF_5edicao.pdf)>. Acesso em: 5 dez.12.

<sup>6</sup> **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 133,134.

Para que a despesa não seja computada nos limites, deverá advir de decisão judicial e apresentar um reconhecimento de vantagem, remuneração ou indenização em período superior a 12 meses. Dessa forma, serão excluídas das despesas de pessoal aquelas cujo fato gerador tenha ocorrido há mais de 12 meses. (grifamos e negritamos)

Desta forma, as despesas com diferenças de URV, mesmo que advindas de sentenças judiciais, somente poderão ser deduzidas do montante de despesas com pessoal (Despesa Bruta de Pessoal) na parte em que representar fatos geradores anteriores ao período de apuração do limite de gastos com pessoal, que corresponde aos últimos 12 meses à data de aferição do limite.

Assim, especificamente quanto às despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) nos pagamentos de remunerações, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, reconhecidas por sentenças judiciais, constata-se que devem ser integralmente incluídas no agregado de “Despesa Bruta com Pessoal”, sendo permitida a dedução destas despesas em “Despesas não Computadas”, quando os respectivos fatos geradores das despesas tenham ocorrido há mais de 12 meses da data de apuração do limite de gastos, conforme previsão do inciso IV, § 1º, do art. 19 da LRF.

Ademais, é pertinente observar que, mesmo no caso em que os pagamentos de diferenças remuneratórias pretéritas sejam realizados independentemente de decisões judiciais, poderia, ainda, conforme o caso, haver a aludida dedução como despesas não computadas, desde que anteriores ao período de apuração. Nesta hipótese, as diferenças pretéritas seriam enquadradas como “Despesas de exercícios anteriores”, nos termos do § 2º do art. 18 da LRF.

Neste contexto, é salutar, mais uma vez, citar o MDF quando explica a confecção do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, p. 509<sup>8</sup>:

**No demonstrativo em referência serão deduzidas (não computadas) apenas as seguintes despesas com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas:**

a) indenizações por Demissão e com Programas de

Incentivos à Demissão Voluntária, elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;

**b) decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais;**

c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores;

Pelo exposto, respondendo-se objetivamente à indagação proposta, conclui-se que as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) em pagamentos de remunerações, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, reconhecidas por sentenças judiciais, podem ser deduzidas do montante da despesa bruta com pessoal, quando os respectivos fatos geradores das despesas tenham ocorrido há mais de 12 meses da data de apuração do limite de gastos, e, desde que tenham sido anteriormente consideradas, conforme previsão do inciso IV, § 1º, do art. 19 da LRF.

**2.3 As despesas futuras decorrentes de concessão de reajustes de remunerações de servidores ativos, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, reconhecidas judicialmente, devem ser consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF?**

Conforme ficou assente na análise do item anterior, o simples fato de que despesas com pessoal tenham se originado de sentenças judiciais não se traduz em condição única que possibilite que tais despesas sejam integralmente deduzidas (não computadas) no cálculo dos limites de pessoal da LRF, devendo-se observar, ainda, se estas despesas competem ou não ao respectivo período de apuração.

Assim, diferentemente das despesas decorrentes de diferenças pretéritas originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, a concessão de reajustes de remunerações de servidores, mesmo advindos de sentenças judiciais, não se amoldam à possibilidade de dedução prevista no inciso IV, § 1º, do art. 19 da LRF, apresentado no item precedente, uma vez que acarretará impacto sobre fatos geradores futuros (folhas de pagamento futuras), devendo a despesa de pessoal correspondente ser considerada na aferição dos limites de gasto com pessoal definidos nos arts. 19 e 20, da LRF, considerando-se o respectivo período de apuração.

Neste sentido, o impacto das despesas com a concessão de reajustes de remunerações deve ser computado, para efeito de aferição dos limites de

<sup>7</sup> Terminologia utilizada no Demonstrativo de Despesas com Pessoal. MDF. 5. ed. p. 524.

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF5/MDF\\_5edicao.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF5/MDF_5edicao.pdf)>. Acesso em: 5 dez.12.

gastos com pessoal, a partir do período de apuração em que for deferido aos beneficiários.

Observa-se que na realização das despesas decorrentes de diferenças pretéritas os efeitos gerados pela respectiva sentença judicial são presentes para o saneamento de fatos geradores pretéritos, sendo deduzidas do cálculo dos limites aquelas de competências anteriores ao período de apuração, ao passo que, na concessão de reajustes, os efeitos serão futuros para fatos geradores também futuros, permanentes e contínuos, que deverão ser suportados pela Administração ao longo do tempo.

Ademais, o reajuste de percentual de perdas é um direito que se incorpora ao patrimônio dos beneficiários, devendo ser arcado pela Administração enquanto vigorar o vínculo funcional. Cria, portanto, nova despesa de caráter continuado.

Corroborando os argumentos evidenciados acima, colaciona-se o seguinte prejudgado exarado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que assim se pronunciou em situação semelhante:

Posto isto, acolho as manifestações das unidades instrutoras e do Ministério Público e voto no sentido de ser respondida a presente Consulta pela possibilidade da implementação das diferenças referentes à conversão salarial em URV, com as seguintes observações:

[...]

**III – Se implantadas as perdas verificadas, os efeitos financeiros futuros integrarão o cálculo de despesas com pessoal, previstos no artigo 18 da Lei Complementar nº 101/00, o que, por si, não impede ou anula a geração da despesa por atos decorrentes de decisão judicial. (Protocolo nº 518820/08 – Acórdão nº 1371/08<sup>9</sup>)**

Neste mesmo sentido, caminha o entendimento da STN quando orienta a respeito da dedução permitida pelo inciso IV, § 1º, do art. 19 da LRF<sup>10</sup>:

Caso haja dificuldade operacional para separar a competência das sentenças judiciais na base móvel de 12 meses, em virtude de os dados orçamentários serem anuais, não deverão ser realizadas exclusões de sentenças judiciais ao longo do exercício, mas apenas no último quadrimestre, quando houver certeza de que

foi excluída apenas a parcela que não é da competência do período de referência. **Em quaisquer casos, o fluxo decorrente das sentenças judiciais que se incorpora à folha de pagamento do período de referência deverá integrar as despesas com pessoal.**

Assim, respondendo-se objetivamente à indagação proposta neste item, conclui-se que as despesas futuras decorrentes de concessão de reajustes de remunerações de servidores ativos (incorporações), originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, devem ser computadas como despesas com pessoal e consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF.

#### **2.4. As despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, reconhecidas judicialmente, devem ser consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF?**

No caso específico de despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões (benefícios previdenciários), originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV e reconhecidas judicialmente, constata-se que o tratamento, para cômputo ou não no cálculo dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF, deve ser dado considerando-se duas hipóteses, quais sejam:

- a) se as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões serão suportadas por recursos previdenciários vinculados; e,
- b) se as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões serão suportadas por recursos do tesouro.

Quanto à primeira hipótese, alínea “a”, observa-se que, independentemente das despesas terem origem em sentenças judiciais, os valores respectivos às diferenças e reajustes de benefícios previdenciários poderão ser integralmente deduzidos (não computados) da despesa total de pessoal, conforme previsão estampada no art. 19, VI, da LRF, que assim dispõe:

#### **Art. 19 [...]**

**§ 1º** Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as des-

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.tce.pr.gov.br/publicacao.aspx?p=570630>>. Acesso em: 4 dez.12.

<sup>10</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais. MDF. 5. ed. p. 533. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF5/MDF\\_5edicao.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF5/MDF_5edicao.pdf)>. Acesso em: 5 dez.12.

pesas:

[...]

**VI** – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Sobre tal possibilidade é conveniente salientar que este TCE-MT já tem prejulgado que a normativa, conforme o disposto na Resolução de Consulta nº 15/2012, citada abaixo:

#### **Resolução de Consulta nº 15/2012**

**EMENTA:** Prefeitura Municipal de Sinop. Consulta despesa. Pessoal. Salário família. Inclusão na despesa bruta com pessoal. Dedução do valor dos benefícios previdenciários custeados com recursos vinculados ao RPPS. Possibilidade.

- a) As despesas decorrentes dos gastos com benefícios previdenciários, entre eles o salário-família, devidos aos servidores públicos ativos e inativos, compõem a despesa total com pessoal, mesmo quando custeadas por RPPS, nos termos dos artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- b) As despesas com o custeio de benefícios previdenciários arcadas pelo RPPS com seus recursos vinculados devem ser deduzidas do montante da despesa total com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas, nos termos do artigo 19, § 1º, inciso VI, da LRF.
- c) Classificam-se como recursos vinculados os provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, contribuições patronais e demais receitas diretamente arrecadadas pelo RPPS para a finalidade previdenciária, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição e o superávit financeiro.

Assim, se as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, forem custeadas por recursos previdenciários vinculados (RPPS), devem ser deduzidas do montante da despesa total com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas, nos termos do artigo 19, § 1º, inciso

VI, da LRF.

Quanto à segunda hipótese, em que despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões serão suportadas por recursos do tesouro, devem ser adotados os entendimentos já delineados nos itens “2.2” e “2.3”, respectivamente, para as diferenças pretéritas e para a concessão de reajustes.

### **3. CONCLUSÃO**

Pelo exposto e considerando que:

- a) a presente consulta, inobstante apresentar uma situação concreta, merece ser respondida, tendo em vista versar sobre assunto de relevante interesse público, atendendo, assim, a excepcionalidade prevista no parágrafo único do art. 48 da LC nº 269/2007;
- b) o Poder Judiciário mato-grossense vem reconhecendo à certa e determinada parcela dos servidores estaduais o direito a reajustes (incorporações) salariais e ao recebimento de diferenças pecuniárias oriundas de conversão incorreta de remunerações e proventos destes servidores, mensurados em cruzeiros reais e convertidos em URV;
- c) tanto as despesas provenientes de diferenças (passivos) quanto os reajustes (incorporações) de remunerações, proventos e pensões, havidos por conversão incorreta em URV e reconhecidos por sentenças judiciais, enquadram-se no conceito de despesa total de pessoal, tendo em vista serem considerados pelo Poder Judiciário como parcelas remuneratórias;
- d) o simples fato de que despesas com pessoal tenham se originado de sentenças judiciais não se traduz em condição única que possibilite que tais despesas sejam integralmente deduzidas (não computadas) no cálculo dos limites de pessoal definidos nos arts. 19 e 20, da LRF, devendo-se observar, ainda, se estas despesas competem ou não ao respectivo período de apuração;
- e) as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) em pagamentos de remunerações de servidores ativos, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, reconhecidas por sentenças judiciais, podem ser deduzidas do montante da despesa bruta com pessoal quando os respectivos fatos geradores das despesas tenham ocorrido há mais de 12 meses da data de

apuração do limite de gastos, e, desde que tenham sido anteriormente consideradas, conforme previsão do inciso IV, § 1º, do art. 19 da LRF;

- f) as despesas futuras decorrentes de concessão de reajustes de remunerações de servidores ativos (incorporações), originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, devem ser computadas como despesas com pessoal e consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF, sem a possibilidade de aplicação da dedução prevista no inciso IV, § 1º, do art. 19 da LRF;
- g) as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, quando custeadas por recursos previdenciários vinculados (RPPS), podem ser deduzidas do agregado da despesa total com pessoal até o montante dos recursos vinculados que as suportam, desde que tenham sido inicialmente consideradas, nos termos do artigo 19, § 1º, inciso VI, da LRF;
- h) as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, quando custeadas com recursos do tesouro, devem integrar a despesa bruta com pessoal, adotando-se, quanto a possíveis deduções, os entendimentos já delineados nas alíneas “e” e “f”, respectivamente, para as diferenças pretéritas e para a concessão de reajustes; e,

Considerando, ainda, que não existe prejulgado neste Tribunal que responda à dúvida suscitada pelo consulente, sugere-se que, ao julgar o presente processo e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, adote-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

**Resolução de Consulta nº \_\_/2012. Despesa. Pessoal. Limites de despesas com pessoal – LRF. Sentenças judiciais. Conversão incorreta de cruzeiros reais em URVs.**

- a) as despesas com pessoal ativo decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) em pagamentos de re-

munerações, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, reconhecidas por sentenças judiciais, devem ser computadas para a determinação dos limites de gastos com pessoal definidos na LRF, podendo ser deduzidas do montante da despesa bruta com pessoal quando os fatos geradores das despesas tenham ocorrido há mais de 12 meses da data de apuração do limite, desde que tenham sido anteriormente consideradas, conforme previsão do art. 19, § 1º, inciso IV, da LRF;

- b) as despesas com pessoal ativo decorrentes de concessão de reajustes de remunerações de servidores (incorporações), originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, devem ser computadas como despesas com pessoal e consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LRF, tendo em vista incorporarem-se à remuneração dos servidores de forma permanente e contínua, não se aplicando ao caso a dedução prevista no art. 19, § 1º, inciso IV, da LRF;

c) as despesas com pessoal inativo decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em benefícios previdenciários, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, devem ser computadas para a determinação dos limites de gastos com pessoal definidos na LRF, podendo ser deduzidas do montante da despesa bruta com pessoal quando custeadas por recursos previdenciários vinculados (RPPS), desde que tenham sido inicialmente consideradas, nos termos do artigo 19, § 1º, inciso VI, da LRF;

d) as despesas com pessoal inativo decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em benefícios previdenciários, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, quando custeadas com recursos do tesouro, devem ser computadas como despesas com pessoal, adotando-se, quanto a possíveis deduções, os entendimentos já delineados nas alíneas “a” e “b”, respectivamente, para as diferenças pretéritas e para a concessão de reajustes.

Cuiabá-MT, 7 de dezembro de 2012.

**Edicarlos Lima Silva**

*Consultor Adjunto à Consultoria Técnica*

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

### Parecer do Ministério Público de Contas nº 5414/2012

[...]

#### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas conclui:**

- a) pelo **conhecimento** do presente feito, tendo em vista o atendimento dos pressupostos de admissibilidade elencados no regimento interno desta Corte de Contas;

- b) no **mérito**, pela resposta à consulta nos termos apresentados pela consultoria técnica.

**É o parecer.**

Cuiabá-MT, 18 de dezembro de 2012.

**Alisson Carvalho de Alencar**

*Procurador-geral de Contas*

### Razões do Voto

Consulta é o instrumento através do qual o jurisdicionado suscita dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas, decorrente de sua função consultiva. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº 269/2007), em seus artigos 48 a 50, estabelece, dentre as competências do Tribunal, a de apreciar consultas que lhe sejam formuladas, nos termos disciplinados no seu Regimento Interno (Resolução nº 14/2007 e suas alterações) nos artigos 232 a 238.

Assim, a consulta, de acordo com as normas desta Corte, deve “ser formulada por autoridade legítima, ser formulada em tese, conter a apresentação objetiva dos quesitos, com a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares e versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas”, devendo tais requisitos serem atendidos cumulativamente.

A critério do conselheiro relator, havendo interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que versar sobre caso concreto poderá ser conhecida e respondida, mas a resposta à consulta não constitui prejudgado do fato ou caso concreto, posto ser respondida em tese.

No caso da consulta ora analisada, o consulente é pessoa legítima, há apresentação da dúvida, a qual versa sobre matéria de competência do Tribunal de Contas, não obstante se tratar de caso concreto, vislumbra-se relevante interesse público, vez que a resposta, como bem narrou a equipe técnica, atenderá a todos os jurisdicionados que vivem ou poderão viver situação semelhante, atendendo, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 48 da

Lei Complementar nº 269/2007, razão pela qual a consulta deve ser conhecida, analisada e respondida em sua essência consultiva, ressaltando-se, porém, que a resposta não constitui prejudgado do fato ou caso concreto.

Extrai-se dos autos que o consulente indaga, em síntese, sobre o cômputo de reajustes e diferenças salariais, provenientes de conversão de cruzeiros reais em URVs, no cálculo do limite de gasto com pessoal definido no art. 20, II, “a”, da LRF, referente a servidores ativos, aposentados/pensionistas, despesas presentes e pretéritas.

Esta será respondida de acordo com a manifestação da unidade técnica, no sentido de que a análise versará apenas quanto aos impactos que as despesas de pessoal provenientes de incorporações e/ou de diferenças remuneratórias, referentes a diferenças de URV (Unidade Real de Valor), reconhecidas judicialmente, causarão na determinação dos limites de despesas com pessoal estabelecidos nos arts. 19 e 20, da LRF.

Primeiramente, a presente consulta será respondida de acordo com as indagações reescritas pela consultoria técnica, quais sejam:

- a) as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) nos pagamentos de remunerações de servidores ativos, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, reconhecidas judicialmente, devem ser consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF?
- b) as despesas futuras decorrentes de concessão de reajustes de remunerações de servidores ativos, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, reconhecidas

judicialmente, devem ser consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF?

- c) as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes de proventos e pensões, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, reconhecidas judicialmente, devem ser consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF?

Quanto à indagação da letra “a”, especificamente sobre as despesas com pessoal, o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal traz o conceito. A partir daí tem-se que as despesas provenientes de diferenças (passivos) de vencimentos de servidores, havidas por conversão incorreta de cruzeiros reais em URV e reconhecidas por sentenças judiciais, enquadram-se no conceito de despesa total de pessoal, tendo em vista serem consideradas pelo Poder Judiciário como parcelas remuneratórias, conforme a Apelação nº 30604/2010-TJMT.

Essa é a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª edição, p. 527/528, que dispõe:

O conceito de despesa bruta com pessoal tem caráter exemplificativo, e inclui “quaisquer espécies remuneratórias”, inclusive “vantagens pessoais de qualquer natureza” atribuídas a ativos, inativos e pensionistas, além de outras despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização, aplicando-se o princípio da prevalência da essência sobre a forma.

[...]

O conceito de despesa bruta com pessoal inclui despesas de natureza assistencial, salário-família, sentenças judiciais e despesas de exercícios anteriores (referentes ao período de apuração), que serão registradas em Pessoal Ativo ou em Pessoal Inativo e Pensionistas, conforme o caso.

Desse modo, as despesas com pessoal originadas de sentenças judiciais devem ser incluídas no cômputo do limite de gasto com pessoal do Poder ou órgão responsável pelo cumprimento da obrigação, nos termos dos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sabe-se, contudo, que o artigo 19, § 1º, da LRF, permitiu a dedução de algumas despesas, dentre elas aquelas originadas por decisões judiciais de competência de período anterior ao da apuração, vejamos:

**Art. 19.** [...]

**§ 1º** Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

[...]

**IV** – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art.18.

Nota-se que o inciso IV do § 1º do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal permite que despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais possam ser deduzidas da despesa total com pessoal verificada, desde que os fatos geradores da despesa sejam de competência anterior ao período de referência da apuração do respectivo limite.

Assim, as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) em pagamentos de remunerações, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, reconhecidas por sentenças judiciais, podem ser deduzidas do montante da despesa bruta com pessoal, quando os respectivos fatos geradores das despesas tenham ocorrido há mais de 12 meses da data de apuração do limite de gastos, e, desde que tenham sido anteriormente consideradas, conforme previsão do inciso IV, § 1º, do art. 19 da LRF.

Quanto ao questionamento da letra “b”, as despesas vindouras decorrentes de diferenças pretéritas originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, a concessão de reajustes de remunerações de servidores, advindos de sentenças judiciais, não se amoldam à possibilidade de dedução prevista no inciso IV, § 1º, do art. 19 da LRF, apresentado no item precedente, uma vez que acarretará impacto sobre fatos geradores futuros (folhas de pagamento futuras), devendo a despesa de pessoal correspondente ser considerada na aferição dos limites de gasto com pessoal definidos nos arts. 19 e 20, da LRF, considerando-se o respectivo período de apuração.

Na concessão de reajustes os efeitos serão futuros para fatos geradores também futuros, permanentes e contínuos, que deverão ser suportados pela Administração ao longo do tempo.

Sabe-se que o reajuste de percentual de perdas é um direito que se incorpora ao patrimônio dos beneficiários, devendo ser arcado pela Administração enquanto vigorar o vínculo funcional, sendo, portanto, uma despesa de caráter contínuo.

A Secretaria do Tesouro Nacional, a respeito da dedução permitida pelo inciso IV, § 1º, do art. 19 da LRF/10, orienta no Manual de Demonstrativos

Fiscais, 5ª edição, p. 533, no seguinte sentido:

Caso haja dificuldade operacional para separar a competência das sentenças judiciais na base móvel de 12 meses, em virtude de os dados orçamentários serem anuais, não deverão ser realizadas exclusões de sentenças judiciais ao longo do exercício, mas apenas no último quadrimestre, quando houver certeza de que foi excluída apenas a parcela que não é da competência do período de referência. Em quaisquer casos, o fluxo decorrente das sentenças judiciais que se incorpora à Folha de Pagamento do período de referência deverá integrar as despesas com pessoal.

Tem-se, dessa forma, que as despesas futuras decorrentes de concessão de reajustes de remunerações de servidores ativos (incorporações), originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, devem ser computadas como despesas com pessoal e consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF.

A última pergunta, constante na letra “c”, referente às despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, reconhecidas judicialmente, questiona se estes dispêndios devem ser considerados para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20, da LRF. Assim, constata-se que o tratamento, para cômputo ou não no cálculo dos limites previstos nos referidos artigos, deve ser dado considerando-se que:

- 1) se as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões serão suportadas por recursos previdenciários vinculados; e,
- 2) se as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões serão suportadas por recursos do Tesouro.

Quanto à primeira hipótese, observa-se que, independentemente de as despesas terem origem em sentenças judiciais, os valores respectivos às diferenças e reajustes de benefícios previdenciários poderão ser integralmente deduzidos (não computados) da despesa total de pessoal, conforme previsto estampado no art. 19, VI, da LRF.

Ainda, este Tribunal de Contas já se manifestou na Resolução de Consulta nº 15/2012, no seguinte sentido:

#### **Resolução de consulta nº 15/2012**

**EMENTA: Prefeitura Municipal de Sinop. Consulta despesa. Pessoal. Salário família. Inclusão na despesa bruta com pessoal. Dedução do valor dos benefícios previdenciários custeados com recursos vinculados ao RPPS. Possibilidade.**

a) As despesas decorrentes dos gastos com benefícios previdenciários, entre eles o salário-família, devidos aos servidores públicos ativos e inativos compõem a despesa total com pessoal, mesmo quando custeadas por RPPS, nos termos dos artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

b) As despesas com o custeio de benefícios previdenciários arcadas pelo RPPS com seus recursos vinculados devem ser deduzidas do montante da despesa total com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas, nos termos do artigo 19, § 1º, inciso VI, da LRF.

c) Classificam-se como recursos vinculados os provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, contribuições patronais e demais receitas diretamente arrecadadas pelo RPPS para a finalidade previdenciária, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição e o superávit financeiro. Dessa forma, se as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, forem custeadas por recursos previdenciários vinculados (RPPS), devem ser deduzidas do montante da despesa total com pessoal, desde que tenham sido assim inicialmente consideradas, nos termos do artigo 19, § 1º, inciso VI, da LRF.

Em relação à segunda hipótese, em que despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões serão suportadas por recursos do Tesouro, devem ser adotados os entendimentos explicitados nas indagações das letras “a” e “b” para as diferenças pretéritas e para a concessão de reajustes.

#### **VOTO**

Pelo exposto, considerando as informações e a fundamentação jurídica constantes no presente processo e, tendo em vista a legislação que rege a matéria, **ACOLHO** o Parecer nº 5414/2012, do Ministério Público de Contas, e **VOTO** pelo co-

nhecimento da presente consulta e, no mérito, seja ela respondida nos termos deste voto com a inserção, na Consolidação de Entendimentos Técnicos desta Corte de Contas, do seguinte verbete de resolução:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2012. Despesa. Pessoal. Limites de despesas com pessoal – LRF. Sentenças judiciais. Conversão incorreta de cruzeiros reais em URVs.**

**a)** as despesas com pessoal ativo decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) em pagamentos de remunerações, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, reconhecidas por sentenças judiciais, devem ser computadas para a determinação dos limites de gastos com pessoal definidos na LRF, podendo ser deduzidas do montante da despesa bruta com pessoal quando os fatos geradores das despesas tenham ocorrido há mais de 12 meses

da data de apuração do limite, desde que tenham sido anteriormente consideradas, conforme previsão do art. 19, § 1º, inciso IV, da LRF;

**b)** as despesas com pessoal ativo decorrentes de concessão de reajustes de remunerações de servidores (incorporações), originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, devem ser computadas como despesas com pessoal e consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LRF, tendo em vista incorporarem-se à remuneração dos servidores de forma permanente e contínua, não se aplicando ao caso a dedução prevista no art. 19, § 1º, inciso IV, da LRF;

**c)** as despesas com pessoal inativo decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em benefícios previdenciários, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, devem ser computadas para a determinação dos limites de gastos com pessoal definidos na LRF, podendo ser deduzidas do montante da despesa

bruta com pessoal quando custeadas por recursos previdenciários vinculados (RPPS), desde que tenham sido inicialmente consideradas, nos termos do artigo 19, § 1º, inciso VI, da LRF;

**d)** as despesas com pessoal inativo decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em benefícios previdenciários, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, quando custeadas com recursos do Tesouro, devem ser computadas como despesas com pessoal, adotando-se, quanto a possíveis deduções, os entendimentos

já delineados nas alíneas “a” e “b”, respectivamente, para as diferenças pretéritas e para a concessão de reajustes.

**É o voto.**

Tribunal de Contas, abril de 2013.

**Domingos Neto**

*Conselheiro Relator*

# TCE se posiciona sobre pagamento antecipado de transporte fluvial



**Sérgio Ricardo de Almeida**  
Conselheiro  
gab.sergio@tce.  
mt.gov.br

Você pode assistir ao vídeo do julgamento do processo no link <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/263818/ano/2015>>

*“É necessário ficar demonstrada a existência do interesse público na adoção do adiantamento financeiro e obedecidos a determinados critérios”*

É possível o pagamento antecipado de serviços de transporte fluvial contratados pela Administração Pública com fornecedor exclusivo? O questionamento foi feito pela Defensoria Pública Geral do Estado de Mato Grosso, que solicitou um parecer do Tribunal de Contas de Mato Grosso a respeito do tema. Inicialmente, a Lei nº 4.320/64 exige, expressamente, que o pagamento da despesa pública seja realizado somente após regular liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor advindo a partir da comprovação da entrega do material ou da efetiva prestação do serviço, conforme estatui a lei. O mesmo entendimento é previsto pela Lei nº 8.666/93.

No entanto, os Tribunais de Contas admitem, como norma atenuante à regra geral inserta nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, aquela consignada no artigo 38 do Decreto Federal nº 93.872/86, a qual possibilita o pagamento antecipado de despesas públicas apenas em situações especiais e excepcionabilíssimas, desde que contratualmente previstas e mediante a apresentação de necessárias garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto e/ou o ressarcimento do erário no caso de inexecução contratual.

“É necessário ficar demonstrada a existência do interesse público na adoção do adiantamento financeiro e obedecidos os seguintes critérios: represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos; existência de previsão no edital de licitação; e adoção de indispensáveis cautelas ou garantias”, pontuou o relator do processo, conselheiro Sérgio Ricardo.

Ainda sobre o caso, é preciso que os serviços de transporte fluvial necessitados pela Administração somente podem ser ofertados por um único prestador, presente estará a hipótese de inexistência de licitação por inviabilidade de competição, tendo em vista a exclusividade portada pelo potencial contratado, nos termos manifestos no artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93.

## Resolução de Consulta nº 3/2016-TP

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 26.381-8/2015.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e do artigo 29, VIII, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Es-

tado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando o voto do relator e de acordo com o Parecer nº 8.376/2015 do Ministério Público de Contas, **responder** ao consulente que:

- 1) o pagamento de parcela contratual deve ser realizado após a regular liquidação da des-

- pesa, conforme dispõem a alínea “c” do inciso II do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993 e os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964; e,
- 2) excepcionalmente, é possível o pagamento antecipado parcial por serviços de transporte fluvial contratados pela Administração mediante inexigibilidade de licitação, desde que atendidos os seguintes requisitos:
- a) demonstração de que a antecipação de recursos atende ao interesse público;
  - b) comprovação de que a prestação dos serviços não poderia ser obtida sem o adiantamento financeiro, mediante demonstração de que a antecipação é uma exigência da prática reiterada do negócio do prestador exclusivo;
  - c) inserção de cláusula no instrumento contratual que obrigue o contratado a devolver o valor antecipado devidamente atualizado, caso não execute o objeto, sem prejuízo de multa e demais sanções previstas na Lei de Licitações;
  - d) prestação, pelo contratado, de garantias adicionais efetivas, idôneas e suficientes

para cobrir o valor antecipado, em uma das modalidades previstas no § 1º do artigo 56 da Lei nº 8.666/1993, na forma prevista no contrato; e,

- e) previsão, em cláusula contratual, da compensação do valor antecipado, atualizado, com os créditos auferidos pela contratada na execução do ajuste.

**Encaminhe-se** ao consulente cópia do relatório e voto, bem como a íntegra da manifestação técnica. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br).

Participaram do julgamento os conselheiros Antonio Joaquim - presidente, José Carlos Novelli, Valter Albano, Waldir Júlio Teis, Domingos Neto e Moises Maciel.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o procurador-geral Gustavo Coelho Deschamps.

**Publique-se.**

## Parecer da Consultoria Técnica nº 86/2015

### Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Djalma Sabo Mendes Júnior, defensor público geral do Estado de Mato Grosso, solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a possibilidade, ou não, de a Administração Pública realizar pagamentos antecipados pela prestação de serviços de transporte fluvial ao prestador exclusivo, nos seguintes termos:

A Defensoria Pública, juntamente com o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, realiza anualmente com outros parceiros, dentre eles, o Governo do Estado, o Projeto Ribeirinho Cidadão, atualmente na sua versão IX.

[...]

Nesse sentido, o Governo do Estado resolveu participar com o aporte dos custos referentes ao transporte fluvial, que atinge o montante de R\$ 190.000,00 (cento e noventa mil reais).

[...]

Resta palmar que a pessoa jurídica responsável pelos serviços necessita do aporte do montante de 50% (cinquenta inteiros de porcentagem) do valor

correspondente à locação, porquanto não dispõe de sustentação financeira para fazer face aos custos iniciais que o projeto reclama. A tudo acresce ser a única detentora de embarcações com capacidade de transporte para atender a quantidade de 77 (setenta e sete) pessoas que compõem o Projeto em epígrafe. Com esses argumentos [...], objetivando se é possível o pagamento antecipado, conforme dispõem a alínea “c”, do inciso II, do art. 65, da Lei nº 8.666/93 e os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, constante da proposta em anexo, para que não se inviabilize a consecução do projeto. (grifo nosso)

O consulente juntou aos autos cópia do plano de trabalho do projeto Ribeirinho Cidadão IX.

**É o breve relatório.**

### 1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada por autoridade legítima e versa sobre matéria de competência deste

Tribunal, contudo, não evidencia uma situação em tese, não preenchendo, portanto, o requisito de admissibilidade exigido pelo inciso II do art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno – RITCE-MT).

O inciso II do artigo 232 do RITCE-MT exige como requisito de admissibilidade das consultas formuladas a este Tribunal que a dúvida se refira a uma situação em tese, o que não ocorreu no presente processo, tendo em vista tratar de um caso concreto.

A situação concreta da consulta assenta-se no fato de que o consulente busca, em essência, uma manifestação chanceladora deste Tribunal de Contas sobre a possibilidade, ou não, de realizar pagamentos antecipados na contratação de prestação de serviços de transporte fluvial para atender o projeto Ribeirinho Cidadão IX, ou seja, a consulta objetiva uma autorização prévia deste Tribunal para que o consulente possa tomar a decisão fática de realizar pagamentos antecipados de contratos advindos da execução do projeto citado.

Todavia, é pertinente salientar que em despacho exarado pelo Eminentíssimo Conselheiro Sérgio Ricardo, nestes autos, restou reconhecida pelo relator a situação concreta da consulta, mas, também, que o feito pode ser apreciado por esta Corte de Contas em virtude de apresentar relevante interesse público, nos seguintes termos:

O único quesito que a consulta não preenche refere-se a ter sido formulada em tese. Contudo invoco o artigo 232, § 1º da Resolução nº 14/2007 e entendo que no caso a ser apreciado o relevante interesse público restou devidamente comprovado pelo consulente, pois trata-se de um programa de cunho social e que tem como objetivo principal levar o atendimento jurídico da Defensoria Pública do Estado à população ribeirinha de várias regiões do Pantanal mato-grossense.

Dessa forma, tendo em vista o reconhecimento, pelo relator, de relevante interesse público nesta consulta, nos termos do artigo 232, § 1º da Resolução nº 14/2007<sup>1</sup>, entende-se que poderá ser conhecida e respondida por este Tribunal, contudo

há a necessidade de se estabelecer um quesito a ser respondido por esta Corte de Contas, considerando que o consulente narra a situação fática, mas não define objetivamente o quesito.

Nesse sentido, considerando a situação concreta descrita na peça consultiva, o parecer a seguir objetiva deslindar o seguinte questionamento: É possível o pagamento antecipado de serviços de transporte fluvial contratados pela Administração Pública com fornecedor exclusivo?

Feitas essas considerações, segue o parecer quanto ao mérito da consulta.

## 2. MÉRITO

### 2.1 Da hipótese de pagamento antecipado de despesas públicas sob a ótica das normas gerais de Direito Financeiro

A Lei nº 4.320/64 exige, expressamente, que o pagamento da despesa pública seja realizado somente após regular liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor **avindo a partir da comprovação da entrega do material ou da efetiva prestação do serviço**, conforme estatui os seguintes dispositivos da Lei:

**Art. 62.** O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

**Art. 63.** A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

**§ 1º** Essa verificação tem por fim apurar:

**I** – a origem e o objeto do que se deve pagar;

**II** – a importância exata a pagar;

**III** – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

**§ 2º** A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

**I** – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

**II** – a nota de empenho;

**III** – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. (grifo nosso)

Assim, a fase da liquidação da despesa pública não serve apenas para verificação do direito do credor em receber determinado valor pactuado com a Administração Pública (pagamento), objetiva, também, constatar se esse direito deriva da verificação efetiva de que o material avençado foi recebido e conferido e/ou se o serviço foi efetivamente prestado ao Poder Público, ou seja, se já houve a

<sup>1</sup> **Resolução do TCE-MT nº 14/2007**

**Art. 232** [...]

**§ 1º.** Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que versar sobre caso concreto poderá ser conhecida, a critério do Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejudgado do fato ou caso concreto. (Nova redação do § 1º, do artigo 232 dada pela Resolução Normativa nº 32/2012).

execução plena do objeto contratado.

Isso exclui, *prima facie*, a possibilidade de a Administração Pública realizar pagamentos antecipados, ou seja, pagar por materiais ainda não entregues e conferidos e/ou serviços ainda não efetivamente prestados.

A doutrina de José Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis<sup>2</sup> assenta que os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64 não impedem a realização de pagamentos antecipados pela Administração Pública, nos seguintes termos:

Muito cuidado deve ser tomado nos casos de contrato de obras e prestação de serviços em que há estipulação de adiantamentos. Nada na Lei nº 4.320/64 impede o pagamento de uma parcela por antecipação, mas a Administração deve precaver-se com cláusula contratual que garanta a realização da obra ou serviço; ou, em caso contrário, multa por inadimplemento contratual. (grifo nosso)

Todavia, inobstante o respeitável entendimento doutrinário, é forçosa a defesa de uma interpretação diversa, tendo em vista que os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64 expressamente condicionam a realização do “pagamento” somente após a regular liquidação da despesa e essa liquidação pressupõe a plena execução do objeto contratado e não a promessa desta.

Aliás, o entendimento esposado no parágrafo acima é corroborado pelos próprios autores referenciados, que assim explicam a fase de liquidação da despesa pública:

Trata-se de verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, verificar se o implemento de condição foi cumprido. Isto se faz com base em títulos e documentos. Muito bem, mas há um ponto central a considerar: é a verificação objetiva do cumprimento contratual. O documento é apenas o aspecto formal da processualística. A fase de liquidação deve comportar a verificação in loco do cumprimento da obrigação por parte do contratante. Foi a obra, por exemplo, construída dentro das especificações contratadas? Foi o material entregue dentro das especificações estabelecidas no edital de concorrência ou de outra forma de licitação? Foi o serviço executado dentro das especificações? O móvel entregue corresponde ao pedido? E assim por diante. Trata-se de uma espécie de auditoria de obras e serviços, a fim

de evitar obras e serviços fantasmas. Este aspecto da liquidação é da mais transitente importância no caso das subvenções, exatamente, para evitar o pagamento de subvenções e auxílios a entidades inexistentes. O documento de liquidação, portanto, deve refletir uma realidade objetiva<sup>3</sup>. (grifo nosso)

Os autores citados apresentam claramente o entendimento de que a fase da liquidação da despesa pública serve para verificação de uma “realidade objetiva”, ou seja, se, de fato, o objeto contratado foi fiel e efetivamente executado pelo contratado.

Assim, não há se conceber que a Lei nº 4.320/64 não impede, quando nada em regra, os pagamentos antecipados, considerando que a liquidação da despesa pública é condição sem a qual a Administração não está legalmente autorizada a realizar o “pagamento” ao credor.

Essa conclusão de que os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64 condicionam o pagamento da despesa pública à sua regular liquidação, também é assente na jurisprudência que está colacionada no decorrer deste tópico.

Desta forma, tem-se que, como regra geral, o pagamento do contrato ou de parcela contratual referente a despesas públicas só poderá ser realizado após a regular liquidação, esta entendida como a verificação do direito adquirido pelo credor, aferido a partir da comprovação da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço, conforme dispõem os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

Impende registrar que, no âmbito da União, a norma infralegal que regulamenta a Lei nº 4.320/64 (Decreto Federal nº 93.872/86) estabelece expressamente a regra consignada acima, contudo admite também, de forma excepcional e condicionada, a possibilidade de pagamentos antecipados, nos seguintes termos:

**Art. 38.** Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta. (grifo nosso)

<sup>2</sup> Lei nº 4.320 comentada. 27. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1996. p. 123, 124.

<sup>3</sup> Lei nº 4.320 comentada. 27. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1996. p. 123, 124.

Inobstante o Decreto Federal nº 93.872/86 aplicar-se somente à União, não sendo, portanto, norma de aplicabilidade geral, constata-se que a disposição constante no seu artigo 38 é reputada como juridicamente válida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e por outras Cortes de Contas pátrias, conforme se depreende da seguinte jurisprudência:

#### Acórdão

[...]

**9.2.** determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) que se abstenha de realizar pagamentos antecipados de fornecimento de materiais, de execução de obras e de prestação de serviços, devendo os procedimentos de liquidação de despesa observar os ditames dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, exceto quando restar comprovada a existência de interesse público devidamente demonstrado, houver previsão nos documentos formais de adjudicação e forem exigidas as devidas cautelas e garantias (TCU, Acórdão nº 2565/2007, ministro Aroldo Cedraz, Primeira Câmara). (grifo nosso)

#### Acórdão

[...]

**9.5.5.2.** art. 40, inciso XIV, c/c os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, e o art. 38 do Decreto nº 93.872/86, somente prevendo em seus editais a possibilidade de realização de pagamentos antecipados, na vigência do contrato, de fornecimento de materiais, de execução de obras e de prestação de serviços, em casos excepcionais, devidamente justificados no processo da licitação, mediante a exigência e a comprovação das necessárias, suficientes e indispensáveis garantias e cautelas, e a inserção de condições contratuais que estabeleçam descontos incidentes sobre os valores antecipados. (TCU, Acórdão nº 948/2007, ministro Valmir Campelo, Plenário). (grifo nosso)

#### Acórdão

[...]

**9.3.7.** abstenha-se de realizar pagamentos antecipados a empresas contratadas sem que tenha havido a execução do objeto, nos termos art. 62 da Lei nº 4.320/64 e do art. 38 do Decreto nº 93.872/1986, de forma a não expor indevidamente a entidade contratante aos riscos do inadimplemento contratual. (TCU, Acórdão nº 2888/2011, ministro Raimundo Carreiro, Segunda Câmara). (grifo nosso)

#### Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACOR-

**DAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, [...] em razão das irregularidades constatadas no Processo Licitatório nº 007/2010 – Convite nº 003/2010, quais sejam: **a)** nota de empenho emitida em nome da contratada antes da abertura do certame, indicando direcionamento do procedimento; **b)** pagamento efetuado antes da prestação dos serviços contratados, em inobservância ao disposto no artigo 38 do Decreto nº 93.872/86 e artigo 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/64. Ressaltam que a manifestação desta Corte nestes autos não impede a apreciação futura da contratação em tela em virtude de denúncia ou representação de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias. Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos. **(TCE-MG, Decisão nº 840502/2014, conselheiro José Alves Viana, Primeira Câmara).** (grifo nosso)

#### Processo de Consulta

[...]

**II – Responder à Consulta formulada, que o pagamento antecipado de despesa é possível e está previsto em norma, conforme art. 38 do Decreto nº 93.872/86, desde que seja em caráter excepcional, e redunde em economia ao erário, porém, por medida de cautela, estabelecer no instrumento contratual, cláusula que assegure a prestação efetiva do serviço, mediante a fixação de multa pelo descumprimento do objeto proposto. (TCE-TO, Resolução nº 955/2011, conselheiro José Wagner Praxedes).** (grifo nosso)

Considerando o que dispõem os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, bem como a aceitação da regra consignada no artigo 38 do Decreto Federal nº 93.872/86 pelas Cortes de Contas pátrias citadas, defende-se que o pagamento antecipado poderá ser admitido apenas em situações especiais e excepcionais, contratualmente previstas, sendo necessárias garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto e/ou o ressarcimento do erário no caso de inexecução contratual.

#### 2.2 Da hipótese de pagamento antecipado de despesas públicas sob a ótica da Lei Geral de Licitações e Contratações Públicas (Lei nº 8.666/93)

Conforme apresentado alhures, a jurisprudência administrativa pátria, sob a ótica do Direito Financeiro, admite o pagamento antecipado de

contratações públicas de forma excepcional e condicionada.

Na legislação afeta às aquisições e contratações públicas, Lei nº 8.666/93, a questão é tratada, basicamente, pelos dispositivos analisados a seguir.

Inicialmente, é pertinente transcrever o conteúdo normativo inserto na alínea “d” do inciso XIV do artigo 40 da Lei nº 8.666/93, *literis*:

**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:

[...]

XIV – condições de pagamento, prevendo:

[...]

**d)** compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos. (grifo nosso)

Observa-se que o dispositivo trata da elaboração e do conteúdo obrigatório que deve nortear todo o procedimento licitatório. Dentre essas disposições obrigatórias estão as condições de pagamento, que o legislador fez questão de melhor minudenciá-las, tendo em vista a importância no processo competitivo.

A interpretação isolada desse dispositivo pode levar à conclusão de que a Lei nº 8.666/93 autoriza a possibilidade de a Administração realizar eventuais antecipações de pagamentos.

No entanto, a interpretação deve levar em consideração também os dispositivos insertos na mesma norma e em normas correlatas, a fim de se obter maior coerência da legislação em vigor.

Neste sentido, importa transcrever outros dispositivos da Lei nº 8.666/93 que também abordam o assunto:

**Art. 55.** São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: [...]

**III** – o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; (grifo nosso)

**Art. 65.** Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

**II** – por acordo das partes:

[...]

**e)** quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição das circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço. (grifo nosso)

Nota-se que nos artigos citados, mormente a alínea “e” do inciso II do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, o adimplemento da obrigação, ou pelo menos de parte dele, é condição necessária para antecipação do pagamento.

Assim, considerando todos os dispositivos citados anteriormente, entende-se que a possibilidade de antecipação de pagamentos somente ocorrerá após a execução do objeto contratado e mediante contrapartida na forma de descontos financeiros previstos no ato convocatório.

Desta feita, de acordo com os dispositivos legais citados, o pagamento pode ser antecipado **em relação ao cronograma inicialmente previsto, sempre após a correspondente realização do serviço ou entrega dos bens.**

Sobre o assunto, o ilustre Jessé Torres Pereira Júnior<sup>4</sup>, assim se manifestou:

Em princípio, a legislação conduz as Cortes de Controle a instarem a Administração a que ‘não efetue pagamento antecipado de despesas, como ocorrido no contrato para manutenção de copiadoras’ [...]; resulta claro dos arts. 40, § 3º, 55, III, e 65, II, ‘c’, que o edital e o contrato não o devem admitir porque, de ordinário, o pagamento somente é devido após o adimplemento da obrigação a que se refere, sendo esta também a regra do processo de liquidação da despesa pública [...]; **nada obstante, haverá a possibilidade de o edital e o contrato autorizarem a antecipação de pagamento em duas hipóteses – em correspondência com a antecipação da execução da obrigação, propiciando descontos para a Administração (artigo 40, XIV, ‘d’), e nas licitação internacionais, onde poderá prevalecer disposição especial.** (grifo nosso)

O Tribunal de Contas da União, ao elaborar o Manual de Licitações e Contratos: orientações e

<sup>4</sup> **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública.** 5. ed. Renovar. p. 431.

jurisprudência do TCU<sup>5</sup>, orientou no sentido de ser possível a antecipação de pagamento referente ao cronograma previsto, após a execução de etapas ou parcelas já executadas, quando houver contrapartida na forma de desconto:

Nada obstante, o ato convocatório da licitação e o contrato poderão autorizar antecipação de pagamento em duas situações, devidamente justificadas.

A primeira, prevista no art. 40, inciso XIV, alínea d, da Lei nº 8.666/1993, relaciona-se à possibilidade de a Administração eventualmente antecipar o cronograma de pagamento, referente a etapas ou parcelas já executadas, quando houver contrapartida sob forma de desconto previsto no edital.

A segunda, que independe de liquidação da despesa, decorre de situações fáticas ou mercadológicas especiais e excepcionalíssimas. Nesse caso, para que a Administração não corra risco de responder por qualquer prejuízo, o pagamento antecipado deverá estar condicionado à prestação de garantia efetiva, idônea e suficiente para a cobertura do montante antecipado a título de pagamento, na forma previamente estabelecida no ato convocatório da licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta, e no contrato. Antecipação de pagamento não é regra. É exceção. (grifo nosso)

Entretanto, quanto à possibilidade de pagamento antecipado antes da execução do contrato, é digno de nota que o TCU a admite somente para situações especialíssimas. Para entender melhor essas ocorrências, são trazidos os seguintes exemplos:

#### **Assinatura de jornais, revistas ou periódicos<sup>6</sup>**

Somente em situações restritíssimas pode ser justificado o pagamento antecipado, tal como ocorre em contratos padronizados pelo mercado para todo e qualquer interessado, como no caso de assinatura de veículos de comunicação. (TC-325.456/96-8, DOU de 12.05.1998, p. 153). É ilegal cláusula de edital que prevê o pagamento antecipado face ao disposto nos arts. 62 e 63, da Lei nº 4.320/64, os quais impedem que seja feito pagamento de quaisquer despesas sem a regular liquidação, sendo que o seu não com-

primento configura ato de gestão com grave infração à norma legal. (TCU, Acórdão nº 817/2005, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo)

#### **Cursos e treinamentos<sup>7</sup>**

Sobre os pagamentos antes da execução dos serviços, o TCU decidiu considerar plausível a justificativa da limitação financeira de algumas entidades quanto à atividade de treinamento, por observar que a atividade é diferente da execução de obras, pois no momento em que o treinamento ocorre, muitas ações de apoio já foram realizadas. (TCU, Acórdão nº 664/1999, Plenário. Em sentido contrário: Decisão nº 354/2001 – Plenário, à vista da divergência apontada, recomenda-se:

a) considerar que como regra não se deve efetuar pagamento antecipado;

b) o pagamento de matrícula em curso não é pagamento antecipado, mas condição para participação e prática usual no mercado.

Nesse caso é admissível, por analogia com o art. 15, III, da Lei nº 8.666/93.

c) o pagamento de serviço de treinamento só deve ser antecipado se atendidas duas condições: cláusula uniformemente imposta a todos os participantes e a instituição de ter tal reputação ético-profissional que permita o gestor inferir segurança na boa execução do serviço.

d) em cursos fechados não se admite o pagamento antecipado do serviço, mas é possível o pagamento de parcela pertinente ao custo da mobilização, se prevista em separado.

Nestes casos, é possível a antecipação do pagamento antes da execução do contrato, seja porque este tenha execução diferida (no caso da entrega de livros, periódicos técnicos e demais veículos de comunicação), seja porque o pagamento antecipado constitua exigência para contratação (no caso de palestras, congressos, cursos e demais eventos de capacitação).

Para essas situações, a Administração Pública pode resguardar-se da qualidade dos produtos ou serviços por meio da reputação ético-profissional das instituições organizadoras e dos profissionais envolvidos, bem como do exame de exemplares e periódicos já produzidos por essas empresas.

Ademais, tais gastos são de pequena monta, representando riscos financeiros pouco significativos

<sup>5</sup> **Licitações e contratos:** orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 692.

<sup>6</sup> Exemplo extraído da obra de Jorge Ulisses Jacoby, Vade Mecum de licitações e contratos. 4. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

<sup>7</sup> Exemplo extraído da obra de Jorge Ulisses Jacoby, Vade Mecum de licitações e contratos. 4. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 643.

aos cofres públicos.

Já nos casos de objetos mais vultosos e complexos, a exemplo das obras e serviços de engenharia ou prestação de serviços especializados, o tema envolve cuidado ainda maior, tendo em vista o aspecto técnico, já que a Administração Pública deve realizar exames e vistorias para verificar a conformidade da obra ou serviço realizado com as especificações contratadas, se o material foi entregue e se a qualidade, preço e prazo correspondem às condições previstas no contrato.

Além disso, esses objetos representam, em sua grande parte, despesas de considerável vulto para a Administração Pública, potencializando os riscos por eventual inadimplemento.

Neste rastro, considera-se temerária a antecipação de pagamentos de contratos de obras ou serviços especializados e vultosos pelo Poder Público, ainda que sob o argumento de que haveria desconto na realização destes serviços (que, aliás, é cláusula obrigatória, conforme o art. 40, inciso XIV, *d* da Lei nº 8.666/93).

É necessário ressaltar que em alguns julgados o TCU admitiu a antecipação de pagamento, desde que previsto no ato convocatório e que sejam prestadas garantias efetivas e idôneas para evitar prejuízos à Administração, conforme a seguinte citação de Jacoby Fernandes<sup>8</sup>:

#### Requisitos

O pagamento antecipado depende da existência de dois requisitos.

Primeiramente, só poderá ocorrer quando previsto no ato convocatório. Desse modo, amplia-se o universo de competidores, especialmente aqueles que não dispõem de recursos para custear a prestação. Todos os competidores terão reduzidos seus custos e, desse modo, a Administração será beneficiada.

Porém, a Administração não poderá sofrer qualquer risco de prejuízo. Por isso, o pagamento antecipado deverá ser condicionado à prestação de garantias efetivas e idôneas destinadas a evitar prejuízos à Administração.

Por fim, destacamos que, consoante jurisprudência deste Tribunal, o pagamento antecipado, parcial ou total, somente se deve efetuar em caráter excepcional, quando, comprovadamente, seja esta a única alternativa para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço desejado, ou ainda quando a antecipação

propiciar sensível economia de recursos. (v.g.: Decisão no TC – 004.509/1984-6, anexo XIII, ata nº 58/1987; acórdão nº 134/1995 Plenário – Ata nº 50/93). Salienta-se que tais circunstâncias não foram verificadas, tampouco comprovadas, no caso em comento. (grifo nosso)

Esse é também o entendimento do TCE-MG, conforme a seguinte ementa de consulta respondida:

#### Nº da Consulta 788.114

**EMENTA:** Consulta — município — Despesa pública — antecipação parcial de pagamento — Possibilidade — necessidade de comprovação de economia para o erário — Indispensável previsão no ato convocatório e no instrumento contratual — Prestação de garantias efetivas e idôneas — Inteligência do art. 40, XIV, *d*, da lei nº 8.666/93 — ampliação da competitividade do certame — aplicação de multa por descumprimento do avençado<sup>9</sup>.

Constata-se, ainda, que a jurisprudência deste Tribunal de Contas admite a possibilidade excepcional, especial e condicionada de pagamento antecipado em contratos de obras e serviços de engenharia, conforme as disposições do seguinte prejulgado:

#### Resolução de Consulta nº 50/2011 (DOE 05/08/2011). Contrato. Obras e serviços de engenharia. Pagamento antecipado. Regra geral. Impossibilidade. Exceções e requisitos.

1) O pagamento do contrato ou de parcela contratual só poderá ser realizado após a regular liquidação, conforme dispõem a alínea c, do inciso II, do art. 65, da Lei nº 8.666/93 e os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

2) Excepcionalmente, nas obras e serviços de engenharia, quando, comprovadamente, seja esta a única alternativa para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço desejado, ou ainda quando a antecipação propiciar sensível economia de recursos, é possível o pagamento antecipado de parcelas contratuais antes da execução, medição da obra ou liquidação da despesa, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- a) previsão no ato convocatório;
- b) prestação das garantias efetivas e idôneas previstas no § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666/93;
- c) comprovado benefício econômico à Adminis-

<sup>8</sup> Extraído da obra de Jorge Ulisses Jacoby, **Vade Mecum de licitações e contratos**. 4. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 644.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/495.pdf>>.

tração Pública, mediante a concessão de descontos financeiros no pagamento, nos moldes da alínea d, inciso XIV, art. 40, da Lei nº 8.666/93; e,

**d)** o valor antecipado deverá ser compensado dos créditos da empresa contratada em valores atualizados, na forma do contrato. (grifo nosso)

Desse modo, constata-se que a jurisprudência pátria, considerando as disposições contidas no art. 40, XIV, “d”, da Lei nº 8.666/93, entende pela possibilidade de pagamentos antecipados, desde que demonstrada a existência do interesse público na adoção do adiantamento financeiro e obedecidos os seguintes critérios: represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos; existência de previsão no edital de licitação; e adoção de indispensáveis cautelas ou garantias.

### **2.3 Das garantias necessárias para suportar eventual dano ao erário por antecipação de pagamentos contratuais**

Conforme a discussão apresentada até aqui, conclui-se pela possibilidade de pagamentos antecipados de forma excepcional e condicionada, mediante a observância dos seguintes requisitos: represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos; existência de previsão no edital de licitação; e adoção de indispensáveis cautelas ou garantias.

Nesse contexto, o TCU esclarece que as garantias meramente contratuais são insuficientes para resguardar o interesse público quando houver antecipação do pagamento, conforme se depreende da seguinte jurisprudência:

#### **Cautelas e garantias**

11. Como bem lembrado pelo Ministério Público, a antecipação de pagamentos é permitida apenas em situações particulares, desde que adotadas as garantias e cautelas necessárias à execução do serviço ou à devolução dos valores pagos.

[...]

Apesar de considerar plausível e até mesmo louvável a preocupação dos gestores em assegurar a execução da obra, diante das dificuldades de caixa que atravessava a contratada, não me parece que as garantias assumidas fossem adequadas à preservação do interesse público. Contudo, sobreleva o fato dos pagamentos realizados de forma antecipada já terem sido ressarcidos, restando como débito tão somente a atualização

monetária dos valores entre o desembolso e o ressarcimento, vez que foram descontados da contratada com base em seus valores nominais.

[...]

**9.2.3** observe, em futura realização de despesas contratuais, as disposições do art. 62 da Lei nº 4.320 c/c o art. 38 do Decreto nº 93.872/86 e art. 40, inciso XIV, alínea ‘d’, da Lei nº 8.666/93, no sentido de autorizar antecipações de pagamentos somente em circunstâncias excepcionais, mediante as indispensáveis cautelas e garantias, efetuando-se, posteriormente, os respectivos descontos nos créditos da empresa contratada em valores atualizados na forma do contrato. (TCU, Acórdão nº 606/2006-Plenário, Rel. Min, Vinícios Vilaça)

Na decisão citada, entendeu-se que o argumento de que a empresa estaria com dificuldades de caixa e necessitava de antecipação de valores contratuais para início das atividades não é plausível para permitir-se o pagamento antecipado.

Isto porque, em tais casos, se a situação da contratada inviabiliza a execução do contrato, cabe rescisão contratual com base no art. 78, incisos I, II, III e IV da Lei de Licitações, *in verbis*:

**Art. 78.** Constituem motivo para rescisão do contrato:

- I** – o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;
- II** – o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;
- III** – a lentidão do seu cumprimento;
- IV** – o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento.

No entanto, restou plasmado na decisão que não basta a garantia assumida no contrato para resguardar os interesses da Administração Pública nos casos de antecipações, a garantia, neste caso, deve ocorrer de forma adicional, e nas modalidades de garantia previstas no § 1º do art. 56: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública; seguro-garantia; ou fiança bancária.

Isto porque o pagamento antecipado se enquadra na hipótese prevista no art. 56, § 5º, transcrito abaixo:

**Art. 56.** A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

[...]

**§ 5º** Nos casos de contratos que importem na entre-

ga de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens. (grifo nosso)

Nesses termos, é importante evidenciar que as garantias devem ser adequadas, idôneas e compatíveis com o risco imposto pela antecipação dos recursos, sob pena de imposição de multa ao gestor, conforme decisão do TCU citada por Jacoby Fernandes:

#### **Garantias inadequadas – multa ao gestor<sup>10</sup>**

O TCU verificou que o órgão pagou as parcelas de nº 02, 03 e 04/18, antecipadamente, aceitando como garantia, modalidade não prevista no art. 56, § 1º, alíneas I a III da Lei de Licitações. No caso em espécie, houve a rescisão do contrato e não foi possível ao município recuperar as diferenças pagas antecipadamente. (TCU, Acórdão nº 1.701/2004 – Plenário, recurso ao Acórdão nº 267/2002)

Assim, o valor da garantia deverá compreender o valor antecipado pela Administração e o valor das garantias necessárias para realização do objeto contratual, quando a autoridade competente entender que cabe esta exigência para execução do contrato, nos moldes do art. 56 da Lei de Licitações.

Do exposto, e considerando-se as disposições contidas na Lei nº 8.666/93, constata-se que a jurisprudência pátria também admite a possibilidade de a Administração realizar o pagamento antecipado de contratações públicas, condicionando-o à prestação de garantia efetiva, idônea e suficiente para a cobertura do montante adiantado, na forma previamente estabelecida no ato convocatório da licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta.

#### **2.4 Da possibilidade do pagamento antecipado de serviços de transporte fluvial contratados pela Administração Pública com fornecedor exclusivo**

A indagação da presente consulta visa saber, em suma, se pode haver pagamento antecipado de parcelas de valores referentes à contratação de serviços de transporte fluvial pela Administração, quando o fornecedor for exclusivo, ou seja, quando houver inviabilidade de competição na prestação desses

serviços.

Nesse sentido, observa-se que a demonstração de inviabilidade de competição (exclusividade) é hipótese autorizadora da inexigibilidade de licitação, conforme previsão do artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93<sup>11</sup>.

Marçal Justen Filho explica que a inviabilidade de competição, nos termos do artigo 25 da Lei nº 8.666/93, dentre outros pressupostos, assenta-se na comprovação da ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública, ou seja, quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação pretendida<sup>12</sup>.

Desse modo, comprovado e justificado que os serviços de transporte fluvial necessitados pela Administração somente podem ser ofertados por um único prestador, presente estará a hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, tendo em vista a exclusividade portada pelo potencial contratado, nos termos manifestos no artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93.

Impende registrar que, além da comprovação e justificação da situação de inviabilidade de competição, a Administração, quando contratar por inexigibilidade de licitação, deverá observar os requisitos impostos pelo parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93, *verbis*:

**Art. 26.** As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

**Parágrafo único.** O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I** - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II** - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III** - justificativa do preço.

#### **11 Lei nº 8.666/93**

**Art. 25.** É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

#### **12 Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.**

15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 406, 407.

<sup>10</sup> Exemplo extraído da obra de Jorge Ulisses Jacoby, **Vade Mecum de licitações e contratos**. 4. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 643.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Assim, será possível a contratação de serviços de transporte fluvial por inexigibilidade de licitação, quando comprovada e justificada a inviabilidade de competição e cumpridos os requisitos insertos nos incisos do parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93.

Noutro aspecto, resta discutir a possibilidade de pagamentos antecipados quanto à peculiaridade trazida a lume pela consulta, relacionada ao fato de a contratação dos serviços de transporte fluvial ser realizável sem prévia licitação, isto é, na forma direta, dada a alegada existência de um só fornecedor apto a executar o objeto pretendido (aparente inviabilidade de competição, nos termos do art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93).

Nesse ensejo, cabe, de plano, admitir que os entendimentos até aqui assentados nos tópicos precedentes não contemplaram explicitamente a realização de pagamentos antecipados à conta de contratos administrativos não precedidos de regular procedimento licitatório (contratações diretas). Ademais, ainda em relação à argumentação expendida, há de se registrar, enquanto fator condicionante para a realização dos aludidos desembolsos extraordinários contratuais, a exigência de previsão da prática no edital da correspondente licitação.

À primeira vista, as duas premissas colocadas parecem pôr em xeque a possibilidade de se realizarem pagamentos antecipados no âmbito de contratos advindos de dispensas ou inexigibilidades formalizadas pela Administração Pública. Isso porque se sabe que, nesses casos, inexistente procedimento licitatório, o que implicaria a impossibilidade fática de inserção, no respectivo instrumento convocatório, de cláusula punitiva da prática dos desembolsos contratuais em regime de adiantamento.

No entanto, não merece acolhida tal interpretação literal. A ausência de previsão de pagamentos antecipados no edital de licitação é justificável quando decorrer não de omissão culposa do administrador público em inserir tal cláusula, mas da própria inexistência de procedimento licitatório, por motivos permitidos pela própria legislação de regência (Lei nº 8.666/93, arts. 24 e 25).

É que a inserção de cláusula editalícia prevenindo a prática do pagamento antecipado na seara do contrato administrativo decorrente tem a finalidade de informar, isonomicamente, as entidades interessadas na execução do objeto sobre a benesse financeira posteriormente auferível, em respeito aos

princípios da publicidade e da transparência dos atos governamentais, de sorte a evitar favorecimentos a determinadas licitantes detentoras de informações privilegiadas, o que, a rigor, não se coaduna com os procedimentos de contratação direta.

Orientando a Administração Pública federal, nesse sentido, a Advocacia-Geral da União editou o seguinte preceito admitindo a aplicação da possibilidade excepcional de pagamentos antecipados também para os casos de contratações diretas:

**Orientação Normativa nº 37, de 13 de dezembro de 2011<sup>13</sup>**

A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificada pela administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios:

- 1) represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos;
- 2) existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta; e
- 3) adoção de indispensáveis garantias, como as do art. 56 da Lei nº 8.666/93, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.

Nesse passo, em face do aspecto teleológico examinado, considerando o quesito formulado no âmbito desta consulta, tem-se que, inexistindo inviabilidade de competição – a ser compulsoriamente comprovada pela Administração no processo de contratação, nos termos do art. 25 da Lei nº 8.666/93 –, a ausência de inserção de cláusula editalícia prevenindo a realização de pagamentos em regime de adiantamento não é fator capaz de macular os referidos desembolsos contratuais antecipados, devendo-se, contudo, consignar tal informação no correspondente instrumento formal de adjudicação direta, isto é, no termo de inexigibilidade formalizado, bem como no instrumento contratual decorrente.

Ante o exposto, considerando-se as doutrinas e jurisprudências apresentadas e discutidas neste parecer, conclui-se que é possível o pagamento antecipado na contratação de prestação de serviços de transporte pluvial pela Administração Pública para atendimento de programas governamentais,

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/418800>>.

mediante inexigibilidade de licitação, desde que a possibilidade de antecipação do recurso:

- a) represente condição sem a qual não seja possível obter ou assegurar a prestação do serviço, mediante demonstração de que a antecipação é uma exigência da prática reiterada do negócio do prestador exclusivo;
- b) esteja expressamente prevista no ato convocatório da licitação ou no termo de adjudicação direta e no respectivo instrumento contratual;
- c) esteja vinculada à prestação de garantias efetivas, idôneas e suficientes para cobrir o valor antecipado, em uma das modalidades previstas no § 1º do artigo 56 da Lei nº 8.666/93, na forma prevista no contrato;
- d) esteja condicionada à compensação do valor antecipado com os créditos da contratada em valores atualizados, na forma estabelecida pelo contrato; e,
- e) exista cláusula no instrumento contratual que obrigue o contratado a devolver o valor antecipado, devidamente atualizado, caso não executado o objeto, sem prejuízo de multa e demais sanções previstas na Lei de Licitações.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando-se que:

- a) a presente consulta não evidencia uma situação em tese, não preenchendo, portanto, o requisito de admissibilidade previsto no inciso II do artigo 232 do RITCE-MT;
- b) o conselheiro relator do presente feito já reconheceu, em despacho anexo aos autos, que o objeto da consulta se reveste de relevante interesse público, devendo, portanto, ser conhecida e respondida, conforme autoriza o § 1º do artigo 232 do RITCE-MT;
- c) este parecer buscou dar resposta ao seguinte quesito extraído da situação fática apresentada na peça consultiva: “É possível o pagamento antecipado de serviços de transporte fluvial contratados pela Administração Pública com fornecedor exclusivo?”;
- d) como regra geral, o pagamento de contrato ou de parcela contratual deve ser realizado após a regular liquidação, conforme dispõem a alínea “c” do inciso II do art. 65 da Lei nº 8.666/93 e os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64;
- e) a atual jurisprudência das Cortes de Con-

tas pátrias admite, como norma atenuante à regra geral inserta nos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, aquela consignada no artigo 38 do Decreto Federal nº 93.872/86, a qual possibilita o pagamento antecipado de despesas públicas apenas em situações especiais e excepcionalíssimas, desde que contratualmente previstas e mediante a apresentação de necessárias garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto e/ou o ressarcimento do erário no caso de inexecução contratual;

- f) a jurisprudência administrativista pátria, inclusive aquela consubstanciada na Resolução de Consulta do TCE-MT nº 50/2011, considerando as disposições contidas no art. 40, XIV, “d”, da Lei nº 8.666/93, entende pela possibilidade de pagamentos antecipados, desde que demonstrada a existência do interesse público na adoção do adiantamento financeiro e obedecidos os seguintes critérios: represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos; existência de previsão no edital de licitação; e adoção de indispensáveis cautelas ou garantias.
- g) a possibilidade de pagamentos antecipados está condicionada à prestação de garantias efetivas, idôneas e suficientes para a cobertura do montante adiantado, na forma previamente estabelecida no ato convocatório da licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta, sendo admitidas para tal fim: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública; seguro-garantia; ou fiança bancária, nos termos do § 1º do artigo 56 da Lei nº 8.666/93, de forma adicional, ou seja, além daquelas normalmente exigíveis para assegurar a execução do contrato;
- h) comprovado e justificado que os serviços de transporte fluvial necessitados pela Administração somente podem ser ofertados por um único prestador, presente estará a hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, tendo em vista a exclusividade portada pelo potencial contratado, nos termos manifestos no artigo 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93;
- i) a concretização de hipótese de inexigibilidade de licitação pressupõe o atendimento às condições previstas nos incisos do parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93.

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, considerando-se os argumentos anteriormente apresentados e que não existe prejudgado neste Tribunal que responda integralmente à presente consulta, ao julgar o presente processo e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se a aprovação da seguinte ementa, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução nº 14/2007:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2015. Contrato. Inexigibilidade de licitação. Pagamento antecipado. Requisitos.**

- 1) O pagamento de parcela contratual deve ser realizado após a regular liquidação da despesa, conforme dispõem a alínea “c” do inciso II do art. 65 da Lei nº 8.666/93 e os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.
- 2) Excepcionalmente, é possível o pagamento antecipado parcial por serviços de transporte fluvial contratados pela Administração mediante inexigibilidade de licitação, desde que atendidos os seguintes requisitos:
  - a) demonstração de que a antecipação de recursos atende ao interesse público;
  - b) comprovação de que a prestação dos serviços não poderia ser obtida sem o adiantamento financeiro, mediante demonstração de que a antecipação é uma exigência da prática reiterada do negócio do prestador exclusivo;
  - c) inserção de cláusula no instrumento contratual que obrigue o contratado a devolver o valor antecipado devidamente atualizado, caso não execute o

objeto, sem prejuízo de multa e demais sanções previstas na Lei de Licitações;

- d) prestação, pelo contratado, de garantias adicionais efetivas, idôneas e suficientes para cobrir o valor antecipado, em uma das modalidades previstas no § 1º do artigo 56 da Lei nº 8.666/93, na forma prevista no contrato;
- e) previsão, em cláusula contratual, da compensação do valor antecipado, atualizado, com os créditos auferidos pela contratada na execução do ajuste.

Cuiabá-MT, 11 de dezembro de 2015

**Edicarlos Lima Silva**

*Consultor de Estudos Técnicos*

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

#### Parecer do Ministério Público de Contas nº 8376/2015

[...]

#### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **opina:**

- a) pelo **conhecimento** da presente consulta, tendo em vista o relevante interesse público do caso concreto e a presença dos demais pressupostos de admissibilidade, nos moldes do art. 232 e seguintes da Resolução nº 14/07 (Regimento Interno TCE-MT) e artigos 48 a 50 da Lei nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT);
- b) **pela aprovação da proposta de resolução de consulta, pelo Egrégio Tribunal Pleno,**

com a redação sugerida pela consultoria técnica;

- c) pelo **envio** da resolução de consulta às autoridades consulentes, após a deliberação do Egrégio Tribunal Pleno.

**É o parecer.**

**Gustavo Coelho Deschamps**

*Procurador-Geral de Contas*

**Razões do Voto**

Egrégio Plenário,

[...]

**DISPOSITIVO**

Isto posto, acolho o Parecer nº 8.376/2015, emitido pelo Ministério Público de Contas, de lavra do procurador Gustavo Coelho Deschamps, **VOTO** pelo conhecimento da consulta formulada pelo defensor público geral Sr. Djalma Sabo Mendes, tendo em vista o relevante interesse público e pela presença dos pressupostos de admissibilidade, nos moldes do art. 232 e seguintes da Resolução nº 14/07 (Regimento Interno TCE-MT) e artigos 48 a 50 da Lei nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT), **para que no mérito seja respondida em tese nos termos deste relatório e voto**, bem como da íntegra do Parecer nº 086/16 da consultoria técnica, a título de orientação ao consulente, voto ainda pela atualização da consolidação de entendimentos técnicos.

**Depois das anotações de praxe, encaminhe-se ao consulente cópia** deste relatório e voto, bem como a íntegra da manifestação técnica.

Cuiabá, 1º de março de 2016.

**Sérgio Ricardo**

*Conselheiro relator*

# Formas de concessão de licença-prêmio devem estar previstas em lei



**Luiz Henrique Lima**  
Conselheiro Substituto  
gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

*“As formas de concessão da licença-prêmio e suas definições de limites para conversão do benefício em pecúnia devem estar previstas em lei do ente concessor”*

As formas de concessão da licença-prêmio, bem como a autorização e a definição de possíveis limites para conversão do benefício em pecúnia, devem estar previstas em lei do ente concessor. A resposta foi dada a uma consulta formulada pela Câmara Municipal de Itanhangá, que também questionou sobre o pagamento a título de conversão em pecúnia de licença prêmio, em razão do não gozo por necessidade da Administração, não estar sujeito à incidência do Imposto de Renda, mesmo que o pagamento ocorra durante o vínculo funcional do beneficiário, nos termos da Súmula 136 do STJ.

Segundo informou o relator do processo, conselheiro Luiz Henrique Lima, para a Receita Federal, a não incidência do Imposto de Renda sobre pagamentos a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada por servidores públicos está condicionada à necessidade do serviço e quando da aposentadoria, rescisão do contrato de trabalho ou exoneração do agente público, ou seja, quando do término do vínculo funcional. “Com isso, as conversões em pecúnia de licenças-prêmio não gozadas pelo servidor ainda vinculado à Administração estariam sujeitas à incidência do imposto”, afirmou.

Você pode assistir ao vídeo do julgamento do processo no link <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/152064/ano/2014>>

## Resolução de Consulta nº 23/2014-TP

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 15.206-4/2014.

O **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando o voto do relator e de acordo com o Parecer nº 3.562/2014 do Ministério Público de Contas, **responder** ao consulente que as formas de concessão de licença-prêmio, bem como a autorização e a definição de possíveis limites para conversão do benefício em pecúnia, devem estar previstas em lei do ente concessor; e, ainda, **responder** ao consulente que o pagamento a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio em razão do não gozo por necessidade da Administração

não está sujeito à incidência do imposto de renda, mesmo que o pagamento ocorra durante o vínculo funcional do beneficiário, nos termos da Súmula nº 136 do STJ; e, por fim, **determinar** a atualização da consolidação de entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos desta decisão.

**Encaminhem-se** ao consulente cópias do relatório e voto, bem como a íntegra do Parecer nº 59/2014 da consultoria técnica. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br).

Relatou a presente decisão o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o conselheiro José Carlos Novelli.

Participaram do julgamento os conselheiros Antonio Joaquim, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, e os conselheiros substitutos Jaqueline Jacobsen, que estava substituindo o conselheiro Valter Albano, e Luiz Carlos Pereira, que estava substituindo o conselheiro Humberto Bosaipo.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o procurador-geral William de Almeida Brito Júnior.

**Publique-se.**

### Parecer da Consultoria Técnica nº 59/2014

#### Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Marcel Menezes Meurer, presidente da Câmara Municipal de Itanhangá-MT, solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a possibilidade de o município conceder licença-prêmio a seus servidores, nos seguintes termos:

**1** – Na hipótese de o município dispor na legislação municipal sobre a concessão de licença-prêmio aos servidores públicos municipais efetivos, independentemente do período de descanso e do período de anos a serem trabalhados para terem direito ao benefício. A licença-prêmio poderá ser concedida em duas espécies, em gozo ou em pecúnia?

**2** – Na hipótese de o município dispor na legislação municipal sobre a concessão de licenças-prêmio aos servidores públicos municipais efetivos, independentemente do período de descanso e do período de anos a serem trabalhados para terem direito ao benefício. Se a licença-prêmio for concedida em pecúnia, deve o município limitar a quantidade de licenças que poderão ser concedidas em pecúnia durante a carreira do servidor público efetivo?

**3** – Na hipótese de o município dispor na legislação municipal sobre a concessão de licença-prêmio aos servidores públicos municipais efetivos, independentemente do período de descanso e do período de anos a serem trabalhados para terem direito ao benefício. Se a licença-prêmio for concedida em pecúnia, poderá o município promover o desconto de Imposto de Renda – IR sobre o total do benefício?

**4** – Na hipótese de o município dispor na legislação municipal sobre a concessão de licença-prêmio aos

servidores públicos municipais efetivos, independentemente do período de descanso e do período de anos a serem trabalhados para terem direito ao benefício. Se a licença-prêmio for concedida em pecúnia e o município promover o desconto de Imposto de Renda (IR) sobre o valor total do benefício, qual procedimento a ser tomado pelo servidor público efetivo? (grifo nosso)

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

#### É o breve relatório.

#### 1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

No que concerne às questões de número 1, 2 e 3, constata-se que a consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas – RITCE-MT).

Quanto ao quesito de número 4 – “Se a licença-prêmio for concedida em pecúnia e o município promover o desconto de Imposto de Renda (IR) sobre o valor total do benefício, qual procedimento a ser tomado pelo servidor público efetivo?” – observa-se que:

**a)** não foi apresentado de forma objetiva, descumprindo, portanto, o requisito de

admissibilidade previsto no inciso III do artigo 232 do RITCE-MT, tendo em vista que a locução “qual o procedimento a ser tomado pelo servidor público efetivo” tem aspecto genérico e não delimitativo. Pois cada servidor, na condição de contribuinte do imposto de renda, tem características próprias que norteiam os procedimentos a serem por ele adotados na sua relação com as Fazendas Públicas, não sendo possível se estabelecerem procedimentos generalistas, colocando todos os servidores na mesma situação tributária; e,

- b) não é competência deste Tribunal realizar a orientação ou consultoria a servidores públicos sobre o tratamento a ser dispêndio no seu relacionamento privado com as Fazendas Públicas, portanto, o quesito também não preenche o requisito de admissibilidade requerido pelo inciso IV do artigo 232 do RITCE-MT.

## 2. MÉRITO

### 2.1 Da necessidade de previsão legal para a concessão e conversão da licença-prêmio em pecúnia

A possibilidade do recebimento de “licença-prêmio ou licença por assiduidade” não se reveste em um direito automático ou subjetivo conferido aos servidores públicos por meio de normas gerais. Para ser usufruído ou exigido necessita de expressa previsão em lei própria do ente federado ao qual o servidor público está funcionalmente vinculado, onde devem ser estatuídos os requisitos, as condições, as formas de gozo, pagamento ou possibilidade de conversão ou não em pecúnia.

Assim, cabe ao ente empregador disciplinar por meio de lei o direito à licença-prêmio, bem como os aspectos inerentes à fruição desse benefício.

Nesse rastro, cita-se como exemplo a legislação que disciplina a licença-prêmio no âmbito do Estado de Mato Grosso:

**Lei Complementar nº 04/1990, com redação alterada pela Lei Complementar nº 59/1999<sup>1</sup>**

**Da licença-prêmio por assiduidade**

**Art. 109** Após cada quinquênio ininterrupto de efe-

tivo exercício no serviço público estadual, o servidor civil e militar fará jus a 03 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com remuneração do cargo efetivo, não permitida sua conversão em pecúnia, ou contagem de tempo em dobro para fim de aposentadoria.

§ 1º Para fins da licença-prêmio de que trata este artigo, será considerado o tempo de serviço desde seu ingresso no serviço público estadual.

§ 2º É facultado ao servidor fracionar a licença de que trata este artigo em até 03 (três) parcelas, desde que defina previamente os meses para gozo da licença.

**Art. 110** Não se concederá licença-prêmio ao servidor que, no período aquisitivo:

I – sofrer penalidade disciplinar de suspensão;

II – afastar-se do cargo em virtude de:

a) licença por motivo de doença em pessoa da família, sem remuneração;

b) licença para tratar de interesses particulares;

c) condenação a pena privativa de liberdade, por sentença definitiva;

d) afastamento para acompanhar cônjuge ou companheiro.

Parágrafo único As faltas injustificadas ao serviço retardarão a concessão da licença prevista neste artigo, na proporção de um mês para cada três faltas.

**Art. 111** O número de servidor em gozo simultâneo de licença-prêmio não poderá ser superior a 1/3 (um terço) da lotação da respectiva unidade administrativa do órgão ou entidade.

[...]

**Art. 113** Para possibilitar o controle das concessões da licença, o órgão de lotação deverá proceder anualmente à escala dos servidores, a fim de atender o disposto no artigo 109, § 4º, e garantir os recursos orçamentários e financeiros necessários ao pagamento, no caso de opção em espécie.

§ 1º O servidor não poderá cumular duas licenças-prêmio.

§ 2º O servidor deverá gozar a licença-prêmio concedida, obrigatoriamente, no período aquisitivo subsequente.

§ 3º Caso não usufrua no período subsequente, entrará, automaticamente, em gozo da referida licença a partir do primeiro dia do terceiro período aquisitivo. (incluído pela Lei Complementar nº 293, de 26 de dezembro de 2007).

Ainda a título de exemplo, cita-se a legislação que disciplina a forma pela qual poderá ocorrer a conversão de licença-prêmio em pecúnia no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso:

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://www.al.mt.gov.br/busca\\_legislacao/?Numero=59&Ano=1999](http://www.al.mt.gov.br/busca_legislacao/?Numero=59&Ano=1999)>. Acesso em: 23 ago. 2014.

**Lei Complementar nº 476/2012<sup>2</sup>**

**Art. 1º** Os servidores efetivos e membros farão jus à licença- prêmio de 03 (três) meses a cada 05 (cinco) anos de efetivo exercício no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, sendo permitida a conversão de até 2/3 do respectivo período em espécie quando houver disponibilidade financeira para tanto, inclusive àquelas que adquiriram o direito em períodos anteriores à publicação desta lei.

§ 1º Deferida a conversão em espécie, na forma prevista no *caput*, o beneficiário usufruirá, nos meses imediatamente subsequentes ao pagamento, do período remanescente da licença-prêmio, ressalvada a ocorrência da hipótese prevista no Art. 111 da Lei Complementar nº 04, de 15 de outubro de 1990.

§ 2º Não se concederá licença-prêmio àquele que no período aquisitivo:

**I** – sofrer penalidade disciplinar de suspensão;

**II** – afastar-se do cargo em virtude de:

**a)** licença ou afastamento não remunerado pela instituição;

**b)** condenação à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva.

§ 3º As faltas injustificadas ao serviço retardarão a concessão da licença prevista nesta lei, na proporção de 01 (um) mês para cada 03 (três) faltas.

A jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso também pugna pela necessidade de previsão legislativa para a disciplina das questões afetas à concessão de licenças-prêmio, nos seguintes termos:

**Apelação cível – Reclamação trabalhista – Licença-prêmio – Conversão em espécie – Prescrição – Não ocorrência – Lei complementar municipal – Inconstitucionalidade incidenter tantum – Afronta ao art. 39 da CF – Pagamento de verba proporcional – Ausência de previsão legal – Recurso improvido.**

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que o termo a quo da prescrição do direito de pleitear indenizações referentes a licenças e férias não gozadas é o ato da aposentadoria e, dessa forma, afasta-se a prescrição alegada.

Inexiste violação ao art. 39 da CF, quando a norma instituidora da licença-prêmio se dá em razão de uma recompensa extraordinária, o que torna inequívoca a sua natureza indenizatória, não caracterizando, portanto, acumulação de acréscimos pecuniários.

A extinção da licença-prêmio não veda sua conversão em pecúnia, pois o fato de não tê-la utilizado não atinge o exercício do direito já conquistado, mormente quando a lei em vigência assim dispõe.

É indevido o pagamento da licença-prêmio proporcional quando ausente previsão legal. (TJ-MT – Ap. 65966/2012, Des. Maria Aparecida Ribeiro, Terceira Câmara Cível, data do julgamento, 05/04/2013, data da publicação no DJE, 16/04/2013). (grifo nosso)

**Apelação/Reexame necessário — Licença-prêmio — Conversão em pecúnia — Recebimento dos valores — Períodos aquisitivos de 1994 A 1999 e 1999 a 2004 — Possibilidade — Art. 108 da Lei Complementar Municipal nº 1/1991.**

Devido é, no caso, o recebimento de valores relativos à licença-prêmio convertida em pecúnia, visto que correspondentes aos períodos aquisitivos de 1994 a 1999 e 1999 a 2004, quando ainda estava vigente a Lei Complementar do Município de Pontes e Lacerda nº 1/1991, que previa, em seu artigo 108, o referido benefício, posteriormente extinto pela Lei Complementar Municipal nº 62/2008.

Recurso não provido. Sentença ratificada. (TJ-MT – Apelação / Reexame Necessário, 65980/2012, Des. Luiz Carlos da Costa, Quarta Câmara Cível, data do julgamento, 26/03/2013, data da publicação no DJE, 25/04/2013). (grifo nosso)

Nessa linha de entendimento, cita-se a seguinte jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco:

**Processo T. C. nº 1004592-2**

**Consulta**

**Decisão T.C. nº 2286/10**

Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 27 de outubro de 2010, responder ao consulente nos seguintes termos:

**1. A licença-prêmio é um direito conquistado pelo servidor público decorrente do fator objetivo tempo de serviço trabalhado, quando previsto em lei;**

**2. A possibilidade de conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada, em favor de servidores públicos municipais, e a forma de seu pagamento, deverão estar disciplinadas em Lei Municipal, observadas as alterações promovidas pela Emenda à Constituição Federal, nº 20, de 16.12.1998, bem como os dispositivos legais que regulam as despesas públicas.** (grifo nosso)

Neste diapasão, é pertinente salientar que este Tribunal também já dispõe de prejulgados que reportam à legislação autorizativa a possibilidade de

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.al.mt.gov.br/leis/lei\\_6415.pdf](http://www.al.mt.gov.br/leis/lei_6415.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2014.

criação do direito ao gozo de licenças-prêmio por parte de servidores públicos, bem como quanto à conversão em pecúnia dessas licenças, nos termos das seguintes ementas colacionadas:

**Resolução de Consulta nº 11/2010 (DOE 11/03/2010). Pessoal. Licenças e afastamentos. Licença-prêmio. Concessão. Servidores efetivos e estáveis.**

O ente público pode conceder licença-prêmio para servidores efetivos, efetivados e estabilizados, desde que previsto o direito no estatuto dos servidores públicos. (grifo nosso)

**Acórdão nº 473/2006 (DOE 06/04/2006). Pessoal. Licenças e afastamentos. Licença-prêmio. Conversão em pecúnia. Vedada aos defensores públicos.**

A conversão da licença-prêmio em pecúnia é vedada aos Defensores Públicos, ante a ausência de diploma legal autorizativo. (grifo nosso)

**Acórdão nº 135/2006 (DOE 23/02/2006). Pessoal. Licenças e afastamentos. Licença-prêmio. Conversão em pecúnia. Possibilidade, observadas as condições.<sup>3</sup>**

É possível a conversão de licença-prêmio em pecúnia, mediante a existência de lei autorizativa, comprovada disponibilidade orçamentário/financeira do órgão e observância da ordem cronológica dos pedidos. (grifo nosso)

Neste contexto, observa-se que os questionamentos apresentados por meio dos itens 1 e 2 constantes da presente consulta buscam respostas a questões que se voltam às formas de concessão da licença-prêmio, à conversão ou não da licença em pecúnia e à possibilidade de se estabelecerem limites para promover essa conversão.

Assim, respondendo-se aos quesitos 1 e 2 da presente consulta, constata-se que as formas de concessão de licença-prêmio, sua eventual conversão em pecúnia, bem como possível estabelecimento de limites para essa conversão, devem ser estatuídas em lei do ente federado que pretende conceder o benefício, conforme foi exemplificado e demonstrado nas linhas precedentes.

Dessa forma, cada ente federado tem a discricionariedade sobre a criação ou não da licença-prêmio por assiduidade. Decidindo por criá-la, deve fazê-lo por meio de lei que discipline os requisitos,

as condições, as formas de gozo e pagamento, a possibilidade ou não de conversão em pecúnia e possíveis limites para essa conversão.

## **2.2 Da não incidência do Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os valores pagos pela Administração a título de conversão em pecúnia de licenças-prêmio não usufruídas por servidores**

Conforme examinado no tópico precedente, cabe à lei de cada ente federado disciplinar sobre a possibilidade ou não de conversão em pecúnia da licença-prêmio concedida a servidor e por ele não usufruída.

Havendo essa previsão legal, interessa saber, então, se o valor correspondente à licença-prêmio convertida em pecúnia sofrerá ou não a incidência do Imposto de Renda (IR), conforme quesito proposto no item 3 da presente consulta.

Inicialmente, é conveniente salientar que o Decreto Federal nº 3.000/99 (Regulamento do Imposto de Renda – RIR), ao regulamentar disposições da Lei Federal nº 7.713/88, que define regras de tributação pelo IR para pessoas residentes ou domiciliadas no Brasil, estatui que a licença-prêmio convertida em pecúnia é rendimento tributável pelo IR, nos seguintes termos:

**Art. 43.** São tributáveis os rendimentos provenientes do trabalho assalariado, as remunerações por trabalho prestado no exercício de empregos, cargos e funções, e quaisquer proventos ou vantagens percebidos, tais como (Lei nº 4.506, de 1964, art. 16, Lei nº 7.713, de 1988, art. 3º, § 4º, Lei nº 8.383, de 1991, art. 74, e Lei nº 9.317, de 1996, art. 25, e Medida Provisória nº 1.769-55, de 11 de março de 1999, arts. 1º e 2º):

**I** - salários, ordenados, vencimentos, soldos, soldadas, vantagens, subsídios, honorários, diárias de comparecimento, bolsas de estudo e de pesquisa, remuneração de estagiários;

**II** - férias, inclusive as pagas em dobro, transformadas em pecúnia ou indenizadas, acrescidas dos respectivos abonos;

**III** - licença especial ou licença-prêmio, inclusive quando convertida em pecúnia. (grifo nosso)

Dando interpretação ainda mais específica sobre o regulamento citado, a Receita Federal do Brasil editou o Ato Declaratório Interpretativo (ADI) da RFB nº 14/2005<sup>4</sup>, assim orientando sobre a in-

<sup>3</sup> Esta decisão também trata de outros assuntos.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtoInterpretativos/2005/SRF/ADISRF014.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

cidência do IR sobre as licenças-prêmio:

**Art. 1º** O Ato Declaratório Interpretativo SRF nº 5, de 27 de abril de 2005, editado em decorrência do Parecer PGFN/CRJ nº 1905/2004, de 29 de novembro de 2004, tratou da não incidência do imposto de renda somente nas hipóteses de pagamento de valores a título de férias integrais e de licença-prêmio não gozadas por necessidade do serviço quando da aposentadoria, rescisão de contrato de trabalho ou exoneração, previstas nas Súmulas nº 125 e 136 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a trabalhadores em geral ou a servidores públicos.

**Art. 2º** Sofrem a incidência do imposto de renda, prevista no art. 3º, §§ 1º e 4º, da Lei nº 7.713, de 1988, e no art. 43, inciso III, do Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999 – Regulamento do Imposto de Renda (RIR/1999), as demais formas de pagamento em pecúnia a título de férias e de licença-prêmio não gozadas. (grifo nosso)

Por meio de solução de consulta a RFB também já se posicionou sobre as hipóteses nas quais não há incidência do IR sobre licença-prêmio convertida em pecúnia:

**Solução de Consulta nº 59, de 10 de abril de 2012<sup>5</sup>**

**ASSUNTO:** Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF)

**EMENTA:** Retenção. Conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada quando da aposentadoria, rescisão de contrato de trabalho ou exoneração. Fonte pagadora desobrigada. A fonte pagadora está desobrigada de reter imposto de renda sobre pagamentos a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço, a trabalhadores em geral ou a servidor público, quando da aposentadoria, rescisão de contrato de trabalho ou exoneração, observados os Atos Declaratórios Interpretativos SRF nº 5 e nº 14, de 2005, e os atos declaratórios editados pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional que os fundamentaram. (grifo nosso)

Dessa forma, constata-se que para a RFB a não incidência do IR sobre pagamentos a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada por servidores públicos está condicionada à neces-

sidade do serviço e apenas quando o pagamento se der por aposentadoria, rescisão do contrato de trabalho ou exoneração do agente público. Com isso, as conversões em pecúnia de licenças-prêmio não gozadas pelo servidor ainda vinculado à Administração estariam sujeitas à incidência do imposto.

Importante mencionar que em detida análise ao Parecer PGFN/CRJ nº 1905/2004<sup>6</sup>, que motivou o colacionado ADI da RFB nº 14/2005, não se constata a aludida reserva da não incidência do IR sobre a conversão em pecúnia de licença-prêmio a apenas os casos de aposentadoria, rescisão do contrato de trabalho ou exoneração do agente público.

Disso, extrai-se que o entendimento da RFB encontra-se em dissonância com o entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que assim sumulou sobre a não incidência do IR sobre pagamentos a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio:

O pagamento de licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço não está sujeito ao Imposto de Renda.

(Súmula 136<sup>7</sup>, Primeira Seção, julgado em 09/05/1995, DJ 16/05/1995, p. 13549).

De acordo com a Súmula 136 do STJ, o pagamento a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio, em razão do não gozo do benefício por necessidade do serviço público, não está sujeito ao IR, sem qualquer condicionamento ao momento em que ocorrer o pagamento, ou seja, mesmo durante o vínculo funcional e não somente por força de aposentadoria ou de exoneração do agente beneficiário.

Isso porque o STJ reconhece que o pagamento de licenças-prêmio não gozadas por necessidade do serviço tem caráter indenizatório, conforme se depreende do acórdão que deu origem à aludida súmula:

**Tributário – Imposto de Renda – Indeferimento de licença-prêmio não gozada por interesse público – Pagamento indenizatório correspondente.**

**1. A indenização por licença-prêmio não gozada, indeferida por submissão ao interesse público, o cor-**

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://decisoes.fazenda.gov.br/netacqi/nph-brs?s10=&s9=NAO+DRJ/S.SIGL.&n=DTP&d=DECEW&p=1&u=/netacqi/decisoes/decw/pesquisaSOL.htm&r=2&f=G&l=20&s1=&s6=&s3=&s4=&s5=licen%E7a-pr%EAio&s8=&s7>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

<sup>6</sup> Disponível em: <[http://www.pgfn.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/atos-declaratorios-arquivos/2004/parecer\\_1905\\_2004.pdf](http://www.pgfn.fazenda.gov.br/legislacao-e-normas/atos-declaratorios-arquivos/2004/parecer_1905_2004.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=%40docn&&b=SUMU&p=true&t=&l=10&i=380>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

respondente pagamento indenizatório não significa acréscimos patrimoniais ou riqueza nova disponível, mas simples transformação, compensando dano sofrido.

O patrimônio da pessoa não aumenta de valor, mas simplesmente é repostado no estado anterior ao advento do gravame a direito adquirido.

2. A doutrina e a jurisprudência, nesse contexto, asseveraram que as importâncias recebidas a título de indenização como ocorrente, não constituem renda tributável pelo Imposto de Renda.

3. Embargos rejeitados.

**(Embargos de divergência em Recurso Especial nº 32.829-SP (94.0028474-8), Rel. Ministro Milton Luiz Pereira, Primeira Seção, julgado em 13/12/1994, DJ 20/02/1995, p. 3098).** (grifo nosso)

Registre-se que na leitura aos autos do julgado colacionado acima (EDRE nº 32.829-SP<sup>8</sup>), não se constata, também, nenhuma limitação à não incidência do IR sobre a conversão em pecúnia de licença-prêmio a apenas os casos de aposentadoria, rescisão do contrato de trabalho ou exoneração do agente público.

Acompanhando o entendimento do STJ, quanto à não incidência do IR sobre o pagamento a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada, cita-se a seguinte jurisprudência do Tribunal Federal da 1ª Região:

**Tributário. Imposto de Renda. Licença especial. Isenção. Necessidade do serviço. Comprovação. Súmula nº 136/STJ. Prescrição decenal. Correção monetária. Honorários. I.** O Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que a prescrição aplicável à espécie é decenal. Preliminar rejeitada. **II.** A conversão em pecúnia do direito à licença especial possui caráter indenizatório, não estando sujeita à incidência do Imposto de Renda. Cuida-se de medida reparatória, destinada a compensar o servidor pelo trabalho desempenhado sem a contemporânea fruição do benefício assegurado por lei. **III.** A Administração, ao pagar ao seu servidor os referidos benefícios em pecúnia, o faz porque precisou dos serviços de seus agentes. **IV.** Aplicabilidade da Súmula 136/STJ. **V.** Os valores a serem repetidos, a partir de 01.01.1996, devem ser corrigidos exclusivamente pela Taxa Selic (artigo 39, § 4º, da Lei

nº 9.250/1995), afastada a aplicação de quaisquer índices de correção monetária ou juros de mora autônomos, por representar a cumulação de juros reais e fator de atualização da moeda já considerados nos cálculos fixadores daquela Taxa. **VI.** Apelação da autora provida parcialmente. **VII.** Apelação da Fazenda Nacional não provida e remessa oficial não conhecida (art. 475, § 3º do CPC).

(TRF-1 – AC: 25103 DF 2002.34.00.025103-0, Relator: Desembargador federal Carlos Fernando Mathias, data de julgamento: 13/05/2005, Oitava Turma, data de publicação: 29/07/2005 DJ p.214). (grifo nosso)

Nessa toada, cita-se, também, jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco:

**Processo T.C. nº 1108366-9**

**Consulta**

**Acórdão T.C. nº 1578/12**

**I – O ônus do pagamento das licenças-prêmio não gozadas por servidores da Câmara de Belém do São Francisco incumbe ao próprio Poder Legislativo Municipal. Isso porque tais verbas possuem natureza indenizatória, e não previdenciária, conforme a Súmula nº 136 do STJ e artigo 5º da Lei Federal nº 9.717/98.** (grifo nosso)

Pelo exposto, defende-se que – embora haja entendimento administrativo firmado pela RFB de que a não incidência do IR somente abarcaria as hipóteses de pagamento de valores a título de licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço quando da aposentadoria, rescisão de contrato de trabalho ou exoneração – a conversão em pecúnia de licença-prêmio não deve sofrer a incidência do IR mesmo se o respectivo pagamento ocorrer durante a vigência do vínculo funcional do servidor beneficiário, conforme a pacífica jurisprudência do STJ.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) o quesito número 4 da presente consulta não preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos incisos III e IV do artigo 232 do RITCE-MT, ou seja, não foi apresentado de forma objetiva e a dúvida não se insere no rol de competências deste Tribunal, logo não foi respondido;
- b) cada ente federado tem a discricionariedade sobre a criação ou não da licença-prêmio por assiduidade. Decidindo por criá-la,

<sup>8</sup> Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num\\_processo=&num\\_registro=199400284748&dt\\_publicacao=20/02/1995](https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num_processo=&num_registro=199400284748&dt_publicacao=20/02/1995)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

deve fazê-lo por meio de lei que discipline os requisitos, as condições, as formas de gozo e pagamento, a possibilidade ou não de conversão em pecúnia e possíveis limites para essa conversão;

- c) para a RFB a não incidência do IR sobre pagamentos a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada por servidores públicos está condicionada à necessidade do serviço e quando da aposentadoria, rescisão do contrato de trabalho ou exoneração do agente público, ou seja, quando do término do vínculo funcional;
- d) de acordo com a Súmula 136 do STJ, o pagamento a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio, em razão do não gozo do benefício por necessidade do serviço público, não está sujeito ao IR, sem qualquer condicionamento ao momento em que ocorrer o pagamento, ou seja, mesmo durante o vínculo funcional e não somente por força de aposentadoria ou de exoneração do agente beneficiário; e,

Considerando-se os argumentos anteriormente apresentados e que não existe prejulgado neste Tribunal que responda integralmente aos quesitos versados nesta consulta, ao julgar o presente processo e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se a aprovação das seguintes ementas, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução 14/2007:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2014. Pessoal. Licenças e afastamento. Licença-prêmio. Formas de concessão e possibilidade de conversão em pecúnia. Necessidade de lei autorizativa.**

As formas de concessão da licença-prêmio, bem como a autorização e a definição de possíveis limites para conversão do benefício em pecúnia, devem estar previstas em lei do ente concessor.

**Resolução de Consulta nº \_\_/2014. Tributação. Impostos. Imposto de Renda. Licença-prêmio convertida em pecúnia. Não incidência.**

O pagamento a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio, em razão do não gozo por necessidade da Administração, não está sujeito à incidência do Imposto de Renda, mesmo que o pagamento ocorra durante o vínculo funcional do beneficiário, nos termos da Súmula 136 do STJ.

Cuiabá-MT, 27 de agosto de 2014.

**Edicarlos Lima Silva**

*Consultor junto à Consultoria Técnica*

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

**Parecer do Ministério Público de Contas nº 3562/2014**

[...]

**3. CONCLUSÃO**

Dessa maneira, o Ministério Público de Contas, no uso de suas atribuições institucionais, corroborando o entendimento apresentado pela consultoria técnica, manifesta-se:

- a) pelo **conhecimento** parcial da consulta marginada, eis que, salvo com relação ao questionamento 4, restaram preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;
- b) pela **resposta** à consulta nos termos sugeridos pela consultoria técnica.

**É o parecer.**

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 4 de setembro de 2013.

**Getúlio Velasco Moreira Filho**

*Procurador-Geral Substituto de Contas*

## Razões do Voto

### Egrégio Plenário,

[...]

Prefacialmente, no que concerne aos questionamentos de nº 1 a 3, verifico que a consulta foi formulada em tese, por pessoa legítima, além de versar sobre matéria de competência deste Tribunal, cumprindo as exigências previstas no artigo 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT).

Quanto ao quesito de nº 4, ressalto que não atende aos requisitos regimentais de admissibilidade.

No mérito, as questões postas *sub judice* cingem-se à indagação em tese acerca da possibilidade de o município conceder licença-prêmio a seus servidores.

Considerando a pertinente e profícua explicação teórica e legal expendida pela consultoria técnica, devidamente ratificada pelo parecer ministerial, conheço parcialmente da vertente consulta para reiterar o entendimento técnico, no sentido de que:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2014. Pessoal. Licenças e afastamento. Licença-prêmio. Formas de concessão e possibilidade de conversão em pecúnia. Necessidade de lei autorizativa.**

As formas de concessão da licença-prêmio, bem como a autorização e a definição de possíveis limites para conversão do benefício em pecúnia, devem estar previstas em lei do ente concessor.

**Resolução de Consulta nº \_\_/2014. Tributação. Impostos. Imposto de Renda. Licença-prêmio convertida em pecúnia. Não incidência.**

O pagamento a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio, em razão do não gozo por necessidade da Administração, não está sujeito à incidência do Imposto de Renda, mesmo que o pagamento ocorra durante o vínculo funcional do beneficiário, nos termos da Súmula 136 do STJ.

### 3. PROPOSTA DE VOTO

Ante o exposto, em consonância com o Parecer nº 059/2013 da consultoria técnica, bem como com o Parecer nº 3.562/2014, da lavra do procu-

rador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, conheço parcialmente da vertente consulta, para, no mérito, responder ao consulente nos seguintes termos:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2014. Pessoal. Licenças e afastamento. Licença-prêmio. Formas de concessão e possibilidade de conversão em pecúnia. Necessidade de lei autorizativa.**

As formas de concessão da licença-prêmio, bem como a autorização e a definição de possíveis limites para conversão do benefício em pecúnia, devem estar previstas em lei do ente concessor.

**Resolução de Consulta nº \_\_/2014. Tributação. Impostos. Imposto de Renda. Licença-prêmio convertida em pecúnia. Não incidência.**

O pagamento a título de conversão em pecúnia de licença-prêmio, em razão do não gozo por necessidade da Administração, não está sujeito à incidência do Imposto de Renda, mesmo que o pagamento ocorra durante o vínculo funcional do beneficiário, nos termos da Súmula 136 do STJ.

**VOTO**, ainda, pela atualização da consolidação de entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados.

Depois das anotações de praxe, encaminhem-se ao consulente cópias deste relatório e voto, bem como a íntegra do Parecer nº 059/2013 da consultoria técnica.

**É a proposta de voto.**

Tribunal de Contas, Cuiabá, 17 de setembro de 2014.

**Luiz Henrique Lima**

*Conselheiro Substituto Relator*

# Órgãos públicos podem conceder estágio remunerado a estudantes

Os órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios podem firmar termo de compromisso para concessão de estágio a estudantes, observados os ditames da Lei Nacional nº 11.788/2008 e a compatibilidade de eventuais despesas com as regras previstas na Lei nº 4.320/1964 e na LRF, devendo estabelecer em ato normativo próprio complementar à Lei nº 11.788/2008, dentre outras disposições, os critérios isonômicos para seleção do estagiário e o valor da bolsa, quando oferecida.

As despesas referentes ao pagamento de bolsas de estágio não devem ser computadas na folha de pagamento das Câmaras municipais para efeito da apuração do limite previsto no § 1º do artigo 29-A da CF/1988.

Este é o entendimento estabelecido pelo Pleno do Tribunal de Contas na Resolução de Consulta nº 08/2015-TP, que teve como relator o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima, em resposta à consulta formulada pela Câmara Municipal de Cuiabá-MT, na qual solicitou à Corte de Contas manifestação acerca da classificação orçamentária das despesas com estagiários, da possibilidade de pagamento a estagiários com verbas da educação, bem como da inclusão, ou não, dessas despesas na aferição do limite da folha de pagamento das Câmaras municipais.

*“O objetivo primordial do estágio deve ser a promoção do aprendizado prático ao estagiário, e não o mero atendimento às necessidades do quadro funcional permanente ou temporário dos órgãos ou entidades concedentes”*

**Luiz Henrique Lima**  
Conselheiro Substituto  
gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

Você pode assistir ao vídeo do julgamento do processo no link <<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/127159/ano/2015>>

## Resolução de Consulta nº 8/2015

**Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 12.715-9/2015.**

**O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando a proposta de voto do relator e de acordo com o Parecer nº 3.221/2015, do Ministério Público de Contas, **responder ao consulente nos seguintes termos: Pessoal. Estagiários. Legislação aplicável.**

a) os órgãos da Administração Pública direta,

autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios podem firmar termo de compromisso para concessão de estágio a estudantes, observados os ditames da Lei Nacional nº 11.788/2008 e a compatibilidade de eventuais despesas com as regras previstas na Lei 4.320/1964 e na LRF;

- b) o objetivo primordial do estágio deve ser a promoção do aprendizado prático ao estagiário, e não o mero atendimento às necessidades do quadro funcional permanente ou temporário dos órgãos ou entidades

- concedentes; e,
- c) a Administração Pública deve estabelecer em ato normativo próprio complementar à Lei nº 11.788/2008, dentre outras disposições, os critérios isonômicos para seleção do estagiário e o valor da bolsa, quando oferecida; **Câmara municipal. Despesas. Limites. Folha de pagamento. Bolsas de estágio.** As despesas referentes ao pagamento de bolsas de estágio, concedidas em conformidade com as disposições da Lei nº 11.788/2008, não devem ser computadas na folha de pagamento das Câmaras municipais para efeito da apuração do limite previsto no § 1º do artigo 29-A da CF/1988; e, **Contabilidade. Despesas. Bolsas de estágio. Classificação orçamentária.** A classificação orçamentária das despesas afetadas ao pagamento de bolsas de estágio deve obedecer à codificação de Natureza de Despesas nº 3.3.90.36, em conformidade com a Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001; e, ainda, **determinar:**
- 1) a reapreciação da tese consignada no Acórdão nº 2.106/2005, visando tornar a jurisprudência proferida por este Tribunal compatível com a legislação vigente, e,

- 2) a atualização da consolidação de entendimentos, fazendo-se constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados. **Encaminhem-se** cópia desta decisão ao Gabinete da Presidência para providências em relação à determinação do item 1.

**Encaminhem-se** ao consulente cópias do relatório e voto, bem como a íntegra do Parecer nº 024/2015 da consultoria técnica. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br).

Participaram do julgamento os conselheiros José Carlos Novelli, Valter Albano e Domingos Neto, a conselheira interina Jaqueline Jacobsen e o conselheiro substituto Moises Maciel, que estava substituindo o conselheiro Antonio Joaquim, os quais acompanharam a proposta de voto apresentada pelo conselheiro substituto Luiz Henrique Lima.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o procurador-geral Gustavo Coelho Deschamps.

**Publique-se.**

## Parecer da Consultoria Técnica nº 24/2015

### Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Júlio Pinheiro, presidente da Câmara Municipal de Cuiabá-MT, solicitando parecer desta Corte de Contas acerca da classificação orçamentária das despesas com estagiários, da possibilidade de pagamento a estagiários com verbas da educação, bem como da inclusão, ou não, dessas despesas na aferição do limite da folha de pagamento das Câmaras municipais, nos seguintes termos:

Vimos consultar esse respeitado Tribunal de Contas, na pessoa de Vossa Excelência, sobre qual é o entendimento jurídico sobre a contratação de estagiários pelas Câmaras municipais:

1. Sobre qual rubrica orçamentária as despesas com o Programa de Estágio devem ser alocadas?
2. Qual a possibilidade de os entes públicos municipais utilizarem verbas orçamentárias da educação,

para o pagamento das despesas com Programa de Estágio de Estudantes?

3. Se a despesa deve ser computada no limite de 70% (setenta por cento) da receita com a folha de pagamento ou se deve correr à conta dos 30% (trinta por cento) destinados à manutenção desta Casa de Leis?

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

**É o breve relatório.**

### 1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

No que concerne aos quesitos de número 1 e 3, constata-se que a consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência

deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE-MT).

Quanto ao quesito de número 2 – “Qual a possibilidade de os entes públicos municipais utilizarem verbas orçamentárias da educação, para o pagamento das despesas com Programa de Estágio de Estudantes?” – constata-se que a questão é muito ampla, impossibilitando uma manifestação assertiva sobre a dúvida.

Isso porque, “verbas orçamentárias da educação” podem abarcar várias fontes de financiamentos que observam regras próprias de aplicação, sobretudo os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Ademais, há a necessidade de se realizar uma análise criteriosa sobre a possibilidade de apropriação, ou não, das despesas com estagiários na apuração da aplicação do percentual mínimo de impostos em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o que, no caso de uma resposta genérica e indiscriminada, pode levar à inclusão errônea de despesas no citado percentual.

Isso posto, entende-se que o quesito 2 da presente consulta não apresenta a dúvida de forma precisa e objetiva, tendo sua resposta prejudicada em razão do não preenchimento do requisito de admissibilidade exigido no inciso III do art. 232 do RITCE-MT.

Dessa forma, o presente parecer limitar-se-á em responder aos quesitos constantes dos itens 1 e 3 da consulta, tendo em vista que somente estes preenchem os requisitos de admissibilidade previstos nos incisos do art. 232 do RITCE-MT.

## 2. MÉRITO

### 2.1 Da possibilidade de a Administração Pública Direta e Indireta celebrar termo de compromisso para concessão de estágio a estudantes

Quanto à possibilidade de órgãos e entidades públicos procederem a “contratação” de estagiários, este Tribunal de Contas dispõe dos seguintes prejulgados:

**Acórdão TCE-MT nº 1.044/2004 (DOE 16/11/2004). Pessoal. Admissão. Estagiários. Possibilidade de admissão, mediante convênio.**

É possível a celebração de convênio entre a administração pública e as instituições de ensino superior,

objetivando a contratação de estagiários.

**Acórdão TCE-MT nº 2.106/2005 (DOE 24/01/2006). Pessoal. Admissão. Estagiários. Legislação aplicável.**

A contratação de estagiários deve ocorrer em conformidade com a Lei nº 6.494/1977 e o Decreto Federal nº 87.497/1982, devendo ter por objetivo proporcionar o efetivo aprendizado ao estagiário<sup>1</sup>.

Aliás, a própria Lei Nacional nº 11.788/2008, que revogou a Lei nº 6.494/77, faculta aos órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a possibilidade de oferecer vagas à “contratação” de estagiários, nos seguintes termos:

**Art. 9º** As pessoas jurídicas de direito privado e os órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como profissionais liberais de nível superior devidamente registrados em seus respectivos conselhos de fiscalização profissional, podem oferecer estágio, observadas as seguintes obrigações. (grifo nosso)

Sobre a possibilidade de a Administração Pública celebrar Termos de Compromisso<sup>2</sup> com estagiários, incluindo os Poderes Legislativos dos municípios, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina assim apresenta jurisprudência prejulgada:

**Prejulgado: 2114 de 17/05/2012**

**1.** No âmbito da Administração Pública, a contratação de estagiários rege-se pelas normas da Lei nº 11.788/08, podendo os entes federados comple-

<sup>1</sup> Atualmente, o regramento normativo para o estágio de estudantes é dado pela Lei Nacional nº 11.788/2008, “Lei do Estágio”, que revogou a Lei Nacional nº 6.494/1977.

<sup>2</sup> **Lei nº 11.788/2008**

**Art. 3º** O estágio, tanto na hipótese do § 1º do art. 2º desta Lei quanto na prevista no § 2º do mesmo dispositivo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, observados os seguintes requisitos:

I – matrícula e frequência regular do educando em curso de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e nos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos e atestados pela instituição de ensino;

II – celebração de termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino. (grifo nosso)

mentar a matéria através de lei local. A formalização do estágio deve ser efetivada mediante celebração de convênio entre a instituição de ensino e a parte concedente, bem como por intermédio de Termo de Compromisso, firmado entre esta e o estudante, com a interveniência obrigatória da instituição de ensino, sem a caracterização de qualquer vínculo empregatício;

**2.** Nos termos da Lei nº 11.788/08, a proporcionalidade determinada para a contratação de estagiários deverá incidir sobre a totalidade dos cargos efetivos e comissionados preenchidos por nomeação, não atingindo estudantes de nível superior e de nível médio profissionalizante;

**3.** A disponibilização de estagiários contratados pela Câmara Municipal para outros órgãos públicos é incompatível com a Lei nº 11.788/2008.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais também envereda pelo mesmo entendimento, nos seguintes termos:

**Processo de Consulta nº 724653**

**[DESPESAS COM ESTAGIÁRIO PROFISSIONAL. CÂMARA MUNICIPAL.]**

[...] as Câmaras municipais deverão providenciar a edição de ato normativo próprio que lhes autorize a conceder estágio profissional a aluno matriculado em curso regular de ensino, como também autorize o pagamento da despesa e regulamente o exercício da atividade. [...]

Deverá, ainda, estar prevista no respectivo ato normativo a contratação de seguro contra acidentes pessoais em favor do estagiário contratado [...].

Por outro lado, é importante ressaltar que ao se optar pela contratação de estagiários deverão ser observadas as normas contidas na Lei nº 4.320/64, vez que nenhuma despesa de um ente público pode prescindir de previsão orçamentária.

[...] entendo não existir vedação legal para que o Poder Legislativo realize despesas com a contratação de estagiários e, ainda, que o gasto por ele efetuado com estágio profissional seja considerado despesa afeta ao aludido Poder. (grifo nosso)

Desse modo, considerando a legislação que rege a matéria, bem como a jurisprudência desta Corte de Contas e de outros Tribunais pátrios, constata-se não existir óbices para que a Administração Pública direta e indireta possa celebrar termos de compromisso com estagiários.

Vale evidenciar, também, que possíveis despesas decorrentes do estágio, a exemplo de bolsas pagas a estagiários, devem observar as demais regras

exigidas pelo Direito Financeiro, Lei nº 4.320/64 e LRF, mormente quanto à previsão orçamentária para a realização do gasto.

**2.2 Da natureza jurídica do estágio a estudantes**

De acordo com a Lei nº 11.788/2008, o estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos.

O estágio deve visar ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho (§ 2º do art. 1º da Lei nº 11.788/2008).

Dessa forma, o estágio é uma espécie de labor que tem como objetivo fundamental complementar a formação escolar dos alunos do ensino regular formal, dotando-os de prática profissional necessária ao desenvolvimento do aprendizado.

O estágio não se confunde com o emprego (art. 3º da Lei nº 11.788/2008), e quando oferecido pelo Administração Pública não se amolda ao exercício de um cargo ou função, tendo em vista que ao oferecer um estágio o poder público não deve objetivar a contraprestação de serviços, mas sim contribuir para a formação escolar e cidadã dos alunos estagiários.

Ademais, observa-se que o estagiário não tem o direito subjetivo ao recebimento de um salário como contraprestação pelas atividades que executa, **poderá** perceber, contudo, uma retribuição chamada bolsa<sup>3</sup>.

Nesse ponto, é imprescindível que cada órgão ou entidade da Administração Pública concedente de estágio edite ato normativo complementar à

**3 Lei nº 11.788/2008**

**Art. 12.** O estagiário poderá receber bolsa ou outra forma de contraprestação que venha a ser acordada, sendo compulsória a sua concessão, bem como a do auxílio-transporte, na hipótese de estágio não obrigatório.

**§ 1º** A eventual concessão de benefícios relacionados a transporte, alimentação e saúde, entre outros, não caracteriza vínculo empregatício.

**§ 2º** Poderá o educando inscrever-se e contribuir como segurado facultativo do Regime Geral de Previdência Social.

Lei nº 11.788/2008, estabelecendo, dentre outras disposições, os critérios isonômicos de seleção do estagiário e o valor da bolsa, quando oferecida.

A fixação de critérios isonômicos de seleção do estagiário é importante, inclusive, para se evitar a ocorrência de nepotismo, neste sentido, assim orienta o Conselho Nacional de Justiça CNJ:

#### ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 7<sup>4</sup>

**a)** Aplica-se à contratação de estagiários no âmbito dos Tribunais, permitida pela Lei nº 6.494/77, remunerada ou não, a vedação de nepotismo prevista no art. 2º da Resolução CNJ nº 7, exceto se o processo seletivo que deu origem à referida contratação for precedido de convocação por edital público e contiver pelo menos uma prova escrita não identificada, que assegure o princípio de isonomia entre os concorrentes.

**b)** Fica vedada, em qualquer caso, a contratação de estagiário para servir subordinado a magistrado ou a servidor investido em cargo de direção ou de assessoramento que lhe seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive.

Nesta senda, ainda, cita-se o Decreto Federal nº 7.203/2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal:

**Art. 3º** No âmbito de cada órgão e de cada entidade, são vedadas as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento, para:

- I** – cargo em comissão ou função de confiança;
- II** – atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público, salvo quando a contratação tiver sido precedida de regular processo seletivo; e
- III** – estágio, salvo se a contratação for precedida de processo seletivo que assegure o princípio da isonomia entre os concorrentes.

Outrossim, é salutar observar que o objetivo primordial do estágio é a promoção do aprendizado prático ao estagiário, e não o mero aproveitamento de mão de obra mais barata em substituição a necessidades do quadro funcional permanente.

Portanto, percebe-se que a natureza jurídica do

estágio é muito peculiar e atípica, diferenciando-se das formas laborativas existentes. O vínculo do estagiário ocorre por meio de termo de compromisso, celebrado entre o estudante e a parte concedente, com a interveniência obrigatória da instituição de ensino, confirmando a natureza jurídica social e civil do instituto.

#### 2.3 Do não cômputo das despesas com as bolsas de estágio no limite da folha de pagamento das Câmaras municipais

Por meio do § 1º do art. 29-A da CF/88, restou consagrado que as Câmaras municipais não poderão gastar com as respectivas folhas de pagamento, incluídos os subsídios de vereadores, percentual maior que 70% (setenta por cento) de sua receita.

**Art. 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

[...]

**§ 1º** A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

Da leitura aos dispositivos constitucionais colacionados acima, constata-se que folha de pagamento deve-se entender como: o gasto total com a remuneração do pessoal das Câmaras municipais, incluídos os subsídios dos vereadores.

Nesse diapasão, constata-se que o termo “folha de pagamento” pode ser conceituado como um documento elaborado por todo e qualquer empregador/tomador de serviços, devendo relacionar os nomes de seus empregados/prestadores, o montante individual e total das parcelas remuneratórias e indenizatórias devidas, os descontos legais e voluntários, e o valor líquido a que faz jus cada empregado/prestador.

O conceito firmado acima é facilmente extraído da Instrução Normativa nº 971/2009, da Receita Federal do Brasil, regulamentadora da Lei Federal nº 8.212/91, que dispõe sobre o plano de custeio do Regime Geral de Previdência Social e dá outras providências, na qual prescreve em seu art. 47:

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos:-adm?documento=73>>. Acesso em: 28 maio 2015.

**Art. 47.** A empresa<sup>5</sup> e o equiparado, sem prejuízo do cumprimento de outras obrigações acessórias previstas na legislação previdenciária, estão obrigados a: [...]

**III** – elaborar folha de pagamento mensal da remuneração paga, devida ou creditada a todos os segurados a seu serviço, de forma coletiva por estabelecimento, por obra de construção civil e por tomador de serviços, com a correspondente totalização e resumo geral, nela constando:

- a)** discriminados, o nome de cada segurado e respectivo cargo, função ou serviço prestado;
- b)** agrupados, por categoria, os segurados empregado, trabalhador avulso e contribuinte individual;
- c)** identificados, os nomes das seguradas em gozo de salário-maternidade;
- d)** destacadas, as parcelas integrantes e as não integrantes da remuneração e os descontos legais;
- e)** indicado, o número de cotas de salário-família atribuídas a cada segurado empregado ou trabalhador avulso; [...]

Sobre folha de pagamento, também é pertinente trazer a disposição contida na Medida Provisória nº 2.158-35/2001, que estabelece o rol de contribuintes para o PIS/Pasep incidente sobre a folha de pagamento, conforme seu art. 13:

**Art. 13.** A contribuição para o PIS/PASEP será determinada com base na folha de salários, à alíquota de um por cento, pelas seguintes entidades: [...]

Em complemento à norma citada é pertinente colacionar o entendimento da Receita Federal do Brasil, proferido em Guia de Perguntas e Respostas da DIPJ/2013, sobre quais as parcelas que devem compor a “folha de pagamento”, para fins de incidência do PIS/Pasep, *literis*:

#### **Qual a base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep, incidente sobre a folha de salários?**

A base de cálculo é o valor total da folha de pagamento mensal da remuneração paga, devida ou creditada a empregados.

Entende-se por folha de pagamento mensal o total dos rendimentos do trabalho assalariado de qualquer natureza, tais como salários, gratificações, comissões,

adicional de função, ajuda de custo, aviso prévio trabalhado, adicional de férias, quinquênios, adicional noturno, horas extras, 13º salário, repouso semanal remunerado e diárias superiores a cinquenta por cento do salário.<sup>6</sup>

Toda a legislação acima citada, embora situar-se no contexto normativo previdenciário e tributário, foi colacionada com o intuito de corroborar o entendimento de que o conceito de “folha de pagamento” abrange exclusivamente as parcelas remuneratórias dispendidas pela contraprestação de um serviço prestado sob vínculo empregatício, o que, conforme apresentado alhures, não abarca a contraprestação devida a estagiários a título de bolsas.

Ademais, observa-se que a própria Lei nº 11.788/2008, em seu art. 3º, reconhece a inexistência de vínculo empregatício do estagiário com o concedente do estágio, nos seguintes termos:

O estágio, tanto na hipótese do § 1º do art. 2º desta Lei quanto na prevista no § 2º do mesmo dispositivo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, observados os seguintes requisitos: [...].

Noutro prisma, é pertinente salientar que, para fins de apuração dos limites de gastos com pessoal instituídos pela Lei Complementar nº 101/00 (LRF), conforme seus arts. 18 a 22, devem ser consideradas as despesas com pessoal ativo, os inativos e os pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, bem como as despesas afeta à terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos<sup>7</sup>, não

<sup>6</sup> Disponível em: <[http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/perguntao/dipj2014/Capitulo\\_XXIV\\_ContribuicaooparaoPISpasepincidentesobreaFolhadeSalarios2014.pdf](http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/perguntao/dipj2014/Capitulo_XXIV_ContribuicaooparaoPISpasepincidentesobreaFolhadeSalarios2014.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2015.

#### **7 LRF**

**Art. 18.** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

**§ 1º** Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”. (grifo nosso)

#### **5 IN 971/2009 da RFB:**

**Art. 3º** Empresa é o empresário ou a sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da Administração Pública Direta ou Indireta.

havendo referência expressa à relação de estágio.

Portanto, dentre os vínculos que geram despesas com pessoal (cargo, emprego, função, aposentação, pensão, mandatos eletivos, membros de Poderes, etc.), para fins de apuração dos limites de gastos previstos na LRF, não se inserem aqueles civis oriundos de estágios de estudantes.

Corroborando esse entendimento, cita-se a seguinte jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

**Parecer/Consulta TC-014/2013 – Processo nº TC-3469/2009<sup>8</sup>**

Despesas relativas a bolsas de estágio integram o percentual de despesa com serviços de terceiros (artigo 72 da LRF) – despesa não computada para cálculo do limite de gasto com pessoal. (grifo nosso)

Neste sentido, cita-se, também, o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), 6ª edição, aprovada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio da Portaria nº 553/2015<sup>9</sup> que, ao explicar a possibilidade de exclusão dos serviços de terceiros do cômputo das despesas com pessoal, prescreve:

A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

- a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;
- b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e

c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários. (MDF, 6. ed., p. 509)

Assim, considerando-se a natureza não empregatícia do estágio, bem como a exclusão dos respectivos gastos do cômputo das despesas com pessoal, nos termos do art. 18 da LRF, defende-se ser razoável que, **por analogia**, tais gastos também devam ser excluídos do conceito de folha de pagamento para fins da aferição do limite previsto no § 1º do art. 29-A da CF/88 pelas Câmaras municipais.

Seguindo o entendimento acima defendido, cita-se a seguinte jurisprudência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás:

**RESOLUÇÃO RC Nº 00013/09<sup>10</sup>**

O Tribunal de Contas dos Municípios, pelos membros integrantes de seu Colegiado, à vista do entendimento retro, que as despesas realizadas com pagamento de serviços prestados por estagiários do Poder Legislativo que atendam aos requisitos da Lei nº 11.788/08 deverão ser enquadradas na verba de 30% (trinta por cento) do total da receita destinada à manutenção da Câmara Municipal. (grifo nosso)

Pelo exposto, conclui-se que as despesas referentes ao pagamento de bolsas de estágio, concedidas em conformidade com as disposições da Lei nº 11.788/2008, não são computadas na folha de pagamento das Câmaras municipais para efeito da apuração do limite previsto no § 1º do art. 29-A da CF/88.

**2.4 Da classificação orçamentária das despesas com contratação de estagiários**

Conforme analisado nos tópicos precedentes, os gastos com o pagamento de bolsas de estágios, de acordo com a Lei nº 11.788/2008 e com a jurisprudência pátria, não devem ser considerados como despesas com pessoal, tratando-se de Outras Despesas Correntes não afetadas a dispêndios orçamentários com pessoal.

Assim, em conformidade com as disposições insertas na Portaria Interministerial da Secretaria do Orçamento Federal/Secretaria do Tesouro Nacional nº 163/2001<sup>11</sup>, que dispõe sobre normas ge-

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www.tce.es.gov.br/portais/portaltce-es/cidadao/consultas-a-processos.aspx?id=4&result=4&ano\\_proc=2009&num\\_proc=3469](http://www.tce.es.gov.br/portais/portaltce-es/cidadao/consultas-a-processos.aspx?id=4&result=4&ano_proc=2009&num_proc=3469)>. Acesso em: 25 maio 2015.

<sup>9</sup> Disponível em: <[https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documentos/10180/422237/CPU\\_MDF\\_6\\_edicao\\_versao\\_24\\_04\\_2015/dd31d661-2131-411c-901b-d482e4f31c86](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documentos/10180/422237/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015/dd31d661-2131-411c-901b-d482e4f31c86)>. Acesso em: 25 maio 2015.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.tcm.go.gov.br/portal/resolucoes-consulta/2009>>. Acesso em: 25 maio 2015.

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria\\_Interm\\_163\\_2001\\_Atualizada\\_2011\\_23DEF2011.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEF2011.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2015.

rais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a classificação orçamentária das despesas afetas ao pagamento de bolsas de estágio deve obedecer à seguinte codificação:

<b>Categoria econômica:</b>	3 – Despesa corrente
<b>Grupo de despesa:</b>	3 – Outras Despesas Correntes
<b>Modalidade de aplicação:</b>	90 – Aplicação Direta
<b>Elemento de despesa:</b>	36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física <sup>(1)</sup>
<b>Desdobramento:</b>	YY – Detalhamento do elemento de despesa (facultativo)

(1) – Elemento de despesas nº 36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física – Registra as despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

Perfazendo, portanto, a estrutura de natureza de despesas na codificação nº 3.3.90.36.YY.

### 2.5 Da necessidade de revisão de prejudgados

Conforme apresentado alhures, este Tribunal de Contas já possui prejudgado firmando o entendimento de que é possível à Administração Pública firmar “contratação de estagiários”, nos seguintes termos:

**Acórdão TCE-MT nº 2.106/2005 (DOE 24/01/2006). Pessoal. Admissão. Estagiários. Legislação aplicável.**

A contratação de estagiários deve ocorrer em conformidade com a Lei nº 6.494/1977 e o Decreto Federal nº 87.497/1982, devendo ter por objetivo proporcionar o efetivo aprendizado ao estagiário.

Todavia, contata-se que a legislação sob a qual se fundamenta o prejudgado foi revogada integralmente pela Lei nº 11.788/2008, o que, além de gerar dúvidas na aplicação da decisão por parte dos fiscalizados desta Corte, torna a jurisprudência desatualizada frente ao novo marco legal para o es-

tágio de estudantes em todo o território nacional.

Desta forma, com o intuito de atualizar a jurisprudência prejudgada deste Tribunal aos ditames da Lei nº 11.788/2008 e em observância à disposição contida no § 1º do artigo 235 do RITCE-MT<sup>12</sup>, sugere-se ao Eminentíssimo Conselheiro Relator a reapreciação da tese consignada no Acórdão TCE-MT nº 2.106/2005, a fim de torná-la compatível com a legislação vigente.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) o item 2 da presente consulta não apresenta a dúvida de forma precisa e objetiva, tendo sua resposta prejudicada em razão do não preenchimento do requisito de admissibilidade exigido no inciso III do art. 232 do RITCE-MT;
- b) a Lei nº 6.494/77 foi totalmente revogada pela Lei nº 11.788/2008, passando esta a ser o vigente diploma legal que disciplina o estágio de estudantes em todo o território nacional;
- c) a Lei nº 11.788/2008, bem como a jurisprudência desta Corte de Contas e de outros Tribunais pátrios, permite à Administração Pública direta e indireta celebrar termos de compromisso com estagiários, com a interveniência obrigatória da instituição de ensino;
- d) a natureza jurídica do estágio insculpido na Lei nº 11.788/2008 é de uma relação civil sem vínculo empregatício, que tem por objetivo primordial a promoção do aprendizado prático do estagiário, e não o mero aproveitamento de mão de obra mais barata em substituição a necessidades do quadro funcional permanente das organizações;
- e) é imprescindível que cada órgão ou entidade da Administração Pública concedente de estágio edite ato normativo complementar

#### 12 RITCE-MT, Resolução Normativa TCE-MT nº 14/2007

**Art. 235.** Se sobre a matéria objeto da consulta já houver deliberação plenária, a Consultoria Técnica dela dará ciência ao Relator, juntando o referido prejudgado à sua manifestação.

§ 1º. Se considerar necessária adoção de novo entendimento, o titular da Consultoria Técnica poderá apresentar fundamentos legais e técnicos para abalzar sua reapreciação, ficando a critério do Relator apresentar proposta para alteração do prejudgado.

à Lei nº 11.788/2008, estabelecendo, dentre outras disposições, os critérios isonômicos de seleção do estagiário e o valor da bolsa, quando oferecida;

- f) as despesas referentes ao pagamento de bolsas de estágio, concedidas em conformidade com as disposições da Lei nº 11.788/2008 e da legislação complementar, não devem ser computadas na folha de pagamento das Câmaras municipais para efeito da apuração do limite previsto no § 1º do art. 29-A da CF/88;
- g) no Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, a STN orienta no sentido de que as despesas com estágio de estudantes não se inserem no agregado das despesas com pessoal, para fins de aplicação dos arts. 18 a 22 da LRF;
- h) de acordo com a Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001, a classificação orçamentária das despesas afetas ao pagamento de bolsas de estágio deve obedecer à codificação nº 3.3.90.36;
- i) as despesas decorrentes do estágio, a exemplo de bolsas pagas a estagiários, devem observar as demais regras exigidas pelo Direito Financeiro, a exemplo da Lei nº 4.320/64 e da LRF, mormente quanto à previsão orçamentária autorizada para a realização do gasto;
- j) a consultoria técnica sugere ao Eminentíssimo Conselheiro Relator a reapreciação da tese consignada no Acórdão TCE-MT nº 2.106/2005, a fim de torná-la compatível com a legislação vigente (Lei nº 11.788/2008).

Considerando-se os argumentos anteriormente apresentados e que não existe prejulgado neste Tribunal que responda integralmente aos quesitos versados nesta consulta, ao julgar o presente processo e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se cumulativamente:

- 1) A aprovação da seguinte ementa, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução 14/2007:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2015.**

**Pessoal. Estagiários. Legislação aplicável.**

a) Os órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios podem firmar termo de compromisso para concessão de estágio a estu-

dantes, observados os ditames da Lei Nacional nº 11.788/2008 e a compatibilidade de eventuais despesas com as regras previstas na Lei nº 4.320/64 e na LRF.

- b) O objetivo primordial do estágio deve ser a promoção do aprendizado prático ao estagiário, e não o mero atendimento às necessidades do quadro funcional permanente ou temporário dos órgãos ou entidades concedentes.
- c) A Administração Pública deve estabelecer em ato normativo próprio complementar à Lei nº 11.788/2008, dentre outras disposições, os critérios isonômicos para seleção do estagiário e o valor da bolsa, quando oferecida.

**Câmara municipal. Despesas. Limites. Folha de pagamento. Bolsas de estágio.**

As despesas referentes ao pagamento de bolsas de estágio, concedidas em conformidade com as disposições da Lei nº 11.788/2008, não devem ser computadas na folha de pagamento das Câmaras municipais para efeito da apuração do limite previsto no § 1º do art. 29-A da CF/88.

**Contabilidade. Despesas. Bolsas de estágio. Classificação orçamentária.**

A classificação orçamentária das despesas afetas ao pagamento de bolsas de estágio deve obedecer à codificação de Natureza de Despesas nº 3.3.90.36, em conformidade com a Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001.

- 2) A revogação do Acórdão TCE-MT nº 2.106/2005, tendo em vista que a legislação nele citada encontra-se desatualizada e que seu conteúdo normativo foi integralmente absorvido pela primeira ementa acima sugerida.

Cuiabá-MT, 1 de junho de 2015.

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

**Edicarlos Lima Silva**

*Consultor junto à Consultoria Técnica*

### Parecer do Ministério Público de Contas nº 3221/2015

[...]

#### 3. CONCLUSÃO

Dessa maneira, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

- a) pelo **conhecimento** da consulta margina-da, eis que restam preenchidos os pressu-postos subjetivos e objetivos de admissibili-dade nos itens 1 e 3;
- b) pela **aprovação da proposta de resolução de consulta** apresentada pela consultoria técnica, conforme regra do art. 81, inciso IV c/c art. 236, parágrafo único, do Regi-mento Interno do TCE-MT;
- c) pela revogação do Acórdão TCE-MT nº

2.106/2005, tendo em vista que a legisla-ção nele citada encontra-se desatualizada e que seu conteúdo normativo foi integral-mente absorvido pela primeira ementa aci-ma sugerida.

**É o parecer.**

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 9 de junho de 2015.

**Getúlio Velasco Moreira Filho**

*Procurador-Geral de Contas*

### Razões do Voto

**Egrégio Plenário,**

[...]

**Prefacialmente, quanto aos itens 1 e 3 verifi-co que a consulta foi formulada em tese**, por pes-soa legítima, além de versar sobre matéria de com-petência deste Tribunal, cumprindo as exigências previstas no artigo 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT).

Quanto ao item 2 – “Qual a possibilidade de os entes públicos municipais utilizarem verbas orçamentárias da educação, para o pagamento das despesas com Programa de Estágio de Estudantes?” –, como bem exposto pela consultoria técnica, trata-se de questão muito ampla, uma vez que dentro da rubrica “verbas orçamentárias da educação” podem ser abarcadas várias fontes de financiamentos, cada uma com regras próprias de aplicação, não sendo plausí-vel uma resposta genérica e indiscriminada.

Destarte, considero que o item 2 da presente consulta não apresenta dúvida de forma precisa e objetiva, tendo sua resposta prejudicada em razão do não preenchimento do requisito de admissibili-dade exigido no inciso III do art. 232 do RITCE.

No mérito, a questão posta *sub judice* cinge-se à indagação em tese acerca da possibilidade de con-tratação de estagiários pelas Câmaras municipais, bem como sobre a alocação das despesas resultantes desta contratação.

Considerando a pertinente e profícua explana-ção teórica e legal expendida pela consultoria técni-ca, devidamente ratificada pelo Parecer Ministerial, conheço da vertente consulta para reiterar o enten-dimento técnico, nos seguintes termos:

#### **Pessoal. Estagiários. Legislação aplicável.**

a) Os órgãos da Administração Pública direta, au-tárquica e fundacional de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios podem firmar termo de compromisso para concessão de estágio a estu-dantes, observados os ditames da Lei Nacional nº 11.788/2008 e a compatibilidade de eventuais des-pesas com as regras previstas na Lei nº 4.320/1964 e na LRF.

b) O objetivo primordial do estágio deve ser a pro-moção do aprendizado prático ao estagiário, e não o mero atendimento às necessidades do quadro fun-cional permanente ou temporário dos órgãos ou en-tidades concedentes.

c) A Administração Pública deve estabelecer em ato normativo próprio complementar à Lei nº 11.788/2008, dentre outras disposições, os critérios isonômicos para seleção do estagiário e o valor da bolsa, quando oferecida.

#### **Câmara municipal. Despesas. Limites. Folha de pagamento. Bolsas de estágio.**

As despesas referentes ao pagamento de bolsas de

estágio, concedidas em conformidade com as disposições da Lei nº 11.788/2008, não devem ser computadas na folha de pagamento das Câmaras municipais para efeito da apuração do limite previsto no § 1º do art. 29-A da CF/1988.

**Contabilidade. Despesas. Bolsas de estágio. Classificação orçamentária.**

A classificação orçamentária das despesas afetas ao pagamento de bolsas de estágio deve obedecer à codificação de Natureza de Despesas nº 3.3.90.36, em conformidade com a Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001.

Outrossim, diante da revogação total da Lei nº 6.494/1977 pela Lei nº 11.788/2008, que passou a disciplinar o estágio de estudantes em todo o território nacional, e diante da necessidade de constante atualização da jurisprudência proferida por esta Corte de Contas, visando torná-la compatível com a legislação vigente, entendo necessária a reapreciação da tese consignada no Acórdão TCE-MT nº 2.106/2005, que possui a seguinte ementa:

**Acórdão TCE-MT nº 2.106/2005 (DOE 24/01/2006). Pessoal. Admissão. Estagiários. Legislação aplicável.**

A contratação de estagiários deve ocorrer em conformidade com a Lei nº 6.494/1977 e o Decreto Federal nº 87.497/1982, devendo ter por objetivo proporcionar o efetivo aprendizado ao estagiário.

**PROPOSTA DE VOTO**

Ante o exposto, em consonância com o Parecer nº 024/2015 da consultoria técnica, bem como com o Parecer nº 3.221/2015, da lavra do procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, conheço da vertente consulta, para, no mérito, responder ao consulente nos seguintes termos:

**Pessoal. Estagiários. Legislação aplicável.**

**a)** Os órgãos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios podem firmar termo de compromisso para concessão de estágio a estudantes, observados os ditames da Lei Nacional nº 11.788/2008 e a compatibilidade de eventuais despesas com as regras previstas na Lei nº 4.320/1964 e na LRF.

**b)** O objetivo primordial do estágio deve ser a promoção do aprendizado prático ao estagiário, e não o mero atendimento às necessidades do quadro fun-

cional permanente ou temporário dos órgãos ou entidades concedentes.

**c)** A Administração Pública deve estabelecer em ato normativo próprio complementar à Lei nº 11.788/2008, dentre outras disposições, os critérios isonômicos para seleção do estagiário e o valor da bolsa, quando oferecida.

**Câmara municipal. Despesas. Limites. Folha de pagamento. Bolsas de estágio.**

As despesas referentes ao pagamento de bolsas de estágio, concedidas em conformidade com as disposições da Lei nº 11.788/2008, não devem ser computadas na folha de pagamento das Câmaras municipais para efeito da apuração do limite previsto no § 1º do art. 29-A da CF/1988.

**Contabilidade. Despesas. Bolsas de estágio. Classificação orçamentária.**

A classificação orçamentária das despesas afetas ao pagamento de bolsas de estágio deve obedecer à codificação de Natureza de Despesas nº 3.3.90.36, em conformidade com a Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001.

**VOTO**, ainda, pela reapreciação da tese consignada no Acórdão nº 2.106/2005, visando tornar a jurisprudência proferida por esta Corte de Contas compatível com a legislação vigente, e pela atualização da consolidação de entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados.

Depois das anotações de praxe, encaminhem-se ao consulente cópias deste relatório e voto, bem como a íntegra do Parecer nº 024/2015 da consultoria técnica.

**É a proposta de voto.**

Gabinete do Conselheiro Substituto, em Cuiabá, 15 de junho de 2015.

**Luiz Henrique Lima**

*Conselheiro Substituto Relator*

# Filiação de municípios a associações de Poderes depende de lei específica



**Jaqueline Maria Jacobsen Marques**  
Conselheira Interina  
na época da decisão  
[gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br](mailto:gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br)

*“As despesas inerentes às contribuições associativas devidas a associações representativas dos Poderes municipais devem ser suportadas por dotações orçamentárias próprias de cada Poder”*

Você pode assistir ao vídeo do julgamento do processo no link <http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/144711/ano/2015>>

Como pessoas jurídicas, os municípios podem se filiar a associações distintas que representem os interesses de seus Poderes Executivo e Legislativo, desde que haja autorização em lei formal específica. Este foi o entendimento manifestado pelo Pleno do Tribunal de Contas de Mato Grosso, em resposta à consulta realizada pela presidente da União das Câmaras Municipais de Mato Grosso, vereadora Edileuza Oliveira Ribeiro, sobre a possibilidade e legalidade de os municípios realizarem repasses de recursos financeiros para as associações representativas dos Poderes municipais, bem como a forma da divisão do valor repassado.

A Resolução de Consulta nº 10/2015-TP, relatada pela conselheira substituta Jaqueline Jacobsen Marques, aprovada por unanimidade, estabelece ainda que as despesas com contribuições associativas destinadas à associação representativa das Câmaras municipais devem ter dotação própria nos orçamentos de cada órgão, não podendo ocorrer vinculação legal a receitas de impostos do município. Também fica condicionada ao limite total de gastos previsto no *caput* do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988, não podendo o chefe do Poder Executivo, direta ou indiretamente, ordenar o suporte a essas despesas, sob pena de incidir no crime de responsabilidade.

## Resolução de Consulta nº 10/2015-TP

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 14.471-1/2015.

**O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando o voto da relatora e de acordo, em parte, com o Parecer nº 3.843/2015 do Ministério Público de Contas, **responder** ao consulente que:

1) é possível que os municípios, na qualidade de pessoas jurídicas, se filiem a associações distintas que representem os interesses de seus Poderes Executivo e Legislativo, desde que haja autorização em lei formal específica;

- 2) as despesas com as contribuições associativas decorrentes da filiação de municípios a associações representativas de seus Poderes devem ser autorizadas por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar previstas no orçamento ou em seus créditos adicionais, nos termos do art. 26 da LRF;
- 3) as despesas inerentes às contribuições associativas devidas a associações representativas dos Poderes municipais devem ser suportadas por dotações orçamentárias próprias de cada Poder;
- 4) as despesas com contribuições associativas destinadas à associação representativa das Câmaras municipais devem estar contidas no limite total de gastos previsto no *caput*

do art. 29-A da CF/88, não podendo o chefe do Poder Executivo, direta ou indiretamente, ordenar o suporte a essas despesas, sob pena de incidir no crime de responsabilidade previsto no inciso I do § 2º do artigo citado; e,

- 5) as despesas com contribuições associativas destinadas à associação representativa das Câmaras municipais não podem decorrer de vinculação legal de receita de impostos do município.

**Determina-se** a atualização da consolidação de entendimentos, para fazer constar o verbete desta decisão. O inteiro teor desta decisão estará disponível no site: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br).

Relatou a presente decisão a conselheira intencional Jaqueline Jacobsen, conforme a Portaria nº 001/2015.

Participaram do julgamento os conselheiros Antonio Joaquim, Valter Albano, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, e o conselheiro substituto João Batista Camargo, que estava substituindo o conselheiro José Carlos Novelli.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o procurador-geral substituto William de Almeida Brito Júnior.

**Publique-se.**

## Parecer da Consultoria Técnica nº 28/2015

### Excelentíssima Senhora Conselheira:

Trata-se de consulta formulada pela Senhora Edileuza Oliveira Ribeiro, presidente da União das Câmaras Municipais de Mato Grosso (UCM-MAT), solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a possibilidade e legalidade de os municípios realizarem repasses de recursos financeiros para as associações representativas dos Poderes municipais, bem como a forma da divisão do valor repassado, nos seguintes termos, questiona-se:

- a) É possível e legal o município, como pessoa jurídica que compreende, portanto, a prefeitura e a Câmara municipal (órgãos), repassar recurso financeiro para as duas espécies de entidades acima especificadas, se autorizado por lei? Isto porque, sendo o município composto por seus órgãos, em especial, prefeitura (Poder Executivo) e Câmara municipal (Poder Legislativo), a ideia é que a fonte do repasse seja da pessoa jurídica – município.
- b) Caso seja afirmativa a resposta do questionamento anterior, pode o Poder Legislativo propor lei que determine a divisão do valor repassado pelo município entre as duas espécies de entidades?

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

**É o breve relatório.**

### 1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas – RITCE-MT).

### 2. DO MÉRITO

Preliminarmente, entende-se ser oportuna a delimitação da expressão “repassar recurso financeiro” contida no quesito apresentado na alínea “a” da peça consultiva, nos seguintes termos: “É possível e legal o município, como pessoa jurídica que compreende, portanto, a prefeitura e a Câmara municipal (órgãos), **repassar recurso financeiro** para as duas espécies de entidades acima especificadas, se autorizado por lei?”.

Essa delimitação é necessária porque, ao utilizar a expressão “repassar recurso financeiro”, a consulente alarga sobremaneira as hipóteses de transferências de recursos a entidades representativas dos Poderes municipais.

Assim, para não propiciar respostas genéricas e indiscriminadas que podem levar a interpretações ampliadas e indevidas sobre o prejudicado que nascerá do presente processo de consulta, este parecer

voltar-se-á tão somente aos repasses financeiros afetos às “contribuições associativas” realizados pelos municípios a suas entidades representativas, tendo em vista que esta espécie de repasse financeiro é a que mais se amolda à relação associativa narrada pelo consulente.

Nesse contexto, observa-se que o presente parecer visa responder às seguintes dúvidas:

- a) É possível e legal o município, como pessoa jurídica que compreende, portanto, a prefeitura e a Câmara municipal (órgãos), realizar contribuições associativas para associações representativas dos Poderes municipais, se autorizado por lei?
- b) Caso seja afirmativa a resposta do questionamento anterior, pode o Poder Legislativo propor lei que determine a divisão do valor repassado pelo município entre as entidades representativas dos Poderes municipais?

Feitas essas considerações, passa-se ao deslinde da consulta.

### 2.1 Da natureza jurídica das associações representativas de municípios

As associações de municípios constituem-se como pessoas jurídicas de direito privado, sob a forma de associação civil sem fins econômicos e não integram a Administração Pública.

Nesta esteira, constata-se que as associações civis têm legislação de regência própria insculpida no Código Civil Brasileiro de 2002 (CCB/02 – Lei nº 10.406/02) que assim disciplina sobre essas entidades:

**Art. 44.** São pessoas jurídicas de direito privado:

**I** – as associações;

[...]

**Art. 53.** Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

**Parágrafo único.** Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

**Art. 54.** Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterá:

**I** – a denominação, os fins e a sede da associação;

**II** – os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;

**III** – os direitos e deveres dos associados;

**IV** – as fontes de recursos para sua manutenção;

**V** – o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos;

**VI** – as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução. [...]. (grifo nosso)

Assim, o vínculo jurídico existente entre as associações representativas e os municípios do Estado de Mato Grosso é associativo, ou seja, essas entidades representam os municípios na defesa de seus interesses corporativos.

No entanto, as referidas associações, a despeito de não integrar a Administração Pública, devem prestar contas a este Tribunal de Contas, conforme dispõe o art. 70, parágrafo único, e art. 71, inciso II, da Constituição Federal<sup>1</sup>, tendo em vista que arrecadam e aplicam recursos públicos aportados pelos municípios na forma de contribuições associativas, mesmo que de forma indireta.

Corroborando essa afirmativa, observa-se que as associações representativas de municípios, apesar de não se submeterem diretamente à Lei nº 8.666/93, devem, na aplicação dos recursos públicos arrecadados, observar os princípios gerais norteadores insculpidos no Estatuto de Licitações Públicas, conforme a aplicação, por analogia, dos termos do seguinte prejulgado do TCE-MT:

**Resolução de Consulta nº 02/2009 (DOE 12/2/2009).** **Licitação. Entidade privada gestora de recursos públicos mediante convênio. Observância no que couber da Lei nº 8.666/93. Impossibilidade de substituição da licitação por simples “cotação de preços”.**

**1) É indispensável que as entidades privadas gestoras**

#### 1 Constituição Federal de 1988

**Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

**Parágrafo único.** Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

**II** – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

de recursos públicos mediante convênio observem os princípios norteadores aplicáveis ao setor público, como: isonomia, igualdade, ampla concorrência, publicidade, dentre outras, aplicando, no que couber a Lei nº 8.666/93, no tocante à licitação e contrato.

2) A simples “cotação de preços” não é suficiente para substituir o procedimento licitatório da Lei nº 8.666/1993. (grifo nosso)

Quanto ao dever de prestar contas das associações que arrecadam e aplicam recursos públicos, é importante colacionar o seguinte prejudgado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

#### **Prejudgado nº 731.118**

**EMENTA:** Associação de municípios. Natureza jurídica similar aos consórcios públicos. **I.** Contratação com terceiros. Obrigatoriedade de celebração de convênios e do processo licitatório. **II.** Contratação de pessoal. Obrigatoriedade de realização de concurso público. **III.** Utilização de recursos. Obrigatoriedade de prestação de contas aos municípios repassadores e ao Tribunal de Contas. (grifo nosso)

Nesse sentido, é importante salientar que as associações representativas de municípios, no âmbito do Estado de Mato Grosso, são consideradas pelo Tribunal de Contas como seus fiscalizados.

É importante ressaltar, também, que as associações representativas de municípios não se amoldam à figura jurídica denominada “associações públicas”, tendo em vista que estas últimas têm natureza autárquica e são forma jurídica utilizada para a constituição dos consórcios públicos regulados pela Lei nº 11.107/2005 – cuja criação está condicionada à prévia subscrição de protocolo de intenções, que deve ser ratificado por meio de lei expedida por cada ente consorciado – nos seguintes termos legais:

#### **CCB/2002 – Lei nº 10.406/2002**

[...]

**Art. 40.** As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

**Art. 41.** São pessoas jurídicas de direito público interno:

**I** – a União;

**II** – os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

**III** – os Municípios;

**IV** – as autarquias, inclusive as associações públicas;

(Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

#### **Lei nº 11.107/2005**

[...]

**Art. 3º** O consórcio público será constituído por

contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

[...]

**Art. 5º** O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

[...]

**§ 4º** É dispensado da ratificação prevista no *caput* deste artigo o ente da Federação que, antes de subcrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

Pelo exposto, constata-se que, embora detenham personalidade jurídica de direito privado, as associações dos municípios são associações civis constituídas por pessoas jurídicas de direito público (municípios), podendo ter sua manutenção custeada com recursos aportados por estes entes públicos a título de “contribuições associativas”, logo, submetem-se ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

## **2.2 Da possibilidade de os municípios mato-grossenses filiarem-se a associações que representam os interesses dos Poderes Executivos e Legislativos municipais**

Conforme apresentado no item anterior, as associações têm natureza de pessoas jurídicas de direito privado e, no caso das associações representativas de municípios, devem ter como associados pessoas jurídicas de direito público interno (municípios)<sup>2</sup>.

Desta forma, em uma eventual filiação de um município a uma associação representativa, estar-se-á a falar de um vínculo associativo entre pessoas jurídicas, e não somente de um respectivo Poder municipal (Executivo ou Legislativo) com a associação.

Nesse diapasão, observa-se que é requisito essencial para a filiação em associações a qualidade de “pessoa”, nos termos dos art. 44 e 53 do CCB/02 apresentados alhures, requisito este não preenchido pelos Poderes municipais (Executivo e Legislativo), isoladamente, pois não possuem personalidade jurídica.

Sobre essa não personificação jurídica dos Poderes municipais, representados por seus órgãos Câmaras e prefeituras, é pertinente colacionar o entendimento sumulado do Superior Tribunal de

#### **2 Código Civil Brasileiro – Lei nº 10.406/02**

**Art. 41.** São pessoas jurídicas de direito público interno:

[...]

**III** – os Municípios.

Justiça (STJ), *litteris*:

#### Súmula 525

A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais. (grifo nosso)

Assim, nos termos do CCB/02, as associações são constituídas por pessoas, físicas ou jurídicas, não havendo previsão legal para que órgãos despersonalizados, a exemplo de câmaras e prefeituras municipais, possam se congregarem em associações.

Nesta senda, constata-se que a personalidade jurídica consiste na aptidão genérica para se titularizar direitos e contrair obrigações na ordem jurídica, requisito este afeto aos municípios mas não aos seus Poderes.

Sobre a impossibilidade de os Poderes municipais, isoladamente, se filiarem a associações representativas, cita-se, também, a seguinte jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

#### Prejulgado nº 727.149

**Ementa:** Câmara municipal. I. Presidente. Percepção de subsídio diferenciado em parcela única, em razão do “*munus*” da representação da edilidade. Possibilidade. II. Contribuição mensal à Associação de Câmaras Municipais. Ilegalidade da congregação. [...]

Dessa forma, defende-se ser possível a constituição de associações representativas dos Poderes municipais, somente quando a pessoa associada seja o município, que se faria representar por cada um dos seus Poderes em entidades distintas.

Isso porque o município é uno e divide-se em dois Poderes que são independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo, Poderes estes que, por vezes, têm interesses e necessidades representativas e corporativas distintas e até mesmo antagônicas, mas que, conjuntamente, expressam a “vontade municipal”.

Assim, como medida de conformação entre o Princípio da Separação de Poderes<sup>3</sup> e a exigência

consignada no artigo 53, *caput*, do CCB/02, os municípios podem se fazer representar, associativamente, tanto pelo seu Poder Legislativo quanto pelo seu Poder Executivo, desde que haja autorização em lei formal.

Nesta senda, é pertinente evidenciar que este Tribunal de Contas, por meio do seu Regimento Interno, já reconhece a hipótese acima defendida, nos seguintes termos:

#### Resolução nº 14/2007

**Art. 233.** Estão legitimados a formular consulta:

[...]

**IV – As entidades, que por determinação legal, são representativas de Poderes Executivos e Legislativos municipais.** (grifo nosso)

Dito isso, mediante autorização legislativa específica, defende-se ser possível que os municípios, na condição de pessoas jurídicas, podem se filiar a associações que representem os seus respectivos Poderes.

Tomando-se a situação do Estado de Mato Grosso, por exemplo, um determinado município poderá se filiar a uma associação que represente o seu Poder Legislativo (UCMMAT – União das Câmaras Municipais de Mato Grosso) e também poderá constituir-se em associação que represente o seu Poder Executivo (Associação Mato-Grossense dos Municípios).

Nesse caso, a autorização legislativa se impõe com maior necessidade, tendo em vista que as associações de municípios têm como uma das finalidades representar e defender os interesses dos associados nas esferas estadual e federal, agindo como verdadeiras delegatárias dos entes municipais, razão pela qual, esse “mandato” não deve ser deferido unicamente por um dos Poderes municipais, exigindo a conformação da vontade municipal, que, como visto alhures, é obtida a partir de decisão conjunta do Legislativo e do Executivo, por meio de lei formal.

### 2.3 Do custeio das despesas oriundas de contribuições associativas devidas a associações representativas dos municípios

Conforme defendido alhures, mediante autorização legislativa específica, é possível que os municípios, na condição de pessoas jurídicas, se filiem a associações que representem os seus respectivos Poderes. A formalização desse vínculo associativo implica, ainda, compromisso de o município promover o aporte de contribuições associativas para

#### 3 CF/88

**Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

#### CE/89

**Art. 190** São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

que as associações possam custear as despesas com a sua manutenção e funcionamento.

Nesse rastro, constata-se que para a concretização da prestação de “auxílios” a entidades privadas, a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), em seu art. 26, requer do ente público concedente a edição de lei específica, nos seguintes termos:

Da destinação de recursos públicos para o setor privado

**Art. 26.** A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital. (grifo nosso)

Dessa forma, inobstante a observância de lei específica autorizando a filiação do município à associação, as despesas com as contribuições associativas decorrentes dessa filiação devem atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar previstas no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Corroborando os argumentos apresentados acima, é oportuno colacionar a seguinte jurisprudência do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

#### **Prejulgado nº 955**

São legítimas as contribuições mensais dos Municípios para manutenção de associações de municípios, desde que tais despesas sejam instituídas por lei e estejam previstas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela respectiva Lei do Orçamento, conforme as normas previstas pela Lei Federal nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/00. (grifo nosso)

Assim, a filiação dos municípios a associações representativas de seus Poderes depende de autorização em lei formal e, também, as despesas com as contribuições associativas decorrentes dessa filiação devem atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar previstas no orçamento ou em seus créditos adicionais, nos termos

do art. 26 da LRF.

Nesse contexto, observa-se que havendo a filiação do ente municipal a várias associações que representem isoladamente os seus Poderes, por razão de equidade, lógica e justiça se faz concluir que cada Poder deverá suportar o ônus da contribuição associativa decorrente da respectiva filiação.

Neste sentido, também, é pertinente salientar que os Legislativos municipais têm autonomia administrativa e financeira encartada na própria Constituição, sendo-lhes garantido o repasse de recursos financeiros (duodécimos) para fazer frente às suas despesas consignadas em dotações orçamentárias, nos seguintes termos:

**Art. 168.** Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Em regra, os repasses financeiros consubstanciados nos duodécimos referidos no art. 168 da CF/88 representam a fonte de recursos para que os Poderes Legislativos municipais possam custear a totalidade das suas despesas fixadas no orçamento municipal, que devem observar os limites previstos nos incisos do art. 29-A, *caput*, da CF/88<sup>4</sup>, neste sentido é a jurisprudência deste Tribunal:

**Acórdãos nºs 185/2005 (DOE 21/03/2005) e 650/2001 (DOE 22/05/2001). Câmara municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Observância à regra constitucional. Exclusão dos gastos com inativos e pensionistas.**

O total das despesas do Poder Legislativo Municipal não poderá ultrapassar os percentuais estabelecidos no artigo 29-A, incidentes sobre o somatório das receitas tributárias e das transferências previstas no

#### **4 CF/88**

**Art. 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I – 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; [...]

§ 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas no exercício anterior.

Importante salientar que a totalidade das despesas inerentes ao funcionamento das Câmaras municipais (órgãos dos Poderes Legislativos municipais) deve estar, necessariamente, contida dentro dos limites previstos nos incisos do art. 29-A, *caput*, da CF/88, não podendo o chefe do Poder Executivo, direta ou indiretamente, ordenar o suporte a despesas do Legislativo, sob pena de incidir no crime de responsabilidade previsto no inciso I do § 2º do artigo citado<sup>5</sup>, conforme a seguinte jurisprudência deste Tribunal:

**Acórdão nº 1.771/2001 (DOE 09/11/2001). Câmara municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Repasse do Executivo. Obrigatoriedade de observância às regras constitucionais, sob pena de crime de responsabilidade.**

Os incisos I e III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal estabelecem como crime de responsabilidade do prefeito municipal a realização de repasse ao Poder Legislativo em valores que superam os limites definidos no *caput* do artigo 29-A. Da mesma forma, é crime efetuar repasses em valor menor ao estabelecido na Lei Orçamentária. (grifo nosso)

**Resolução de Consulta nº 06/2012 (DOE 31/05/2012). Câmara municipal. Receita. Convênios. Possibilidade. Observância aos limites de gasto total e das despesas com folha de pagamento do Poder Legislativo. (Altera as Resoluções de Consulta nº 28 e 61/2010)**

[...]

6) O Poder Legislativo pode ter várias fontes de receitas, que deverão se somar ao duodécimo para fins de cálculo do limite da despesa com folha de pagamento do referido Poder. O total da despesa do Poder Legislativo, excluídos os gastos com inativos, não pode ultrapassar o limite de gasto total previsto no art. 29-A da CF/88, independentemente da fonte de recursos das despesas realizadas. (grifo nosso)

##### 5 CF/88

**Art. 29-A** [...]

**§ 2º** Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II – não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III – enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Constata-se, então, que o legislador constitucional cuidou em garantir aos Legislativos municipais uma fonte de recursos própria, contínua e suficiente para a sua manutenção e funcionamento, apartando do orçamento municipal uma parcela determinada dos recursos dos municípios para este fim, bem como estabeleceu limites de despesas a serem observados na aplicação dessas disponibilidades.

Pelo exposto, conclui-se que todas as despesas inerentes à manutenção e ao funcionamento das Câmaras municipais, dentre elas aquelas referentes a contribuições associativas devidas a associações que representam o Poder Legislativo municipal, devem ser suportadas por suas dotações orçamentárias próprias, observados os limites previstos na Lei Orçamentária e nos incisos do art. 29-A, *caput*, da CF/88, com exceção das hipóteses previstas nas Resoluções de Consultas TCE-MT nºs 03/2011 e 22/2011<sup>6</sup>.

Aliás, não faz nenhum sentido que as despesas oriundas do pagamento de contribuições associativas devidas a associações de municípios representativas das Câmaras municipais fossem suportadas pela parcela do orçamento municipal estabelecida para o Poder Executivo, considerando que a associação citada representa e defende os interesses do Legislativo.

#### 2.4 Da existência de processo de consulta em tramitação neste Tribunal com impacto nos presentes autos

É importante informar à eminente conselheira relatora destes autos que tramita nesta Corte de Contas uma consulta formulada pela Associação dos Municípios Mato-Grossenses (AMM), processo TCE-MT nº 9.997-0/2015, que, a depender da forma que for julgada pelo Tribunal Pleno, poderá impactar sensivelmente na análise do presente feito.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

a) Embora detenham personalidade jurídica

**6 Resolução de Consulta nº 03/2011 (DOE, 17/02/2011).** Câmara municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Bem público. Reforma e ampliação realizadas pela prefeitura.

**Resolução de Consulta nº 22/2011 (DOE 31/03/2011).** Câmara municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Contratação de empresa para realização de concurso público.

de direito privado, as associações dos municípios são associações civis constituídas por pessoas jurídicas de direito público (municípios), podendo ter sua manutenção e funcionamento custeados com recursos aportados por estes entes públicos a título de “contribuições associativas”, logo, submetem-se ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

- b) As associações representativas de municípios não se amoldam à figura jurídica de “associações públicas”, tendo em vista que estas últimas têm natureza autárquica e são forma jurídica utilizada para a constituição dos consórcios públicos regulados pela Lei nº 11.107/2005.
- c) A filiação de um município a uma associação representativa acarreta a existência de um vínculo associativo entre pessoas jurídicas, e não somente de um respectivo Poder municipal (Executivo ou Legislativo) com a associação. Isso porque os Poderes municipais, isoladamente, não detêm personalidade jurídica.
- d) É possível que os municípios, na condição de pessoas jurídicas, se filiem a associações distintas que representem os interesses de seus respectivos Poderes.
- e) A filiação dos municípios a associações representativas dos seus Poderes depende de autorização em lei formal e, também, as despesas com as contribuições associativas decorrentes dessa filiação devem atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar previstas no orçamento ou em seus créditos adicionais, nos termos do art. 26 da LRF.
- f) As despesas inerentes ao funcionamento das Câmaras municipais, incluídas eventuais contribuições associativas, devem estar, necessariamente, contidas nos limites previstos nos incisos do art. 29-A, *caput*, da CF/88, não podendo o chefe do Poder Executivo, direta ou indiretamente, ordenar o suporte a despesas do Legislativo, sob pena de incidir no crime de responsabilidade previsto no inciso I do § 2º do artigo citado, com exceção das hipóteses previstas nas Resoluções de Consultas TCE-MT nº 03/2011 e 22/2011.

Considerando-se os argumentos apresentados e que não existe prejulgado neste Tribunal que responda aos quesitos versados nesta consulta, ao

julgar o presente processo e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se a aprovação da seguinte ementa, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução 14/2007:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2015. Despesas. Filiação a associações representativas dos Poderes municipais. Despesas com contribuições associativas suportadas por cada Poder.**

- a) É possível que os Municípios, na qualidade de pessoas jurídicas, se filiem a Associações distintas que representem os interesses de seus Poderes Executivo e Legislativo, desde que haja autorização em lei formal específica.
- b) As despesas com as contribuições associativas decorrentes da filiação de Municípios a Associações Representativas de seus Poderes devem ser autorizadas por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar previstas no orçamento ou em seus créditos adicionais, nos termos do art. 26 da LRF.
- c) As despesas inerentes às contribuições associativas devidas a Associações Representativas dos Poderes Municipais devem ser suportadas por dotações orçamentárias próprias de cada Poder.
- d) As despesas com contribuições associativas destinadas a Associação Representativa das Câmaras Municipais devem estar contidas no limite total de gastos previsto no *caput* do art. 29-A da CF/88, não podendo o Chefe do Poder Executivo, direta ou indiretamente, ordenar o suporte a essas despesas, sob pena de incidir no crime de responsabilidade previsto no inciso I do § 2º do artigo citado.

Cuiabá-MT, 24 de junho de 2015.

**Edicarlos Lima Silva**

*Consultor junto à Consultoria Técnica*

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

**Parecer do Ministério Público de Contas nº 3843/2015**

[...]

**3. CONCLUSÃO**

Dessa maneira, o Ministério Público de Contas, no uso de suas atribuições institucionais, manifesta-se:

- a) pelo conhecimento da consulta marginada, eis que restam preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade nos itens a e b;
- b) pela aprovação da proposta de resolução de consulta apresentada pela consultoria técnica, conforme regra do art. 81, inciso IV

c/c art. 236, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE-MT.

**É o parecer.**

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 1º de julho de 2015.

**William de Almeida Brito Júnior**

*Procurador-Geral Substituto*

**Razões do Voto****Egrégio Plenário,**

[...]

Prefacialmente, conheço da vertente consultada na medida em que foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo artigo 232 do RITCE-MT.

Por conseguinte, passo à análise do mérito das questões suscitadas, com o intuito de responder à indagação do consulente.

No mérito, verifico que o cerne da consulta em exame é a apreciação da legalidade de os municípios realizarem repasses de recursos financeiros para as associações representativas dos Poderes municipais, bem como a forma da divisão do valor repassado.

Segundo uníssonos entendimentos técnico e ministerial, com os quais anuo, a resposta deve ser positiva, sob o argumento de que:

[...] os municípios podem se fazer representar, associativamente, tanto pelo seu Poder Legislativo quanto pelo seu Poder Executivo, desde que haja autorização em lei formal.

No que tange às despesas, com as contribuições associativas, decorrentes da respectiva filiação, como pertinentemente frisou a consultoria técnica “devem atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar previstas no orça-

mento ou em seus créditos adicionais, nos termos do art. 26 da LRF”.

Tenho como extremamente adequado e legal, ainda, a adoção dos apontamentos técnico e ministerial quanto à necessidade de que estas despesas sejam suportadas por dotações orçamentárias próprias de cada Poder, de modo que, consequentemente:

[...] as despesas com contribuições associativas destinadas a associação representativa das câmaras municipais devem estar contidas no limite total de gastos previsto no *caput* do art. 29-A da CF/88, não podendo o chefe do Poder Executivo, direta ou indiretamente, ordenar o suporte a essas despesas, sob pena de incidir no crime de responsabilidade previsto no inciso I do § 2º do artigo citado.

A despeito de coadunar com esses entendimentos, entendo pertinente e prudente acrescer à resposta proposta a assertiva de que estas despesas, com contribuições associativas destinadas a associação representativa das Câmaras municipais, não podem decorrer de vinculação legal de receita de impostos do município, tendo em vista a vedação constitucional contida no artigo 167, inciso IV da CF/88.

**VOTO**

Diante do exposto, acolho em parte o Parecer Ministerial 3843/2015, da autoria do procura-

dor de Contas William de Almeida Brito Júnior, e **VOTO** preliminarmente pelo conhecimento da presente consulta, para em seu mérito responder ao Consulente, nos termos que se seguem:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2015. Despesas. Filiação a associações representativas dos poderes municipais. Despesas com contribuições associativas suportadas por cada Poder.**

- a) É possível que os municípios, na qualidade de pessoas jurídicas, se filiem a associações distintas que representem os interesses de seus Poderes Executivo e Legislativo, desde que haja autorização em lei formal específica.
- b) As despesas com as contribuições associativas decorrentes da filiação de municípios a associações representativas de seus Poderes devem ser autorizadas por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar previstas no orçamento ou em seus créditos adicionais, nos termos do art. 26 da LRF.
- c) As despesas inerentes às contribuições associativas devidas a associações representativas dos Poderes municipais devem ser suportadas por dotações orçamentárias próprias de cada Poder.
- d) As despesas com contribuições associativas destinadas à associação representativa das Câmaras municipais devem estar contidas no limite total de gastos previsto no *caput* do art. 29-A da CF/88, não podendo o chefe do Poder Executivo, direta ou indiretamente, ordenar o suporte a essas despesas, sob pena de incidir no crime de responsabilidade previsto no inciso I do § 2º do artigo citado.
- e) As despesas com contribuições associativas destinadas à associação representativa das Câmaras municipais não podem decorrer de vinculação legal de receita de impostos do município.

**VOTO**, ainda, pela atualização da consolidação de entendimentos, fazendo-se constar o verbete da decisão colegiada.

**É como voto.**

Cuiabá, 9 de julho de 2015.

**Jaqueline Jacobsen Marques**

*Conselheira Interina Relatora*

*(Portaria 001/2015, DOC 538, de 05/01/2015)*





*Artigos  
Científicos*

# Estudo evolutivo do *website* do TCE-MT em face do planejamento estratégico\*

## *Evolutionary study of TCE-MT website based on strategic planning*



**Natalina Namie Hirata Girata**

natalina@uniselva.tce.mt.gov.br

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), Fundação de Apoio e Desenvolvimento da UFMT (Uniselva), Av. Fernando Correia da Costa, 2367, Cuiabá, MT – Brasil



**Cristiano Maciel**

cmaciel@ufmt.br

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Instituto de Computação (IC), Laboratório de Ambientes Virtuais Interativos (LAVI), Av. Fernando Correia da Costa, 2367, Cuiabá, MT – Brasil

**Natalina Namie Hirata Girata,  
Cristiano Maciel  
Alexandre Martins dos Anjos**

### Resumo

A administração pública tem buscado instituir novas garantias de visibilidade e transparência na implantação de políticas públicas. Neste trabalho, é relatada a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) que, a partir do realinhamento do seu planejamento estratégico em 2005, percebeu a necessidade de instituir mecanismos que corroborem para o cumprimento da sua missão de fiscalizar e orientar os gestores públicos, a partir de uma aproximação maior com a sociedade. Nesse sentido, para fortalecer o canal de comunicação com o cidadão, iniciou-se um processo de avaliação constante do *website*, para que o TCE-MT cumprisse o propósito de informar e garantir a transparência de seus atos e dos jurisdicionados, visando despertar no cidadão o interesse em acompanhar os resultados das políticas públicas. Desta forma, este estudo apresenta o alinhamento do planejamento estratégico da instituição à evolução tecnológica do *website* ao longo dos biênios em consonância com as diretrizes do governo eletrônico. Numa perspectiva de análise histórica dos dados, faz-se um resgate dessas informações de 2005 a 2013.

### Palavras-chave

Site institucional. Planejamento estratégico. *Website*. TCE-MT.

### Abstract

Public administration has sought to establish visibility and transparency in public policies. In this work we report the experience of the State Audit Court of Mato Grosso (TCE-MT), which realigned its strategic planning in 2005 and noticed the need to create mechanisms that reinforced its mission to examine and advise public managers, by getting closer to society. Therefore, to strengthen the communication with citizens, TCE-MT started to constantly monitor its website in order to ensure transparency of the acts performed by TCE-MT and by those under its jurisdiction, as well as stimulate citizens to follow the results of public policies. This study presents the alignment of the strategic planning of TCE-MT with the technological evolution of its website according to electronic government guidelines. In a historical analysis of data, information from 2005 to 2013 are presented.

### Keywords

Institutional website. Strategic planning. *Website*. TCE-MT.

## 1. Introdução

A crescente disponibilização de informações nos meios midiáticos não tem se refletido no seu acesso e uso pela população em geral. Este comportamento é indício de que, além das barreiras econômicas, os brasileiros não têm sido educados para

a produção e consumo de bens informacionais, menos ainda, para os disponíveis em meio digital.

Diante disso, destaca-se neste trabalho o desempenho do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), cujo papel é fiscalizar as aplicações de recursos realizados pelos órgãos no âmbito do Estado de Mato Grosso e que, ao

\* Resultados parciais desta pesquisa foram publicados em: GIRATA, N. N. H.; MACIEL, C. e-Gov website evolution study within strategic planning.

In: 15TH ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH. Proceedings... ACM, 2014. p. 69-78.

longo dos últimos anos, tem se preocupado com os resultados apresentados pelos órgãos fiscalizados e, principalmente, aqueles relacionados à disponibilização da informação aos cidadãos.

Um dos desafios do TCE-MT, neste âmbito, é preparar-se para utilizar ferramentas de alta tecnologia, com um projeto web, que atenda as legislações e tenha suas regras de negócio alinhadas aos objetivos do planejamento estratégico, respeitando as leis, regulamentos e políticas existentes, buscando de maneira eficaz a integração de tecnologias aos sistemas existentes, no intento de possibilitar a transparência de informação, bem como, facilitar o acesso pelos cidadãos.

Entretanto, a alta administração da instituição entendeu que investir grandes somas na aplicação das tecnologias de informação e comunicação não os transforma em concorrentes capacitados em informação. O diferencial está na criação, captação, organização, distribuição, interpretação e disponibilização da informação, que são processos essenciais. A tecnologia utilizada para apoiar esses processos é consideravelmente menos importante do que a informação contida nos sistemas. A tecnologia da informação pode ser um fator essencial no aperfeiçoamento do uso da informação, mas facilmente poderá se transformar num “peso morto”, inútil, sem a informação e os usuários.

Assim, a proposta deste trabalho é apresentar o crescimento por que passou o referido site, que buscou fundamentá-lo nos objetivos e estratégias de longo prazo definidos no planejamento estratégico 2005–2011, que culminaram na implementação de novas regras de negócio e ferramentas tecnológicas, novas adequações de layout e conteúdo ao longo dos anos, isso tudo para atender às expectativas e satisfação da sociedade mato-grossense.

Para a fundamentação metodológica deste artigo foi adotado o método de análise qualitativa de avaliação do Portal do TCE-MT, atrelado à análise da pesquisa de satisfação realizada ao final de cada biênio, o que possibilitou avaliar seu crescimento em função das demandas da sociedade e das entidades fiscalizadas, além da análise de sua efetividade. Adotaram-se como insumo à investigação: pesquisas bibliográficas, conceitos parametrizados de governo eletrônico, documentos e livro de planejamento estratégico no período de 2006 a 2011, pesquisa realizada pela Associação dos Tribunais de Contas (Atricon), documentos técnicos e pesquisas institucionais, entre outros, do TCE-MT.

Ao longo do texto será relatada a experiência do TCE-MT, a partir de 2006, ano em que o Tribunal realinhou o planejamento estratégico de longo pra-

zo para o septênio 2005-2011. Este planejamento foi construído com base nos resultados da pesquisa institucional de satisfação da sociedade em relação aos serviços prestados pelo TCE-MT em 2004 e no diagnóstico realizado pelos Tribunais de Contas do Brasil em 2003. Serão apresentados os resultados das aplicações e atualizações tecnológicas no *website* a partir de cada gestão, demonstrando a condição de instituição fiscalizadora como provedora de informações.

O presente artigo está estruturado como segue: a importância da gestão estratégica da informação e a tentativa do governo em seguir as tendências da sociedade de informação; o planejamento estratégico organizacional, como referência indispensável ao projeto de *websites*, em que se explica como o planejamento da instituição converge com o planejamento web; e, por fim, o estudo de caso com o *website* do TCE-MT. Registra-se a experiência realizada ao longo de sete anos, marcado pela primeira fase do planejamento, a partir da gestão 2006-2007, que conferiu ao TCE-MT o título de instrumento de cidadania, conquistado por meio da aproximação da sociedade via ampliação dos canais de comunicação. Mais especificamente, essa ampliação deu-se por meio do Portal Transparência e pela implantação dos meios midiáticos, quais sejam: fortalecimento de um portal das unidades gestoras (fiscalizados), transmissões das sessões em tempo real, via site, entre outras ferramentas disponibilizadas para o cidadão. Por fim, seguem as conclusões e referências.

## 2. Referencial Teórico

A gestão estratégica da informação sugere o tratamento da informação como um recurso de alta importância, como recurso estratégico que precisa ser administrado diariamente com processos bem estruturados para o devido gerenciamento da informação. Esses processos de administração e arquitetura da informação devem ser concebidos e desenvolvidos com uma apreciação bem completa das dimensões políticas da informação. Para que a execução da estratégia possa ocorrer sem incidentes, o processo e arquitetura da informação deverão encorajar atitudes desejáveis quanto à informação e desencorajar as pouco desejáveis.

Um problema da execução estratégica não é somente como gerenciar a informação, mas sim como pensá-la, para que sejam identificadas com antecipação as respostas possíveis à luz da tecnologia, ambiente, mentalidade organizacional e, finalmente,



**Alexandre Martins dos Anjos**  
*dinteralexandre@gmail.com*

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Instituto de Computação (IC), Laboratório de Ambientes Virtuais Interativos (LAVI), Av. Fernando Correia da Costa, 2367, Cuiabá, MT – Brasil

como torná-la sensível às necessidades de uma estratégia dinâmica de informação. É primordial definir a informação correta em tempo hábil e no local adequado, bem como os investimentos em tecnologia da informação.

Na visão de Cândido et al. (2005, apud PRUSAK; MCGEE, 1994), as deficiências informacionais mais comuns encontradas nas organizações são fluxos de informação inadequados e o desconhecimento da informação como uma ferramenta de apoio ao desenvolvimento de ações cotidianas. Assim, buscou-se dar maior parametrização do site [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br) ao planejamento estratégico.

Para Davenport e Prusak (1998, p. 66), são admissíveis os seguintes pressupostos já aceitos: que o nível estratégico deve gerenciar a informação de forma integrada, a fim de usá-la no momento da tomada de decisão; que, para assegurar sua sobrevivência, crescimento e evolução, uma organização não pode se descuidar da sinergia entre os diferentes setores, bem como do compartilhamento da informação gerada internamente, visando a fluxos dinâmicos e acessíveis; e, por fim, que é indispensável que sejam utilizadas ferramentas de apoio à gestão estratégica da informação, de modo que possam contribuir para a seleção e filtragem da informação mais adequada à tomada de decisão.

Para que uma organização consiga adotar uma estratégia eficaz de gestão da informação, é necessário que ela desenvolva algumas atividades, entre as quais (CÂNDIDO et al., 2005):

Prospectar/monitorar a informação (captação/coleta/aquisição, seleção/filtragem); tratar a informação (análise, interpretação, transformação, agregar valor); comunicar a informação (circulação, difusão disseminação, transferência, mediação); e usar a informação (compartilhar/socializar, retroalimentar o sistema).

## 2.1 O governo eletrônico e os desafios da inovação organizacional

As transformações ocorridas na gestão governamental, passando de uma

gestão burocrática para gerencial, impulsionaram os governos a buscar melhorar os canais de comunicação com a sociedade, utilizando a tecnologia a seu favor. Ao inserir informações e serviços on-line, via web, foi introduzido o conceito de governo eletrônico ou e-governo. Esses recursos permitem que os cidadãos acessem informações e serviços governamentais de acordo com as suas necessidades. Ainda, é possível que o cidadão participe da vida pública por meio das tecnologias, fomentando a democracia (MACIEL, 2008).

Todavia, o que parece simples, não tem sido tarefa fácil para as instituições públicas, pois reunir, administrar e oferecer informações e serviços eletronicamente requer renovação de atitudes, tais como mudança na política de comunicação, quebra de paradigma, mudança cultural, e investimentos em tecnologia e pessoas. O governo, no entanto, tem sido lento em se ajustar a esses novos paradigmas de abertura e interação.

Desde então, o governo tem trabalhado questões como a transparência, visibilidade, divulgação de informações e ampliação de serviços, visando à melhoria do acesso ao governo por meio da otimização de uso da web. Entretanto, o grande volume de informação que as instituições públicas têm disponibilizado dificulta a compreensão, em especial por causa da desorganização visual do site público, que não fomenta o exercício da cidadania e tampouco gera interesse social pelo acompanhamento dos atos da gestão pública.

Segundo Maciel et al. (2005), o governo brasileiro tem disponibilizado serviços na web, todavia, estes não têm sido projetados com vistas a atender às necessidades dos cidadãos. Hoje, não existem diretrizes para construção e avaliação de sítios de e-Gov universalmente aceitas. O governo de cada país segue determinados padrões e cria suas normativas.

A pouca maturidade na adoção de um planejamento estratégico, aliada à resistência à mudança que os gestores têm em relação ao ato de planejar, é o grande desafio que os governos enfrentam para reunir, administrar e oferecer informa-

ções e serviços, o que representa uma séria ameaça ao amadurecimento da democracia no Brasil.

É uma realidade que a adoção contínua de TICs na prestação de serviços governamentais tem levado diversas instâncias do Estado a adotar portais nas redes eletrônicas. Conforme já mencionado, com a institucionalização desses portais faz-se necessário o acompanhamento periódico sobre a sua efetividade em relação a seu público-alvo. A necessidade de avaliação constante e os devidos ajustes são de suma importância para que os portais cumpram o propósito de informar e garantir a plena transparência na execução das políticas governamentais.

Quando do advento do Programa de Governo Eletrônico brasileiro, foram apresentadas as seguintes propostas: transformação das relações do governo com os cidadãos, empresas e também entre os órgãos do próprio governo, de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados; promover a interação com empresas e indústrias; e fortalecer a participação cidadã por meio do acesso à informação e a uma administração mais eficiente (BRASIL, 2000).

Com o propósito de alinhar-se a estes preceitos, o Programa de Governo Eletrônico do Brasil passou a incorporar em portais governamentais diferentes formas de prestação de serviços aos cidadãos, conforme informações do Ministério do Planejamento e Gestão (BRASIL, 2011b). O objetivo central foi garantir ao cidadão a melhor forma possível de acesso aos serviços e informações. Para tanto, desde então, todo conteúdo a ser disponibilizado nessas interfaces precisa ser planejado e estruturado considerando as necessidades do cidadão e respeitando as particularidades da população beneficiada, suas condições e meios de acessos à internet.

## 2.2 Métrica e avaliação dos websites corporativos dos Tribunais de Contas brasileiros

Dentro de tal contexto, foi realizada a avaliação dos sítios e portais corporati-

vos dos Tribunais de Contas brasileiros com o apoio do Instituto Rui Barbosa, Associação dos Tribunais de Contas (Atricon), Tribunais de Contas do Estado e do Município do Ceará, Abracom, Programa de Modernização do Controle Externo (Promoex) e Fundação José Arthur Boiteaux, com o objetivo de constatar em que estágio se encontram os portais e sítios governamentais dos referidos Tribunais.

Fazia-se necessário também identificar que ferramentas possuem os cidadãos e os órgãos fiscalizados para contatar autoridades, obter informações, serviços e outras formas de interatividade. Para tanto, uma das primeiras ações realizadas em 2011 foi uma avaliação dos portais governamentais dos trinta e quatro Tribunais de Contas do país, vinculados à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

O planejamento e instrumentos de pesquisa desta avaliação (ROVER et al., 2012), aplicados pelos órgãos supramencionados, foram considerados no período de 2012-2013 para reestruturação do *website* [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br).

A metodologia proposta visava avaliar a qualidade dos serviços públicos prestados via mídia eletrônica, conforme os anseios dos cidadãos. Trata-se de oito critérios e dezenove indicadores que verificam a maturidade, comunicação, confiabilidade, multiplicidade de acessos, disponibilidade, acessibilidade, facilidade de uso e grau de transparência dos serviços prestados. A aplicação dos indicadores evidenciava uma série de oportunidades para melhorar a qualidade dos serviços, conforme constante no livro *Métrica de Avaliação dos Sítios e Portais Corporativos dos Tribunais de Contas Brasileiros* (ROVER et al., 2012).

Para avaliação dos portais dos Tribunais de Contas brasileiros foram adotados os métodos de análise quantitativo e qualitativo. Como instrumento de suporte à análise, foi utilizado um formulário estruturado no Google Docs que servia de guia norteador, contendo cinquenta perguntas. O formulário incorporou na época os critérios dispostos nas Cartilhas referentes aos Padrões Web e Governo Eletrônico

(*e-Gov*) do Governo Federal no âmbito da rede Lefis (o método *Lefis Metric* visa avaliar o funcionamento dos portais de Governo Eletrônico) e os elementos fundamentais do ambiente político, jurídico e social (GALINDO; MARCO; CALLEJA, 2009, p.117).

Ele era composto por perguntas de múltipla escolha do tipo fechada, com alternativas fixas, de modo a facilitar a tabulação e a análise de dados, sendo agrupadas em nove temas: interface, navegação e padronização virtual, conteúdo geral, conteúdo específico, relação com o cidadão, transferência de arquivos, mecanismo de busca, segurança e privacidade e feedback.

A partir do formulário previamente pilotado pela equipe da Associação dos Tribunais de Contas (Atricon), partiu-se para sua aplicação nos trinta e quatro *websites* dos Tribunais de Contas brasileiros, sendo cada site avaliado duas vezes, por avaliadores diferentes, dentro do período de avaliação, que se estendeu por doze dias, em 2011.

Os resultados das duas avaliações foram mapeados e cruzados para identificar possíveis divergências. Este procedimento foi realizado por um integrante da equipe desta pesquisa ao longo de aproximadamente duas semanas, em 2011. Após aproximação dos resultados das avaliações, foi iniciada a etapa de análise dos dados obtidos, seguida da síntese dos resultados, envolvendo uma descrição quantitativa (com auxílio de representações visuais na forma de gráfico) e qualitativa.

A classificação do primeiro, segundo e terceiro lugares, de acordo com a classificação geral dos 46 itens propostos, coube aos seguintes Tribunais de Contas: TCE-SC (1º); TCE-MG (2º) e TCE-MT (3º), observando-se que, embora o TCE-MT tenha apresentado muito dos índices requisitados, a dificuldade de busca induziu a interpretá-los como itens inexistentes.

A avaliação indicou, por exemplo, a necessidade de melhorar o nível de resposta e a simplificação da apresentação de conteúdo, segundo os critérios de usabilidade, acessibilidade e arquitetura de conteúdos orientados para o usuário

final. Maior transparência e capacidade de comunicação dos usuários com o governo e o aumento no nível de credibilidade dos serviços ofertados também são indicadores para a avaliação. Os resultados da aplicação desta metodologia indicaram oportunidades de melhoria e adaptação às reais necessidades dos cidadãos.

Na sequência, a fim de estabelecer padrões conceituais empregados na pesquisa, foram analisados os tipos de relacionamento e os modelos de evolução de governo eletrônico, além das diferentes taxonomias e classificações usadas para avaliar portais de governo eletrônico, incluindo os critérios das Cartilhas de Codificação, Administração, Usabilidade e Redação Web do Governo Federal.

Observou-se que, a partir da análise dos dados apresentados, os portais dos Tribunais de Contas divergem consideravelmente, sendo difícil estabelecer entre eles um padrão geral. Apesar de disponibilizarem informações sobre os mesmos serviços, cada portal possui características distintas. Os portais assemelham-se quanto à presença de tecnologia para implementar políticas de *e-gov*, mas diferenciam-se em relação à abertura para a transparência e interação cidadã.

Cabe relembrar que, com base nos conceitos de governo eletrônico, este trabalho busca investigar o planejamento dos sites públicos alinhado aos objetivos estratégicos da instituição. Para medir o progresso e o sucesso dos serviços públicos eletrônicos deve-se comparar o estado existente e dimensionar, com base em indicadores preestabelecidos, o conjunto de objetivos estratégicos previstos.

### 2.3 Modelos de evolução de governo eletrônico

No que concerne aos modelos de evolução de *e-gov*, Kok, Ryan e Prybutok (2005) apresentam cinco estágios com características específicas:

**Estágio 1 – Informacional:** Existe apenas um fluxo de conhecimento unidirecional entre governo e cidadão, sendo a fonte de conhecimento restrita ao acesso interno do governo.

**Estágio 2 – Interacional:** O governo pode capturar conhecimento – ainda que relativamente simples e de fácil codificação – também de fontes externas, incluindo certo nível de interação através da disponibilização de formulários *on-line* e *e-mail*. Por meio destes, cidadãos e governo podem comunicar-se mais facilmente e trocar conhecimento.

**Estágio 3 – Transacional:** O governo pode capturar conhecimento de diversas fontes internas e externas e, se bem aplicados, tal conhecimento agrega valor aos serviços utilizados pelos cidadãos, que efetuam transações completas via portal, como pagamento de multas, impostos e contas de serviços públicos. As transações incluem um nível substancialmente maior de intercâmbio de informações e por isso requerem cuidados quanto aos aspectos de segurança, além da ampla integração de dados de diferentes fontes.

**Estágio 4 – Integrado:** Este estágio é caracterizado por uma interface uniforme que integra todos os aspectos dos processos do governo, oferecendo serviços que atravessam transversalmente as barreiras organizacionais. O conhecimento do governo está disponível aos cidadãos que, por meio de um único ponto de contato, podem realizar transações em qualquer nível governamental (conceito conhecido como *one-stop-shopping*). Os cidadãos podem personalizar o portal do governo de acordo com suas necessidades e a captura de conhecimento ocorre tanto a partir de fontes internas quanto externas. A integração e a codificação do conhecimento são mais funcionais e menos departamentais, e sua disseminação dá-se através de interfaces personalizadas pelo próprio cidadão.

**Estágio 5 – Colaborativo:** O conhecimento é altamente integrado, exigindo métodos apurados de codificação. A captura do conhecimento dá-se tanto a partir de fontes internas quanto externas e sua disseminação ocorre por meio de ferramentas de colaboração. Tal estágio prevê mecanismos que promovam altos níveis de participação cidadã.

Estudos realizados por Santos (2011) evidenciam que, inicialmente e na maio-

ria das vezes, os portais das instituições governamentais funcionam como simples murais de recados, prestando informações *on-line* – e os públicos internos e externos acabam por demandar serviços mais complexos e eficientes.

Com isso percebe-se claramente a necessidade de adotar estratégias que possibilitem a evolução das iniciativas rumo a estágios mais avançados, sob pena de os atuais mecanismos disponíveis para os cidadãos restarem subutilizados e/ou de que os investimentos já realizados em portais se tornem infrutíferos.

Como se constata, a participação popular é fator determinante, tanto para os estudiosos como para os organismos responsáveis pela avaliação e desenvolvimento das TICs. Em todos os estudos, é visível certo consenso de que, mesmo com a ampliação dos serviços *on-line*, ainda se carece de políticas e estratégias governamentais que tenham por foco principal o cidadão.

Tal entendimento é compartilhado pelo Departamento de Governo Eletrônico Brasileiro (BRASIL, 2011b, p. 12), quando define que:

O objetivo principal dos sítios oficiais é servir ao cidadão da melhor forma possível. Todo conteúdo deve ser estruturado a partir das necessidades do cidadão. Desde a concepção, passando pelo desenvolvimento e estrutura, até a gestão, independente das condições e meio de acesso.

O uso de estratégias de gestão da informação é indispensável no processo, pois permitirá que as organizações melhorem tanto seus processos internos quanto avancem na prestação de serviço com foco no cidadão.

Não se pode esquecer que tais políticas da informação, cujo reflexo deve se manifestar na web, passam pelo envolvimento dos gestores, portanto há necessidade do alinhamento da gestão da informação às estratégias do planejamento estratégico da instituição, pois os resultados inspirarão ainda mais os gestores a se aproximarem do cidadão.

Assim reza a Lei 12.521/2011 de Acesso à Informação, de 18 de novem-

bro de 2011, que trata sobre aplicabilidade, diretrizes para assegurar o direito de acesso, principais conceitos e dever do Estado de garantia do acesso. Cabe destacar, por fim, o objetivo mais nobre da Lei de Acesso à Informação: ser uma escola de cidadania para a sociedade brasileira, que ocorrerá, em primeira instância, com a abertura de um canal mais eficaz para conhecer o que os governos fazem, pois os cidadãos sabem menos do que deveriam saber sobre a gestão das políticas públicas.

### 3. Estudo de Caso – *Website* do TCE-MT

Nesta seção será abordada a evolução técnica do *website* do TCE-MT, pelo viés de seu amadurecimento institucional como instrumento de cidadania, com ênfase na utilização da tecnologia web para o aprimoramento dos canais de comunicação. O arcabouço teórico está norteado pelos fundamentos constitucionais e infraconstitucionais que espelham o índice para o terceiro grau de democracia digital de Gomes (2005) e Silva (2005). O elemento que sustenta a aparente democracia nos portais dos Tribunais, de maneira geral, não decorre de uma política liberada de abertura de dados, mas de um dispositivo legal que obriga a divulgação de legislação, de balanços financeiros e outros.

#### 3.1 Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso é um órgão de fiscalização, colegiado e autônomo, que tem como missão institucional garantir o controle externo da gestão dos recursos públicos, mediante orientação, fiscalização e avaliação de resultados, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade, tendo como visão “Ser reconhecido pela sociedade como instituição essencial e de referência no controle externo da gestão dos recursos públicos” (MATO GROSSO, 2011).

As ações de controle externo do TCE-MT são norteadas pelas áreas técnicas (exercido pelo Tribunal), interno (exercido pelo gestor público) e social, que vem a ser a participação da sociedade de forma ativa na gestão dos recursos públicos, embasada nos fundamentos constitucionais e infraconstitucionais.

Os Tribunais ganharam destaque após a promulgação da Constituição Federal de 1988, reforçada com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, que impôs rigor e limites aos gastos públicos. Para se fortalecer institucionalmente, o TCE-MT tem buscado ampliar seus canais de comunicação com seus entes fiscalizados, cidadãos, parceiros, ONGs, sociedade civil e organizada, entre outros, para disseminar as informações, tendo como prioridade precípua, estimular o cidadão a exercer a cidadania.

Com a utilização crescente das tecnologias da informação e comunicação, o TCE-MT utiliza o *website* [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br) como um espaço virtual de comunicação e prestação de serviços à sociedade. O site do TCE-MT é atualizado em conformidade com o seu planejamento estratégico de longo prazo e norteado pelas políticas de comunicação.

De forma planejada, as manutenções evolutivas e corretivas ocorrem de modo sistemático, há grandes alterações a cada biênio e estas são constantemente avaliadas pelos gestores da informação, cuja competência é disponibilizar e atualizar as informações na web, garantindo que todos os esforços se traduzam no fortalecimento institucional e em resultados efetivos para os cidadãos.

### 3.1.1 Sobre o website do TCE-MT

O site do TCE não sofre os efeitos da alternância de poder, em razão da existência de um planejamento estratégico que promove parâmetros que propõem manutenções evolutivas, corretivas e diretivas, conforme prioridades estabelecidas no planejamento estratégico de longo prazo, segmentado em gestões bienais:

**a. Gestão do biênio 2006-2007** – adequações das regras de negócio à gestão “Construindo a Excelên-

cia” – ênfase na publicidade de seus atos em benefício da sociedade. Teve como foco o trinômio: controle externo, interno e social.

**b. Gestão do biênio 2008-2009** – adequações das regras de negócio, dando continuidade às seguintes metas previstas no biênio 2006-2007: ênfase na questão do planejamento, com adoção das normativas do controle interno nas unidades jurisdicionadas; e continuidade da questão “controle social” – o site ganhou a identificação de “instrumento de cidadania”, frase utilizada no Projeto Consciência Cidadã do Programa Conhecendo o Tribunal de Contas em 2006.

**c. Gestão do biênio 2010-2011** – adequações às regras de negócio, – buscou o fortalecimento do controle externo, a continuidade dos projetos de controle social e do controle interno.

**d. Gestão do biênio 2012-2013** – busca da interatividade, da interoperabilidade, do fortalecimento de uso das redes sociais, do Ensino a Distância, entre outros.

O acesso à informação pública é um direito que qualquer pessoa tem de solicitar informações produzidas ou guardadas por órgãos e entidades públicas. O Estado tem o dever de garantir esse direito. A Constituição Federal brasileira garante o direito de acesso às informações de interesse coletivo ou geral, ou de interesse particular dos indivíduos, desde que isto não provoque riscos à sociedade ou ao Estado.

Para regulamentar esse direito foi publicada a Lei nº 12527/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação. Conforme a Lei de Acesso à Informação, entende-se por informação dados processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contido em qualquer meio, suporte ou formato.

A transparência e o acesso à informação estão previstos como direitos do cidadão e deveres do Estado na Constituição Federal, mas faltava uma lei específica como a Lei de Acesso à Informação, para

completar sua regulamentação, embora, de alguma forma, esteja contemplada de modo esparsa na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) e na Lei Complementar nº 131/2009.

A visibilidade das contas públicas é uma obrigação das instituições e, no caso das competências essenciais, o Tribunal há que deixar as suas (fiscalizar, orientar e prevenir), muito claras para os entes fiscalizados. Ele o faz por meio de informações disponibilizadas aos órgãos e agentes da administração pública federal, estadual e municipal, tais como os sistemas técnicos: Auditoria Pública Informatizada de Contas (Aplic), Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF Cidadão, GEO-Obras, políticas públicas, compromissos dos jurisdicionados, legislação, publicações, acesso restrito às unidades jurisdicionadas para o envio de dados, novidades, sistema de buscas aos processos, jurisprudência e decisões em consulta.

A proposta do *website* do TCE-MT é o aprimoramento da comunicação, tanto interna como externa. A intenção dessa proposta é “a aderência aos melhores padrões de acessibilidade para todos os cidadãos, sendo o foco no aprimoramento da prestação de serviços públicos, na atribuição de mais transparência às ações de controle e aproximação do Tribunal da sociedade”.

O acesso se faz por meio da disponibilização dos seguintes recursos: acesso remoto para os funcionários aos servidores, disponibilização de certidões negativas aos fiscalizados e cidadãos, vídeos da sessão plenária (ao vivo e gravados), consultas à situação dos processos no momento de sua tramitação, emissão de boleto para pagamento de multas, inscrição em eventos, emissão de certificados e denúncias.

As informações produzidas pelo TCE-MT ou enviadas pelos jurisdicionados podem ser consultadas pela população. O cidadão pode enviar suas mensagens de denúncia por meio dos canais de comunicação disponibilizados no portal da instituição. Essas mensagens são encaminhadas diretamente para o setor da Ouvidoria do TCE-MT ou outras unida-

des competentes.

Por meio da publicação de informação gerada pelo TCE-MT ou recebida pelos jurisdicionados, estão à disposição, para exame do cidadão, os seguintes assuntos: receitas, despesas, obras públicas, políticas públicas, remessas dos arquivos do Aplic (Auditoria Pública Informatizada de Contas), remessas dos arquivos da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), acompanhamento dos processos e resultados de duas decisões e notícias relevantes para o cidadão.

Desta forma, o site proporciona à sociedade mato-grossense maior visibilidade dos atos de gestão do Estado, dos municípios e do próprio TCE-MT, além de fomentar o controle social por meio do acompanhamento da execução do orçamento público. Assim, a seguir, pretende-se trazer um apanhado histórico, de 2005 a 2013, da melhoria do site da UFMT, por biênios e conforme planejamentos estratégicos.

### 3.1.2 Histórico do site do TCE-MT – Período de 2006 a 2007

Em 2006, o TCE-MT conduziu suas ações para o biênio 2006-2007, com foco na abertura de suas portas à sociedade mato-grossense. E para tal, buscou fortalecer o controle externo, implantar o controle interno e o controle social. Alinhou suas ações à área de tecnologia da informação, e acreditou que, sem ela, a busca da aproximação com a sociedade ficaria ainda mais distante. Utilizou os canais de comunicação e principalmente modernizou o conceito de site institucional.

A Gestão do biênio 2006-2007 – “Construindo a excelência” – deixou um importante registro na história do TCE-MT: seus objetivos foram delineados em consonância com a visão de longo prazo (MATO GROSSO, 2011), consolidando assim o processo de planejamento, ao mesmo tempo em que as portas do Tribunal foram abertas para a sociedade mato-grossense.

As principais metas estabelecidas na Gestão 2006-2007 foram as de cunho social, evidenciando a satisfação da sociedade e dos jurisdicionados em relação aos

serviços prestados pelo TCE-MT. Para mensuração de tal satisfação, foi contratada pela segunda vez a Fundação Instituto de Administração da Universidade Federal de São Paulo – FIA/USP/2007, cuja pesquisa teve como objetivo a pesquisa de satisfação que diagnosticou a situação do TCE-MT e avaliou o grau de satisfação dos usuários, dos servidores e da sociedade de modo geral, comparativamente aos resultados obtidos nas pesquisas realizadas em 2006.

A pesquisa encomendada adotou a

**Quadro 1** – Resultados da pesquisa FIA-USP 2006-2007

<b>META 2006-2007</b>	Elevar de 59% para 65% o nível de satisfação da sociedade com o controle externo em 2007.	Resultado obtido em 2006: 59,3%
	Elevar de 72% para 75% o nível de satisfação dos jurisdicionados com o controle externo em 2007.	Resultado obtido em 2007: 62,6%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)

Para alcançar essas metas de satisfação estabelecidas para o biênio, identificou-se a necessidade de tornar o Tribunal mais conhecido da sociedade e a de aproximá-lo de outros poderes nos âmbitos municipal, estadual e federal.

Para que o cidadão ficasse informado a respeito do controle exercido pelo Tribunal sobre a utilização dos recursos públicos, foi implantado o programa “Conhecendo o Tribunal de Contas”, que ampliou os canais de comunicação para melhorar não somente o acesso, mas também a qualidade das informações. Nessa

técnica grupo focal, que consiste na reunião de participantes, liderados por um moderador, o qual tem o papel de estimular discussão livre e espontânea dos temas de interesse. Foram pesquisados os seguintes públicos: funcionários do TCE-MT (área-meio e área-fim), fiscalizados (estaduais e municipais), lideranças da sociedade civil, agentes políticos, fornecedores, formadores de opinião e cidadãos. Conforme apresenta o quadro 1, é possível visualizar os resultados da pesquisa FIA-USP:

ocasião, em 2006, foi instituído o Portal Transparência, o disque denúncia, a rede cidadã, a informatização e transmissão da sessão plenária e as melhorias substantivas no site do TCE-MT, como apresentado no quadro 2 e figura 1.

Alguns serviços lançados na gestão: Emissão de certidão negativa on-line, Canal 0800 do Disque Denúncia, TV Contas, Telejornal Tribunal de Contas, Rede Cidadã – envio de e-mail sobre as decisões do TCE, busca de processos e Portal Transparência – TCE prestando contas.

**Quadro 2** – Evolução tecnológica do site institucional do TCE-MT

Tipo	Ano	Plano Estratégico	Estratégias de Comunicação	Produtos Web	Ferramentas Tecnológicas
<b>INFORMACIONAL</b>	2006-2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tornar o TCE-MT mais conhecido da sociedade mato-grossense</li> <li>• Implantar o controle interno nas unidades fiscalizadas</li> <li>• Implantar o controle social</li> <li>• Fortalecer o controle externo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar a parceria com a sociedade, instrumentalizado pela criação de canais em que o cidadão pode interagir com o controle externo, fortalecendo a comunicação entre o TCE-MT e a sociedade</li> <li>• Ampliar canais de comunicação</li> <li>• Disponibilizar mais serviços ao cidadão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portal Transparência</li> <li>• TV Contas</li> <li>• Rede Cidadã – envio de e-mail sobre as decisões do TCE</li> <li>• Canal 0800 do Disque Denúncia</li> <li>• Telejornal Tribunal de Contas</li> <li>• Busca de processos</li> <li>• Emissão de Certidão Negativa</li> <li>• Relação dos arquivos enviados (Aplic e LRF)</li> <li>• Controle das Receitas Estaduais e Municipais (CREM)</li> <li>• Disponibilização de RSS.</li> <li>• Implantar transmissões das sessões plenárias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integração com Web Services</li> <li>• Banco de Dados MySql</li> </ul>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)

Figura 1 – Home page do site do TCE-MT 2007

Fonte: www.tce.mt.gov.br – 2007

### 3.1.3 Histórico do site do TCE-MT – Período de 2008 a 2009

A Gestão do biênio 2008-2009 – “Instrumento de cidadania” – apresentou o planejamento como um contrato público com a sociedade, dando visibilidade à realização do trabalho. O entendimento da gestão é de que a transparência é uma obrigação para estimular

a instituição a cumprir suas metas. Esta gestão também objetivou influenciar os órgãos públicos do Estado e municípios (num total de mais de 600 órgãos jurisdicionados) a adotarem o mesmo modelo gerencial, revelando publicamente as suas intenções, para que o cidadão pudesse acompanhar e fiscalizar a execução das políticas públicas, como demonstra o quadro 3.

Quadro 3 – Resultados da pesquisa FIA-USP 2008-2009

<b>META 2008-2009</b>	Elevar de 59% para 75% o nível de satisfação da sociedade mato-grossense, em relação ao controle externo, até dezembro de 2011.	Resultado obtido em 2008: 65,0%
	Elevar de 72% para 75% o nível de satisfação dos jurisdicionados, em relação ao controle externo, até dezembro de 2011.	Resultado obtido em 2009: 65,4%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)

As metas de controle externo deste biênio foram:

- os indicadores disponibilizados para a sociedade, sobre os resultados de políticas públicas nas áreas de educação e saúde da esfera municipal;
- o controle concomitante sobre os atos de gestão dos jurisdicionados;
- a implantação de mais de 50% das normas de controle interno nas unidades jurisdicionadas;
- a capacitação aos gestores públicos, de maneira a contribuir com o aperfeiçoamento das administrações;
- o sistema GEO-Obras, o programa Consciência Cidadã; e
- a disponibilização das informações para dar maior transparência às ações do TCE.

O objetivo estratégico foi o de se preparar para ir ao encontro do cidadão e prestar serviço de fiscalização e produção de informação de qualidade sobre gastos públicos (MATO GROSSO, 2008b).

Alguns serviços lançados na gestão: Resultado de contas de gestão (governos estadual e municipal), Agenda anual de compromisso dos jurisdicionados, Consulta de jurisprudência, Distribuição anual, Resultado de contas anuais, GEO-

-Obras – Cadastro e consulta de obras públicas, Portal do Cidadão – Consulta de receitas, despesas, remessas de arquivos, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Políticas públicas, conforme ilustram o quadro 4 e a figura 2.

**Quadro 4** – Evolução tecnológica do site institucional do TCE-MT

Tipo	Ano	Plano Estratégico	Estratégias de Comunicação	Produtos Web	Ferramentas Tecnológicas
INFORMACIONAL	2008-2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer a imagem do TCE-MT como instrumento de cidadania</li> <li>Fortalecer o controle social</li> <li>Fomentar o controle interno</li> <li>Fortalecer a auditoria de obras e engenharia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apresentar o planejamento como um contrato público com a sociedade, dando visibilidade à realização do trabalho. A transparência é uma obrigação que estimula a instituição a cumprir suas metas</li> <li>Influenciar os órgãos públicos do Estado e municípios a adotarem o mesmo modelo gerencial, revelando publicamente as suas intenções, para que o cidadão possa acompanhar e fiscalizar a execução.</li> <li>Disponibilizar Indicadores para a sociedade sobre os resultados de políticas públicas nas áreas de educação e saúde, na esfera municipal, o controle concomitante sobre os atos de gestão dos jurisdicionados, o sistema GEO-Obras, programa Consciência Cidadã.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GEO-Obras – Cadastro e consulta de obras públicas</li> <li>Agenda anual de compromisso dos jurisdicionados</li> <li>Consulta de Jurisprudência</li> <li>Distribuição Anual</li> <li>Resultado de Contas Anuais</li> <li>Resultado de Contas de Gestão (Governo Estadual e Municipal)</li> <li>Portal do Cidadão</li> <li>Consulta de receitas, despesas, remessas de arquivos, LRF e</li> <li>Indicadores de Políticas Públicas</li> <li>Denúncia On-line</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adobe Flex + Tecnologia .NET</li> <li>PHP5 com Framework Symfony I.I</li> <li>Biblioteca – Javascript Prototype</li> <li>Banco de Dados Oracle</li> </ul>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)

**Figura 2** – Home page do TCE-MT 2009



Fonte: www.tce.mt.gov.br – 2009

### 3.1.4 Histórico do site do TCE-MT no período de 2010 a 2011 – Projeto de Reformulação do Portal do TCE-MT

Mantendo a política de melhoria e a ampliação dos serviços do TCE-MT, iniciou-se o projeto de reformulação de seu *website*. Disponibilizar mais serviços e melhorar a forma de apresentar outros existentes foram a nova proposta. Com oito meses de desenvolvimento, em 3 de agosto de 2011, lançou-se o novo Portal do TCE que, além de manter os serviços existentes, apresentou algumas novidades aos jurisdicionados e à sociedade.

Assim foram criados novos espaços para atender às novas demandas, como o Espaço do Cidadão, desenvolvido para fomentar a participação da sociedade no controle de gastos públicos, que disponibiliza as informações recebidas pelo jurisdicionado por meio dos sistemas Aplic e LRF Cidadão. Ao escolher um município e um jurisdicionado, o cidadão pode consultar, de forma detalhada, os seguintes serviços: Receitas municipais, Despesas municipais, Limites atingidos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Remessas dos arquivos do Aplic.

Por outro lado, foi dedicado um espaço ao principal usuário do TCE-MT, o jurisdicionado, denominado Espaço do Jurisdicionado, que estabelece o canal de comunicação entre o TCE-MT e as entidades jurisdicionadas, no qual todos os serviços relevantes estão concentrados em um único ambiente, e que ainda agrega outros serviços, elevando o nível de satisfação em relação ao controle externo.

Dentre os serviços oferecidos, os principais são os seguintes:

- **Informações dos jurisdicionados** – o agrupamento de todos os processos, pautas, notícias, e links para outros serviços relativos a cada jurisdicionado;
- **Acesso restrito** – área privativa, de acesso ao responsável por envio e acompanhamento de informações ao TCE;
- Busca por processos, jurisprudência e decisões do TCE;
- Agenda de compromissos;

- Emissão de certidão;
- Informações sobre os sistemas técnicos;
- Notícias selecionadas por unidades gestoras;
- Emissão de boleto;
- Programação dos eventos técnicos;
- Inscrição; e
- Emissão de certificados.

No ano de 2009, foram realizadas reuniões de trabalho entre as unidades envolvidas no processo de comunicação, com o objetivo de discutir a revitalização do Portal das Unidades Gestoras, das quais resultou o Plano de Projeto no qual foram previstos alguns serviços a serem disponibilizados, bem como o plano de

ação e requisitos básicos para a implementação do projeto.

No primeiro semestre de 2010 foram retomadas as atividades de implementação do projeto de aprimoramento do Portal do Jurisdicionado, com base na medida 7.3.1 do Planejamento Estratégico, definindo-se, nesse primeiro momento, os serviços e as informações a serem disponibilizados no portal, tendo como referência os estudos já realizados em 2009. Para o segundo semestre de 2010 foram definidos os requisitos e as responsabilidades para sua implementação, nos termos das medidas 7.3.2 e 7.3.3 do Planejamento Estratégico, como apresentam os quadros 5 e 6 e ilustra a figura 3.

**Quadro 5** – Resultados da pesquisa FIA-USP 2010-2011

<b>META 2010-2011</b>	Manter o nível de satisfação da sociedade organizada. Em relação ao controle externo em 70%, no mínimo, até dezembro de 2011.	Resultado obtido em 2010: 65,6%
	Manter o nível de satisfação da sociedade organizada. Em relação ao controle externo em 70%, no mínimo, até dezembro de 2011.	Resultado obtido em 2011: 51,9%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)

**Quadro 6** – Evolução tecnológica do site institucional do TCE-MT

Tipo	Ano	Plano Estratégico	Estratégias de Comunicação	Produtos Web	Ferramentas Tecnológicas
<b>INFORMACIONAL</b>	2010-2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir para a efetividade das políticas públicas.</li> <li>• Fortalecer a credibilidade do TCE como guardião da gestão dos recursos públicos.</li> <li>• Garantir qualidade e celeridade ao controle externo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilizar mais serviços e melhorar a forma de apresentar outros existentes foi a nova proposta – lançou-se o novo Portal do TCE que, além de manter os serviços que já existiam, apresentou algumas novidades para os jurisdicionados.</li> <li>• Criar espaço de controle externo, o espaço cidadão. Disponibilizar notícias do controle externo no <i>website</i> do TCE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licitação e Atos de Pessoal (ampliação do portal do Cidadão)</li> <li>• Despesas Municipais</li> <li>• Limites atingidos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (2007)</li> <li>• Remessas dos arquivos do Aplic (2007)</li> <li>• Espaço dos Jurisdicionados – o agrupamento de todos os processos, pautas, notícias, e links para outros serviços relativos a cada jurisdicionado</li> <li>• Agenda de compromissos</li> <li>• Informações sobre os sistemas técnicos</li> <li>• Notícias selecionadas por unidades gestoras</li> <li>• Emissão de boleto</li> <li>• Programação dos eventos técnicos, inscrição e emissão de certificados</li> <li>• Acesso ao Portal GEO-Obras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biblioteca</li> <li>• Javascript</li> <li>• jQuery como padrão</li> </ul>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)

Figura 3 – Home page do TCE-MT 2010



Fonte: www.tce.mt.gov.br – 2010

### 3.1.5 Planejamento do *website* do TCE-MT para a Gestão do biênio 2012-2013 – Projeto de Reformulação do Portal do TCE-MT

Nas últimas três décadas reacendeu no contexto nacional o entendimento de que um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial. Portanto, o desafio para o administrador público deixou de ser de ordem econômica ou social para ser gerencial, pois quanto mais limitados forem os recursos, mais se exigirá a melhoria da capacidade de gestão.

Foi essa compreensão que fez com que o governo federal, através do Ministério do Planejamento e Gestão, incentivasse as organizações públicas brasileiras a adotarem o Programa Nacional de Qualidade do Setor Público (Gespú-

blica), o qual denominou de “modelo de excelência em gestão”. Esse modelo visa estimular as organizações públicas brasileiras a elevarem seus padrões de desempenho e de qualidade em gestão, mediante a melhoria contínua de suas práticas de gestão.

O TCE-MT reconhece que um dos maiores desafios que se apresentam na Administração Pública para o alcance de

resultados de alto desempenho é de natureza gerencial, razão pela qual resolve intensificar medidas de melhoria de suas práticas internas de gestão e colocar também à disposição dos gestores municipais um programa denominado “Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado”. Com base nisso, elaborou as metas de satisfação para este biênio de 2012-2013, conforme apresenta o quadro 7.

Quadro 7 – Metas de satisfação biênio de 2012-2013

<b>META 2012-2013</b>	Manter o nível de satisfação da sociedade em, no mínimo, 61% até dezembro/2013	Resultado obtido em 2012: Não foi realizada a pesquisa de satisfação	Resultado obtido em 2013: 57,2%
-----------------------	--	--	---------------------------------

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)

Para este biênio vislumbra-se a implantação do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI), que trata de um novo modelo de promoção do desenvolvimento institucional integrado e sustentável, possibilitando às instituições públicas

municipais e estaduais, principalmente ao corpo técnico-administrativo, uma maior interação com o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, visando elevar os padrões de desempenho e qualidade em gestão pública, mediante transferência de práticas e conhecimentos experimentados pelo TCE-MT, instrumentalizados por vários projetos.

Todos os projetos têm suas expectativas convergidas para os resultados do PDI, e para um melhor entendimento dos objetivos de cada projeto, o PDI os classificou de acordo com as suas características nas seguintes perspectivas: sociedade (satisfação da sociedade em relação ao controle externo), processos internos (qualidade de gestão do TCE-MT), fiscalizados (satisfação dos fiscalizados) e aprendizado e inovação (satisfação e desempenho do servidor) e finanças (economicidade), conforme a metodologia do *Balanced Scorecard* (KAPLAN; NORTON, 1996).

A integração será efetivada com a implementação de projetos estruturados com a finalidade de fortalecer a capacidade gerencial, visando otimizar a aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade.

O principal objetivo deste programa é fortalecer o controle externo, fomentando nas unidades fiscalizadas a prestação de serviços públicos com excelência, visando à realização de sua função social (efetividade) com qualidade na prestação de serviços (eficácia) e com o menor consumo de recursos possíveis (eficiência), resultando na efetividade das políticas públicas.

Um dos instrumentos de maior relevância para a viabilização dos projetos serão os recursos midiáticos utilizados para a disseminação dos seguintes produtos: modelo de administração gerencial com base nas práticas de planejamento estratégico, sistema de informação dos fiscalizados, sistemas e medidas orientativas do sistema de controle interno no âmbito municipal, entre outros.

Os profissionais da web do TCE-MT têm analisado várias tendências e atividades que exigem evolução nas ferramentas e novas estratégias. Nesse contexto, está



sendo pontuada fortemente a fundamentação desta construção sob a perspectiva de cinco tendências:

- **Globalidade:** Aspectos relacionados a conteúdo, informação e serviços sob medida para as necessidades e o consumo de cada cidadão.
- **Conexão:** Conectividade para usuários e a comunidade, resultando em conteúdos e informações disponíveis via interface de programação de aplicativos e áreas de trabalho (sem navegadores) e conteúdo/informação voltados para comunidades on-line, distribuídos em muitos sites, plataformas e repositórios. É preciso que se possa compartilhar, manipular e apresentar os conteúdos e informações, conforme as necessidades do usuário ou dos grupos de usuários, respeitando todos os direitos e restrições, e o local em que eles interagem e gastam seu tempo.
- **Mobilidade:** Disponibilidade de conteúdo e informação por equipamentos móveis que levem em conta vários meios de fornecimento e práticas comumente aceitas, padrões do setor e aplicações.
- **Facilidade de acesso:** Arquiteturas da informação e navegação que possam ser usadas por um público diversificado e global.
- **Disponibilidade:** Conteúdo e informações disponíveis e prontos para serem descobertos e pesquisados por intermédio de aplicativos simples e rápidos, conteúdo/informações completas e relevantes que promovam um ganho experimental de conhecimento e crescimento; incorporação de conteúdo/informação e outras combinações de programas que permitam uma experiência personalizada.

### 3.1.6 Visão do site para 2012 – 2013

Do ponto de vista tecnológico, há necessidade de um *website* com uma interface mais limpa e funcional, e design moderno que possibilite uma navegabilidade fácil, rápida e segura.

A proposta para o design do *website* é que seja baseado em uma diagramação que destaque o conteúdo. Entende-se por conteúdo as informações textuais e multimídias relacionadas à organização, e nesse contexto foi identificada a necessidade de reformulação da parte jornalística do *website* que contempla as seções, hoje definidas como Notícias e Multimídia, assim como a inserção de recursos de navegação e pesquisa apropriados para este tipo de conteúdo que também devem ser contempladas, além de outros recursos, como mídias sociais, Educação a Distância (EaD) e redes sociais.

O layout do site atual do TCE-MT, no que se refere às políticas públicas, é bastante atraente, sendo possível afirmar que a quantidade de informações disponibilizadas amplia as possibilidades de obtenção de informação por parte do público. Estimular o debate de políticas públicas é um elemento importante para o desenvolvimento da participação cidadã.

A proposta do redesenho do *website* do Tribunal para este biênio foi baseada tanto no Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado, como na análise comparativa dos registros históricos dos últimos sete anos, a contar de 2006.

Desta feita, procedeu-se a um levantamento de pontos de aproximação e distanciamento entre os sites de outras instituições fiscalizadoras, principalmente como interação com a população, oportunizando sua participação. O objetivo estratégico é promover uma maior parti-

cipação cidadã, além de proporcionar as seguintes melhorias, como visto no quadro 8 e figura 4:

- a. **Interface, navegação e padronização visual** – considerando a interface de um portal ser a porta de entrada do cidadão. Desta forma, quanto mais simples e facilitada for essa entrada, bem como organizada em relação às informações e serviços dentro do portal, maior a chance de o interessado localizar o que procura, aumentando as chances de revisita.
- b. **Conteúdo específico** – simplificar e facilitar tanto as práticas e o acesso do cidadão aos serviços do governo quanto a localização do sítio e do conteúdo; prover informações relevantes e de fácil leitura; possuir ferramenta de cadastro (sistema *push*), usar *mashups* e outros recursos gráficos de visualização de informações.
- c. **Serviços** – separar os serviços por público-alvo. Organizar o portal em subportal para vários públicos e assuntos.
- d. **Transparência** – permitir ao cidadão que envie sugestões aos planos de ações do TCE-MT.
- e. **Relacionamento com o cidadão** – utilizar mais as enquetes e pesquisas de satisfação, criando espaços de comunicação com o cidadão. Utilizar melhor as ferramentas conhecidas como indispensáveis:

“Fale conosco” e Ouvidorias. Atentar para a participação popular com caráter deliberativo por meio de mídias sociais e utilizar as potencialidades da internet.

- f. **Mecanismo de busca** – permitir a correção de eventuais erros de digitação, além de oferecer o recurso de sugerir palavras próximas à da busca. Isso garante que o cidadão encontre a informação que procura, ainda que não conheça a grafia correta das palavras-chaves ou termos vinculados. Destacar ou uniformizar a nomenclatura utilizada para identificar o mecanismo de busca.
- g. **Segurança e privacidade** – as informações sobre as políticas de uso da informação, bem como sobre a privacidade dos dados, devem estar visíveis aos cidadãos, tendo em vista a confiabilidade do portal em questão. A utilização de *https* (*HyperText Transfer Protocol Secure* – é uma implementação do protocolo HTTP sobre uma camada adicional de segurança que utiliza o protocolo, essa camada adicional permite que os dados sejam transmitidos por meio de uma conexão criptografada e que se verifique a autenticidade do servidor e do cliente por meio de certificados digitais) para áreas que exijam maior segurança, como o preenchimento dos dados pessoais em formulário eletrônico.

**Quadro 8** – Evolução tecnológica do site institucional do TCE-MT – 2012-2013

Tipo	Ano	Plano Estratégico	Estratégias de Comunicação	Produtos Web	Ferramenta Tecnológica
COLABORATIVA	2012-2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituir o Plano de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI);</li> <li>• Fomentar a transparência nas unidades fiscalizadas;</li> <li>• Implantar o planejamento estratégico nas unidades fiscalizadas;</li> <li>• Fortalecer o intercâmbio de informações entre o TCE e as unidades fiscalizadas;</li> <li>• Implantar a matriz de planejamento de auditoria no TCE-MT;</li> <li>• Reestruturar o Portal Transparência;</li> <li>• Implementar o serviço de informação para o cidadão.</li> </ul>	<p>“Tribunal e Fiscalizados buscando o desenvolvimento institucional”</p> <p>O direito de acesso à informação pública e os mecanismos de promoção da transparência são instrumentos para o desenvolvimento das instituições e da participação cidadã, indispensáveis à prevenção e ao combate à corrupção.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantar consultas on-line;</li> <li>• Disponibilizar espaço tecnológico para as unidades fiscalizadas;</li> <li>• Implantar melhorias nos serviços de busca;</li> <li>• Disponibilizar espaço para os usuários;</li> <li>• Implantar mídias sociais, educação a distância, Twitter, Youtube, RSS ou feed de notícias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviço de Informação ao Cidadão (SIC);</li> <li>• Diário Oficial Eletrônico;</li> <li>• Fóruns;</li> <li>• Dados abertos (Opendata/API);</li> <li>• Protocolo virtual;</li> <li>• Plenário virtual;</li> <li>• Pesquisa de Jurisprudência;</li> <li>• Entrada em redes sociais;</li> <li>• PUSH;</li> <li>• Ensino a distância.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribuição fonte de Software desenvolvido no TCE (SIC);</li> <li>• Web Design Responsivo (atende a vários dispositivos com versão adaptável);</li> <li>• Sistema de busca completo usando -Algoritmo Lucene;</li> <li>• Framework Frapi para criação de APIs para integração de dados;</li> <li>• Widgets para disponibilização de indicadores em outros sites;</li> <li>• AI (Arquitetura de Informação) baseado em pesquisas, estatísticas;</li> <li>• Moodle (open source).</li> </ul>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)

Figura 4 – Home page do TCE-MT 2013

Fonte: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br) – 2013

Em uma rápida observação da interface do *website*, de 2007 (figura 1) e da interface apresentada na figura 4, de 2013, é perceptível a melhoria do sistema. O alinhamento entre planejamento estratégico e desenvolvimento do *website* persiste até os dias atuais, todavia este relato fixou-se nos anos iniciais desta estratégia, que impulsionou sua evolução. Outras estratégias, como a necessidade de o site tratar Dados Abertos Governamentais (DAG), levaram o TCE a conceber e testar um método para inspecionar o nível de adoção das políticas de DAG nos Tribunais (DA SILVA et al., 2016).

#### 4. Considerações Finais

Neste trabalho, por meio da apresentação do estudo de caso com o TCE-MT, como principal propulsor do planejamento estratégico, buscou-se destacar como o planejamento da instituição influenciou a construção do seu *website* e, mais do que isso, até que ponto o cidadão e os órgãos jurisdicionados, suas opiniões e necessidades foram considerados. Assim, a pesquisa contempla uma análise dos anos de 2005 a 2013, trazendo um registro histórico dessas informações.

O biênio 2006-2007 mostrou o surgimento da necessidade de modernização para fortalecer o canal de comunicação com a sociedade e instrumentalizar o site

como veículo de extrema importância. Conforme as ações planejadas para o referido biênio, o *website* foi totalmente reestruturado, com a abertura de vários canais de comunicação, ampliação de ofertas de serviços aos fiscalizados e criação do Portal Transparência, dando visibilidade às informações do Tribunal para a sociedade mato-grossense.

No período de 2008-2009, o TCE-MT manteve o propósito de fortalecer sua imagem e continuou investindo em novas tecnologias, criando o seu primeiro sistema web, o sistema de auditoria batizado de GEO-Obras, disponibilizado para toda a sociedade no *website*, e apresentou o planejamento como um contrato público com a sociedade, estimulando as

instituições públicas a adotarem o mesmo modelo gerencial.

No biênio 2010-2011, mais um grande desafio: ampliar os serviços disponibilizados no *website*, com o intuito de fortalecer a credibilidade do TCE-MT como guardião da gestão dos recursos públicos. Foram então criados espaços muito bem definidos, para jurisdicionados e cidadãos, com produção de novas informações, mais elaboradas e por meio de indicadores de políticas públicas de saúde e educação.

Por fim, em 2012-2013, buscou-se melhorar a arquitetura da informação e a segurança do *website*, como um todo. Além disso, foram adotadas estratégias para educação a distância e canais para melhor relacionamento entre o TCE-MT e os cidadãos. O objetivo foi inovar o *website*, iniciando uma nova fase, mais colaborativa e, quiçá, de maior interação.

Como os espaços on-line existem e podem ser instrumentos de interação, o grande desafio é que a utilização dessas mídias não se restrinja ao caráter noticioso, estilo “mural de recados”, mas faça delas um cenário de deliberação e discussão popular, com uso de fóruns de discussão ou elementos de redes sociais, por exemplo. Para isso, investimentos na área de participação popular (e-participação) são requeridos (MACIEL et al., 2015).

De forma geral, considerando o histórico da evolução do site do TCE-MT, percebe-se que em sete anos de gestão os vetores do planejamento estratégico conduziram a instituição a reavaliar a cada biênio a arquitetura e tecnologias aplicadas ao seu *website*, melhorando a qualidade deste e buscando cumprir as metas estabelecidas. Ao certo, o site deste Tribunal evoluiu ainda mais nos últimos anos. Certamente, o avanço deve-se ao planejamento realizado ao longo destes anos, o qual está registrado nesta pesquisa.

### Agradecimentos

Os autores agradecem ao TCE-MT pelo apoio na execução desta pesquisa, à UFMT, por meio da Especialização em Engenharia de Sistemas Web, e à Fundação Uniselva, pelo suporte dado via convênio existente entre esses três órgãos. ★

### Referências

#### Livros

BERNARDES, M. B. **Democracia na Sociedade Informacional**: políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros. 2011. 262f. Dissertação (Mestrado em Direito)- Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

CÂNDIDO, C. A.; VALENTIM, M. L. P.; CONTANI, M. L. **Gestão estratégica da informação**: semiótica aplicada ao processo de tomada de decisão. DataGramZero, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p.1-16, jun. 2005.

CGI.br. Comitê Gestor de Internet no Brasil. Posse de Computador e Internet no Domicílio.

**Pesquisa TIC Domicílios e Empresas 2011 – Análise dos Resultados**. São Paulo, 2012, p. 154. Disponível em: <<http://op.ceptro.br/cgi-bin/cetic/tic-domicilios-e-empresas-2011.pdf>>. Acesso em: jan. 2013.

CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. **Carta ibero-americana de governo eletrônico**. Aprovada pela IX Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado. Santiago do Chile, 2007. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/ci/em/ev.php-url\\_id=4404&url\\_section=201.html](http://portal.unesco.org/ci/em/ev.php-url_id=4404&url_section=201.html)>. Acesso em: 18 jan. 2013.

DA SILVA, W. G.; MACIEL, C.; CASTILHO, F. B. M.; GIRATA, N. N. H. A Method of Inspecting and Applying Open Government Data in the Auditing Courts of Brazilian States. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON ELECTRONIC GOVERNMENT AND THE INFORMATION SYSTEMS PERSPECTIVE. **Springer International Publishing**, 2016. p. 261-275.

DA SUA CONTA. Informativo mensal do TCE-MT. Mato Grosso, ano 4, 41. ed., ago. 2011. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/jornal41/index.html#/1/zoomed>>. Acesso em: jan. 2013.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Ecologia da Informação**: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998. 316p.

DENHARDT, Robert B. **Teoria Geral da Administração Pública**. 5. ed. Tradução de Francisco Heidemann. Florianópolis: Esag/Udesc, 2008. Disponível em: <[http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/resumo\\_do\\_livro\\_administracao\\_publica.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/resumo_do_livro_administracao_publica.pdf)>. Acesso em: jan. 2013.

DE SOUZA, C. S. **The Semiotic Engineering of Human-Computer Interaction**. The MIT Press, 2005.

DUARTE A. **Planejamento Estratégico**. Disponível em: <<http://www.avellareduarte.com.br/projeto/conceitos/planejamentoestrategico/planejamentoestrategico.htm#ixzz2ll95kKrJ>>. Acesso em: jan. 2013.

GALINDO, Fernando; MARCO, Francisco Javier García; CALLEJA, Pilar Lasala. **Electronic Government**. Zaragoza: Pressas Universitárias, 2009. Disponível em: <<http://zaguan.unizar.es/record/4495/files/BOOK--2010-002.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2013.

GALLO F. Governo Eletrônico. **Blog Estadão**. 19 mar. 2012 07:01:16. Disponível em: <[http://blogs.estadao.com.br/publicos/brasil-ocupa-59%C2%BA-lugar-em-ranking-de-governo-eletronico-diz-onu/?doing\\_wp\\_cron=1361669139.4957449436187744140625](http://blogs.estadao.com.br/publicos/brasil-ocupa-59%C2%BA-lugar-em-ranking-de-governo-eletronico-diz-onu/?doing_wp_cron=1361669139.4957449436187744140625)>. Acesso em 17 jan. 2013.

GOMES, W. A. Democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras-estudos midiáticos**, v. 7, n.3, p. 214-222, 2005.

HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública – Investigações Quanto a uma Categoria da Sociedade Burguesa**. Tradução Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action**. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1996.

KOK, C.; RYAN, S.; PRYBUTOK, V. Creating value through managing knowledge in an e-government to constituency (G2C) environment. **The Journal of Computer Information Systems**, v. 45, n. 4, p. 32-41, jul. 2005.

MACIEL, C.; CAPPELLI, C.; SLAVIERO, C. Participação Popular e Tecnologias: Experiências e Desafio. In: SALGADO, A. C., MOTTA, C. L. R. da; SANTORO, F. M. (Orgs.). **Grandes desafios da computação no Brasil**: relatos do 3º seminário. 1. ed. Porto Alegre: SBC, 2015. p. 252-272.

MACIEL, C.; NOGUEIRA, J. L. T.; GARCIA, A. C. B. g-Quality: um método para avaliação da qualidade dos sítios de e-Gov. **VIII Escola de Informática do SBC-centro-oeste, Cuiabá**. Sucesu-MT. PAK Multimídia, Cuiabá, 2005. Disponível em: <[http://www.addlabs.uff.br/Novo\\_Site\\_ADDLabs/images/documentos/publicacoes/trabalhos\\_anais\\_congresso/2005/tutorial\\_e-gov.pdf](http://www.addlabs.uff.br/Novo_Site_ADDLabs/images/documentos/publicacoes/trabalhos_anais_congresso/2005/tutorial_e-gov.pdf)>. Acesso em: jan. 2016.

MACIEL, C. **Um método para mensurar o grau de Maturidade da Tomada de Decisão e-Democrática**. 2008. 230f. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Computação)- UFF, Niterói-RJ-Brasil, 2008.

REZENDE, D. A.; ABREU A. F. **Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação empresariais: o papel estratégico da informação e dos sistemas de informação nas empresas**. São Paulo: Atlas, 2001. 311p.

ROVER, A. J.; MEZZARROBA, O.; SANTOS, P. M.; BERNARDES, M. B.; GOTA, M. M. M.; MEZZARROBA, M. **Métrica de Avaliação dos Sítios e Portais Corporativos dos Tribunais de Contas Brasileiros**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012. 243p.

SANTOS, Paloma Maria. **Modelagem de processos para disseminação de conhecimento eletrônico via TV Digital**. 2011. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão do Conhecimento)- Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <[http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/paloma\\_maria\\_santos.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/paloma_maria_santos.pdf)>. Acesso em: jan. 2013.

SILVA, S. P. da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. xi, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

#### Legislação:

BRASIL. **Diretrizes Gerais para o Governo Eletrônico**. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>>. Acesso em: jan. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: jan. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acesso em: jan. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Padrões Web em Governo Eletrônico e-PWG: Guia de Administração**. Brasília: MP, SLTI, 2011b. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/padroes-brasil-e-gov>>. Acesso em: jan. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: jan. 2013.

MATO GROSSO. **Carta do Presidente**. 2008b. Disponível em: <>. Acesso em: jan. 2013.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Plano Estratégico – Gestão 2006-2007**. TCE-MT. Cuiabá: Central de Texto, 2006. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/publicacao?categoria=2>>. Acesso em: jan. 2013.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Plano Estratégico – Gestão 2008-2009**. TCE-MT. Cuiabá: Central de Texto, 2008a. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/publicacao?categoria=2>>. Acesso em: jan. 2013.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Plano Estratégico – Gestão 2009-2010**. TCE-MT. Cuiabá: Central de Texto, 2009. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/publicacao?categoria=2>>. Acesso em: jan. 2013.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Plano Estratégico – Gestão 2010-2011**. TCE-MT. Cuiabá: Central de Texto, 2010. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/publicacao?categoria=2>>. Acesso em: jan. 2013.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Plano Estratégico – Gestão 2012-2013**. TCE-MT. Cuiabá: Central de Texto, 2012. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/publicacao?categoria=2>>. Acesso em: jan. 2013.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Plano estratégico – Gestão 2012-2017**. TCE-MT. Cuiabá: Central de Texto, 2011. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/publicacao?categoria=2>>. Acesso em: jan. 2013.

# A aposentadoria por invalidez permanente do servidor público e a proposta da reforma previdenciária

## *Permanent disability retirement and the proposal of social security reform*

**Bruno Sá Freire Martins**  
**Marco Aurelio Queiroz de Souza**



**Bruno Sá Freire Martins**  
brunosafreiremartins@hotmail.com

Servidor público do Estado de Mato Grosso; advogado; consultor jurídico da Aneprem; pós-graduado em Direito Público e em Direito Previdenciário; professor da LacConcursos e de pós-graduação na Universidade Federal de Mato Grosso, no Instituto de Capacitação e Pós-graduação (Icap-MT), no Instituto Nacional de Formação Continuada (Infoc-SP), no curso de Regime Próprio de Previdência Social do Complexo Educacional Damásio de Jesus (SP); presidente da Comissão de Regime Próprio de Previdência Social do Instituto dos Advogados Previdenciários – Conselho Federal (IAPE).

### Resumo

O presente artigo aborda alguns aspectos legais da aposentadoria por invalidez permanente do servidor público. O estudo é embasado no benefício concedido ao servidor que for considerado incapaz para o trabalho, fazendo uma breve explanação do conceito e a evolução histórica, desde sua origem no Brasil. Destaca as atuais regras contidas nas Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 70/2012. O estudo traz ainda as alterações que incidirão sobre esse benefício, caso a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016 seja aprovada, principalmente no que concerne ao valor dos proventos e ao condicionamento à impossibilidade de readaptação. A nova regra estabelecida pela PEC nº 287/2016 representa um retrocesso social, pois o servidor, além de penalizado por estar acometido de incapacidade permanente, poderá, ainda, sofrer maior redução nos seus proventos.

### Palavras-chaves

Aposentadoria por invalidez. Regime Próprio de Previdência Social. Evolução histórica. Doenças especificadas em Lei. Cálculo do benefício. Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016.

### Abstract

*The present article focuses some legal aspects of the permanent disability retirement to the public servant. The study is based on the benefit granted to the server that is considered incapable of work, making a brief explanation of the concept and the historical evolution since its origin in Brazil. Highlights the current rules contained in the Constitutional Amendment nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 70/2012. The study also includes the changes that will affect this benefit, if the Proposal for Constitutional Amendment nº 287/2016 is approved, mainly regarding the value of the proceeds and the conditioning to the impossibility of readaptation. The new rule established by the Proposal for Constitutional Amendment nº 287/2016 represents a social regression, once that the servant besides being penalized for being affected by a permanent disability may also entail a reduction in the proceeds.*

### Keywords

*Disability retirement. Regime of Social Security. Historic evolution. Diseases Specified in Law. Benefit calculation. Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016.*

## 1. Introdução

A Proposta de Emenda Constitucional 287/16, enviada ao Congresso Nacional no início do mês de dezembro de 2016, altera várias regras referentes aos benefícios da Previdência Social. As mudanças incidirão tanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quanto no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).<sup>1</sup>

A justificativa para a apresentação dessa proposta se baseia no fato de a seguridade social ter se tornado insubsistente financeiramente, devendo ser tomadas medidas para a garantia de sua sustentabilidade por meio das regras apresentadas.

Entre as mudanças apresentadas na proposta está a aposentadoria por invalidez permanente, que sofrerá modificações significativas com a reforma da Previdência proposta pelo governo federal.

Uma das primeiras modificações constantes na proposta foi a constitucionalização do novo ponto

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichaDetramitacao?idProposicao=2119881>> Acesso em: 16 mar. 2017.

de vista de readaptação, o que contraria o disposto na Constituição, em razão de que a readaptação não pode ser considerada como uma forma de provimento de cargo de natureza definitiva, já que a investidura em cargo público pressupõe aprovação em concurso, nos termos do inciso II do artigo 37 da Constituição Federal/88.

Outra modificação é a alteração na forma dos cálculos dos proventos de aposentadoria. Hoje o servidor que ingressou no serviço público até o dia 31 de dezembro de 2003, em razão da Emenda nº 70/2016, que incluiu o artigo 6A na Emenda nº 41/2012, terá como base o cálculo dos proventos integrais ou proporcionais sobre o valor da última remuneração. Para aqueles servidores que ingressaram no serviço após 31/12/2003, o cálculo da aposentadoria por invalidez permanente decorrente de acidente em serviços, moléstia profissional ou doença grave contagiosa ou incurável continuará sendo feito com base em 100% (cem por cento) da média aritmética simples dos 80% (oitenta por cento) das maiores remunerações de contribuições previdenciárias, nos termos da Lei nº 10.887/2004.

Caso a proposta seja aprovada, os cálculos dos proventos para a aposentadoria terão como base a média das contribuições previdenciárias, sendo de no mínimo 51% e acrescidos em 1% por cada ano de contribuição. Para que o servidor possa receber 100%, será preciso que a incapacidade ocorra após 49 (quarenta e nove) anos de contribuição previdenciária, e, ocorrendo a incapacidade por acidente de trabalho, os proventos corresponderão a 100% (cem por cento) da média das remunerações utilizadas como base para as contribuições previdenciárias.

Outro ponto é que a PEC nº 287/2016 está desconsiderando a moléstia profissional ou a doença grave, contagiosa ou incurável, cuja previsão está contida na lei em vigor.

## 2. Conceito de Aposentadoria por Invalidez

Segundo Inácio Magalhães Filho (2014, p. 113), a aposentadoria por invalidez “decorre da incapacidade definitiva do servidor para o exercício diário de suas obrigações”. Vê-se que o risco protegido é a incapacidade laboral.

Miguel Horvath Júnior (2014, p. 303) define incapacidade laboral como sendo “qualquer redução ou falta (resultante de uma “deficiência” ou “disfunção”) da capacidade para realizar uma atividade de uma maneira considerada normal para o ser humano, ou que esteja dentro do espectro

considerado normal”.

No texto constitucional vigente, a aposentadoria por invalidez está disposta no artigo 40, § 1<sup>a</sup>, I, que prevê que o servidor será aposentado por invalidez permanente com proventos calculados pela média aritmética contributiva, quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e com proventos **proporcionais** pela média contributiva, nos demais casos.<sup>2</sup>

Para a aposentadoria por invalidez permanente, decorrente de enfermidade que deixa o servidor inválido para o trabalho e que não esteja tipificada como acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, o servidor terá direito ao benefício com proventos proporcionais ao tempo de contribuição previdenciária. Nesses casos, a junta médica tem que descrever a doença e a consequente perda de condição laboral do servidor.

Na oportunidade decorrente de acidente de serviço, a comprovação do dano sofrido em virtude das tarefas profissionais deve vir revestida com provas convincentes da causa entre o acidente e o estado de saúde do servidor, não podendo haver margem para dúvidas.

A aposentadoria decorrente de moléstia profissional se origina das condições do trabalho executado pelo servidor. Se ficar comprovado por junta médica que a doença é advinda de complicações decorrentes do trabalho executado, a aposentadoria será concedida.

Já a aposentadoria por invalidez decorrente de doença grave, contagiosa ou incurável, segundo Magalhães Filho (2014, p. 120), tem:

Natureza dúplice, uma objetiva e outra subjetiva. A conotação objetiva decorre de expressa determinação legal, porquanto é a própria lei que estabelece rol de enfermidades que possibilitam a aposentadoria. A face subjetiva, a seu turno, está presente na necessidade de a junta médica oficial apontar que a doença de que padece o servidor, além de especificada em lei, torna-o, ainda, inválido para o trabalho.

A Constituição Federal remete a legislação infraconstitucional ao rol legal de doenças para a concessão do benefício, e, para a concessão do benefício ao servidor, a doença grave, contagiosa ou incurável será aquela estabelecida em lei.



**Marco Aurelio Queiroz de Souza**

*aurelio@tce.mt.gov.br*

Servidor público do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Mestrando em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), pós-graduado em “Análise de Sistema” pela Fundação Armando Alves Penteado (FAAP-SP), “Direito Público” pela Universidade de Cuiabá (Unic-MT) e Direito e Controle Externo na Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), graduado em Processamento de Dados pela Universidade de Taubaté (Unital-SP) e em Direito pela Universidade de Cuiabá (Unic-MT); professor de Pós-Graduação do Instituto Nacional de Formação Continuada (Infoc-SP); membro do Conselho de Previdência da Mato Grosso Previdência (MTPrev).

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2016.

### 3. Evolução Histórica da Aposentadoria por Invalidez

Para melhor entendimento a respeito da aposentadoria por invalidez, mister se faz a análise de sua evolução histórica no Brasil. O objetivo de analisar o momento histórico em que a aposentadoria por invalidez esteve em evidência é buscar maior entendimento sobre o avanço desse instituto.

A Constituição de 1891, em seu artigo 75, foi a primeira a se referir expressamente ao termo “aposentadoria”, assegurando socorros públicos em caso de invalidez nos serviços prestados à nação, ou seja, o direito à inativação era somente aos funcionários públicos. As outras categorias de trabalhadores não foram contempladas.<sup>3</sup>

Em seguida, no ano de 1892, foram instituídas a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal da Marinha, tendo em conta que já estava vigorando o regime republicano, sob forte influência de cafeicultores e militares.

Pode-se dizer que a previdência social foi instituída no Brasil com a Lei Eloy Chaves – Decreto Legislativo nº 4.682/1923, a qual criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias, em que eram contemplados os benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária, pensão por morte e o benefício de assistência médica, sendo todos custeados por contribuições pelos Estado, empregadores e trabalhadores.

A Constituição Federal de 1934, em seu artigo 121, trouxe nova sistemática para o Seguro Social, em especial no tocante ao custeio:

**Art. 121.** A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e

os interesses econômicos do País.

§ 1º A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

[...]

**h)** assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, **da invalidez**, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte. (grifo nosso)<sup>4</sup>

Traz ainda em seu artigo 170, 4º, que “a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará a aposentadoria ou reforma, que, nesse caso, se contar o funcionário com mais de trinta anos de serviço público efetivo, nos termos da lei, será concedida com os vencimentos integrais”.

O item 5º do mesmo dispositivo impõe que o prazo para a concessão em caso de invalidez poderá ser excepcionalmente reduzido quando a lei assim determinar.

Já a Constituição de 1937 pouco evoluiu no tocante aos direitos sociais, mantendo em seu artigo 156, “e”, a disposição contida na Constituição anterior.<sup>5</sup>

A Constituição de 1946 não trouxe muitas inovações no plano previdenciário, a não ser no uso da expressão “previdência social” em vez de “seguro social”. Manteve em seu artigo 191, I, a aposentadoria por invalidez.<sup>6</sup>

O mesmo ocorreu com a Constitui-

ção de 1967, mantendo a aposentadoria por invalidez mediante a contribuição da União, do empregador e do empregado.<sup>7</sup>

Por fim, promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição Federal, conhecida como constituição do Bem-Estar Social, marca o retorno de um estado democrático de direito em nosso país, tendo contemplado vários direitos e garantias fundamentais aos cidadãos.

No tocante à aposentadoria por invalidez permanente, a Constituição Federal traz em seu texto original, de 5 de outubro de 1988, que:

**Art. 40.** O servidor será aposentado:

**I** – por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

[...].<sup>8</sup>

Desde sua promulgação, já foram aprovadas algumas emendas constitucionais com mudanças na previdência social para o servidor público. Dentre elas, as mais importantes foram a EC nº 20/1998, EC nº 41/2003, EC nº 47/2005 e EC nº 70/2012. Porém, no tocante à aposentadoria por invalidez permanente, somente a EC nº 47/2005 não fez nenhuma referência.

A primeira emenda constitucional a abordar o tema ‘aposentadoria por invalidez permanente’ foi a de nº 20/1998, que trouxe novas regras da previdência aos servidores públicos. Vejamos:

**Art. 40.** Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contribu-

3 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

4 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

5 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

6 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

7 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

8 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

tivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

[...]

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.<sup>9</sup>

Durante a vigência das regras da Emenda Constitucional nº 20/1998, os proventos da aposentadoria por invalidez permanente eram calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria. A revisão dos proventos dar-se-ia na mesma proporção e na mesma data em que se modificasse a remuneração dos servidores ativos, aplicando-se a paridade de valores entre o benefício e a remuneração.

A Emenda Constitucional nº 41/2003 alterou a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria por invalidez permanente. Modificou o parágrafo 3º e acrescentou, ainda, o parágrafo 17, *in verbis*:

**Art. 40.** Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro

e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

[...]

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

§ 17 Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.<sup>10</sup>

A emenda determinava que, para o cálculo de aposentadoria por invalidez permanente, dever-se-ia aplicar o disposto nos §§ 3º e 17 do artigo 40. Para as aposentadorias por invalidez permanente decorrentes de acidentes em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, os proventos seriam calculados pela média aritmética das contribuições previdenciárias, limitados à remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria. São ditos integrais por corresponderem a 100% (cem por cento) do valor da média das 80% (oitenta por cento) maiores remunerações de contribuições previdenciárias.

Nos demais casos de incapacidade, os proventos são proporcionais pela média contributiva. São considerados proporcionais por terem uma incidência inferior a 100% (cem por cento) sobre a base de cálculo.

Nesse período, a revisão pela paridade foi substituída pela garantia de reajusta-

mento dos benefícios, ou seja, o repasse automático dos aumentos concedidos para os servidores ativos deixou de ser referência de reajustamento das aposentadorias. A emenda somente assegurou a aplicação da legislação anterior para aqueles servidores que tinham cumprido os requisitos para a aposentação até a data em que entrou em vigor, ou seja, até 31/12/2003.

Em seguida, a Lei nº 10.887/2004 regulamentou as disposições contidas na Emenda Constitucional nº 41/2003, regulamentando a forma de cálculo dos benefícios. A aplicação do cálculo pela média prevista no artigo 1º da referida lei implicou perdas financeiras.

A título de cálculo, esse sistema leva em consideração as contribuições previdenciárias pelo servidor nos regimes previdenciários a que esteve vinculado, seja o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ou o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que correspondente a 80% (oitenta por cento) das maiores remunerações, no período contributivo a partir de julho de 1994 ou desde o início da contribuição previdenciária, não havendo para a aposentadoria por invalidez nenhuma regra de transição para amenizar os efeitos da Emenda Constitucional nº 41/2003.<sup>11</sup>

Logo, mesmo que o servidor tivesse ingressado antes da Emenda Constitucional nº 20/1998, ao se aposentar por invalidez teria seu benefício calculado nos termos da Emenda Constitucional nº 41/2003, exceto quando o início da doença incapacitante houvesse ocorrido antes de 31/12/2003.

Com isso, a Emenda Constitucional nº 70/2012 criou uma regra de transição. O dispositivo que o fez foi o artigo 6A:

**Art. 6A.** O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Cons-

<sup>9</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de novembro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

<sup>10</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

<sup>11</sup> BRASIL. Lei nº 10.887/2004, de 18 de junho de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

titucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

**Parágrafo único.** Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores.<sup>12</sup>

A regra visa assegurar a integralidade e a paridade para os servidores que se aposentarem por invalidez permanente, porém só abrange quem ingressou no serviço público até 31 de dezembro de 2003. Aqueles que ingressaram após 31 de dezembro e se aposentaram por invalidez permanente terão seus proventos calculados pela média aritmética das contribuições previdenciárias.

Pode-se dizer que as reformas previdenciárias promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003 e 70/2012 mantiveram aos servidores aposentados por invalidez permanente decorrente de acidentes em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, o direito aos “proventos integrais”. No entanto, a Emenda Constitucional nº 41/2003, apesar de não ter afastado o direito aos proventos “ditos integrais” por corresponderem a 100% (cem por cento) do valor da média contributiva, afastou a integralidade dos proventos em relação à remuneração do servidor.

Entretanto, em dezembro de 2016, o governo federal apresentou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016, a qual traz algumas reformas no artigo 40, § 1º, I, no tocante aos cálculos dos proventos do

benefício por invalidez, bem como a concessão passa a ser condicionada à impossibilidade de readaptação, ou seja, toda e qualquer causa de incapacidade permanente implica análise de readaptação do servidor. A aposentadoria por invalidez permanente somente ocorrerá quando não houver possibilidade de exercer qualquer trabalho.<sup>13</sup>

#### 4. Avaliação Pericial da Aposentadoria por Invalidez

Conforme mencionado, a invalidez ocorre quando o servidor for acometido de doença que o impossibilite para o desempenho das atribuições do cargo.

A avaliação pericial é imprescindível nos processos de aposentadoria por invalidez. Inicia-se com a identificação do servidor, seu local de trabalho, sua função e as atividades desenvolvidas. É feita entrevista completa, acompanhada de exame físico onde será verificada a manifestação da doença, sendo importante que os dados registrados sejam objetivos e concisos.

Dentro do critério de avaliação da incapacidade, deverá ser considerado o agravamento da doença, de forma que a continuação do trabalho possa acarretar limitações às atividades da vida diária e/ou laborais.

A invalidez pode ser considerada de caráter temporário ou total e permanente. É temporária quando há possibilidade de recuperação após tratamento. Para esses casos, o servidor deve passar de tempos em tempos por nova inspeção médica e, em sendo declarado por junta médica que o servidor pode retornar as atividades, opera-se a reversão, desde que o servidor não tenha aposentado compulsoriamente.<sup>14</sup>

Já a invalidez total e permanente constata-se quando o servidor for considerado incapaz e insusceptível de reabili-

tação para o exercício do cargo ou função na qual se encontra investido ou de outro com ele compatível. Se o servidor não tiver condições de saúde para execução de suas atividades no cargo ou função ou em outro compatível, acarretará a aposentadoria, por tornar-se incapaz de prover a sua subsistência.

A inativação deve ser declarada por junta médica oficial, que deve comprovar, de forma inequívoca, o vínculo entre as atividades exercidas pelo servidor e a incapacidade laboral.

Cabe ressaltar que a conclusão do exame pericial deverá ser o mais rápido possível, sendo permitido diagnóstico nosológico, a fim de não retardar o pagamento da licença ou benefício ao servidor.

#### 5. Doenças Especificadas em Lei

A aposentadoria por invalidez permanente com proventos integrais só será possível, além das hipóteses de acidente do trabalho e doença profissional, caso a doença estiver prevista em lei.

Cada ente federativo estabelece o rol de doenças graves, contagiosas ou incuráveis que são suscetíveis para a concessão do benefício de aposentadoria por invalidez permanente com proventos integrais, mas em tese acabam reproduzindo o rol da Lei Federal nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Antes, muito se discutia sobre a taxatividade ou não do rol de doenças estabelecidas em leis para fundamentar a aposentadoria por invalidez permanente com proventos integrais, pois algumas interpretações conferidas para a concessão de citada aposentadoria seguiam o entendimento de que as doenças poderiam ser exemplificativas ante a impossibilidade de a legislação elencar todas as situações que são consideradas incapacitantes. Muitas questões versavam sobre a necessidade de expressa previsão em lei sob o argumento de que o rol de doenças elencadas nas leis geralmente estava desatualizado em razão dos avanços da medicina.

<sup>12</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 70/2012, de 29 de março de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

<sup>14</sup> MAGALHÃES FILHO, Inácio. *Op. cit.*, p. 118.

Sob o argumento de legalidade e o princípio da isonomia, sobrava para o Poder Judiciário a realização da integração da norma com a realidade, verificando cada caso concreto.

Em face da polêmica que surgiu em relação a essa taxatividade, o Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso extraordinário proposto pelo Estado de Mato Grosso, onde foi reconhecida a repercussão geral, decidiu que o direito à aposentadoria por invalidez permanente com proventos integrais pressupõe que a doença esteja especificada em lei de modo taxativo. De acordo com a Suprema Corte, somente à ciência médica incumbe qualificar a doença como incurável, contagiosa ou grave. Ao julgador cabe apenas solucionar a causa atendendo aos fins a que se dirige a norma diante de cada caso concreto.

Nessa ação, o Estado de Mato Grosso questiona o acórdão do Tribunal de Justiça ao assentar que uma servidora teria direito à aposentadoria por invalidez permanente com proventos integrais em razão de ser portadora de doença grave e incurável não especificada em lei. O TJMT reconheceu que o rol de doenças elencadas na Lei Complementar nº 4/1990 (estadual) é meramente exemplificativo, ao passo que o Estado alegava a violação do artigo 40 da Constituição Federal. O relator, ministro Teori Zavaski, votou pelo provimento do recurso sob o entendimento de que as doenças graves, contagiosas ou incuráveis causadoras de invalidez devem ser especificadas em lei. Confira o RE nº 656860:

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ COM PROVENTOS INTEGRAIS. ART. 40, § 1º, I, DA CF. SUBMISSÃO AO DISPOSTO EM LEI ORDINÁRIA. 1.** O art. 40, § 1º, I, da Constituição Federal assegura aos servidores públicos abrangidos pelo regime de previdência nele estabelecido o direito a aposentadoria por invalidez com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. O benefício será devido com proventos integrais quando a invalidez for decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, “na

forma da lei”. 2. Pertence, portanto, ao domínio normativo ordinário a definição das doenças e moléstias que ensejam aposentadoria por invalidez com proventos integrais, cujo rol, segundo a jurisprudência assentada pelo STF, tem natureza taxativa. 3. Recurso extraordinário a que se dá provimento. (RE 656860, Relator(a): Min. Teori Zavaski, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2014, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral – Mérito DJe-181. Divulg. 17-09-2014 Public. 18-09-2014).<sup>15</sup>

A partir dessa decisão o Supremo Tribunal Federal não deixou espaço para os demais órgãos do Poder Judiciário deferirem aposentadoria por invalidez permanente, com proventos integrais, para os servidores que não têm doenças especificadas em lei.

Em que pese ela não coadunar com a realidade constitucional hoje vivida e que pode ser facilmente identificada pela análise comparativa entre a redação do inciso I do artigo 40 vigente em razão da Emenda Constitucional nº 20/98 e posteriormente o introduzido pela Emenda Constitucional nº 41/03.

No primeiro restou estabelecido que as doenças graves, contagiosas ou incuráveis seriam aquelas previstas na lei. Enquanto que o segundo estabeleceu que a aposentadoria por invalidez seria estabelecida na forma da lei.

Portanto, a primeira redação estava diretamente ligada às doenças, enquanto a segunda se referia ao benefício como um todo, motivo pelo qual jamais poderia alicerçar o entendimento levado a efeito pelo Supremo Tribunal Federal.

## 6. A PEC nº 287/16 e a Aposentadoria por Invalidez

A pretensão de alteração para a aposentadoria por invalidez permanente trazida pela PEC nº 287/16 ao servidor

público traz como uma das modificações que a incapacidade laboral só será permitida quando não for passível de readaptação, assim descrito: “por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação”<sup>16</sup>.

A nova redação, ao estabelecer a incapacidade permanente para o trabalho como causa da aposentadoria por invalidez, implica mudança radical no benefício, à medida que, até então, sua concessão pressupõe a incapacidade para as atribuições do cargo ou de outro compatível.

E, com o advento, passará a pressupor a incapacidade para o trabalho, expressão genérica que alcança todas as atividades laborais, independentemente de compatibilidade com as atribuições do cargo para o qual o servidor prestou concurso público.

Portanto, em que pese a investidura em cargo público de provimento efetivo sem a respectiva aprovação em concurso público constituir-se em ato inconstitucional, conforme se depreende do teor da Súmula 685 do Supremo Tribunal Federal, a possibilidade de ocorrência autorizará o indeferimento do pedido de aposentadoria por invalidez.

Não bastasse a possibilidade de negativa ante a probabilidade de exercício de cargo público incompatível com aquele para o cargo que o servidor prestou concurso, o benefício também poderá vir a ser indeferido quando restar provada a existência de capacidade laboral para atuar na iniciativa privada, ainda que a atividade sequer figure no rol de atribuições previstas para cargos públicos.

Tudo isso em razão da generalidade da palavra “trabalho”.

Talvez por isso, o novo conceito de readaptação exija apenas o respeito à habilitação e nível de escolaridade do cargo em que o servidor será readaptado e imponha a manutenção da remuneração do cargo

<sup>15</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 656860. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761542>. Acesso em: 23 mar. 2017.

<sup>16</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>. Acesso em: 27 mar. 2017.



de origem do servidor, o que significa que se permite a readaptação para o exercício de cargo com remuneração superior ou inferior àquela recebida pelo servidor readaptado.

Portanto, em sendo aprovada a proposta, o servidor incapacitado passará por processo de readaptação, ou seja, o servidor poderá ser reaproveitado em outra função compatível com sua limitação, desde que respeitados a habilitação e o nível de escolaridade que foram exigidos para o cargo ao qual foi investido e mantida a remuneração do cargo de origem.

Verifica-se que a proposta está adequada ao Regime Próprio as mesmas regras impostas ao Regime Geral, pois pressupõe que, ao aposentar por invalidez, o servidor, caso seja atestada a incapacidade permanente, não poderá exercer nenhuma outra atividade remunerada. Para a concessão do benefício é necessário que não haja mais capacidade para nenhum trabalho e não só para as atividades compatíveis com a função exercida pelo servidor.

É certo que essa proposta encontrará vários obstáculos, pois, para o Regime Próprio, ao se analisar a incapacidade para o trabalho, a readaptação deverá observar as atribuições e o nível de escolaridade do cargo para o qual o servidor prestou concurso, conforme já mencionado. Não sendo observada a compatibilidade, ficará configurado o desvio de função, pois serão impostas ao servidor atribuições

diversas daquelas que correspondem ao cargo investido em concurso.

A Súmula Vinculante 43 do Supremo Tribunal Federal declara que é “inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual fora anteriormente investido”<sup>17</sup>.

É cediço que o preenchimento de cargo de natureza, grau de complexidade e remuneração diversa daquele no qual o servidor fora originalmente investido, representa afronta à exigência de ingresso por concurso público.

Resta patente que, ao investir o servidor em cargo diverso daquele para o qual prestou concurso, estará configurada a ofensa ao princípio da igualdade, pois, ao prestar o concurso público, o servidor disputa a vaga em condições idênticas aos outros concorrentes. Não poderá ocorrer a transposição do servidor de uma categoria para outra sem prévia aprovação em concurso público, posto consubstanciar modalidade de provimento derivado, o qual foi fulminado pelo Supremo Tribu-

nal Federal, que, segundo entendimento, é inconstitucional por se tratar de sinônimo de ascensão, *in verbis*:

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CARGO PÚBLICO. PROVIMENTO DERIVADO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. ART. 41, § 3º DA LEI MAIOR. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS Nº 282 E Nº 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SÚMULA VINCULANTE 43. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. Cristalizada a jurisprudência desta Suprema Corte, a teor das Súmulas nº 282 e nº 356/STF: “Inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada”, bem como “O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento”. 2. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Aplicação da Súmula Vinculante 43: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”. 3. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 4. Agravo regimental conhecido e não provido. (RE 632869 AgR, Relator(a): Min. Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 07/02/2017, Processo Eletrônico DJe-033 Divulg. 17-02-2017. Public. 20-02-2017)<sup>18</sup>

<sup>17</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 43. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=43\\_NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=43_NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes)>. Acesso em: 24 mar. 2017.

<sup>18</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 632869, 1ª Turma. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761542>>. Acesso em: 3 abr. 2017.

Assim, só será admitida a readaptação caso ocorra compatibilidade entre cargos, até porque não há no ordenamento jurídico aposentadoria por invalidez em cargo diverso. A readaptação será de natureza temporária, não podendo jamais ensejar investidura definitiva.

Outro ponto a ser observado na proposta é que não há regras de transição para os servidores que estejam atuando na Administração Pública. Ao ser promulgada, os novos requisitos e a nova regra de cálculo dos proventos valerão para todos os servidores que se encontram exercendo cargos públicos.

### 6.1 Cálculo de benefícios segundo a PEC nº 287/16

A alteração nos cálculos dos proventos trazida pela PEC nº 287/16 encontra-se assim lavrada:

#### Art. 40 –

[...]

§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao limite mínimo ou superiores ao limite máximo estabelecidos para o regime geral de previdência social.

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, corresponderão: I – para a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho e a aposentadoria voluntária, a 51% (cinquenta e um por cento) da média das remunerações e dos salários de contribuição utilizados como base para as contribuições, apurada na forma da lei, acrescidos de 1 (um) ponto percentual, para cada ano de contribuição considerado na concessão da aposentadoria, aos regimes de previdência de que tratam este artigo e os art. 42, art. 142 e art. 201, até o limite de 100% (cem por cento) da média;<sup>19</sup>

A PEC traz o nivelamento das aposentadorias no Regime Próprio ao teto

do Regime Geral, trazendo como base a média contributiva e será proporcional ao tempo de contribuição.

A média das contribuições previdenciárias vertidas ao Regime Próprio não será o valor exatamente pago ao servidor aposentado, sendo de no mínimo 51% acrescido de 1% a cada ano de contribuição considerado para obtenção do benefício.

Para que se possa obter 100% da média, será necessário que o servidor trabalhe e recolha contribuições durante 49 anos, o que foge ao bom senso. Caso o servidor atinja a idade mínima de 65 anos, irá se aposentar com um valor, consideravelmente, reduzido, se não possuir 49 anos de contribuição.

Esse percentual somente será afastado em caso de incapacidade decorrente de acidente de trabalho, incidindo o percentual de 100% sobre a média das contribuições previdenciárias, não estando mais prevista a condição de doença grave ou moléstia profissional, sendo essa ausência uma ofensa ao direito à saúde do servidor. Se a doença ocupacional se origina por falha da Administração Pública em não prover ao servidor os meios adequados para a sua prevenção, torna-se evidente que o ente da federação é responsável pelo dano gerado, devendo compensar com o pagamento integral da aposentadoria, tal como nos casos de acidente de trabalho.

Outro fato a ser observado se refere ao afastamento dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade dos proventos na aposentadoria por invalidez, o que contraria o inciso IV, § 4º, artigo 60 da Constituição Federal.

A proposta apresentada colide frontalmente com o objetivo constitucional de promover o bem de todos os inseridos na categoria de direitos fundamentais. Há uma convergência de objetivos, pois o princípio de dignidade da pessoa humana concede ao indivíduo condições dignas de vida, principalmente em caso de aposentadoria por invalidez quando o servidor se encontra impossibilitado de trabalhar, necessitando de maiores cuidados com a saúde e manutenção de sua subsistência.

O servidor aposentado por invalidez tem, na maioria das vezes, aumento em suas despesas mensais em razão de tratamento médico, sendo seu custo muito maior do que o servidor ativo.

Reduzir o valor do benefício em momento que o servidor não consegue assegurar a sua subsistência com o próprio trabalho não coaduna com a própria finalidade do seguro social, que é a cobertura dos riscos previdenciários.

Se a Constituição Federal garante ao servidor a proteção à saúde e garantia de uma velhice digna, a inobservância desse aspecto fere de forma evidente o princípio da dignidade da pessoa humana.

Até o presente momento a PEC nº 287/16 recebeu mais de 150 (cento e cinquenta) emendas ao texto da reforma da Previdência para serem analisadas. A maior parte dessas emendas está relacionada aos benefícios assistenciais, professores, policiais e servidores públicos.

Uma das alterações apresentadas na PEC nº 287/2016 se refere à exclusão ou não dos servidores estaduais e municipais do texto da reforma, categorias estas que, quando da elaboração da proposta, estavam incluídas.

A princípio, o presidente Michel Temer anunciou a retirada dos servidores estaduais e municipais, divulgando que a reforma atingiria somente os servidores federais e trabalhadores do setor privado. O intuito da retirada era facilitar a aprovação da proposta no Congresso Nacional, pois a exclusão retiraria a pressão que os parlamentares estavam sofrendo para votar contra a reforma.<sup>20</sup>

Depois da discussão que se formou em razão desse assunto, o governo decidiu que essa mudança não seria viável do ponto de vista jurídico, pois a exclusão desses servidores seria objeto de questionamento na Justiça.

Diante desse impasse, o governo federal colocará no texto da reforma da Previdência um artigo concedendo o

<sup>19</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

<sup>20</sup> AGÊNCIA BRASIL. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-03/temer-retira-servidores-estaduais-da-proposta-de-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

prazo de 6 (seis) meses para que os estados e municípios elaborem regras próprias para os regimes previdenciários de seus servidores<sup>21</sup>

Caso essas reformas estaduais e municipais não forem aprovadas dentro do prazo estabelecido, que será contado a partir do momento em que for promulgada a emenda, passará a valer o texto que for aprovado pelo Congresso Nacional.

A partir desse momento, cabe a cada estado e município fazer, dentro do prazo estabelecido, a própria reforma previdenciária. Do contrário, será aplicada a regra nacional.

## 7. Conclusão

Numa breve análise, verificou-se que a aposentadoria por invalidez permanente no Regime Próprio de Previdência Social ganhou certa evidência no cenário da Previdência Social.

Desde a promulgação da Constituição Federal, várias reformas foram feitas, desde regras para concessão quanto formas de cálculos e reajustamento do benefício por invalidez.

Para a concessão da aposentadoria por invalidez permanente, o servidor deve ser considerado incapaz e insusceptível para o exercício de atividade laborativa que lhe garanta a subsistência.

Como visto, em regra o benefício por invalidez é concedido com proventos integrais ou proporcionais calculados pela média aritmética das contribuições previdenciárias, observando as regras de transição dispostas na Emenda Constitucional nº 70/2012. Porém, caso a PEC nº 287/2016 seja aprovada, novo conceito e regras serão aplicados para a concessão desse benefício.

O novo ponto de vista de readaptação proposto na PEC acarretará conflito entre as normas constitucionais consistentes na investidura em cargo público sem o devido concurso. A inobservância do princípio da legalidade por parte da

Administração Pública afronta o princípio da unidade da Constituição, uma vez que contradiz com as normas constitucionais dispostas no artigo 37, II, da Carta Magna.

As novas regras de cálculo no valor também irão afrontar a Constituição no que se refere aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade dos proventos na aposentadoria por invalidez, o que

contraria o inciso IV, § 4º, artigo 60 da Constituição Federal.

A proposta apresentada colide frontalmente com o objetivo constitucional de promover o bem de todos os inseridos na categoria de direitos fundamentais. Reduzir o valor dos proventos não se coaduna com a própria finalidade do seguro social, que é a cobertura dos riscos previdenciários. ★

### Referências

#### Livros

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 10. ed. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2014.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Direito Previdenciário e Administrativo no Serviço Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

#### Legislação

AGÊNCIA BRASIL. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-03/temer-retira-servidores-estaduais-da-proposta-de-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de novembro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 70/2012, de 29 de março de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.887/2004, de 18 de junho de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761542>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

<sup>21</sup> Idem. Acesso em: 28 mar. 2017.

# A reforma administrativa que queremos

## *The administrative reform we want*

Rafael Rodrigues Soares

### Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a reforma administrativa sob a ótica do servidor público, sobretudo dos servidores de unidades menores, onde encontram desde a limitação técnica, quanto a limitação estrutural na prestação de serviço público. Para tanto, a busca pela eficiência na administração pública passa pela qualificação do servidor efetivo e a diminuição dos cargos em comissão.

### Palavras-chave

Reforma administrativa. Qualificação. Eficiência.

### Abstract

*The present article aims to analyze the administrative reform from the perspective of the public servant, especially of the servers of smaller units, where they find from the technical limitation as well as the structural limitation in the provision of the public service. In this way, the search for efficiency in the public administration requires the qualification of the effective server and the decrease of the positions in commission.*

### Keywords

*Administrative reform. Qualification. Efficiency.*

## 1. Introdução

Antes mesmo do advento da Emenda Constitucional nº 19 (EC nº 19/98), promulgada em 4 de junho de 1998 –, o Estado brasileiro já vivenciou outras reformas burocráticas, tal qual a da década de 1930, ou mesmo o Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que “introduziu uma reforma administrativa e promoveu a sistematização quanto às pessoas integrantes da Administração Pública (JUSTEN FILHO, 2005, p. 99).

Ocorre que, ato contínuo à EC nº 19/98, a doutrina passou a debruçar-se sobre a aclamação e aplicação do princípio da eficiência e, cerca de vinte anos depois, administradores e administrados discutem sobre a reforma administrativa sob prisma dos acertos e erros a partir da última grande inserção de conceitos, mas tendo como arrimo a dogmática da eficiência.

A EC nº 19/98 introduziu no artigo 37, *caput*, da Constituição da República, o princípio da eficiência entre os princípios constitucionais da Administração Pública. E, nessa esteira, a Lei nº 9.784/99 também tratou de fazer referência a aclamado princípio no seu artigo 2º, *caput*, na instrumentalização do processo administrativo disci-

plinar, ao lado de outros princípios consagrados, como o devido processo legal, por exemplo.

E neste compasso, a eficiência – ou a falta dela – tem guiado o sentimento pela reforma administrativa em todos os Poderes da Administração Pública, no âmbito federal, estadual e municipal.

No Estado de Mato Grosso, portanto, o sentimento não é diferente. Todavia, ao partirmos do chamamento de uma reforma administrativa ampla, densa, enérgica, estaria o Estado se afastando do princípio da eficiência.

Assim, em atenção à continuidade do serviço público como pedra basilar da Administração Pública, a evolução administrativa deve pautar-se a partir da observância da eficiência e da economicidade, seja através da extinção dos cargos em comissão, com enxugamento da máquina administrativa e, principalmente, com o fomento e incentivo à qualificação dos servidores efetivos.

## 2. Do Princípio da Eficiência

O atual ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes (2003, p. 317), em sua clássica obra afirma que por eficiência entende-se



Rafael Rodrigues Soares

soares@paulinosoares.com.br

Procurador jurídico legislativo da Câmara Municipal de Guiratinga. Advogado. Professor da Universidade de Cuiabá (Unic) campus Rondonópolis. Especialista em Direito Processual Civil pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso (FESMP-MT). Especialista em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR).

o princípio que determina à Administração Pública direta “a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade”, de modo que, permeia-se, aqui, a sustentabilidade e economicidade<sup>1</sup> buscadas por aqueles que entendem necessária nova *reforma* administrativa.

Na mesma linha, já de acordo com a doutrina de Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2010, p. 83):

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Assim, o princípio da eficiência, como corolário do princípio da legalidade, veio no sentido de valorizar o servidor público, objetivando, por outro norte, a melhor prestação do serviço público à população e que contava, desde antes da promulgação da EC nº 19/98, com sua sedimentação na jurisprudência pátria como um princípio<sup>2</sup> norteador da atuação estatal.

O princípio da eficiência como norma positivada não veio no sentido de



afastar a fama do servidor público de incompetente, pelo contrário, a eficiência do serviço público está na sua natureza (MONTESQUIEU, 2000, p. 75).

Enquanto nos dizeres de Ferreira (2008, p. 32), a finalidade principal da Reforma Administrativa da Emenda Constitucional nº 19/98 “foi substituir o modelo burocrático e paquidêmico então vigente, caracterizado pelo controle rigoroso dos procedimentos, pelo modelo dito gerencial, finalístico” e arremata ao argumentar que “os controles de procedimentos são minimizados em prol do incremento dos controles de resultados”.

Neste compasso, diante do cenário atual, a eficiência caminha ao lado da sustentabilidade, que, a nosso ver, se traduz em fazer mais com menos, de maneira mais acurada e, ainda, num tempo menor.

De modo que, para que o servidor público atue com eficiência, sob o prisma da sustentabilidade, é inevitável que a chamada reforma administrativa se inicie como uma evolução no âmago de cada servidor público e da própria estrutura administrativa, direcionando suas energias no crescimento técnico do administrado, que invariavelmente refletirá na eficiência do múnus que carrega grande carga de responsabilidade.

### 3. A Evolução da Máquina Administrativa: O Caminho Passa pela Capacitação dos Servidores

Conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 9) “a crise brasileira dos anos que permearam as décadas de 1980 e 1990 também foi uma crise de Estado”. Assim, com o fito de consolidar a estabilização e o crescimento da economia de forma sustentável, o governo operacionalizou a chamada Reforma Administrativa do Estado, calcificada pela Emenda Constitucional nº 19/98.

De acordo com aquilo que já preconizava Freitas (2008, p.15):

Requer-se, nessa linha, com intrepidez, o fortalecimento das Carreiras típicas de Estado e do seu regime institucional, de maneira a favorecer o exercício, em tempo útil, das suas atividades indelegáveis. Suas garantias se confundem com as garantias da própria sociedade, no desiderato de prevenir crises sociais gravíssimas e danos altamente injustos.

Ainda na esteira do que aduz Juez Freitas (2008, p. 25), imputa-se à “fraqueza dos instrumentos de controle do Estado, *v. g.*, o tributário, também se pode imputar o progressivo exaurimento

1 Conforme Torres (1993, p. 36-37, apud MILESKI, 2008, p. 63), o princípio da economicidade “tornou-se relevante no direito constitucional moderno, direcionando-se para um controle da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação. Transcende o mero controle da economia de gastos, entendida como aperto ou diminuição de despesa, pois abrange também a receita, na qual aparece como efetividade na realização das entradas orçamentárias”.

2 Conforme já sedimentado na jurisprudência pátria, v. STJ – 6ª T. – RMS nº 5.590/95-DF – Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, DJ, 10. jun.1996, p. 20.395.

das reservas públicas”. Neste diapasão, entendemos possível associá-lo à ausência de capacitação do servidor público na direção de aperfeiçoar tal função.

É uníssono que a máquina estatal, em todas as esferas, de maneira indiscriminada, necessita funcionar de forma mais ágil, eficiente e, sobretudo, sob o prisma da economicidade, conforme já assentado anteriormente.

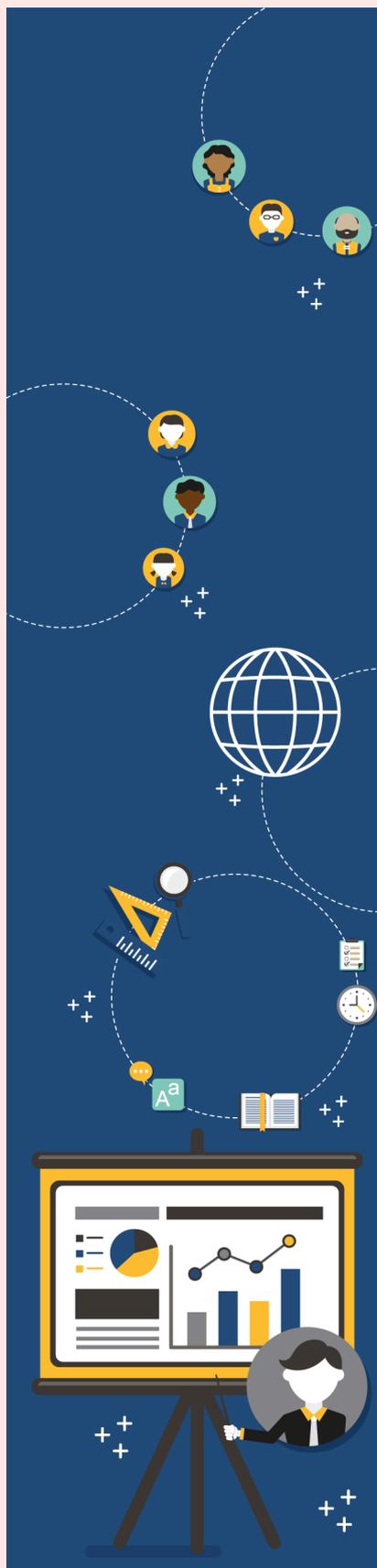
Sendo assim, Medauar (2010, p. 34) cristalizou esse sentimento único ao afirmar que:

Um rol inicial de medidas desencadearia o processo contínuo de reforma: **a)** modelos organizacionais com menos graus hierárquicos, menos chefias, mas cada qual com mais poder de decisão; **b)** desconcentração e descentralização, para conferir poder de decisão a escalões hierárquicos inferiores ou setores locais; **c)** eliminação de superposição de órgãos com atribuições semelhantes; **d)** redução drástica dos cargos em comissão; **e)** aplicação rigorosa da exigência de concurso público para investidura em cargo, função e emprego público; **f)** treinamento e reciclagem constante dos servidores públicos; **g)** instituição de carreira, em todas as funções, com avaliação verdadeira de mérito; **h)** redução drástica de exigências de papéis e documentos inúteis; **i)** implantação de controle de resultados e de gestão.

Ao que nos parece, algumas dessas medidas já vêm sendo tomadas de maneira efetiva, contudo, em escala menor e numa velocidade inversamente proporcional à demanda social que impulsiona o anseio da inatingível reforma administrativa.

O Estado e, neste contexto, o Estado de Mato Grosso, deve adotar políticas afirmativas no sentido de lançar mão de modelos operacionais que proporcionem a *evolução* – em vez de propriamente *reforma* – administrativa com a redução dos cargos em comissão e a capacitação técnica dos servidores de carreira, para que, estes sim, possam alavancar a prestação do serviço público de forma transparente e eficiente.

Dentro do bojo do conceito reproduzido por Moraes (2003, p. 317), o doutrinador aduz que “não se trata da consagração da tecnocracia, mas para a satisfação



do bem comum através da prestação dos serviços sociais essenciais à população”.

Ocorre que em tempos atuais, com o colapso das previdências próprias em várias localidades, em especial nos municípios, diante do clamor por uma nova reforma administrativa, vislumbramos que o caminho se inicia pela capacitação dos servidores públicos, buscando a primazia do princípio da eficiência, o que certamente reduziria os efeitos de uma imersão nas estruturas do serviço público para sua reforma.

Isto se justifica pelo fato de que, não raras as oportunidades, o servidor público investido num determinado cargo público se vê incapaz de exercer suas atribuições estatutárias pela simples ausência de conhecimento – seja técnico ou social – da sua *função social* dentro da máquina administrativa.

Ora, tal inação no exercício da função administrativa colide frontalmente com o princípio da eficiência, tão aclamado na EC nº 19/98, mas ainda tão distante em algumas unidades administrativas mesmo com os intensos esforços de gestores e do Tribunal de Contas, através de suas capacitações.

Para tanto, o Decreto 5.707/2006, ao instituir a Política Nacional para o Desenvolvimento de Pessoal no âmbito da administração pública federal, proporcionou o fomento à capacitação dos servidores públicos.

No mesmo diapasão e no âmbito do Estado de Mato Grosso, o Decreto nº 2.347/2014 veio no sentido de preencher a lacuna legislativa estadual visando proporcionar mecanismos de capacitação e desenvolvimento contínuo do funcionalismo público.

Todavia, cabe aos gestores dos órgãos ou entidades o incentivo e a promoção de oportunidades de aprimoramento para o desenvolvimento das competências e qualificação objetivando a eficiência das atividades dentro de cada unidade, já que, a nosso ver, o incentivo é muito aquém do necessário.

Dentro deste contexto, há os que entendem que a estabilização do servidor em razão do lapso temporal majorado na EC nº 19/98 é fator de apatia e fomentadora da condição de servilismo (CARDIN, 2006, p. 49).

Cardin (2006, p. 49) assevera indene de dúvidas que “o servidor tende a ficar acomodado, tornando-se ineficiente ou não correspondendo satisfatoriamente à função exercida. Ultrapassado o estágio probatório, a estabilidade permite que a mediocridade comece a reinar na carreira funcional”, de modo que tal posição estigmatizada já não encontra espaço na evolução do direito administrativo.

Por outro prisma, a noção de eficiência no serviço público passa, invariavelmente, pela gestão de competências (HIPÓLITO, 2002, p. 80), a partir da qual é possível avaliar o desenvolvimento dos servidores e, por conseguinte, implementar ações sobre a carreira ou remuneração.

No mesmo diapasão, portanto, afirma Fleury (2012, p. 248) que a noção de competência “aparece como uma forma renovada de pensar o papel e a *performance* do trabalho nas organizações”, o que se pode aplicar ao âmbito da administração pública, visando à eficiência.

Entretanto, o sentimento de Cardin (2006, p. 50) e todos que propalam a necessidade de uma nova reforma administrativa passa, precipuamente, pela eficiência, através “da análise de economicidade de todos os órgãos e repartições públicos, até mesmo sob o ângulo de sua necessidade, numa análise global, aproveitando a potencialidade dos servidores em virtude de seus conhecimentos técnicos e de suas especialidades”, tal como tem feito outros Estados-membros, *u. g.* Mato Grosso do Sul<sup>3</sup>.

#### 4. Conclusão

Enquanto conclamamos que a reforma administrativa tenha como ponto inicial a sustentabilidade do Estado, enxugando os cargos em comissão, com servidores mais eficientes e comprometidos com a melhor prestação do serviço público, potencializando o aprimoramento técnico da válvula

propulsora do Estado – que são os servidores – outro também é o sentimento que toma conta de todos os cidadãos, conforme Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (apud CARDIN, 2006, p. 58), do qual tivemos a oportunidade de vivenciar de seu ambiente profissional, assim reverbera:

A grande reforma que esperamos é uma reforma de consciência política, de mentalidade administrativa, de honestidade nos atos públicos. Com a ética e a moral comandando os atos de governo. Trazida de leis cumpríveis, e não nascida de negociações de bastidores. Tendo o interesse público como fundamento e o interesse social como base de todas as soluções polí-

ticas. Não é só dando o que é nosso que se recebe o que é dos outros.

De modo que a chamada reforma administrativa deve pautar-se a partir da capacitação dos servidores, que consequentemente evoluirá para uma administração eficiente, ágil, que tenha como prioridade a prestação do serviço público de qualidade.

Outrossim, uma administração pública que seja composta por servidores devidamente capacitados certamente refletirá não somente na eficiência e na economicidade quando da prestação do serviço público, mas também no combate à corrupção e, logicamente, importará em economia dos recursos públicos. ★

#### Referências

##### Livros

CARDIN, Dirceu Galdino. **Desafios da cidadania**. Brasília: OAB Editora, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, L. T. T. Princípios do processo administrativo e a importância do processo administrativo no estado de direito. p. 11-36. In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). **Comentários à lei federal de processo administrativo (lei nº 9.784/99)**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FREITAS, Juarez. Carreiras de Estado e o direito fundamental à boa administração. **Interesse Público**, ano 11, n. 53, jan./fev. 2009. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 13-28.

HIPÓLITO, José Antônio Monteiro; REIS, Germano Glufke. A avaliação como instrumento de gestão. In: FLEURY, Maria Tereza Leme (Coord.). **As pessoas na organização**. 12. ed. São Paulo: Gente, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEDUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 14. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MONTESQUIEU, Charles de; SECONDAT, Baron de. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

RUAS, Roberto. Desenvolvimento de competências gerenciais e contribuição da aprendizagem organizacional. In: FLEURY, Maria Tereza Leme (Org.). **Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências**. 1.ed. 8. reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. O cidadão: crônicas. Edição eletrônica. Curitiba, 2004, p. 95. In: CARDIN, Dirceu Galdino. **Desafios da cidadania**. Brasília: OAB Editora, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 194, p. 31-45, out./dez. 1993. In: MILESKI, H. S. Controle público exercido sobre a atividade financeira e orçamentária do Estado: dados comparativos entre os sistemas de controles exercidos nos âmbitos da União Europeia e do Brasil. **Interesse Público**, ano 11, n. 53, jan./fev. 2009. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 29-68.

##### Legislação

BRASIL. Presidente, 1995. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

<sup>3</sup> Lei Estadual nº 4.982, de 14 de março de 2017, que “altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 4.640, de 24 de dezembro de 2014, que reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências”. D. O. E., 15 mar. 2017, p. 1-3.

# Gestão de processos: o uso da modelagem como ferramenta de melhoria no exame do índice constitucional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

*Process management: the use of modeling as a tool for improvement in the examination of the constitutional index of maintenance and development of education*

**Adriana Oyera Bonilha**

## Resumo

O presente estudo procurou propor uma modelagem que, de forma a integrar o exame das prestações de contas, subsidie futuras ações relacionadas à tecnologia da informação em benefício dos Tribunais de Contas e da sociedade. Objetivou fornecer dados relacionados à aplicação do percentual mínimo de algumas receitas com manutenção e desenvolvimento do ensino pelo ente municipal, de acordo com o artigo 212, da Constituição Federal. A pesquisa foi realizada em dois momentos. O primeiro consistiu em uma revisão bibliográfica, compreendendo os seguintes itens: breve cenário da gestão de processos, conceituando processos, modelagem, técnica BPMN e tecnologia da informação. O segundo momento compreendeu a seleção das informações necessárias para a confecção da modelagem objeto do presente estudo. Para tanto, apoiou-se em manuais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e em relatórios de órgãos que exercem controle externo. Concluída a pesquisa, elaborou-se um mapa de processo, adotando como software para operacionalização o Bizagi Process Modeler que utiliza como notação a técnica BPMN. Este trabalho discutiu, sobretudo, o financiamento da educação como política pública. Ao vencer a etapa de verificação do cumprimento do investimento mínimo em educação determinado aos municípios pela Constituição Federal, abre-se espaço para que o Tribunal de Contas exerça suas atribuições a um nível mais avançado e moderno, seguindo na direção de novos horizontes que não apenas a análise da mera legalidade, pois poderá direcionar o foco no exame da efetiva qualidade da educação municipal, disponibilizando, em última instância, dados que possibilitem o acompanhamento por parte dos cidadãos.

## Palavras-chave

Tribunal de Contas. Modelagem. Notação BPMN. Tecnologia da informação. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

## Abstract

*This study aimed to propose a modeling to the accounting process, in order to integrate the examination of benefits accounts, subsidize future actions related to information technology for the benefit of the Audit Courts and society. Aimed to provide data related to compliance with the application of the minimum percentage of the municipal entity with maintenance and development of education, according to the stipulated by art. 212 of the Federal Constitution. The research was conducted in two stages. The first consisted of a literature review, including the following items: a brief scene of process management, conceptualizing processes, modeling, BPMN technical and information technology. The second stage involved the selection of the information necessary for making the modeling object of this study. Therefore, it relied on manual of the Secretaria do Tesouro Nacional (STN) and reports from bodies of control. After the search, was drawn up the map of the process object of this study, adopting as software for operation, the Bizagi Modeler using BPMN notation as technique. This paper discussed especially the financing of education as public*



**Adriana Oyera Bonilha**  
adrianab@tce.mt.gov.br

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Bacharel em Farmácia pelo Centro Universitário da Grande Dourados (Unigran). É Auditora pública externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT).

*policy. By winning the stage of verification of minimum investment of compliance in certain education to municipalities by the Constitution, it opens up space for the Court to exercise its powers to a more advanced and modern level, moving toward new horizons that not only the analysis of mere legality, as it may direct the focus to examine the actual quality of municipal education, providing, ultimately, data for monitoring of citizens.*

### **Keywords**

*Court of Auditors. Modeling. BPMN Notation. Information technology. Maintenance and development of education.*

## **1. Introdução**

O uso da gestão de processos, aliada à Tecnologia da Informação (TI), contribui notavelmente com a administração das organizações, proporcionando a criação de bancos de dados capazes de gerar informações essenciais. Os Tribunais de Contas, órgãos responsáveis pelo controle das contas e dos recursos públicos, sem dúvida estão inseridos nesse contexto de busca de ferramentas importantes para agregação de valor ao negócio que contribuam não apenas com as auditorias documentais, mas, sobretudo, com a evolução dos processos em benefício da sociedade (LEÃO, 2014).

Nos últimos anos, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) vem se destacando como uma das referências entre os Tribunais de Contas do país. O processo de modernização pelo qual o TCE vem transpassando está intimamente relacionado à busca da automatização de seus processos organizacionais, principalmente no que diz respeito ao armazenamento e ao tratamento das informações.

Com isso, a Corte de Contas busca, além de modernização, maior eficiência, transparência e qualidade dos serviços prestados. Esse aspecto pode ser percebido por meio da leitura do seu Planejamento Estratégico 2016-2021, que objetiva a atuação com foco no uso de informações estratégicas e de inteligência nas auditorias (TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO, 2016).

Assim, torna-se essencial a atenção dos gestores e dos servidores públicos para a dinâmica processual, já que ela desempenha um papel cada vez mais importante no suporte aos processos e no apoio à tomada de decisões das organizações. Pode-se afirmar que o uso da gestão de processos em conjunto com a TI é estratégico para os governos de forma geral (LEÃO, 2014).

Em relação ao conteúdo das análises técnicas, verifica-se no âmbito dos Tribunais de Contas oportunidade de informatização de dados sensíveis e importantes, com intuito de gerar banco de dados úteis para a condução dos relatórios de au-

ditoria, alcançando cada vez mais a transparência em prol da sociedade. Conforme o artigo 212 da Constituição Federal, os Estados e os Municípios aplicarão 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A questão do financiamento da educação vem se alongando e se tornando cada vez mais relevante na gestão governamental, sendo a vinculação – de 25% das receitas – considerada a sua principal fonte de financiamento (CROZATTI et al., 2013). Outro ponto é que, nos dias atuais, com o instituto da transparência bastante prestigiado, abre-se a possibilidade para a população acompanhar o financiamento das políticas públicas.

Os Tribunais de Contas possuem como função atender às demandas dos cidadãos ao pretender o controle e a fiscalização de recursos públicos. Nesse sentido, os índices constitucionais e outras informações de análises fazem parte da própria estratégia organizacional e devem ser abordados pelo estudo da gestão de processos. Por meio do uso e tratamento das informações, o cidadão consegue acompanhar o desempenho dos recursos públicos, fazendo com que o TCE cumpra com seu objetivo constitucional.

O objetivo geral deste artigo é auxiliar na modernização do sistema de controle externo pelo incremento da eficácia, eficiência e efetividade das ações de controle e da boa gestão dos recursos públicos por meio da seleção de informações relevantes que subsidiem futuras ações relacionadas à TI em benefício dos Tribunais de Contas e da sociedade.

Nessa perspectiva e com intuito de obter o índice constitucional, busca-se a resposta para a seguinte pergunta: quais informações relevantes que revelem se houve ou não o cumprimento da aplicação do percentual mínimo pelos entes municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino e, em qual amplitude, poderiam ser informatizadas para contribuir com a disponibilização de dados aos auditores e aos cidadãos?

## 2. Fundamentação Teórica

### 2.1 Breve cenário da gestão de processos

Entre os séculos XIX e XX, com o modelo da administração científica em cena, procurava-se uma forma de elevar o nível de produtividade empresarial por meio do aumento dos resultados esperados sem que para isso fosse necessário elevar os custos de produção, concentrando o foco na melhoria das operações. Contudo, mais recentemente, ao contrário do enfoque dado pelo fordismo, pode-se visualizar uma variedade nas preferências dos consumidores. Em tempos atuais, as organizações possuem uma visão mais ampla e estão especialmente voltadas para seus processos, com auxílio do ambiente tecnológico aberto aos sistemas técnicos propiciados pela informática (ARAÚJO; GARCIA; MARTINES, 2011).

Com a ascensão da teoria geral dos sistemas, aplicada à ciência da administração, por volta dos anos 1950, houve a preocupação em se considerar o lado externo das organizações, pois até então apenas os assuntos internos eram considerados pelos administradores, de forma que a gestão e as organizações eram reduzidas aos olhos da antiga abordagem administrativa funcional. Na década de 1990, a abordagem sistêmica para gestão das organizações conquistou, com auxílio do movimento da reengenharia, a denominação de abordagem administrativa de gestão por processos (SORDI, 2008).

Porter e suas avaliações também contribuíram para a gestão de processos, a partir da macrovisão identificada pela cadeia de valor, ao reconhecer a organização em grandes processos e pelo valor do negócio determinado no relacionamento com os clientes (VALLE; OLIVEIRA, 2013). A cadeia de valor, criada por Michael Porter em 1985, forma uma conexão importante entre as estratégias da organização e seus processos, sendo um sugestivo primeiro passo quando não se sabe por onde iniciar a gestão de processos (ARAÚJO; GARCIA; MARTINES, 2011).

O conhecimento das estratégias organizacionais, da visão e da missão empre-



serial é de extrema relevância quando o assunto tem relação com processos, dado que são esses indicadores que guiam suas ações. A macrovisão dos processos e a compreensão da sua dinâmica são imprescindíveis para se compreender os aspectos gerais da organização, atentando-se para o fato de que o papel crucial de uma organização é agregar valor e que os processos nada mais são do que o foco principal desse fundamento.

### 2.2 Conceituando processos

Os conceitos encontrados para definição de processos são os mais variados, de modo que não existe uma concepção única. Segundo a ISO 9000, processo é o conjunto de atividades articuladas que visam à transformação de entradas em saídas. Assim, qualquer conjunto de atividades que utiliza de meios para transformar insumos (entradas) em produtos (saídas) pode ser considerado como um processo (ABNT, 2000).

Os processos podem ser vistos como foco de controle, melhoria e aprendizado, possibilitando que a organização os aproveite como fundamento de registro do conhecimento sobre como interage em seu contexto organizacional (PAIM et al., 2009).

Gulledge e Sommer (2002) comentam sobre a gestão de processos no setor público. Os autores asseveram que a gestão de processos busca documentar o desenvolvimento do trabalho para atingir a compreensão de todos os envolvidos nas atividades de melhoria; ressaltam que, para o setor público, a definição de processos é mantida, mas que o benefício se volta para aumentar a efetividade e a eficiência das atividades públicas correlacionadas.

Embora prevaleçam variados conceitos capazes de definir processos de negócios, é possível notar a existência de uma essência comum em grande parte dos relatos, a saber: processos de negócios são fluxos de trabalho que buscam atingir os objetivos da organização e contribuir com agregação de valor do ponto de vista do cliente (PAIM et al., 2009).

Assim, processos nada mais são do

que a organização em constante funcionamento, no seu dia a dia, incorporando quaisquer recursos, a exemplo de materiais e/ou informações, que possam contribuir para a geração dos valores institucionais desejados, sobretudo, pelos clientes finais.

### 2.3 Modelagem

A modelagem, enquanto ferramenta, certamente contribui bastante com o conhecimento que precisa ser captado a partir dos processos; é a modelagem que direciona as atividades dos processos, que orienta os passos a serem seguidos pelos executores para atingir os requisitos de qualidade requeridos pelo cliente final.

O desenho de processos sempre estará inserido em um contexto organizacional, em um ambiente externo capaz de influenciar direta ou indiretamente o trabalho, bem como em um contexto interno que atenderá às demandas do contexto externo. É por isso que o desenho do processo deve estar relacionado à estratégia organizacional, as metas são baseadas no balanceamento dos meios em que os processos estão inseridos (PAIM et al., 2009).

Valle e Oliveira (2013) argumentam que a modelagem preconiza reorientar a organização, salientando atividades relacionadas ao levantamento, identificando todos os envolvidos no trabalho organizacional. A modelagem visa criar um modelo de processos por meio da construção de diagramas operacionais sobre seu comportamento.

A escolha de uma ferramenta que alie a ótica dos negócios com a tecnologia da informação evidentemente traz vantagens competitivas, destacando-se o desejo pelas ferramentas baseadas em banco de dados, pois contribuem para que as informações fiquem armazenadas de forma organizada e consistente (PAIM et al., 2009).

Não é difícil perceber a enorme importância de se conhecer os detalhes do processo para propor a melhoria da gestão, já que praticamente todas as rotinas empresariais estão alinhadas com os mais diferentes processos. Em meio a tantas

técnicas de modelagem, a notação BPMN (Business Process Modeling Notation) ganhou destaque por alguns motivos que serão detalhados a seguir.

### 2.4 Técnica BPMN

Para que seja possível concentrar as informações, é essencial o emprego de um padrão de notação que faça uso de elementos gráficos e que defina o comportamento dos processos de negócio (ARAUJO; GARCIA; MARTINES, 2011).

Ao se observar o número de possibilidades existentes, alguns fatores podem subsidiar a escolha da técnica de modelagem para determinado processo: a seleção do software a ser usado, o conhecimento da equipe de trabalho, as peculiaridades do modelo a ser desenvolvido, a relação custo/benefício, a infraestrutura de TI presente na organização (VALLE; OLIVEIRA, 2013).

Valle e Oliveira (2013) defendem que a técnica BPMN (Business Process Modeling Notation) tem demonstrado ser a mais discutida e possivelmente a mais utilizada; trata-se de uma técnica ampla que oferece recursos para a modelagem dos mais variados tipos de processos, sejam genéricos ou específicos. A BPMN tem sido recorrentemente considerada como uma das técnicas mais ponderadas pelos fornecedores de software de modelagem de processos.

Ao desenvolver a BPMN, a BPMI.org procurou criar meios para reduzir as lacunas da interatividade entre projeto lógico e projeto físico, disponibilizando, em 25 de agosto de 2003, a primeira versão de um documento para consulta com descrição da notação BPMN. O objetivo da BPMN é ser um padrão de comunicação entre todos os envolvidos com o processo, fornecendo uma comunicação intuitiva entre esses grupos (SORDI, 2008).

A BPMN representa o sentido dos processos de negócios com todos os seus objetos, atributos e relacionamentos. Seu intuito é pleitear a gestão sob os aspectos técnicos e aspectos de visão dos usuários do negócio, fornecendo uma notação clara a esses usuários, até mesmo em situações que exijam a condução de processos

mais complexos (PAIM et al., 2009).

A abordagem conduzida pela BPMN possui um modelo de diagrama único para qualquer que seja o tipo do desenho de modelagem; esse diagrama é chamado de Diagrama de Processo de Negócio (DPN), capaz de responder por praticamente todas as questões levantadas no momento da modelagem (VALLE; OLIVEIRA, 2013).

Como evidenciado anteriormente, apesar de os elementos para a modelagem serem extremamente simples, há possibilidade de criar um modelo bastante completo por meio de combinações (ARAUJO; GARCIA; MARTINES, 2011).

A discussão do tópico anterior permite a compreensão de que os métodos de modelagem vêm progredindo para alcançar a integração da comunicação da gestão de processos com a linguagem da tecnologia da informação, tendo em vista o exemplo da técnica BPMN. Aprimorar processos possui ampla relação com a tecnologia da informação, visando à evolução dos processos no dia a dia da organização pelo uso de software e modelagem de processos.

### 2.5 Tecnologia da Informação

Continuamente os autores da área de gestão de processos afirmam que a integração articulada pelos processos de negócios pode ser harmonizada com a tecnologia da informação, apoiando a uniformização de entendimentos sobre a forma de trabalho, melhorando o fluxo de informações, padronizando processos, melhorando a gestão organizacional, aumentando a compreensão sobre processos, reduzindo o tempo e os custos, aumentando a produtividade, bem como a satisfação dos clientes (PAIM et al., 2009).

Para que desempenhe suas funções de suporte e apoio dos processos de negócios, as organizações precisam compreender as facetas da tecnologia da informação. O alinhamento entre tecnologia e negócio é de extrema relevância quando se quer atingir os objetivos da entidade, qualquer que ela seja; em tempos atuais, principalmente, os cenários organizacionais são traçados observando-se o componente



tecnologia da informação e comunicação (ARAUJO; GARCIA; MARTINES, 2011).

Frisa-se, contudo, que a tecnologia isolada não promove resultados milagrosos, de forma que implantar tecnologia numa base ruim trará resultados ruins, embora modernos. Disso, depreende-se que, com a reconstrução dos processos, o papel da TI deixou de ser de suporte meramente administrativo e passou a ser de suporte estratégico (ARAUJO; GARCIA; MARTINES, 2011).

A TI passou a atrelar-se à essência das empresas, afastando-se das iniciativas de software mais específicas. Os especialistas em TI e os executivos têm considerado a importância da TI em relação ao valor estratégico, esperando que um foco sobre os processos proporcione um ponto de convergência em comum (BROCKE; ROSEMANN, 2013).

Araújo, Garcia e Martines (2011) abordam a gestão de processos em sintonia com a TI ao afirmarem que, embora a TI seja fundamental, poderá ser igualmente o principal precursor do fracasso caso não seja administrada corretamente. Dessa forma, a tecnologia cumpre seu papel quando o mapeamento está de acordo com os processos que estão sendo executados e estes são monitorados e conhecidos.

Percebe-se que a gestão de processos segue a tendência da busca por tecnologias, especialmente por tecnologias ligadas a informações. Os processos estão cada vez mais focados em integrar a visão

de negócio com a visão tecnológica. Assim, gerir processos auxilia as mais diversas organizações e a tecnologia da informação é, sem dúvidas, uma grande aliada do desenvolvimento dos processos, por isso necessita ser mais bem compreendida e estudada.

### 3. Procedimentos Metodológicos

A partir do estudo de caso da modelagem, pretendeu-se evidenciar as informações necessárias para o cálculo do índice constitucional municipal referente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) utilizado pelos Tribunais de Contas em suas análises técnicas. Para tanto, foi elaborado um mapa de processos.

O software adotado para modelar o processo foi o Bizagi Process Modeler. Esse software utiliza a notação BPMN, permitindo a elaboração de uma documentação farta em relação ao processo e a disponibilização em diferentes formatos de arquivo, enfatizando o princípio da transparência (SEGPLAN, 2014).

Segundo os autores Valle e Oliveira (2013), a referida notação (BPMN) utiliza um único tipo de diagrama, chamado de Diagrama de Processos de Negócios (DPN), em que são dispostos diversos elementos, sendo os básicos apenas quatro: atividades, eventos, gateways e conectores. A tabela abaixo evidencia o conceito dos elementos com suas respectivas subdivisões:

**Tabela 1** – Elementos básicos utilizados pela técnica BPMN

Elemento	Descrição
<b>Atividade</b>	Trabalho que será executado em um processo de negócio.
<b>Tarefa</b>	Quando o processo não pode ser representado com mais detalhe.
<b>Subprocesso</b>	Indica a existência de outro nível de detalhes.
<b>Evento</b>	Algo que ocorre durante um processo de negócio, afetando seu fluxo.
<b>Evento de início</b>	Indica o começo de um processo.
<b>Evento intermediário</b>	Ocorre entre os eventos de início e de fim.
<b>Evento de fim</b>	Indica o fim do processo, gerando um resultado.
<b>Gateways</b>	Controlam como a sequência do fluxo interage dentro de um processo.
<b>Conectores</b>	Mostra a ordem em que as atividades serão executadas.

Fonte: Adaptado de Valle e Oliveira, 2013

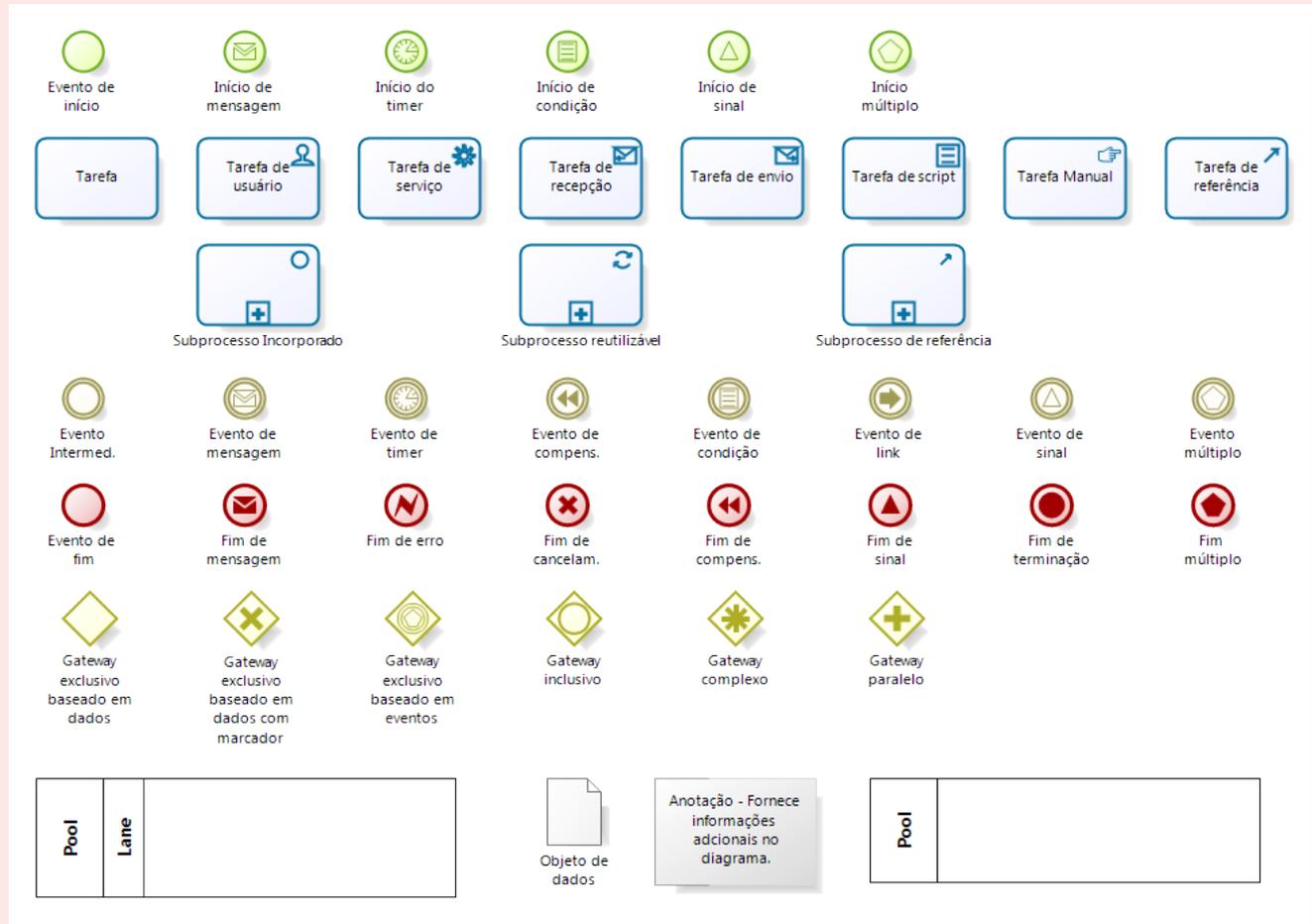
Para organizar os elementos de BPMN, definir o escopo de cada processo e identificar os papéis de cada atividade existem as piscinas (pools) e as raiais (lanes). Além dos elementos já descritos, a técnica BPMN oferece elementos adicionais, os artefatos, que servem apenas para complementar as informações sem, contudo, interferir no

fluxo do processo (TCU, 2013).

O artefato objeto de dados representa um conjunto de informações no contexto do processo, por meio do fluxo de sequência; o artefato de anotação de texto pode ser utilizado para agregar comentários ao processo ou a um elemento; o conector de associação, representado por

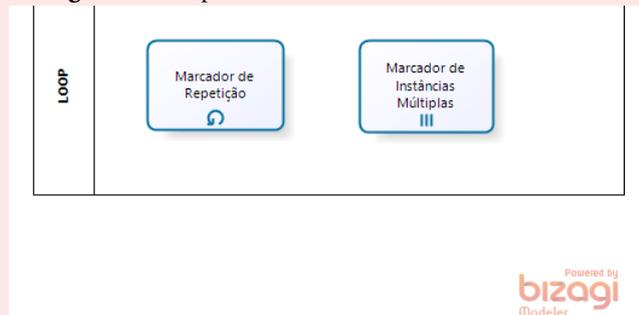
uma linha pontilhada, reúne os elementos de artefatos ao diagrama. Outro elemento utilizado pela notação BPMN é conhecido como ciclo ou loop, indicando que as atividades serão executadas várias vezes (TCU, 2013). A figura abaixo facilita a identificação dos elementos de BPMN disponibilizados pelo software Bizagi:

Figura 1 – Elementos do Bizagi



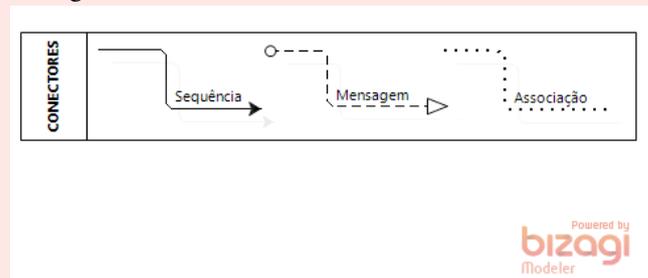
Fonte: Escola BPM, Marcos Rigotti

Figura 2 – Loop/Ciclo



Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 3 – Conectores



Fonte: Elaborado pelo autor

A principal fonte de pesquisa utilizada para a modelagem do objeto deste estudo foi o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A STN, conforme disposto no inciso I do artigo 17 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e no inciso I do artigo 6º do Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009, recebeu a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, de modo a normatizar procedimentos que possibilitem uma harmonização contábil.

Ademais, foram utilizadas informações de relatórios de alguns Tribunais de Contas brasileiros. A seleção desses relatórios foi realizada por meio da amostragem não probabilística por julgamento ou intencional, tornando a pesquisa mais requintada em termos qualitativos. Dessa forma, apesar de as informações não

serem estendidas para a totalidade da população, fornecem elementos necessários para identificação das características apropriadas dos componentes da amostra (OLIVEIRA; ALMEIDA; BARBOSA, 2012).

#### 4. Resultados e Discussões

Conforme descrito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 212 sobre o percentual anual mínimo que os municípios deverão aplicar com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Pontualmente, esse mínimo é fixado pela Lei Maior em 25% da receita municipal resultante de impostos, compreendida a receita proveniente de transferências.

O total da receita de impostos será

utilizado como base de cálculo para a verificação do montante mínimo aplicado em MDE, conforme previsão, também, na Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB). A base de cálculo inclui apenas as receitas provenientes dos impostos arrecadados pelos municípios (IPTU, ISS, ITBI) e as transferências constitucionais previstas nos artigos 157 e 158 da Constituição da República, tais como FPM, ICMS, IPVA, IPI-Exportação.

Para efeito do cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação em MDE, devem ser contabilizadas as transferências constitucionais, mas não as voluntárias, ainda que sejam aplicadas em ações próprias de MDE. O quadro abaixo relaciona as receitas que servirão como base de cálculo para aplicação do mínimo constitucional no ensino, conforme as explicações expostas.

**Quadro 1** – Receitas que formam a base de cálculo para aplicação do mínimo constitucional no ensino

<b>Impostos (Não deduzir o Fundeb)</b>
IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens "Inter Vivos"
ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
ITR – Imposto Territorial Rural (Caso tenha optado por fiscalizar e cobrar)
<b>TRANSFERÊNCIAS (VALOR BRUTO)</b>
Cota-Parte ITR (Caso não tenha optado por fiscalizar e cobrar)
Cota-Parte IPVA
Cota-Parte IOF Ouro (Imposto sobre Operações Financeiras)
FPM – Fundo de Participação dos Municípios (CF, artigo 159, I, alínea b).
Desoneração ICMS (LC 87/96)
Cota-Parte IPI Exportação
Cota-Parte ICMS

**Fonte:** Adaptado do Manual de Demonstrativos Fiscais STN, 6. ed., 2014

Aqui se destaca o entendimento exarado pelo TCE-MT, no sentido de excluir da base de cálculo para aplicação do mínimo constitucional no ensino o Imposto de Renda Retido na Fonte:

**Acórdãos nºs 3.181/2006 (DOE, 28/12/2006) e 1.098/2004 (DOE, 23/11/2004) e Decisão Administrativa nº 16/2005. Educação. Limite. Artigo 212, CF. Base de cálculo. IRRF. Não inclusão na base de cálculo.**

A receita proveniente do Imposto de Renda Retido na Fonte não deve ser considerada na base de cálculo dos percentuais constitucionais de aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino público e em ações e serviços públicos de saúde.

Além das receitas de impostos propriamente ditos, deve-se considerar os valores dos juros, multas e outros encar-

gos, as receitas da dívida ativa de impostos – principal, juros de mora, atualização monetária e multas –, excluídas as respectivas deduções (restituições, descontos, retificações e outras). Ressalta-se que a receita de aplicação financeira dos recursos de impostos e transferências vinculados à MDE não compõe a base para fins de cálculo do limite mínimo de MDE.

No entanto, não deverão ser excluídas das receitas de impostos as transferên-

cias destinadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), tampouco registradas as transferências recebidas do Fundo. Devido a sua relevância, tratar-se-á do Fundeb mais adiante.

Algumas receitas, apesar de responsá-

veis pelo financiamento do ensino e vinculadas a essa finalidade, não entram na base de cálculo para a comprovação dos limites mínimos constitucionais. Tais receitas, ditas receitas adicionais, deverão ser investidas totalmente no ensino e não apenas na proporção de 25%. A seguir, consta a identificação das referidas receitas.

**Quadro 2** – Receitas que **não** formam a base de cálculo para aplicação do mínimo constitucional no ensino

Receitas Adicionais para o Financiamento do Ensino
<b>Receita de Transferências do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação)</b>
Transferências do Salário-Educação
Transferências Diretas – PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola)
Transferências Diretas – PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)
Transferências Diretas – PNATE (Programa Nacional de Apoio de Transporte Escolar)
Outras Transferências do FNDE
Aplicação Financeira dos Recursos do FNDE
<b>Receita de Transferências de Convênios</b>
Transferências de Convênios
Aplicação Financeira dos Recursos de Convênios
<b>Receita de Operações de Crédito</b>
Outras Receitas para Financiamento do Ensino (tais como Transferências a Instituições Privadas Correntes e de Capital Destinadas a Programas de Educação; Transferências de Pessoas Correntes e de Capital Destinadas a Programas de Educação; Transferências ao Exterior Correntes e de Capital Destinadas a Programas de Educação; Transferências Voluntárias aos Governos Municipais Correntes e de Capital Destinadas a Programas de Educação; Transferências Voluntárias aos Governos Estaduais Correntes e de Capital Destinados a Programas de Educação; etc.)

Fonte: Adaptado do Manual de Demonstrativos Fiscais STN, 6. ed., 2014

Depois de esgotar a discussão em torno das receitas, passa-se ao exame das despesas que deverão ser investidas no ensino. No que diz respeito ao exame das despesas para aplicação na MDE, frisa-se a importância da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, no direcionamento do sistema educacional à escola e ao aluno. Tanto é assim que a LDB elenca, em seus artigos 70 e 71, as despesas com MDE que serão ou não consideradas, respectivamente, para fins de cálculo do limite constitucional.

De acordo com a LDB, são consideradas despesas com MDE:

A remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação; a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários

ao ensino; o uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; os estudos de aprimoramento do ensino; a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; a concessão de bolsas de estudo a alunos; a amortização e custeio de operações de crédito destinadas à MDE; a aquisição de material didático e manutenção de programas de transporte escolar.

Em contrapartida, não são consideradas despesas com MDE:

A pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino; a subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; a formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou ci-



vis, inclusive diplomáticos; os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; as obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; os trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O artigo 11 da LDB, em seu inciso V, determina que os municípios atuarão, prioritariamente, no que se refere à aplicação de recursos com MDE, na educação infantil em creches e pré-escolas e no ensino fundamental.

A educação infantil constitui a primeira etapa da educação básica e tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. O ensino fundamental possui duração mínima entre oito e nove anos, devendo ser obrigatório e gratuito na escola pública e tem por objetivo a formação básica do cidadão.

Para fins de cômputo dos limites com MDE, as etapas da educação infantil, bem como do ensino fundamental, incluirão as suas modalidades, a educação de jovens e adultos e a educação especial. Assim, de modo a evitar a dupla contagem, a despesa com educação de jovens e adultos será computada no ensino fundamental ou no ensino médio, conforme o caso. A despesa com educação especial será computada na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio, conforme o caso.

Um assunto que merece destaque trata-se do Fundeb. Segundo diretrizes traçadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco (2009), o Fundeb promove a distribuição dos recursos com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar, computando-se os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária. Por conseguinte, os municípios deverão aplicar os recursos do Fundeb exclusivamente na educação infantil e no ensino fundamental, conforme as modalidades resumidas a seguir.

**Quadro 3** – Composição da Educação Infantil

Educação Infantil
Creche em tempo integral
Pré-escola em tempo integral
Creche em tempo parcial
Pré-escola em tempo parcial
Educação especial
Educação indígena e quilombola

**Fonte:** Guia de Orientação para os Gestores Municipais, TCE-PE, 2009

**Quadro 4** – Composição do Ensino Fundamental

Ensino Fundamental
Anos iniciais do ensino fundamental urbano
Anos iniciais do ensino fundamental no campo
Anos finais do ensino fundamental urbano
Anos finais do ensino fundamental no campo
Ensino fundamental em tempo integral
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo
Educação especial
Educação indígena e quilombola

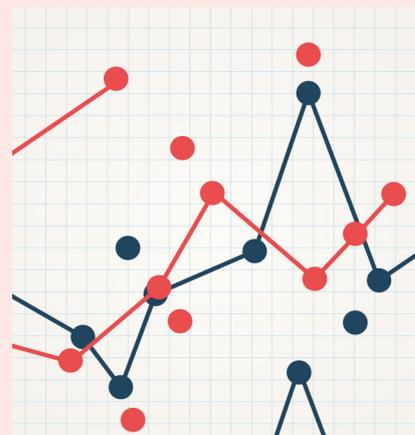
**Fonte:** Guia de Orientação para os Gestores Municipais, TCE-PE, 2009

Conforme demonstrado no quadro abaixo, o Fundeb envolve recursos que o ente destina ao Fundo, assim como valores que o ente recebe do Fundo. A diferença apurada entre tais informações demonstrará se houve acréscimo (plus) ou decréscimo (perda) dos recursos vinculados ao Fundeb.

**Quadro 5** – Composição do Fundeb

Receitas destinadas ao Fundeb
Cota-Parte FPM
Cota-Parte ICMS
ICMS-Desoneração
Cota-Parte IPI-Exportação
Cota-Parte ITR ou ITR Arrecadado
Cota-Parte IPVA
Receitas Recebidas do Fundeb
Transferências de Recursos
Complementação da União
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb

**Fonte:** Adaptado do Manual de Demonstrativos Fiscais STN, 6. ed., 2014



A diferença entre as transferências de recursos do Fundeb recebidas e as receitas destinadas ao Fundeb demonstra se o resultado líquido da transferência foi um acréscimo ou decréscimo resultante das transferências.

**Quadro 6** – Transferências do Fundeb

Resultado Líquido das Transferências do Fundeb
Transferências de Recursos do Fundeb Recebidas
(-) Receitas Destinadas ao Fundeb
(=) Resultado Líquido da Transferência

**Fonte:** Adaptado do Manual de Demonstrativos Fiscais STN, 6. ed., 2014

**Nota:** Resultado Líquido da Transferência > 0 = Acréscimo  
Resultado Líquido da Transferência < 0 = Decréscimo

O próximo quadro descreve as despesas com ações típicas com MDE, assim como as despesas que deverão ser adicionadas e excluídas dessas despesas para fins do cálculo do mínimo constitucional aplicado em educação pelos municípios.

Além das informações encontradas no Manual da STN, buscou-se auxílio em publicações de análises de Tribunais de Contas brasileiros para consolidação/confirmação das informações necessárias para compor o exame técnico a respeito do assunto.

Citam-se o Manual Básico de Aplicação no Ensino do Tribunal de Contas de São Paulo (TCE-SP) e os relatórios técnicos elaborados pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE-SC) como materiais contributivos para compor a explanação evidenciada a seguir.

**Quadro 7 – Despesas efetivamente investidas no ensino**

**Despesas com Ações Típicas de MDE – Educação Infantil (12.365) e Ensino Fundamental (12.361)**

Total de despesas investidas no ensino (Função 12), custeadas com outros recursos de impostos e com recursos do Fundeb<sup>(1)</sup>

**(+) Adições**

(+) Perda do Município junto ao Fundeb<sup>(2)</sup>

**(-) Exclusões**

(-) Restos a pagar processados do ensino inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino e do Fundeb<sup>(3)</sup>

(-) Despesas consideradas no ensino, em exercícios anteriores, inscritas em restos a pagar, com disponibilidade financeira, e canceladas no exercício em análise<sup>(4)</sup>

(-) Despesas com recursos de convênios e programas referentes ao ensino<sup>(5)</sup>

(-) Outras despesas não consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino<sup>(6)</sup>

(-) Despesas custeadas com a complementação do Fundeb no exercício

(-) Despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, de outros recursos de impostos e do Fundeb<sup>(7)</sup>

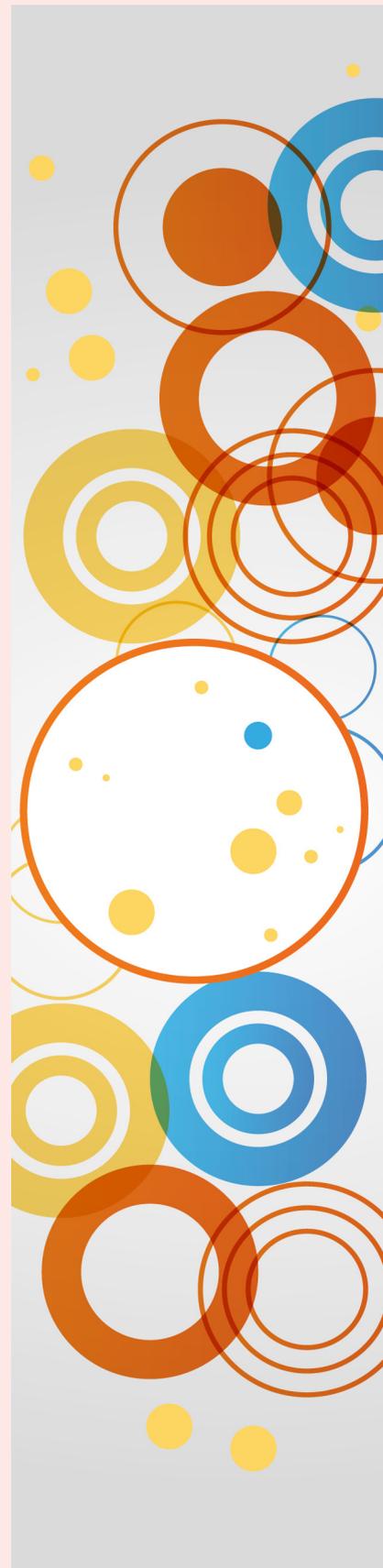
(-) Ganho obtido do Fundeb ("plus")<sup>(8)</sup>

(-) Recursos provenientes de aplicações financeiras

**(=) Total de recursos aplicados no ensino**

**Fonte:** Adaptado do Manual de Demonstrativos Fiscais STN, 6. ed., 2014

- 1 O superávit financeiro do exercício anterior, do Fundeb, até o limite de 5%, deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos estabelecidos. Adicionalmente, a Lei 11.494/2007, Lei do Fundeb, por um lado, determina em seu art. 21 que "Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de MDE para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996". Por outro lado, o §2º deste artigo excepciona que "Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional".
- 2 Diferença negativa entre o efetivo recebimento e a retenção dos 20% do Fundeb. O ente que receber do Fundeb um total de recursos menor que o total enviado, poderá considerar a aplicação desse decréscimo para cumprimento do mínimo constitucional.
- 3 Nessa linha, registrar, como valores a serem deduzidos, somente no RREO do último bimestre do exercício, a parcela dos Restos a Pagar, inscritos no encerramento do exercício, que exceder o valor, em 31 de dezembro, da disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação. Deverão ser considerados somente os Restos a Pagar inscritos no exercício de referência e as disponibilidades financeiras vinculadas à Educação, já deduzidas da parcela comprometida com Restos a Pagar de exercícios anteriores. Conforme o art. 8º, parágrafo único, da LRF, os recursos vinculados à Educação permanecerão vinculados ainda que em exercício diverso. Sendo assim, os recursos vinculados a Restos a Pagar de exercícios anteriores não podem ser considerados disponíveis para a inscrição de novos Restos a Pagar.
- 4 O objetivo é compensar, no exercício, os Restos a Pagar cancelados provenientes de exercícios anteriores que se destinavam à manutenção e desenvolvimento do ensino. Esses valores correspondem à execução orçamentária e financeira das despesas com ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), inclusive as relativas ao Fundeb.
- 5 Dotações referentes ao Ensino que tenham sido financiadas com receitas que não as provenientes dos impostos base de cálculo do artigo 212 da CF/88, para fins de cômputo do limite constitucional (Outras Receitas Adicionais da Educação, evidenciadas no quadro 2 deste trabalho).
- 6 Gastos não previstos no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.
- 7 Os recursos com MDE devem, em regra, ser aplicados no ano em que foram destinados. Entretanto, caso o ente não consiga dar destino a esses recursos, o superávit decorrente deve ser devidamente controlado a fim de assegurar a transparência das informações prestadas. O valor, excedente aos 5% do superávit financeiro do exercício anterior, do Fundeb não deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos devendo, portanto, ser deduzido.
- 8 Diferença positiva entre o efetivo recebimento e a retenção dos 20% do Fundeb. O ente que receber do Fundeb um total de recursos de valor superior ao que enviar ao Fundeb não poderá considerar a aplicação desse acréscimo no cumprimento do mínimo constitucional.



Considerando que a despesa pública passa por três fases ou estágios, as despesas podem, então, ser classificadas em empenhadas, liquidadas e pagas. A respeito do total de despesas computadas para fins de limite, nos cinco primeiros bimestres do exercício, o acompanhamento poderá ser feito com base na despesa empenhada ou na despesa liquidada. Para o último bimestre do exercício, o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN ressalta que o valor deverá corresponder ao total da despesa empenhada.

Entretanto, o Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT), por meio de resolução de consulta, entendeu que para efeito de verificação anual do cumprimento do limite constitucional de aplicação em gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas serão consideradas após a sua regular liquidação:

**Resolução de Consulta nº 14/2012 (DOE, 07/08/2012). Educação. Limite. Artigo 212, CF. Metodologia de cálculo. Apuração pela despesa liquidada.**

Para efeito de verificação anual do cumprimento do limite constitucional de aplicação em gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, as despesas serão consideradas após a sua regular liquidação, devendo haver suficiente disponibilidade de caixa para pagamento daquelas inscritas em restos a pagar processados. Não serão computadas as despesas com ensino empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar, mesmo que haja disponibilidade de caixa ao final do exercício.

A partir da descrição apresentada e conhecendo-se os valores que compõem as tabelas 1 e 7, é possível encontrar o percentual aplicado no ensino pelo ente municipal, bastando utilizar a equação que segue:

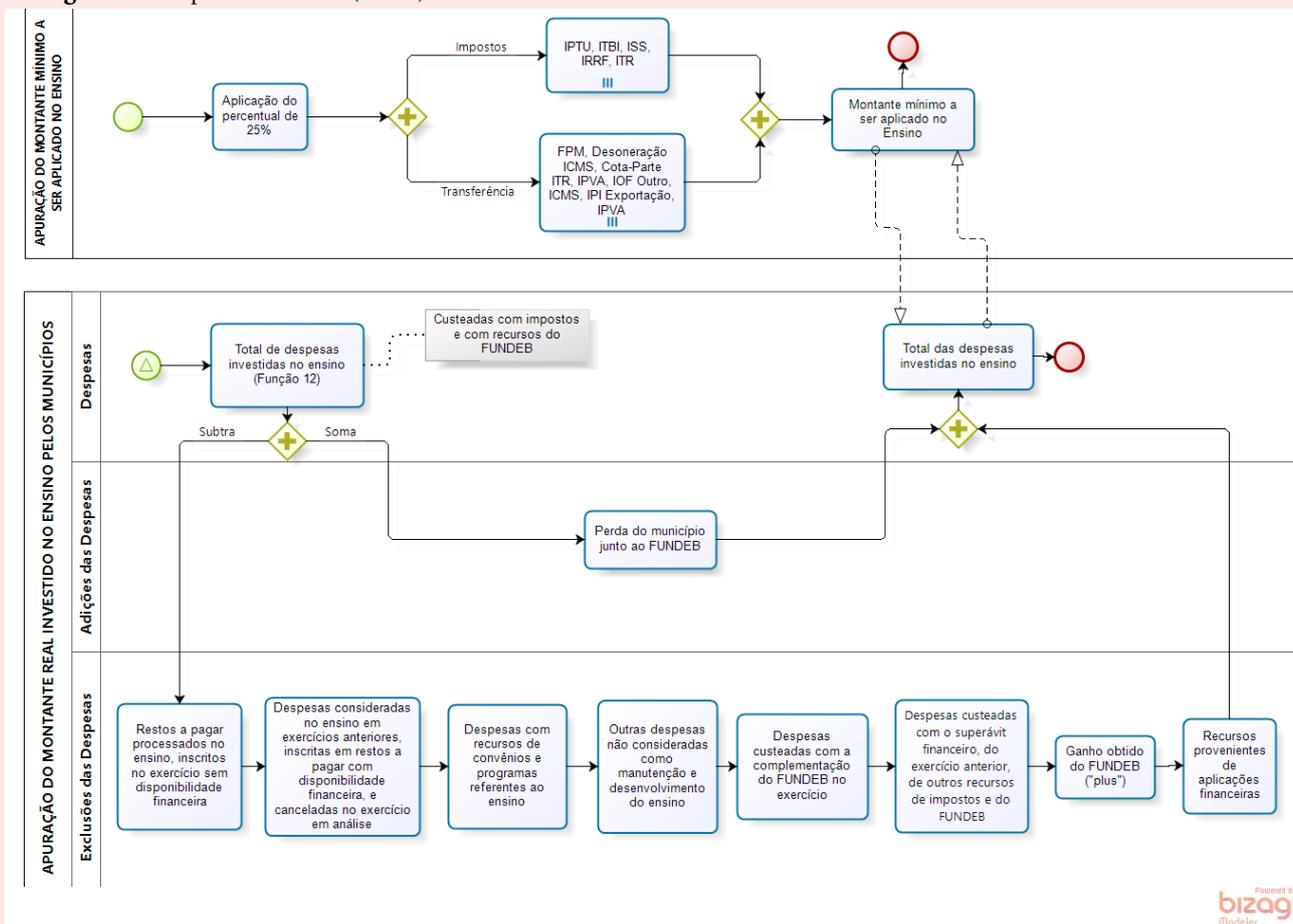
**Figura 4 – Cálculo do percentual investido no ensino**

$$\frac{\text{Total de Recursos Aplicados no Ensino (Quadro 7)}}{\text{Somatório das Receitas que Formam a Base de Cálculo para Aplicação do Mínimo Constitucional no Ensino (Quadro 1)}} \times 100\% = \text{Percentual de Aplicação}$$

Fonte: Elaborado pelo autor

Com base nas informações estudadas e relatadas, elaborou-se o mapa de processos concernente à intenção desta pesquisa.

**Figura 5 – Mapa de Processos (MDE)**



Fonte: Elaborado pelo autor





## 5. Considerações Finais

Este estudo buscou contribuir com a melhoria da qualidade, bem como, da padronização do exame das prestações de contas, por parte das equipes técnicas dos Tribunais de Contas. Procurou-se incentivar o uso dos projetos baseados em TI dentro da Administração Pública, visando aos princípios da boa gestão pública com propósito de auxiliar a população na apreciação da política pública de educação, por meio da futura disponibilização dos dados analisados e gerados pelo órgão de controle.

Verificou-se a relevância da informatização de dados referentes ao mandamento constitucional relacionado à aplicação em educação. Nessa perspectiva, realizou-se uma modelagem a partir das informações relevantes sobre se houve ou não o cumprimento da aplicação do percentual mínimo pelos entes municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino, e em qual amplitude.

Depois da conclusão da pesquisa a respeito da gestão de processos, elaborou-se o mapa de processos objeto deste estudo, adotando como software para modelagem o Bizagi Process Modeler, que utiliza a notação BPMN. Os dados necessários a essa modelagem foram embasados em pesquisa bibliográfica e documental,

de forma que foram seguidas diretrizes estabelecidas em manual aplicável aos órgãos que fazem uso da contabilidade pública; buscou-se também, por meio de julgamento profissional, extrair informações de relatórios de auditoria de outros Tribunais de Contas.

Os processos, de forma geral, podem ser vistos como foco de controle, melhoria e aprendizado. É essencial conhecer os detalhes do processo para propor a melhoria da gestão, já que praticamente todas as rotinas empresariais estão alinhadas com os mais diferentes processos. A modelagem direciona as atividades dos processos que orientam os passos a serem seguidos pelos executores para atingirem os requisitos de qualidade.

O desenvolvimento desta pesquisa reforçou que a visão de processos e a compreensão da sua dinâmica precisam ser incorporadas à cultura organizacional, pois não basta que a gestão de processos seja implantada, é preciso que ela se estenda para o dia a dia da entidade por meio de suas políticas. O papel crucial de uma organização é agregar valor e os processos nada mais são do que o foco principal desse fundamento, dessa maneira, a preocupação com as informações geradas ao se falar em processos contribui para o alcance dos objetivos da organização.

Com a intensificação do princípio da

transparência determinada pela Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas conquistaram um papel mais abrangente do que o tradicionalmente exercido por eles. Percebe-se, a partir disso, a ampliação do foco do controle externo, pois até tempos atrás esses órgãos de controle desempenhavam um mero exame de legalidade dos atos dos gestores públicos.

Este trabalho discutiu, sobretudo, o financiamento da educação como política pública, exigida do Estado por meio das demandas sociais. Ao vencer a etapa de verificação do cumprimento do investimento mínimo em educação determinado aos municípios pela Constituição Federal, abre-se espaço para que o Tribunal de Contas exerça suas atribuições a um nível mais avançado e moderno.

Por conseguinte, defende-se a agilização da apuração das informações necessárias a respeito do financiamento do ensino, no intuito de cumprir a Lei Maior e de disponibilizar tais informações aos interessados. Entretanto, como o papel do TCE não se limita a essa verificação legalista, ao otimizar o exame dessa etapa, abre-se espaço para investigações mais qualitativas com relação às políticas públicas, podendo-se examinar a partir daí a efetiva qualidade da educação municipal. ★

## Referências

### Livros

ARAUJO, L. C. G. de; GARCIA, A. A.; MARTINES, S. **Gestão de processos**: melhores resultados e excelência organizacional. São Paulo: Atlas, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **Sistemas de gestão da qualidade – fundamentos e vocabulário**: NBR ISO 9000. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://www.standardconsultoria.com/f/files/814048ce04d8cdfe2b1ba9438be31009791895463.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

BROCKE, J. V; ROSEMANN, M. **MANUAL DE BPMN**: Gestão de processos de negócio. Traduzido por Beth Honorato. Porto Alegre: Bookman, 2013. 376p.

CROZATTI, J. et al. Evolução do gasto e do financiamento da Educação nos municípios brasileiros de 2003 a 2012. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 14, p. 201-220, dez. 2013. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/evolu\\_gasto\\_financiam.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/evolu_gasto_financiam.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2016.

GULLEDGE, Jr., T. R.; SOMMER, R. A. A Business process management: public sector implications. **Business Process Management Journal**, v. 8, n. 4, p. 364-376, 2002. Disponível em: <<http://www.bus.iastate.edu/nilakant/MISS38/Readings/Gulledge2002.pdf>>.

LEÃO, P. A. S. Auditoria de Tecnologia da Informação – A Experiência do TCE-CE. **Revista Controle**, Ceará, v. XII, n. 1, p. 141-168, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/299-revista-controle-volume-x-n-1-jan-jun-2012/1779-artigo-6-auditoria-de-tecnologia-da-informacao-a-experiencia-do-tce-ce?Itemid=592>>.

OLIVEIRA, K. D.; ALMEIDA K. L de; BARBOSA, T. L. **Amostragens probabilística e não probabilística**: técnicas e aplicações na determinação de amostras. 2012. 59p. Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Espírito Santo, Jerônimo Monteiro, 2012.

PAIM, R. et al. **Gestão de Processos**: Pensar, Agir e Aprender. Porto Alegre: Bookman, 2009. 327p.

RIGOTTI, Marcos. **Legenda dos elementos BPMN**. Disponível em: <<http://marcosrigotti.com/treinamentos/legendabpmn/Legenda.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

SORDI, J. O. de. **Gestão por processos**: uma abordagem da moderna administração. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 270p.

VALLE, R.; OLIVEIRA, S. B. de (Eds.). **Análise e modelagem de processos de negócios**: foco na BPMN. São Paulo: Atlas, 2013. p. 77–93.

### Legislação

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2016.

BRASIL. Decreto n. 6.976, de 7 de outubro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6976.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6976.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 29 maio 2016.

BRASIL. Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 6 ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, 2014. 688p. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU\\_MDF\\_6\\_edicao\\_versao\\_24\\_04\\_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8)>. Acesso em: 28 maio 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Curso de Mapeamento de Processos de Trabalho com BPMN e Bizagi**. 2013. 48p. Disponível em: <[http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/gestao\\_processos\\_trab/curso\\_mapeamento\\_processos\\_trab/Curso%20Mapeamento%20BPMN%20Bizagi%20-%20aula%20\\_v%202013.pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/gestao_processos_trab/curso_mapeamento_processos_trab/Curso%20Mapeamento%20BPMN%20Bizagi%20-%20aula%20_v%202013.pdf)>. Acesso em: 11 maio 2016.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento. SEGPLAN. **Modelagem de Processos com Bizagi Modeler**, v. 3, 2014. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2014-10/manual-de-padronizacao-de-modelagem-de-processos-usando-bizagi---v3-1.pdf>>.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão nº 1.098/2004. Disponível em: <[http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/219533/ano/2004/num\\_decisao/1098/ano\\_decisao/2004](http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/219533/ano/2004/num_decisao/1098/ano_decisao/2004)>. Acesso em: 11 abr. 2017.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão nº 3.181/2006. Disponível em: <[http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/71820/ano/2006/num\\_decisao/3181/ano\\_decisao/2006](http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/71820/ano/2006/num_decisao/3181/ano_decisao/2006)>. Acesso em: 11 abr. 2017.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. Decisão Administrativa nº 16/2005. Disponível em: <[http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/104345/ano/2005/num\\_decisao/16/ano\\_decisao/2005](http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/104345/ano/2005/num_decisao/16/ano_decisao/2005)>. Acesso em: 7 abr. 2017.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Planejamento Estratégico 2016-2021**. 2016. Disponível em: <[https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00059254/TCMT\\_PlanejamentoEstrategico2016-2021\\_digital.pdf](https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00059254/TCMT_PlanejamentoEstrategico2016-2021_digital.pdf)>. Acesso em: 7 abr. 2017.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. Resolução de Consulta n. 14/2012-TP. Disponível em: <[http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00032215/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Consulta%20n%C2%BA%20014\\_12.pdf](http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00032215/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Consulta%20n%C2%BA%20014_12.pdf)>. Acesso em: 7 abr. 2017.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. **Guia de Orientação para Gestores Municipais**. 2009. 166p. Disponível em: <[http://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/publicacoes/guia\\_de\\_orientacao\\_para\\_os\\_gestores\\_municipais.pdf](http://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/publicacoes/guia_de_orientacao_para_os_gestores_municipais.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2016.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Contas dos Municípios**. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/contas/municipios>>. Acesso em: 3 jun. 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas de São Paulo. **Aplicação no ensino e as novas regras**. 2012. Disponível em: <[https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/aplicacao-no-ensino-e-as-novas-regras-dez-2012\\_0.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/aplicacao-no-ensino-e-as-novas-regras-dez-2012_0.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2016.



**Daves de Azevedo  
Cordova**  
daves@tce.mt.gov.br

Especialista em Gestão Pública e Administração de Cidades (Faculdade de Tecnologia Internacional). Licenciado em História (Unesp). É auditor público externo do TCE-MT.

# Os entendimentos divergentes sobre a composição das despesas com pessoal: a impossibilidade de comparar resultados

## *The divergent understandings regarding staff costs: the impossibility of comparing results*

**Daves de Azevedo Cordova**

### **Resumo**

A inclusão ou a exclusão de verbas nas despesas com pessoal afeta a apuração dos limites dos dispêndios. Como os entendimentos sobre a composição não são uniformes, a conferência dos limites apurados é prejudicada. Pensões, imposto e outras despesas correntes são os temas mais controversos que modificam e impedem a comparação entre os relatórios de gestão fiscal das unidades federativas.

### **Palavras-chave**

Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesas com pessoal. Relatório de gestão fiscal.

### **Abstract**

*Including or excluding staff costs affects the conference of its limits. As understandings are not equal, the conference of the limits is not possible. Pensions, taxes and other current costs are the most controversial themes, which modify and prevent from comparing the fiscal budget reports in the federation.*

### **Keywords**

*Fiscal Responsibility Law. Staff costs. Fiscal budget reports.*

## **1. Introdução**

A apuração dos gastos com pessoal é obrigação que decorre do artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esses dispêndios obedecem a essa limitação, que está sujeita a diferentes interpretações nos entes federativos. Desse modo, a apuração dos dispêndios com pessoal não é feita da mesma maneira na União e nos entes subnacionais.

De acordo com o artigo 18:

**Art. 18.** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer

natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Pelo *caput* do artigo, toda e qualquer verba recebida pelos ativos ou inativos é enquadrada como despesa com pessoal. A despeito de a lei adotar essa perspectiva totalizante, a apuração desses dispêndios nos estados não adota tal ideia. A razão dessa afirmação está em uma série de verbas recebidas por pessoal a serviço dos estados não ser incluída nas despesas com pessoal.

Os gastos com pessoal são apurados no demonstrativo das despesas com pessoal incluso no relatório de gestão fiscal a ser elaborado ao final de cada quadrimestre, conforme os artigos 54 e 55. Após a execução orçamentária do período, cada um dos poderes ou dos órgãos estabelecidos no artigo 20, § 2º deve elaborar o relatório, em que discrimine os valores e o percentual de comprometimento.

Esse percentual é calculado com base na Receita Corrente Líquida (RCL) do ente federativo, que

é composta das receitas correntes próprias do ente federativo, conforme o artigo 2º, inciso IV da LRF:

**Art. 2º** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

**IV** – receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a)** na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b)** nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c)** na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

[...]

Apesar dessa perspectiva totalizante de apurar-se a RCL, nem todos os entes adotam práticas similares de contabilização. Há exclusão de determinadas receitas, o que, em casos não insignificantes, faz com que a apuração dos limites com pessoal não seja igual à da União.

No caso de diferentes entendimentos sobre a composição do demonstrativo, ele não apresentará a mesma situação para os entes. Por essa razão, o entendimento de quais verbas compõem a despesa com pessoal e a RCL têm importância significativa para o cumprimento da regular gestão fiscal determinada pela legislação. Em casos extremos, a burla à lei e o comprometimento significativo do orçamento com esses dispêndios podem ser mascarados.

As diferentes valorações dos componentes dos gastos com pessoal e das parcelas da RCL diminuem a eficiência da execução orçamentária dos entes federativos. A comparabilidade da apuração dos entes e a adequação aos limites previstos

na LRF são fragilizadas em razão das discussões sobre o que é despesa com pessoal e o que deve ser computado na RCL.

## 2. As Disposições Federais Sobre o Limite de Gastos com Pessoal

A composição dos gastos com pessoal em âmbito federal é baseada na literalidade da LRF. O TCU adota essa perspectiva, que é refletida nas disposições regulamentares da contabilidade federal. Com essa atuação, confirma-se o entendimento de que, em âmbito federal, as exclusões possíveis são as presentes na própria lei.

O Manual de Demonstrativos Fiscais (2016, p. 487) estabelece as normas de contabilidade e orçamento para a elaboração do demonstrativo em que o limite de gastos com pessoal é evidenciado. O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é o instrumento em que o demonstrativo da despesa com pessoal está incluído. Nele o conceito de despesa com pessoal é restritivo:

### 04.01.02.01 Despesa com Pessoal

A **despesa total com pessoal** compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com **ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas)**, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

A elaboração do RGF na União engloba todas as despesas com pessoal, conforme determina o artigo 18 da LRF. Somente são excluídas as parcelas permitidas pela própria lei, que são aquelas especificadas no § 1º do artigo 19:

**Art. 19.** Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I** – União: 50% (cinquenta por cento);
- II** – Estados: 60% (sessenta por cento);
- III** – Municípios: 60% (sessenta por cento).



**§ 1º** Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I** – de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II** – relativas a incentivos à demissão voluntária.

As previsões dos dois primeiros incisos referem-se à demissão de servidores ou empregados públicos para compatibilizar a apuração dos limites com as medidas de que tratam o inciso II, do § 3º, a exoneração de servidores não estáveis, e o § 4º do artigo 169, a demissão de servidores estáveis.

**III** – derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição.

Esse inciso exclui dos limites de gasto com pessoal as despesas do Congresso Nacional decorrentes de convocação do presidente da República.

**IV** – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

**V** – com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19.

O inciso refere-se ao pagamento de servidores do Distrito Federal, Amapá e Roraima custeado por recursos federais devido à expressa previsão constitucional. Esses servidores estão incluídos nos limites de gastos da União e não dos seus estados. O último inciso refere-se a despesas com inativos.

VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados.

A contribuição para o financiamento da seguridade social a cargo do empregado é despesa pessoal dele, portanto não compõe o limite de gastos.

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição.

A compensação financeira tratada no § 9º do art. 201 da Constituição refere-se ao repasse do valor das contribuições fundo a fundo. Elas não são despesas com pessoal, uma vez que são compensações por aposentadoria em fundo de previdência diferente da contribuição a que o servidor estava filiado.

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Essa postura da União é corroborada pela interpretação literal da Lei de Responsabilidade Fiscal efetuada pelo TCU. Quando o Tribunal se deparou com o tema, julgou pela exclusão das parcelas de gastos com pessoal previstas na LRF. Em relação à base de cálculo do comprometimento, a RCL, o Tribunal também adotou esse método de interpretação.

Sobre a RCL, o TCU incluiu o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)

dos servidores de estados e municípios em sua RCL e a excluiu da RCL da União, em razão de ser receita própria daqueles entes (BRASIL, 2002):

A Constituição destinou aos entes ali mencionados o produto da arrecadação do imposto sobre a renda incidente na fonte sobre os pagamentos por ele efetuados. Os ajustes que decorram da legislação ordinária, efetuados quando da declaração anual, não devem afetar a posição dos entes que já retiveram o tributo na fonte, uma vez que a Constituição destina, nos arts. 157, inciso I, e 158, inciso I, o “produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem”.

O fato de o IRRF dos servidores estaduais e municipais ser receita desses entes tira esse imposto da composição da receita da União.

A mesma interpretação literal é presente nas decisões acerca dos gastos com pessoal. O Tribunal entendeu que a contabilização da terceirização depende da razão da contratação, caso seja destinada a substituir cargos públicos vagos, deve ser computada como despesas com pessoal (FERNANDES, 2014, p. 49, 50).

Outro caso significativo foi a consulta acerca dos salários em organizações sociais contratadas para prestação de serviços de saúde, na qual o Tribunal entendeu pela impossibilidade de incluir na apuração dos gastos com pessoal, de acordo com o Acórdão do Processo TC 023.410/2016-7 (BRASIL, 2016). A despeito de o TCU entender que se trata de gastos com mão de obra, ele não os inclui entre as despesas com pessoal. Esse julgamento confirma a interpretação essencialmente legal do Tribunal.

A composição dos gastos com pessoal em âmbito federal é baseada na literalidade da LRF. As disposições do artigo 18 englobam todas as despesas de pessoal, somente excluindo as parcelas mencionadas no artigo 19. O TCU confirma, com sua interpretação literal, que essa lista é

taxativa em âmbito federal.

### 3. Os Entendimentos Estaduais sobre a Composição dos Gastos com Pessoal

As divergências de entendimento sobre a composição dos gastos com pessoal estão presentes sobretudo na atuação dos Tribunais de Contas dos estados. Esses órgãos estaduais deparam-se com situações diferenciadas da União, portanto adotam outras perspectivas que não a mera interpretação literal da LRF. No entanto, quanto mais eles se distanciam do entendimento do seu congêneres federal, mais difícil se torna a comparação entre os limites de uma e de outra esfera da federação.

As principais diferenças entre o TCU e os tribunais de contas estaduais estão na exclusão de determinadas parcelas da composição dos limites e na inclusão de determinadas rubricas na composição da RCL. Essas diferenças podem ou não ser específicas de determinado estado, uma vez que não há uniformidade nas decisões.

#### 3.1 Imposto de Renda Retido na Fonte

O Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores (IRRF) é caso em que a mesma interpretação foi adotada em mais de um estado. De acordo com o julgamento realizado pelo TCU (BRASIL, 2002), esse recurso não integra a RCL da União, mas integra a RCL dos estados e dos municípios por ser recurso próprio desses entes. No entanto, mais de um Tribunal de Contas entendeu que o IRRF tem de ser excluído da composição, porque ele é somente um registro contábil.

Esse entendimento foi iniciado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (BRASIL, 2002). Em 2004, foi editada decisão idêntica no congêneres potiguar contra a qual foi impetrada Ação Direta de Inconstitucionalidade (FERNANDES, 2014, p. 45, 46). No entanto, a suposta inconstitucionalidade não foi

apreciada pelo Supremo, uma vez que a norma foi revogada antes da solução do mérito. Com a perda superveniente de objeto, não houve o julgamento, portanto não houve pronunciamento conclusivo.

O TCE-MT (BRASIL, 2016) acordou:

[...] por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e contrariando o Parecer nº 5.180/2016 do Ministério Público de Contas, responder ao consulente que o Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, incidente sobre a folha de pagamento de pessoal, pode ser excluído das despesas totais com pessoal do Estado e dos Municípios, e da composição da Receita Corrente Líquida – RCL destes entes, por não representar receita e ou despesa efetivas, mas mero registro contábil [...]

A exclusão do IRRF da composição tanto da RCL quanto das despesas com pessoal é situação não inédita nos estados, a despeito de não existente na jurisprudência do TCU. Esse entendimento afeta a apuração do índice de despesas com pessoal, uma vez que altera o numerador do quociente, as despesas com pessoal, e o denominador, a RCL.

### 3.2 A inclusão das pensões no limite de gastos com pessoal

O caso das pensões no estado do Paraná e a sua exclusão dos gastos com pessoal (BRASIL, 2006) são importantes de serem analisados. O Tribunal possui entendimento de que a despesa com as pensões não está incluída no total de despesas com pessoal por ofensa à Constituição Federal.

A despeito de a decisão ser fundamentada em preceitos constitucionais, o Tribunal de Contas de Minas Gerais possui posição oposta, em que não nega a inclusão das pensões no limite de gastos com pessoal (BRASIL, 2010, p.167):

[...] Assim, o art. 18 classifica como despesa total com pessoal tudo aquilo que se vincula ao pagamento de pessoal pelo ente público, também o pagamento de aposentadorias, pensões e valores de contrato de terceirização de mão de obra, classificados

como Outras Despesas de Pessoal. [...]

Esse tema acaba por ser controverso, devido ao fato de demonstrar divergência não somente entre a prática federal e a estadual, mas também entre diferentes práticas. A exclusão das pensões parece ser mais afeita às despesas de pessoal de acordo com uma interpretação sistêmica do texto constitucional, conforme Dias (O Controle Institucional das Despesas com Pessoal, 2009).

### 3.3 As verbas de custeio alocadas diretamente ao servidor

Outras exclusões relacionam-se com a exclusão de parcelas referentes à despesa de custeio, mas que são alocadas diretamente ao servidor, como na decisão acerca das diárias pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (FERNANDES, 2014, p. 44-45):

[...]

1. As diárias incluem-se no conceito de despesa corrente de custeio, constituindo espécie do gênero despesa de pessoal. Têm como fim precípuo o ressarcimento dos gastos com alimentação e hospedagem aos servidores públicos que se deslocam temporariamente do município a serviço. O art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal caracteriza como despesa de pessoal aquelas que constituam “espécie remuneratória”; deve-se, pois, excluir deste rol as despesas com o pagamento de diárias, de cunho meramente indenizatório.

2. As despesas com diárias já estão previstas na lei orçamentária, razão pela qual não se enquadram na previsão do art. 17 da LRF, que cuida de despesa obrigatória de caráter continuado por norma legal específica diferente da lei do orçamento. A seu turno, o reajuste do valor unitário das diárias não constitui aumento de despesa, muito menos decorre de criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental (art. 16 da LRF); representa simples recomposição monetária do caráter indenizatório da referida despesa pública, cujo valor global orçado permanece inalterado. Processo nº 01/00823440. Deci-

são nº 1160/2001 [...].

O tratamento dado a diversas espécies de gasto, como a ajuda de custo e a verba indenizatória, é o mesmo. São comumente tratados como reposição de dispêndios realizados pelo servidor para exercício do cargo e integram a rubrica outras despesas correntes.

### 3.4 Uma visão alternativa

Esses mesmos três entendimentos foram questionados por Fernando Álvares Correia Dias (2009). O autor expõe a sua análise, em que afirma a ilegalidade da exclusão do IRRF e das pensões do limite de gastos com pessoal, enquanto que propõe que os estados estão aumentando a participação de outras despesas correntes em seu orçamento.

O autor entende que as duas primeiras exclusões na apuração dos limites com pessoal não são legais ou constitucionais (DIAS, 2009, p. 23-24):

Podemos apresentar sucintamente os principais pontos de controvérsia, sem reproduzir a extensa argumentação jurídica envolvendo essas polêmicas:

a) Exclusão das despesas com pensionistas. O art. 169 da CF faz referência à despesa com pessoal ativo e inativo, enquanto a redação do art. 18 da LRF inclui também os pensionistas na definição de despesa com pessoal. Assim, partindo de uma interpretação literal da Constituição, a lei complementar teria extrapolado na regulamentação do dispositivo constitucional, pois esse não inclui explicitamente os pensionistas no âmbito do controle. Entendemos que essa alegação não é procedente, já que uma interpretação sistemática do dispositivo constitucional nos leva a incluir tais despesas. A figura do pensionista está vinculada ao servidor, tanto do ponto de vista jurídico quanto econômico, e representa um inegável encargo fiscal para o ente da Federação. Ademais, o art. 18 da LRF também inclui rubricas, como encargos sociais, que também não constam do dispositivo constitucional, cumprindo assim seu papel de instrumento de regulamentação.

Na perspectiva apresentada por Dias, o pensionista está vinculado ao servidor, uma vez que o benefício é concedido por causa da relação de dependência econômica existente entre os dois, conforme o § 7º do artigo 37 da Constituição Federal.

[...]

**b) Exclusão do imposto de renda.** Um questionamento abrigado por alguns Tribunais de Contas é de que o imposto de renda retido na fonte, relativo à folha de pagamentos dos servidores, não deve ser computado na despesa com pessoal. O argumento é de que não se trata de dispêndio efetivo do ente público, mas apenas de uma operação meramente escritural. Assim, essa rubrica deveria ser excluída tanto do cálculo da despesa com pessoal quanto da RCL. Entendemos que essa interpretação não é correta, já que os valores do imposto de renda retido na fonte são um dispêndio efetivo que se incorpora ao patrimônio dos servidores públicos, embora sejam posteriormente pagos ao governo federal, estadual ou municipal. Portanto, devem compor tanto a despesa quanto a receita do ente público.

O IRRPF é um dispêndio que se incorpora ao patrimônio do servidor, mas que retorna ao ente, na perspectiva do autor. Desse modo, ele está presente na despesa por estar no valor dispendido com o servidor, mas será integrado à receita no recolhimento do produto da arrecadação.

O terceiro questionamento do autor está na expansão de outras despesas semelhantes às diárias (DIAS, 2009, p. 25, 26):

Outra forma de contornar os limites da LRF seria expandir outras rubricas de despesa como diárias, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, serviços de terceiros, serviços de consultoria e locação de mão de obra. Como esses gastos são classificados como Outras Despesas Correntes (GND 3), eles não entram no cálculo das Despesas com Pessoal (GND 1). [...], os governos estaduais e a própria União estariam aumentando seus gastos com o funcionalismo público e outros serviços



similares por fora dos limites globais. Essa prática estaria de fato ocorrendo? [...]

Já na esfera estadual, há evidências de que essa prática tem sido utilizada. Os dados dos estados (ver Anexo 4), para o período 2002-2007, mostram um forte crescimento do grupo “outras despesas” (aposentadorias e reformas, pensões, diárias, auxí-

lio-alimentação e auxílio-transporte), cuja relação com a despesa com pessoal passa de 2,5%, em 2002, para nada menos que 14% em 2007. Já o crescimento do grupo “terceirização” (serviços de terceiros, serviços de consultoria, locação de mão de obra) foi menor, ficando sua relação com a despesa com pessoal em torno de 23%. [...]

**Anexo 4**

**Outras Despesas Correntes - Estados<sup>(1)</sup>**

Exercício	R\$ milhões correntes					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aposentadorias e Reformas	37	36	43	5.636	8.620	12.357
Pensões	841	880	947	2.527	3.418	4.692
Diárias	618	602	646	774	834	839
Auxílio-Alimentação	591	636	747	788	928	1.007
Auxílio-Transporte	178	201	345	414	722	843
<b>Outras Despesas (ñ GND I)</b>	<b>2.266</b>	<b>2.356</b>	<b>2.728</b>	<b>10.188</b>	<b>14.521</b>	<b>19.738</b>
Outros Serviços de Terceiros – PF	1.273	1.533	1.717	2.019	1.968	1.969
Outros Serviços de Terceiros – PJ	18.179	17.516	21.502	25.290	27.800	28.315
Serviço de Consultoria	350	403	476	549	440	352
Locação de Mão-de-obra	1.092	1.420	1.632	2.014	2.401	2.639
<b>Terceirização (ñ GND I)</b>	<b>20.895</b>	<b>20.873</b>	<b>25.328</b>	<b>29.862</b>	<b>32.609</b>	<b>33.275</b>
<b>Outras Despesas / Pessoal %</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>9,0</b>	<b>11,7</b>	<b>14,0</b>
<b>Terceirização / Pessoal %</b>	<b>23,3</b>	<b>21,3</b>	<b>23,5</b>	<b>26,4</b>	<b>26,2</b>	<b>23,6</b>

Fonte: Siafi/STN/Prodasen. Elaboração do autor

I – Despesa líquida

Fonte: DIAS, 2009, p. 34

A única comprovação que se pode chegar com a exposição é que os estados aumentaram a participação da rubrica outras despesas correntes no orçamento.

Essa situação é preocupante, mas nada se prova acerca da legalidade das despesas de diárias, auxílio-alimentação e auxílio-transporte, enquanto que as decorren-

tes de serviços de terceiros, serviços de consultoria e locação de mão de obra já tiveram pronunciamento expresso do TCU pela impossibilidade de comporem a despesa com pessoal, a não ser que se destinem a repor cargos vagos.

É possível verificar que há divergências na composição dos gastos com pessoal e da RCL. Enquanto a União caminha para uma perspectiva extremamente legalista, os estados têm de confrontar-se com outras discussões. Ao julgá-las, os Tribunais de Contas estaduais emitem decisões diferenciadas do TCU, uma vez que não se baseiam exclusivamente no artigo 19 da LRF.

#### 4. O Impacto dos Entendimentos Divergentes

Os três entendimentos impactam a apuração dos limites de gastos com pessoal. O caso do IRRF tanto modifica o numerador, valor dos dispêndios de pessoal, quanto o denominador, valor da RCL, enquanto os demais podem modificar o numerador. Essa modificação dificulta a possibilidade de os RGF serem comparados para verificar o real comprometimento da receita. O RGF do Poder Executivo de Mato Grosso, referente ao terceiro quadrimestre de 2016<sup>1</sup>, pode ser utilizado para verificar essas divergências de entendimentos.

O IRRF excluído do relatório alcança o montante de R\$ 1.013.853.949,21, conforme a nota f. A inclusão desse valor na Despesa Líquida de Pessoal faz o valor ser elevado para R\$ 6.687.679.267,42 e eleva a RCL para R\$ 13.490.978.284,89. O quociente alcançado pela divisão é 49,57%. Esse valor é superior ao apresentado no campo **% da Despesa Total com Pessoal (DTP) sobre a RCL (VI)**, que, no caso, está em 45,50%.

Esse entendimento modifica o quociente. Com essa mudança, o RGF não pode ser comparado com outros relatórios,



tampouco pode ser mantida a série histórica no ente que o adotou, porque antes o Poder de Mato Grosso estava acima do limite máximo, como verifica-se no quadro **Trajétória de retorno ao limite da despesa total com pessoal**. A queda para o patamar do limite de alerta ocorreu principalmente pela adoção desse entendimento.

O caso das pensões é mais difícil de verificar, uma vez que não são separados os valores das pensões no RGF. O Relatório da Ação Governamental de 2015 (RAG – MATO GROSSO, 2015) traz o valor de execução do programa 997 – Previdência de Inativos e Pensionistas do Estado. O programa engloba aposentados e inativos, portanto não há como fazer o cálculo. No entanto, caso fosse excluído o valor dos pensionistas no esteio da decisão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o percentual de limite de gastos com pessoal seria reduzido certamente, uma vez que a própria despesa com pessoal diminuiria.

As verbas de custeio alocadas diretamente ao servidor, como as diárias, não são evidenciadas no RGF, porque são parcelas de despesa de custeio. No entanto, o questionamento de Fernando Álvares Correia Dias é interessante nesse item. O valor acentuado pode ser deduzido pelo Programa de Governo Apoio Administrativo (036) no RAG. Entre as ações verifica-se a concessão de vale-transporte, manutenção de serviços administrativos gerais e pagamento de verba indenizatória, que são aquelas da proposta de Dias.

O valor delas atingiu R\$ 679.551.234,78 no ano, portanto o estado gastou R\$ 56.629.269,57 por mês em média. De acordo com os RGF de 2015<sup>2</sup>, para manter-se a base de comparação, a RCL foi de R\$ 10.724.386.843,10; R\$ 10.853.539.245,06; e de R\$ 11.644.440.523,52; e a despesa com pessoal líquida foi de R\$ 5.228.915.899,76; R\$ 5.554.633.863,61; e de R\$ 5.787.763.191,74 em cada um dos quadrimestres. Os percentuais sobre a RCL e sobre a despesa líquida são:

<sup>1</sup> Disponível em: <[https://www.sefaz.mt.gov.br/portal/Financeiro/ContGovernamental/RelRespFiscal/RelatorioGestFiscal/RGF\\_3\\_Quad2016.pdf](https://www.sefaz.mt.gov.br/portal/Financeiro/ContGovernamental/RelRespFiscal/RelatorioGestFiscal/RGF_3_Quad2016.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2017.

<sup>2</sup> Disponíveis em: <<https://www.sefaz.mt.gov.br/portal/Financeiro/ContGovernamental/RelLeiResponFiscal.php>>.

**Quadro 1** – Percentual de Outras Despesas sobre RCL e sobre despesas com pessoal

	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
<b>RCL</b>	R\$ 10.724.386.843,10	R\$ 10.853.539.245,06	R\$ 11.644.440.523,52
<b>Despesa com pessoal</b>	R\$ 5.228.915.899,76	R\$ 5.554.633.863,61	R\$ 5.787.763.191,74
<b>% Outros gastos</b>			
<b>Sobre RCL</b>	2,11%	2,09%	1,95%
<b>Sobre despesas com pessoal</b>	4,33%	4,08%	3,91%

Fonte: Elaborado pelo autor

Esses entendimentos divergentes impactam a apuração dos limites de gastos com pessoal, embora não seja possível efetuar a revisão analítica em todos os casos. No entanto, fica comprovado que as exclusões modificam significativamente os percentuais atingidos.

## 5. Conclusão

Os diferentes entendimentos sobre a composição dos gastos com pessoal e da RCL impedem a comparação entre os limites dos diversos entes da federação. O respeito aos limites da LRF é fragilizado, uma vez que o RGF de uma unidade pode incluir parcelas que a outra desconsidera. Essas verbas modificam o quociente obtido, portanto a comparabilidade e a validade dos RGF são prejudicadas.

A posição do TCU é estritamente legalista, portanto a apuração dos limites em âmbito federal é uma aplicação direta da LRF. Os seus julgamentos seguem a literalidade do artigo 18 da lei, que incluiu todas as despesas realizadas com pessoal ativo e inativo. As únicas exclusões realizadas são as permitidas pelo artigo 19, portanto o TCU compreende a lista da norma como taxativa.

As divergências estão presentes na jurisprudência dos Tribunais de Contas estaduais, porque esses órgãos se deparam com cenários plurais e diferenciados. No entanto, quanto mais os entendimentos divergem, mais a comparação e a validade dos RGF são prejudicadas.

Essas divergências conduzem a apurações diferenciadas, que diminuem a comparabilidade e a validade dos dados. Os limites apresentados nos diversos RGF dos entes federados não podem

ser comparados, porque os julgamentos efetuados nos Tribunais de Contas comumente modificam o cálculo. Se a apuração dos limites não pode ser com-

parada, a própria validade do respeito aos limites é fragilizada, porque verbas são excluídas. ★

### Referências

#### Livros

DIAS, F. Á. C. **O Controle Institucional das Despesas com Pessoal**. Textos para discussão / Conleg-Senado Federal, 54, 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/150158>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

FERNANDES, J. U. J. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 6. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

#### Jurisprudência

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 set. 2016.

BRASIL. Lei Complementar 101, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 31 out. 2016.

BRASIL. Protocolo TC nº 304607/02. Resolução nº 7598/02. Relator: Conselheiro Nestor Baptista, 17 de setembro de 2002. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 144, p. 65, out/nov/dez, 2002.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral. Brasília: [s.n.], 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 125/2002 – TCU – Plenário. Voto Ministro Benjamin Zymler, 2002. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/DecisaoTCU125-Voto.html>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 023.410/2016-7, 2016. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F01576C26BA403D4A&inline=1>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Acórdão 1568/2006 do Tribunal Pleno, 2006. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-15682006-do-tribunal-pleno/2023#DecisaoIntegra>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado da Fazenda. Balanço Geral. **Relatório Sintético RAG 2015**, 2015. Disponível em: <[https://www.sefaz.mt.gov.br/portal/Financeiro/ContGoveramental/BalancoGeral/VOLUME\\_6\\_Relatorio\\_Sintetico\\_RAG\\_2015.pdf](https://www.sefaz.mt.gov.br/portal/Financeiro/ContGoveramental/BalancoGeral/VOLUME_6_Relatorio_Sintetico_RAG_2015.pdf)>. Acesso em: 2017 mar. 23.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas de Mato Grosso. Resolução de consulta nº 29/2016 – TP, 2016. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00071436/29%20-20.404-8-2016.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas de Minas Gerais. Definições e limites para despesas com pessoal do Poder Legislativo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 74, n. 1 ano XXVIII, p. 166-173, jan./fev./mar. 2010.

# A singularidade do processo de controle externo nos Tribunais de Contas: similaridades e distinções com os processos civil e penal

*The singularity of the external control process in the Courts of Accounts: similarities and distinctions with civil and criminal proceedings*

**Luiz Henrique Lima**

## Resumo

O propósito deste artigo é expor as principais características do processo de controle externo nos Tribunais de Contas, destacando suas diferenças com os processos nas áreas civil e penal, contribuindo para melhor entendimento de sua singularidade. Após a introdução, discorre-se sobre o processo de controle externo nos Tribunais de Contas e a seguir acerca de suas similitudes e distinções com os processos nas searas dos direitos civil e penal. Ao final, são apresentadas conclusões e recomendações.

## Palavras-chave

Tribunais de Contas. Processo. Controle externo. Direito Processual Civil. Direito Processual Penal.

## Abstract

*The purpose of this article is to discuss the main characteristics of the external control process in the Courts of Accounts, highlighting its differences with processes in civil and criminal areas, in an effort to contribute to a better understanding of its singularity. After a brief introduction, this study debates the process of external control in the Courts of Accounts following a presentation of similarities and major differences the external control process shares with civil and criminal proceedings. Finally, conclusions and recommendations are presented.*

## Keywords

*Courts of Accounts. Process. External Control. Civil Procedural Law. Criminal Procedural Law.*



**Luiz Henrique Lima**

luizhlima@tce.mt.gov.br

Doutor em Planejamento Energético (Coppe-UFRJ).

Autor de diversos livros e artigos técnicos, é professor e palestrante convidado em cursos de pós-graduação. É conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT)

## 1. Introdução

Os Tribunais de Contas ocupam posição peculiar na estrutura estatal brasileira. A rigor, não compõem a estrutura de nenhum dos Poderes, embora, para efeitos orçamentários e de gestão fiscal, sejam considerados integrantes do Poder Legislativo. Há intensa controvérsia doutrinária acerca de sua natureza jurídica e da existência de uma jurisdição especializada de contas. Também quanto aos processos nas Cortes de Contas há inúmeras interpretações.

A doutrina tradicional classifica os processos de contas como espécie do gênero processos administrativos, a exemplo de processos tributários ou

disciplinares. É o que leciona Hely Lopes Meirelles (1998, p. 599):

São exemplos de processo administrativos de controle os de prestação de contas perante órgãos públicos [...] Nesses processos a decisão final é vinculante para a Administração e para o interessado, embora nem sempre seja auto-executável, pois dependerá [...] do pronunciamento executório de outro Poder, como no caso de julgamento de contas pelo Legislativo, após a manifestação prévia do Tribunal de Contas competente, no respectivo processo administrativo de controle.

Por sua vez, Ayres Britto (2001), ex-ministro



do Supremo Tribunal Federal (STF), visualizou um gênero específico:

Os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São processos de contas, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos. Que não sejam processos parlamentares nem judiciais, já ficou anotado e até justificado (relembrando, apenas, que os Parlamentos decidem por critério de oportunidade e conveniência). Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim.

A singularidade do rito processual no âmbito do controle externo é expressamente reconhecida pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU):

**Acórdão nº 1.080/2015 Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministro Benjamin Zymler): Processual. Legislação aplicável. Código de Processo Civil.** As normas processuais previstas na Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/92) e em seu Regimento Interno estabelecem rito processual próprio, no qual a aplicação

do Código de Processo Civil se dá apenas de maneira analógica e subsidiária na falta de normas legais e regimentais específicas<sup>1</sup>

O tema cresce em complexidade quando se observa que o estudo dos Tribunais de Contas não tem merecido maior atenção no mundo acadêmico. Com efeito, em pesquisa efetuada junto a 20 cursos de graduação superior, dos quais os cinco de melhor classificação no Ranking Universitário da Folha de São Paulo de 2014 nas áreas de Direito, Administração, Ciências Econômicas e Ciências Contábeis<sup>2</sup>, constatou-se que nenhum deles possuía na sua grade curricular disciplina cuja ementa destacasse o controle externo da administração pública e/ou as competências constitucionais e legais dos Tribunais de Contas.

Ademais, funcionam no Brasil 34 Tribunais de Contas<sup>3</sup>, que, malgrado uma matriz constitucional única, ostentam regras processuais próprias, delineadas nas suas leis orgânicas e regimentos internos, sem que haja, por exemplo, uma padronização quanto às espécies e denominações de recursos passíveis de interposição contra suas deliberações, bem como os respectivos prazos de apresentação. Tampouco há uniformidade com respeito aos critérios e valores para aplicação de sanções pecuniárias ou não pecuniárias aos responsáveis por irregularidades constatadas. Apesar de algumas iniciativas no âmbito da Associação dos Membros dos

Tribunais de Contas (Atricon), não se logrou até o momento êxito na elaboração de uma lei processual comum.<sup>4</sup>

Tudo isso compõe um cenário em que a sociedade tem escassa compreensão acerca do funcionamento desses relevantes órgãos constitucionais. Não é raro que até mesmo experientes magistrados, promotores e advogados revelem parcial desconhecimento da especificidade da atuação das Cortes de Contas, com implicações tanto na qualidade do exercício do direito de defesa junto a esses Tribunais, como em decisões judiciais a eles relacionadas.

O propósito deste artigo é expor as principais características do processo de controle externo nos Tribunais de Contas, destacando suas distinções com os processos nas áreas cível e penal, contribuindo para melhor entendimento de sua singularidade. Após a introdução, discorre-se sobre o processo de controle externo nos Tribunais de Contas e a seguir acerca de suas similitudes e distinções com os processos nas searas dos direitos civil e penal. Ao final, são apresentadas conclusões e recomendações.

## 2. O Processo de Controle Externo nos Tribunais de Contas

Uma das mais felizes conceituações de controle externo foi oferecida por Pardini (1997):

Controle externo sobre as atividades da Administração, em sentido orgânico e técnico, é, em resumo, todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros. Nesse sentido, é controle externo o que o Judiciário efetua sobre os atos dos demais Poderes. É controle externo o que a administração direta realiza sobre as entidades da administração indireta. É controle externo o que o Legislativo exerce sobre a administração

<sup>1</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>2</sup> Foram pesquisadas as grades curriculares dos seguintes cursos:

Direito: UFMG, UFRJ, Direito GV-SP, PUC-SP, USP

Economia: USP, EESP, UFMG, UFRJ, Unicamp

Ciências Contábeis: UFRJ, UFMG, USP, PUC-SP, UFSC

Administração: UFRJ, UFRGS, UFMG, USP, FGV-EAESP

Fonte: <[rnf.folha.uol.com.br](http://rnf.folha.uol.com.br)>. Acesso em 13 mar. 2015.

<sup>3</sup> O Tribunal de Contas da União, 26 Tribunais de Contas estaduais, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, os Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, Ceará, Goiás e Pará e os Tribunais de Contas do Município do Rio de Janeiro e do Município de São Paulo.

<sup>4</sup> Em 2013 foi debatido um anteprojeto de lei processual, bem como um Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas.

direta e indireta dos demais Poderes. Na terminologia adotada pela Constituição, apenas este último é que recebe a denominação jurídico-constitucional de controle externo (CF arts. 31 e 70 a 74), denominação esta repetida especificamente em outros textos infraconstitucionais, como, por exemplo, a Lei 8.443/92.<sup>5</sup>

O objeto do controle externo são os atos administrativos em todos os Poderes constituídos nas três esferas de governo e atos de gestão de bens e valores públicos.

O controle externo da administração pública, realizado pelas instituições a quem a Constituição atribuiu essa missão, é exigência e condição do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento da cidadania, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública.

A Constituição de 1988 prestigiou o controle externo da administração pública, dedicando-lhe a seção IX – Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, do Capítulo 1 – do Poder Legislativo, do Título IV – Da organização dos Poderes, atribuindo sua titularidade na esfera federal ao Congresso Nacional e ampliando significativamente as competências do Tribunal de Contas da União.

Com respeito ao processo, lecionam Cintra, Grinover e Dinamarco (2010, p. 302):

O processo é indispensável à **função jurisdicional** exercida com vistas ao objetivo de eliminar conflitos e fazer justiça mediante a atuação da vontade concreta da lei. É, por definição, o **instrumento através do qual a jurisdição opera** (instrumento para a positivação do poder). Processo é conceito que transcende ao direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo, legislativo) e mesmo não estatais [...]. (grifos no original).

Como em todo órgão da administra-



ção pública, tramitam nos Tribunais de Contas processos administrativos, envolvendo uma plêiade de assuntos regulados por normas legais específicas, como nomeações, aposentadorias, direitos funcionais, licitações e contratos, execução orçamentária, gestão patrimonial, etc.

Não é esse o objeto de nosso estudo, mas apenas os processos de controle externo, definidos como aqueles típicos das atividades das Cortes de Contas, em especial de suas funções julgadora, fiscalizadora, opinativa, consultiva e ouvidora.<sup>6</sup>

O processo é definido no TCU como o conjunto de peças que documentam o exercício da atividade do Tribunal<sup>7</sup>. Os processos de controle externo classificam-se como<sup>8</sup>:

- a. processos de contas, incluindo contas de governo, contas de gestão e tomadas de contas especiais;
- b. processos de fiscalização, incluindo auditorias, em suas várias modalidades, inspeções, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos;

- c. processos de registro de admissões e concessões de aposentadorias, reformas e pensões;
- d. processos de denúncia, solicitações do Poder Legislativo e representações, incluindo as formuladas por unidades técnicas, por autoridades externas ou pelos legitimados pelo §1º do art. 113 da Lei nº 8.666/1993;
- e. processos de consulta; e
- f. processo normativo, a exemplo da fixação de coeficientes dos Fundos de Participação.<sup>9</sup>

Cluny (2011, p. 199) identifica nas Cortes de Contas:

Um autêntico regime processual autônomo adequado às especificidades da responsabilidade financeira e que, assim como outros sistemas adjetivos específicos, apenas em situações concretas e de maneira subsidiária se socorre de princípios e normas processuais em outros diplomas, notadamente o código de processos civil.<sup>10</sup>

Registre-se, desde logo, que todos os processos de controle externo nos Tribu-

<sup>6</sup> Sobre a classificação das funções dos Tribunais de Contas, veja-se o capítulo 3 da obra *Controle Externo – Teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas* (LIMA, 2015).

<sup>7</sup> Resolução TCU no 259/2014.

<sup>8</sup> A classificação e denominação dos processos não são uniformes nos Regimentos e normativos internos dos Tribunais de Contas, tendo o autor optado por classificação própria que lhe pareceu mais didática.

<sup>9</sup> Constituição da República: art. 161, parágrafo único. Há dispositivos semelhantes nos Regimentos Internos das demais Cortes de Contas brasileiras.

<sup>10</sup> *Apud* FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes, 2015, p. 219.

<sup>5</sup> *Apud* BUGARIN, Paulo Soares, 2004, p. 40.

nais de Contas são gratuitos, inexistindo cobrança de custas ou de preparo.

### 3. Semelhanças e Distinções com o Processo Civil e o Processo Penal

Por força de regramento constitucional e de normas dele decorrentes, há princípios e regras cuja observância é comum tanto na esfera judicial quanto nos processos de contas, entre os quais cumpre destacar:

- a. observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CFRB: art. 37, *caput*);
- b. observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (CFRB: art. 5º, LV);
- c. respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (CFRB: art. 5º, XXXVI);
- d. caráter personalíssimo das sanções, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido (CFRB: art. 5º, XLV);
- e. inadmissibilidade de provas obtidas por meios ilícitos (CFRB: art. 5º, LVI);
- f. garantia da razoável duração do processo e dos meios que garantam a celeridade de sua tramitação (CFRB: art. 5º, LXXVIII).

O regimento interno do TCU estipula que as normas processuais em vigor aplicam-se nos processos naquela Corte apenas subsidiariamente, no que couber e desde que compatíveis com sua lei orgânica.<sup>11</sup>

Com efeito, as distinções existentes são de grande relevância. Em relevante estudo, Caldas Furtado (2014, p. 31) enumera cinco importantes diferenças entre

o processo judicial e o processo no Tribunal de Contas, conforme o seguinte quadro:

Processo Judicial	Processo no Tribunal de Contas
Partes em litígio	Ausência de litígio entre as partes
Inércia da jurisdição	Jurisdição ex officio
3 (três) atores principais: autor, juiz e réu	2 (dois) atores principais: responsável e Tribunal de Contas (interesse público)
A relação jurídica começa com a interposição da petição inicial	A relação jurídica se instaura com o início da gestão dos recursos públicos
Duplo grau de jurisdição, com raras exceções	Pedidos de reconsideração <sup>(1)</sup>

I. Em alguns Tribunais de Contas é denominado recurso ordinário.

Além dos quesitos elencados pelo festejado mestre maranhense, há, ainda, diversas outras distinções merecedoras de análise. É o que se exporá, com brevidade, a seguir, tomando por base aquele estudo.

#### a) Ausência de lide

Nos processos de controle externo, não há duas partes em litígio, cuja lide é submetida a julgamento. O que há é uma relação entre o responsável pelo emprego ou guarda de recursos públicos, que tem o dever constitucional de prestar contas, e o órgão técnico constitucionalmente incumbido de produzir um juízo especializado sobre tal prestação. Assim, não existe nem a figura do autor da ação, nem a do réu, mas apenas uma relação entre a Corte de Contas, representada pelo relator que preside a instrução processual, e o responsável, que pode ser qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, estado, município ou Distrito Federal responda, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária.<sup>12</sup>

De acordo com Lima (2006, p. 473):

A relação processual praticada no Tribunal de Contas da União, restrita apenas ao responsável e ao juiz, traz à Corte de Contas uma autonomia processual não prevista no Código de Processo Civil ou do Processo Penal.

Anote-se a definição de parte contida no Regimento Interno do TCU:

**Art. 144.** São partes no processo o responsável e o interessado.

§1º Responsável é aquele assim qualificado, nos termos da Constituição federal, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e respectiva legislação aplicável.

§2º Interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo.

Todavia, pode suceder que em determinados processos haja partes com interesses opostos. Em tais casos, assegurar-se-á direitos iguais às partes no que concerne, por exemplo, à concessão de vistas processuais e sustentação oral, assim como a apresentação de recursos e contrarrazões<sup>13</sup>

Mesmo no caso da denúncia encaminhada ao Tribunal de Contas, uma vez admitida pelo relator para instrução e análise, o denunciante, regra geral, não é parte no processo, não lhe sendo autorizado, por exemplo, transigir ou desistir do feito:

**Acórdão nº 3.001/2015 Segunda Câmara (Representação, Relatora Ministra Ana Arraes): Processual. Representação. Impulso Oficial.**

Os representantes e os denunciantes não são automaticamente considerados interessados nos processos resultantes de suas representações e denúncias, pois, em princípio, seu papel consiste apenas em provocar a ação fiscalizatória do TCU.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Regimento Interno do TCU: art. 298.

<sup>12</sup> Constituição da República: art. 70, parágrafo único.

<sup>13</sup> Regimento Interno do TCU: art. 168, § 5º e art. 284.

<sup>14</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

## b) Inaplicabilidade da inércia de jurisdição

Em decorrência da ausência de lide, não há obrigatoriedade da inércia da jurisdição. Ao contrário, é dever da Corte de Contas impulsionar o processo, por exemplo, ao tomar a iniciativa de realizar uma auditoria em órgão ou programa governamental, conforme autorização do inciso IV do art. 71 da Carta Magna<sup>15</sup>

Isso decorre do amplo plexo de competências que a Constituição atribui ao Tribunal de Contas, especialmente nos incisos do art. 71, com destaque para a realização de julgamentos (inciso II) e de atividades de fiscalização (inciso IV).

A jurisprudência do TCU assim descreve o fenômeno:

**Acórdão nº 277/2014 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Raimundo Carreiro): Competência do TCU. Denúncia. Abrangência.**

No cumprimento do poder-dever de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio ou instrumentos congêneres, o TCU não se atém aos termos da denúncia. Ao Tribunal não se aplica o princípio da inércia judicial, que restringe a apreciação do juiz ao que for relatado pelas partes<sup>16</sup> (grifos nossos).

A natureza pública do interesse envolvido acarreta que, por exemplo, a desistência do autor de representação contra irregularidades na aplicação da Lei de Licitações e Contratos, com fulcro no



§1º do art. 113 da Lei 8.666/1993<sup>17</sup> não implica extinção do processo, conforme consignado na jurisprudência do TCU:

Acórdão nº 283/2014 Primeira Câmara (Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro): Processual. Representação. Natureza.

A desistência de pleito formulado ao TCU por representante não determina o encerramento do processo instaurado, que é de ordem pública e cujo objeto é sempre o interesse público, irrenunciável por parte da Administração.<sup>18</sup>

Outra relevante decisão precisa que o Tribunal de Contas não é obrigado a restringir-se aos limites do peticionado por autor de recurso:

**Acórdão nº 5.300/2013 Primeira Câmara (Relator Ministro José Múcio Monteiro): Processual. Pedido de Reexame do MP/TCU em Representação. Limites do efeito devolutivo dos recursos.**

Na apreciação de recursos do Ministério Público em processos de controle externo, o TCU não está adstrito ao exame do pedido. A processualística do TCU regula-se por normas próprias, nas quais impera a prevalência do interesse público, e adota apenas subsidiariamente normas dos processos judiciais e administrativos. Pedido específico do MP, em sede recursal, para a fixação de prazo para anulação de contrato. Apesar de o recorrente não ter incluído no seu pedido a punição dos responsáveis, a nova discussão a respeito do assunto abre ao TCU a possibilidade de rever seu juízo sobre a ocorrência de irregularidade e eventual aplicação de penalidades, desde que reaberto o contraditório.<sup>19</sup>

**15 Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

**IV** – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.

**16** Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

**17 Art. 113.** [...]

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

**18** Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

**19** Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

No mesmo sentido, em relação às denúncias apresentadas com fundamento no § 2º do art. 74 da Constituição da República:<sup>20</sup>

**Acórdão nº 277/2014 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Raimundo Carreiro): Competência do TCU. Denúncia. Abrangência.**

No cumprimento do poder-dever de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio ou instrumentos congêneres, o TCU não se atém aos termos da denúncia. Ao Tribunal não se aplica o princípio da inércia judicial, que restringe a apreciação do juiz ao que for relatado pelas partes<sup>21</sup> (grifos nossos).

O poder-dever dos Tribunais de Contas de impulsionar o processo tem como escopo a busca da verdade material, como bem registrado por Lima (2006):

Considerando que a busca da verdade material coloca em plano secundário os aspectos formais vinculados à produção dos atos processuais, destacando o seu caráter material, impõe-se a submissão ao princípio do formalismo moderado, onde toda informação relevante que conduza à verdade material, e que possa atenuar ou agravar a responsabilidade da parte, mesmo que trazida intempestivamente, pode ser juntadas aos autos para ser apreciada tendo em vista o correto encaminhamento do processo.<sup>22</sup>

Nesse sentido, colhe-se um curioso exemplo na jurisprudência do TCU:

**Acórdão nº 3.072/2015 Segunda Câmara (Pensão Civil, Relator Ministro Augusto**

**Nardes). Pessoal. Pensão Civil. Concessão simultânea à viúva e à companheira.**

Em respeito ao princípio da verdade material, é possível a concessão simultânea de pensão à viúva e à companheira, ainda que inexistente reconhecimento judicial da união estável entre o instituidor e a companheira ou da separação de fato entre ele e sua esposa, quando essa situação puder ser comprovada por outros elementos probatórios robustos.<sup>23</sup>

**c) Inversão do ônus da prova**

Como assinalado por Lima (2015), consoante entendimento pacífico no TCU, fundamentado no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República, compete ao gestor dos recursos públicos o ônus da prova da boa e regular aplicação dos recursos públicos<sup>24</sup>. Tal interpretação encontra fundamento no art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967 e no art. 66 do Decreto nº 93.872/1966, que dispõem:

**Decreto-lei nº 200/1967:**

**Art. 93.** Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes.

**Decreto nº 93.872/1966:**

**Art. 66.** Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados.

Tal entendimento foi confirmado pela jurisprudência do STF, nos autos do

MS nº 20.335/DF (Relator: Min. Moreira Alves):

Mandado de segurança contra o Tribunal de Contas da União. Contas julgadas irregulares. Aplicação da multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67. A multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67 não tem natureza de sanção disciplinar. Improcedência das alegações relativas a cerceamento de defesa. Em **Direito Financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público.** Coincidência, ao contrário do que foi alegado, entre a acusação e a condenação, no tocante à irregularidade da licitação. Mandado de segurança indeferido<sup>25</sup> (grifos nossos).

Como se vê, trata-se de disciplina diversa da estipulada no regime processual civil, segundo o qual o ônus da prova incumbe ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito, e ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor<sup>26</sup>,<sup>27</sup>.

**d) Não obrigatoriedade de representação por intermédio de advogado**

Em virtude de não constituir órgão do Poder Judiciário, ao Tribunal de Contas não se aplica a previsão do art. 133 da Constituição republicana, que dispõe que o advogado é indispensável à administração da justiça. Destarte, preceitua o art. 145 do Regimento Interno do TCU que as partes podem praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído, ainda que não seja advogado.

<sup>20</sup> Art. 74. [...]

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

<sup>21</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>22</sup> Op. cit., p. 469.

<sup>23</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>24</sup> Nos processos de controle externo a finalidade da prova é demonstrar a regularidade na aplicação dos recursos públicos, observando a legalidade, a legitimidade e a economicidade.

<sup>25</sup> LIMA, Luiz Henrique, 2015, p. 394-395.

<sup>26</sup> Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015): art. 373.

<sup>27</sup> Outra hipótese legal de inversão do ônus da prova encontra-se no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990: art. 6º, VIII, art. 12, 3º, art. 14, 3º e art. 38).

Disposições similares constam dos normativos de quase todos os Tribunais de Contas brasileiros, sendo muito comum, especialmente nos casos que envolvem municípios de pequeno porte, que os próprios gestores apresentem suas defesas quando citados, inclusive produzindo sustentação oral nas sessões de julgamento.

#### e) Inexistência de duplo grau de jurisdição

No Poder Judiciário é possível recorrer em várias instâncias. Em certas condições uma causa pode ser apreciada por juiz de Direito na primeira instância, pelo Tribunal de Justiça, pelo Superior Tribunal de Justiça e até pelo Supremo Tribunal Federal, podendo as instâncias superiores reformar ou anular as decisões anteriores.

O mesmo não ocorre nos processos de controle externo. O TCU não pode anular ou reformar uma decisão adotada por Tribunal de Contas estadual ou municipal, pelo simples fato de que cada Corte de Contas possui a sua própria e privativa jurisdição, que é delimitada pela origem dos recursos cujo emprego se analisa em determinado feito: se municipais, estaduais, distritais ou federais.

Assim, por exemplo, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal tem suas contas julgadas pelo TCU e não pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, uma vez que é mantido por recursos federais<sup>28</sup>. Outra situação frequente diz respeito ao exame da aplicação de recursos de convênios em que há recursos transferidos voluntariamente pela União a estados ou municípios, com parcial contrapartida do orçamento dos entes beneficiados.

Nesse caso, a execução de um mesmo objeto, por exemplo, a construção de uma creche, será examinada tanto pelo TCU quanto pela Corte de Contas estadual ou municipal com jurisdição sobre os recursos da contrapartida, podendo, inclusive, ocorrer divergência nas conclusões, uma vez que os julgamentos não são

vinculados.

Nos processos de controle externo, as peças recursais<sup>29</sup> são apreciadas pelo próprio Tribunal que proferiu a deliberação atacada, ainda que sob exame de outro relator ou de colegiado mais amplo. Desta forma, decisões monocráticas podem ser questionadas nas Câmaras, e julgados das Câmaras reapreciados pelo Tribunal Pleno, mas os acórdãos proferidos pelo Plenário somente por ele mesmo podem ser revistos.

#### f) Ausência de prova testemunhal

Também em acentuada diferença com a processualística dos juízos cível e penal, nos Tribunais de Contas não se admite a prova testemunhal, conforme expressa previsão do Regimento Interno do TCU:

**Art. 162** As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

Logo, nos processos que tramitam na Corte de Contas, não há que se falar em oitiva de testemunhas ou em depoimento das partes. Ademais as declarações pessoais têm o seu peso relativizado, devendo estar amparadas por evidências, consoante a jurisprudência do TCU:

**Acórdão nº 2.455/2013 Plenário (Relator Ministro José Jorge): Processual. Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial. Prova.**

As declarações de terceiros provam tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Nas diversas Leis Orgânicas e Regimentos Internos há uma multiplicidade de espécies recursais com diferentes denominações, sendo as mais frequentes: pedido (ou recurso) de reconsideração, pedido (ou recurso) de reexame, recurso de revisão (ou rescisão), recurso ordinário, embargos de declaração, agravos, etc.

<sup>30</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>28</sup> Nos termos do art. 21, XIII, da Constituição da República.

No mesmo sentido:

**Acórdão nº 2.834/2015 Segunda Câmara (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Augusto Nardes): Processual. Prova. Declaração de terceiro.**

No âmbito do TCU, a declaração de terceiros tem baixo valor probatório, pois faz prova apenas da existência da declaração, mas não do fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado<sup>31</sup>

### **g) Irregularidade como um tipo aberto e dosimetria subjetiva das sanções**

Em dissonância com o direito penal, que exige a tipificação do delito e fixa regras objetivas para a dosimetria das penas, nos processos de controle externo o conceito de irregularidade compõe um tipo aberto.

Com efeito, o inciso VIII do art. 71 da Constituição comete ao TCU aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário. Ora, tanto a ilegalidade de despesa como a irregularidade nas contas podem advir de um universo de condutas envolvendo desrespeito a limites constitucionais, normas de gestão fiscal, dispositivos legais acerca de concursos públicos, licitações, contratos, convênios, registros contábeis, patrimônio público, previdência, elaboração e execução orçamentárias, transparência, prestação de contas, acessibilidade, desenvolvimento sustentável etc.

De igual modo, na Lei Orgânica do TCU (LOTUCU), o art. 58 prevê as seguintes hipóteses de aplicação de multa ao responsável:

- I** – contas julgadas irregulares de que não resulte débito;
- II** – ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza

contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

**III** – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

**IV** – não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal;

**V** – obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

**VI** – sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

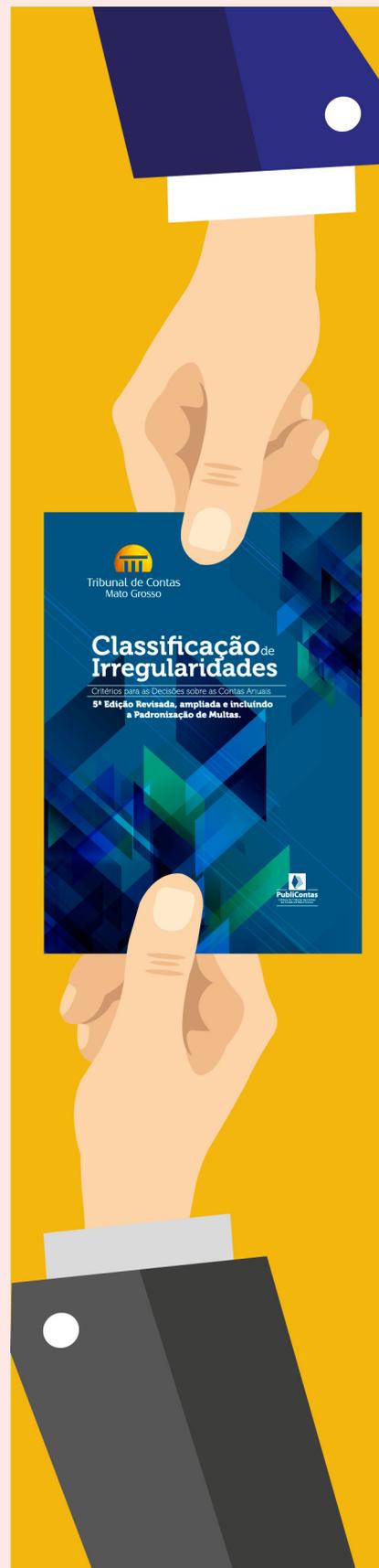
**VII** – reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Ademais, há previsão de multa proporcional ao débito constatado (LOTUCU, art. 57), multa àquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal (LOTUCU, art. 58, § 1º), bem como a multa por infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, §1º da Lei nº 10.028/2000).

Note-se que há uma multiplicidade de condutas que podem ensejar a cominação prevista nos incisos II e III do citado art. 58, assim como inúmeros aspectos que podem conduzir ao julgamento pela irregularidade das contas, implicando hipótese do inciso I do mesmo artigo.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso elaborou a *Cartilha de Classificação de Irregularidades* com o objetivo de harmonizar os critérios de análise e decisões. Na sua última atualização<sup>32</sup>, estavam descritas 245 diferentes irregularidades, capituladas em 21 categorias e classificadas como gravíssimas, graves, moderadas ou “a classificar”. Ainda assim, a leitura da Resolução TCE-MT nº 17/2010 esclarece que ela não se destina a tipificar exaustiva e taxativamente todas as hipóteses de irregularidades, mas sim a classificar o grau de gravidade daquelas mais frequentes que descreve de forma exemplificativa.

O fato de determinada conduta não estar contemplada não significa regularidade de ato que viole norma legal ou



<sup>31</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>32</sup> Resolução TCE-MT no 02/2015. Disponível em: <[www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)>. Acesso em 15 set. 2015.

constitucional vigente na época dos fatos, mas tão somente que a sua classificação em “grave”, “gravíssima” ou “moderada” será feita pelo relator no exame do caso concreto.

No que concerne à dosimetria na aplicação da penalidade, são ilustrativos os seguintes Acórdãos do TCU:

**Acórdão nº 123/2014 Plenário (Embargos de Declaração, Relator Ministro Raimundo Carreiro): Responsabilidade. Multa. Dosimetria.**

A dosimetria da pena, no âmbito do TCU, tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal. Não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. Histórico de bons antecedentes funcionais não tem relevância para a apuração do valor da multa<sup>33</sup> (grifos nossos).

**Acórdão nº 1.790/2014 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Benjamin Zymler): Responsabilidade. Multa. Dosimetria.**

A aplicação de sanções, na sistemática processual do TCU, guarda relação com a materialidade dos fatos e a culpabilidade dos responsáveis, não com sua capacidade financeira em quitar a dívida.<sup>34</sup>

## h) Interpretação ampliada da independência das instâncias

O Código Civil<sup>35</sup> assim disciplina a independência entre as esferas civil e penal:

**Art. 935.** A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato,

ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

De igual modo, prevê a Lei nº 8.112/1990:

**Art. 125.** As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

**Art. 126.** A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Logo, as duas exceções à independência entre as instâncias ocorrem quando:

1. o juízo criminal determinar a inexistência do fato;
2. o juízo criminal determinar que o réu não é autor do fato.

A doutrina tradicional, que considera os processos nos Tribunais de Contas como meramente administrativos, interpreta que tais normas se aplicam automaticamente ao juízo de controle externo.

De fato, de modo geral, a regra se estende aos processos de controle externo. Há, todavia, situações específicas que conduzem a uma interpretação ampliada da independência das instâncias. Veja-se a jurisprudência do TCU. No primeiro exemplo, a seguir, exige-se a explicitação de uma daquelas condições para que a decisão penal tenha repercussão na jurisdição do controle externo.

**Acórdão nº 3.651/2013 Plenário (Tomada de Contas Especial, Relatora Ministra Ana Arraes): Processual. Independência das instâncias. Sentença penal.**

A sentença penal não possui força suficiente para fazer coisa julgada na esfera de competência do Tribunal de Contas da União quando se limita a reconhecer a prescrição do crime, sem afirmar que o fato não existiu ou que o responsável não foi o seu autor<sup>36</sup>

Por seu turno, decisão posterior destacou a distinção e a independência entre as esferas de responsabilidade:

**Acórdão nº 2.140/2014 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Raimundo Carreiro): Processual. Declaração de inidoneidade. Requisitos.**

A aplicação da sanção de inidoneidade pelo TCU (art. 46 da Lei nº 8.443/92) independe da caracterização do delito de falsidade na esfera criminal e segue ritos diferentes aos do processo penal. A referida penalidade possui natureza administrativa e decorre do poder-dever de fiscalização do Tribunal, que tem à sua disposição todos os meios de prova admitidos em lei e no Regimento Interno, **independentemente de eventual apuração e condenação na esfera penal**<sup>37</sup>. (grifos nossos).

No mesmo sentido, a sentença penal que afirma a inexistência de desvio de recursos públicos não repercute necessariamente em julgamento do TCU que concluiu pela irregularidade das contas.

**Acórdão nº 3.110/2013 Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler) Processual. Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial. Independência das instâncias.**

A inexistência de desvio de recursos públicos de convênio, atestada pelo juízo criminal, embora não possa ser questionada nas esferas civil e administrativa, não é suficiente, por si só, para afastar o julgamento proferido pelo TCU pela irregularidade das contas que se baseou em fato diverso.<sup>38</sup>

Finalmente, decisão mais recente explicitou que a independência das instâncias alcança, além das esferas administrativa, civil e penal, outra esfera específica, a das Cortes de Contas.

<sup>33</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>34</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>35</sup> Lei nº 10.406/2002.

<sup>36</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>37</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>38</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

**Acórdão nº 680/2015 Plenário (Embarcos de Declaração, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho): Processual. Independência das instâncias. Litispendência.**

Não existe litispendência entre processo do TCU e outro versando sobre idêntica matéria no âmbito do Poder Judiciário. À luz do princípio da independência das instâncias, o TCU exerce sua jurisdição independentemente das demais, gozando de competências próprias, estatuídas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica<sup>39</sup> (grifos nossos).

E, ainda, a jurisprudência consagra a independência entre as diferentes jurisdições de contas públicas:

**Acórdão nº 1.445/2015 Segunda Câmara (Recurso de Reconsideração, Relatora Ministra Ana Arraes): Competência do TCU. Independência das instâncias. Tribunal de Contas Estadual.**

A aprovação das contas do gestor no âmbito do controle externo estadual não gera qualquer impacto sobre o juízo do TCU, em razão da divergência entre as matérias examinadas em cada esfera federativa e da independência de atuação do TCU e sua jurisdição sobre os recursos de origem federal.<sup>40</sup>

#### i) Efeito da revelia

No Direito Processual Civil, a revelia torna o fato incontroverso<sup>41</sup>, o que não ocorre nos processos de controle externo, conforme testemunha o seguinte julgado do TCU:

**Acórdão nº 5.163/2013 Primeira Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler):**

<sup>39</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>40</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>41</sup> **Novo Código de Processo Civil (Lei no 13.105/2015): Art. 344.** Se o réu não contestar a ação, será considerado revel e presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato formuladas pelo autor.



**Processual. Tomada de Contas Especial. Revelia.**

Nos processos que tramitam no TCU, a revelia, diferentemente do que ocorre no processo civil, não traz como efeito a presunção de veracidade dos fatos ilícitos imputados ao responsável. Desse modo, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da análise das provas existentes no processo ou para ele carreadas. Contas irregulares. Débito. Multa.<sup>42</sup>

#### j) Limites da coisa julgada

No Poder Judiciário, a presença de coisa julgada impede a apreciação de nova ação com o mesmo objeto<sup>43</sup>. Na esfera do controle externo, referido instituto é mitigado. Isto se justifica porque significativa parcela das fiscalizações efetuadas pelas Cortes de Contas utiliza a técnica auditorial da amostragem<sup>44</sup>, implicando certo risco de que as conclusões desconsi-

<sup>42</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>43</sup> **Novo Código de Processo Civil (Lei no 13.105/2015): Art. 337.** [...] **§ 4º** Há coisa julgada quando se repete ação que já foi decidida por decisão transitada em julgado.

<sup>44</sup> Segundo a NBC T 11.11, aprovada pela Resolução CFC nº 1.012/2005, amostragem é a utilização de um processo para obtenção de dados aplicáveis a um conjunto, denominado universo ou população, por meio do exame de uma parte deste conjunto, denominada amostra.

derem irregularidades que não foram incluídas na amostra. O tema já foi objeto de decisões do TCU:

**Acórdão nº 1.001/2015 Plenário (Prestação de Contas, Relator Ministro Benjamin Zymler): Processual. Coisa julgada. Auditoria.**

As auditorias realizadas pelo TCU não conferem atestado de regularidade ao período ou ao objeto da fiscalização, pois apresentam exames específicos realizados de acordo com o escopo de cada fiscalização. Julgamentos pretéritos não fazem coisa julgada administrativa em relação a irregularidades não identificadas, por quaisquer motivos, na auditoria apreciada e posteriormente verificadas em novas fiscalizações<sup>45</sup>.

#### k) Vocabulário com significado específico

O vocabulário do controle externo se alimenta de múltiplas disciplinas, como a Economia, a Contabilidade, a Auditoria e a Administração, de tal modo que por vezes seus conceitos compreendem acepções distintas daquelas características do universo jurídico.

Assim, certas expressões dos ritos processuais que denominam conhecidos institutos nas áreas cível e penal podem assumir outra conotação no âmbito do controle externo.

Um exemplo é a expressão “audiência”, que nos Tribunais de Contas não é uma sessão de instrução, conciliação ou de oitiva de testemunhas, mas tão somente uma espécie de comunicação processual<sup>46</sup>. No TCU, audiência é o procedimento mediante o qual o relator ou o Tribunal, verificada irregularidade das contas sem ocorrência de débito, chama o responsável para apresentar razões de justificativas.

Outro exemplo é a expressão “oitiva”.

<sup>45</sup> Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2015.

<sup>46</sup> **Lei nº 8.443/1992:** art. 22.

**Regimento Interno do TCU (Resolução TCU 246/2011):** art. 179, § 6º.

Na disciplina processual do TCU, oitiva é tão somente a comunicação processual para que a entidade fiscalizada ou terceiro interessado possa manifestar-se sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor, podendo ser anterior ou posterior à adoção de medida cautelar.<sup>47</sup>

#### 4. Conclusão

Como exposto, malgrado a existência de notáveis similaridades, especialmente decorrentes de princípios constitucionais, há significativas distinções na disciplina dos processos de controle externo perante os Tribunais de Contas em relação às conhecidas normas de direito processual civil e direito processual penal. Tal singularidade pode ser resumida nas seguintes características dos processos de controle externo:

- a. ausência de lide;
- b. inaplicabilidade da inércia de jurisdição;
- c. inversão do ônus da prova;
- d. não obrigatoriedade de representação por intermédio de advogado;
- e. inexistência de duplo grau de jurisdição;
- f. ausência de prova testemunhal;
- g. irregularidade como um tipo aberto e dosimetria subjetiva das sanções;
- h. interpretação ampliada da independência das instâncias;
- i. efeito da revelia;
- j. limites da coisa julgada; e
- k. vocabulário com significado específico.

Tal singularidade decorre do próprio mandato constitucional das Cortes de Contas como guardiãs da boa gestão dos recursos públicos, à luz dos critérios da legalidade, legitimidade e economicidade, e da aplicação dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

O estudo das especificidades dos processos de controle externo é relevante para o aprimoramento do exercício do direito de defesa dos responsáveis, bem como da qualidade das decisões prolatadas pelas Cortes de Contas.

Destarte, recomenda-se que seja estimulada a inserção da disciplina Controle Externo na grade curricular dos cursos de formação superior em Ciências Jurídicas, Econômicas, Administrativas e Contábeis, bem como a difusão em ações de fomento ao controle social de informações básicas sobre a atuação dos Tribunais de Contas.<sup>48</sup>

Outra recomendação pertinente, já preconizada por Caldas Furtado (2014, p. 55) e Ferreira Júnior (2015, p. 221), entre outros, é a articulação para a edição de lei nacional estabelecendo um Código Processual para os Tribunais de Contas, trazendo uma necessária padronização de procedimentos, prazos e nomenclaturas, almejando maior agilidade, racionalização e efetividade e a edificação de um sistema nacional de controle externo da administração pública. Entre outros aspectos relevantes que tal norma deve contemplar inclui-se a garantia do pleno exercício da judicatura de contas pelos membros concursados das Cortes de Contas – ministros e conselheiros substitutos – mediante assento permanente nos órgãos colegiados e distribuição igualitária de processos, o que fortaleceria a componente técnica nos julgamentos e deliberações.<sup>49</sup>

Sendo o controle externo independente, uma peça estrutural indispensável na organização do Estado Democrático, o conhecimento pela cidadania e pelos gestores públicos dos fundamentos do controle externo e das normas constitucionais e legais relativas aos Tribunais de Contas é fundamental para o aprimoramento da qualidade da gestão pública e o fortalecimento da democracia. ★

<sup>48</sup> Uma experiência interessante em curso é o programa Controle Cidadão, desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Ceará e pela Fundação Demócrito Rocha.

<sup>49</sup> Tais providências são preconizadas pelas Resoluções Atricon 01/2014, 03/2014.

#### Referências

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 9, dezembro 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

CALDAS FURTADO, J. R. Processo e eficácia das decisões do tribunal de contas. **Revista Controle**, Fortaleza, v. XII, n. 1, junho 2014. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/viewcategory/356-revista-controle-volume-xii-n-1-junho-2014?limitstart=0>>. Acesso em: 12 set. 2015.

FERREIRA JÚNIOR, Adircílio de Moraes. **O bom controle público e as cortes de Contas como Tribunais da boa governança**. 2015. Dissertação (Pós-graduação *Strictu Sensu* em Direito)- Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed., atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed. São Paulo: Editora Método, 2015.

LIMA, Paulo Antonio Fiuza. O processo no Tribunal de Contas da União – comparações com o processo civil – independência e autonomia do órgão para o levantamento de provas em busca da verdade material. In: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo (Org.). **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: TCU, Universidade de Brasília, 2006.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. 1997. Tese (Doutorado da Faculdade de Direito)- Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997.

#JUNTOSPELAECONOMIA  
ECONOMIZE  
ENERGIA



Olá, eu sou o "Zé Lampadinha".  
Se liga nas dicas para  
economizar energia!





Aproveite a luz natural



Apague as luzes de ambientes desocupados



Utilize o ar condicionado na temperatura ideal de 21°C a 23°C



Desligue o computador e outros aparelhos quando terminar a utilização



Aperte somente o botão de subida ou descida no elevador



Evite o uso de multiplicador de tomadas ( T )

O Tribunal de Contas de Mato Grosso estimula constantemente o uso eficiente da energia elétrica. A ideia é economizar e também preservar o meio ambiente. A instituição já trocou lâmpadas comuns por luminárias LED, o que gerou cerca de 15% de economia no consumo de energia desde a substituição. Além disso, está prevista a implantação de 838 módulos de energia solar que, calcula-se, irá reduzir o consumo em mais 10%.



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

TRIBUNAL DO CIDADÃO



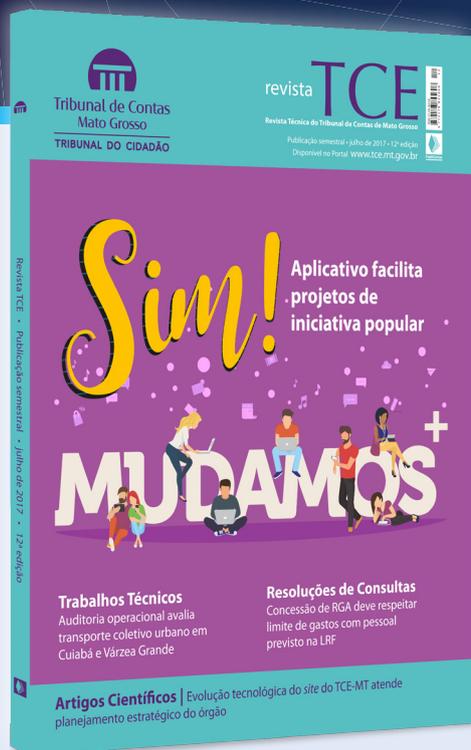
# PubliContas

Editora do Tribunal de Contas  
do Estado de Mato Grosso



Publicações Técnicas para orientar a Gestão Pública.  
Mais de 100 títulos disponíveis para *download* gratuito.  
Acesse o Portal do TCE-MT e saiba mais.

[www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)



## ARTIGOS

Quer publicar seu artigo na Revista Técnica do TCE-MT? Já foi aprovada a portaria que estabelece as normas de envio do material para a publicação na revista.

Os interessados devem enviar os trabalhos para [revistatecnica@tce.mt.gov.br](mailto:revistatecnica@tce.mt.gov.br).

O Conselho Editorial da Revista do TCE-MT irá avaliar e selecionar os artigos para publicação.

Acesse o Portal do TCE-MT no *link* Legislação e confira a íntegra da [Portaria nº 54/2014](#) e suas alterações na [Portaria nº 48/2015](#).