



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

revista **TCE**  
M A T O G R O S S O

Publicação semestral • dezembro de 2010 • 5ª edição



## **Auditoria Ambiental**

Uma nova metodologia de controle

**Produtividade e Qualidade**  
MPC comemora 2 anos

### **Obras Públicas**

Auditoria com foco em qualidade

### **Instrumento de Controle Social**

Ouvidoria se consolida

## Revista do TCE

Revista Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso  
Publicação semestral – Cuiabá-MT, dezembro de 2010

### Identidade Institucional

#### **Missão:**

Garantir o controle externo da gestão dos recursos públicos, mediante orientação, fiscalização e avaliação de resultados, visando à qualidade dos serviços, em benefício da sociedade.

#### **Visão:**

Ser a referência em controle externo no Brasil.

#### **Valores:**

**Agilidade:** Agir com dinamismo nas ações do controle externo;

**Compromisso:** Cumprir e respeitar os pilares da identidade organizacional;

**Ética:** Agir conforme os princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade;

**Inovação:** promover ações inéditas nos processos institucionais;

**Qualidade:** Garantir a eficiência e eficácia do controle externo;

**Transparência:** Dar publicidade e clareza aos atos do controle externo.

### Expediente

#### **Presidente**

Conselheiro Valter Albano da Silva

#### **Vice-presidente**

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes  
Rodrigues Neto

#### **Corregedor Geral**

Conselheiro José Carlos Novelli

#### **Ouvidor Geral**

Conselheiro Alencar Soares Filho

#### **Conselheiros**

Humberto Bosaipo  
Waldir Júlio Teis  
Domingos Neto

#### **Auditores Substitutos de Conselheiro**

Luiz Henrique Moraes de Lima  
Isaias Lopes da Cunha  
Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira

#### **Ministério Público de Contas**

##### **Procurador Geral**

Gustavo Coelho Deschamps

##### **Procuradores**

Alisson Carvalho de Alencar  
Getúlio Velasco Moreira Filho  
William de Almeida Brito Júnior

#### **Supervisão Geral da Revista Técnica**

Auditor Substituto de Conselheiro  
Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira  
[luizcarlos@tce.mt.gov.br](mailto:luizcarlos@tce.mt.gov.br)

#### **Assessoria Especial de Comunicação**

##### **Coordenação**

Dora Lemes

##### **Edição**

Américo Corrêa

##### **Textos**

Américo Corrêa  
Dora Lemes  
Josana Salles  
Maria Góes

##### **Equipe de Publicidade**

Doriane Milloch  
Fabiane Mello

##### **Fotografia**

Marcos Bergamasco  
(Agência Phocus)

##### **Documentos Técnicos**

Consultoria Técnica

##### **Impressão**

Gráfica Ataláia

##### **Tiragem**

2.000 exemplares

#### **Produção Editorial**

Assessoria Especial de Comunicação

#### **Projeto Gráfico**

Entrelinhas Editora

#### **Diagramação, Editoração Eletrônica, Capa e Fechamento de Arquivo**

Doriane Milloch

#### **Foto da capa**

Tuiuiu, ave do Pantanal matogrossense  
©Marcos Bergamasco

#### **Ilustrações**

Fabiane Mello

#### **Cooperação Técnica**

Kelly Cristina de Carvalho Balbino

#### **Revisão Textual**

Cristina Campos



Tribunal de Contas

Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

#### **Centro Político e Administrativo**

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, s/nº – Edifício “Marechal Rondon”

Centro Político & Administrativo – CEP: 78.049-915 – Cuiabá-MT

(65) 3613-7500 – [tce@tce.mt.gov.br](mailto:tce@tce.mt.gov.br) – [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)

Horário de Atendimento: de 8h às 18h, de segunda a sexta-feira

# Editorial

A observância às leis ambientais, nas auditorias públicas realizadas pelo Tribunal de Contas, passou a ser uma preocupação do TCE-MT e este assunto está contemplado nas páginas da 5ª edição da Revista Técnica do TCE-MT. Essa preocupação está sintonizada com as decisões tomadas no Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, realizado no mês de novembro de 2010 na cidade de Manaus, com a participação de praticamente todos os Tribunais de Contas do Brasil.

A questão ambiental tem que estar presente nos debates e nas auditorias, notadamente em Estados como Mato Grosso, que conta com três biomas importantes: o Pantanal, o Cerrado e a Floresta Amazônica. A revista se antecipa e ingressa na temática, com considerações feitas por uma autoridade que faz parte dos quadros do nosso TCE e que é abalizado conhecedor de questões envolvendo o controle do patrimônio ambiental brasileiro.

Esta edição também destaca o avanço da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso em obras e serviços de engenharia, especialmente na qualidade das obras. Relata a experiência da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia (Secex-Obras) e alerta para a importância da exigência da garantia quinquenal em obras públicas.

O TCE-MT tem se destacado nas auditorias de obras públicas e despertado a atenção nacional, tanto que Cuiabá vai sediar, em 2011, a 14ª edição do Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (Sinaop), organizado em conjunto com o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas.

Na revista, ainda está disponível o calendário de compromissos dos jurisdicionados, com as datas importantes que as unidades gestoras devem observar, como prazos para o envio de documentos e as responsabilidades pelo envio, além de orientações e destaques para os assuntos que ensejam obrigações.

E traz, também, 12 respostas a consultas formuladas por gestores e respondidas pelos conselheiros de Contas, que servem para orientar os interessados em temas similares.

Esta edição, finalmente, amplia o espaço de artigos sobre assuntos relacionados com o controle público.

Boa leitura.

**Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira**

*Auditor Substituto de Conselheiro e  
Supervisor Geral da Revista Técnica*

## Destaques



04

### Presidido pelo Planejamento Estratégico

Em entrevista, o presidente do Tribunal de Contas de Mato Grosso, Valter Albano da Silva, afirma que o planejamento estratégico é o grande responsável pela transformação ocorrida na instituição nesses últimos anos.

07

### Secex-Obras

Em apenas dois anos, a auditoria de obras e serviços de engenharia assumiu um espaço estratégico na atuação do Tribunal de Contas de Mato Grosso.



13

### Ambiental

A modalidade de auditoria estará sintonizada com as decisões tomadas no Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental.



### MP de Contas

16

O Ministério Público de Contas vem desenvolvendo ações com excelentes resultados e contribuindo decisivamente para o cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico do TCE-MT.

### Qualificação

O TCE-MT realiza o 1º ciclo de cursos de Capacitação e Qualificação dirigido especificamente para os sete conselheiros.

26



## Resoluções em Consulta



Conselheiro  
Antonio Joaquim

**44**

**Presidente de Câmara tem direito a remuneração diferenciada**

**52**

**Orientações sobre investimentos em títulos ou valores mobiliários**



Conselheiro  
José Carlos Novelli

**63**

**Devolução de diárias e taxas de inscrição em eventos não usadas**

**68**

**Remuneração de servidor cedido para exercer cargo em comissão**



Conselheiro  
Alencar Soares Filho

**74**

**Aposentadoria e pensão não agrega remuneração paga temporariamente**

**81**

**Verba de 'interiorização' paga a servidor cedido a consórcio**



Conselheiro  
Humberto Melo Bosaipo

**86**

**Professor contratado tem direito ao piso salarial nacional**

**89**

**Vedações a gestores que excedem limite prudencial com pessoal**



Conselheiro  
Waldir Júlio Teis

**99**

**Receita de tarifa de água e esgoto não compõe base de cálculo de duodécimo**

**107**

**Regras de cálculo de aposentadoria de servidor público da área policial**



Conselheiro  
Domingos Neto

**112**

**Aposentadoria especial contempla período em cargo de supervisor escolar**

**120**

**Contratação de empresa de agente político, quando única na cidade**

## Artigos

**136**

**O impacto da crise mundial nas receitas provenientes do FPM nos municípios de Mato Grosso**

*Valter Albano da Silva*

**139**

**Tribunais de Contas no Brasil: instrumentos de cidadania.**

**Legitimidade e experiência do TCE-MT**

*Antonio Joaquim*

**143**

**Dispensa ou inexigibilidade de licitação para compras, obras e serviços em consórcios públicos**

*José Carlos Novelli*

**146**

**Reserva de Contingência**

*Alencar Soares Filho*

**149**

**Controle interno**

*Domingos Neto*

**153**

**O fornecimento de informações ao TCE pelo jurisdicionado e o direito ao sigilo na confirmação dos dados**

*Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira*

**155**

**Recurso adesivo na Licitação**

*Daniel Zampieri Barion*

**159**

**A Competência dos Tribunais de Contas para julgar atos de gestão dos chefes do Poder Executivo Municipal**

*Juscelina Coelho de Araujo*

**163**

**Orçamento público como instrumento de fiscalização**

*Marlon Homem de Ascenção*

**166**

**Subsídio: implantação, teto constitucional e a questão do direito adquirido**

*Osiel Mendes de Oliveira*

**Calendário de compromissos do Jurisdicionado 2011**

**27**



# Valter Albano diz que 2010 foi marcado por celeridade e qualidade



Conselheiro Valter Albano da Silva, presidente do Tribunal de Contas de Mato Grosso

O conselheiro presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Valter Albano da Silva, tem afirmado com frequência que o planejamento estratégico é o grande responsável pela transformação ocorrida na instituição nesses últimos anos – a ponto de afirmar que o TCE-MT é presidido pelo planejamento. A assertiva demonstra a obstinação pelo cumprimento das metas estabelecidas no Plano 2005-2011. Foi assim, por exemplo, que, nos últimos anos, o Tribunal mato-grossense vem conseguindo julgar 100% das contas anuais do exercício anterior, sendo que, em 2010, essa meta foi alcançada ainda no mês de novembro. Também por conta de uma atuação planejada, o TCE-MT avançou a sua fiscalização para auditorias de resultados, começando por políticas públicas em educação, saúde e transporte. Já está trabalhando na elaboração de mé-

todos e práticas de auditoria de resultados em segurança e renda. Nessa entrevista, Valter Albano avalia as ações do primeiro ano da sua gestão, fala de planejamento estratégico e defende, de forma contundente, que os Tribunais de Contas devem observar com rigor o devido processo legal. “Esse é o valor maior do Estado Democrático de Direito”, afirma.

**RT – Ao concluir o primeiro ano da sua gestão, que avaliação o senhor faz dos resultados obtidos em 2010?**

**ALBANO** – Eu avalio, com muita satisfação, que todas as metas do nosso planejamento estratégico para este ano foram cumpridas até o dia 30 de novembro, o que é um salto de qualidade que este Tribunal vem dando ao longo dos últimos cinco anos. Nós combinamos celeridade

*“ Todas as metas do planejamento estratégico foram cumpridas. ”*

**“ A razão de existir do Tribunal de Contas é o controle externo, que é uma atividade instrumental do Poder Público. ”**

com qualidade, num processo de crescimento contínuo. Se você lançar um olhar sobre os temas tratados no plenário este ano, vai verificar que eles foram debatidos mais profundamente, com densidade técnica e mais fundamento jurídico. Os votos, de um modo geral, estão mais densos, o que representa uma contribuição dos próprios conselheiros para o crescimento. Expandimos a partir das manifestações do Ministério Público de Contas, que são cada vez melhores, e a contribuição dada pelos auditores substitutos de conselheiros. E, antes de tudo isso, houve a contribuição relevante e magnânima da nossa área técnica.

**RT – Qual foi o foco das ações desenvolvidas neste ano?**

**ALBANO** – Todos sabem que a nossa concentração em 2010/11 está na área finalística. Tanto que, dos dez objetivos estratégicos formalizados no nosso planejamento, sete se referem à área finalística e, entre esses, nós temos uma dedicação mais ampla, eu diria que quase exclusiva, à melhoria da qualidade das nossas decisões. Para tanto, investimos muito na padronização de todos os relatórios dos auditores, dos relatórios e votos de conselheiros, e concluímos agora a padronização dos Pareceres do Ministério Público, que será formalizada em janeiro.

**RT – A questão dos prazos parece ter relação direta com a qualidade das decisões.**

**ALBANO** – Nós estamos concluindo a implantação do controle externo em tempo real, que, tecnicamente, chamamos de controle externo concomitante. Ele inicia logo após o ato de gestão ser formalizado pela unidade gestora. O Tribunal de Contas recebe a informação eletronicamente e começa a dar o tratamento de controle externo, tendo a oportunidade de alertar o gestor para que ele promova correções, se necessárias, ou faça melhorias, quando for o caso. Quando as medidas recomendadas não são adotadas, o gestor é citado em medida cautelar, para rever o ato. Enfim, o sistema de controle externo em tempo real permite ao TCE-MT liberar o bom administrador que,

sabendo que está agindo corretamente, segue em frente e também obsta o mau administrador que, tentando cometer uma fraude, termina por ser coibido no tempo certo. Esse modelo de controle vai nos possibilitar uma celeridade ainda maior em 2011 nas nossas apreciações e julgamentos, e também em qualidade.

**RT – Na área da gestão, que ações o senhor destacaria?**

**ALBANO** – Tive a felicidade de reestruturar todo o sistema de funcionamento do Tribunal de Contas. Hoje, a instituição funciona em tempo integral, todos cumprindo a jornada prevista em lei. Reorganizamos o sistema de movimentação de pessoal, trazendo o caráter da institucionalidade. Isso quer dizer que a vontade pessoal do conselheiro, do dirigente ou do servidor não pode preponderar sobre a vontade da instituição. Costumo realçar aquela matriz em que eu coloco primeiro a sociedade, em segundo lugar a instituição e só depois as nossas vontades. Isso também nós organizamos e eu me sinto na condição de entender que, também nesse aspecto, o dever foi bem cumprido em 2010.

**RT – Na sua opinião, o TCE-MT está cumprindo a sua finalidade?**

**ALBANO** – A razão de existir do Tribunal de Contas é o controle externo, que é uma atividade instrumental do Poder Público. Nós não entregamos escola, ponte ou estrada para o cidadão. Nós entregamos um serviço instrumental, que é feito para contribuir com a melhoria da qualidade dessa política pública. E, nesse sentido, o Tribunal avançou muito em 2010, dando seqüência a todo o trabalho realizado entre 2006 e 2009, pelos presidentes José Carlos Novelli e Antonio Joaquim.

**RT – Que exemplos o senhor pode citar, nesse aspecto?**

**ALBANO** – Por exemplo, nós agora não fiscalizamos mais somente o processo licitatório de uma obra, mas fiscalizamos o conteúdo da obra licitada e também o produto executado lá na ponta. Nesse trabalho, os gestores públicos são alertados

**“ Também estamos fiscalizando a qualidade das obras rodoviárias, verificando, inclusive, aquelas que apresentam defeitos e estão no prazo da garantia quinquenal prevista no Código Civil. ”**

para corrigir falhas encontradas e, no caso de fraudes, o Tribunal adota as medidas rigorosas necessárias para impedir prejuízos ao erário, incluindo a determinação para a devolução de valores. Também estamos fiscalizando a qualidade das obras rodoviárias, verificando, inclusive, aquelas que apresentam defeitos e estão no prazo da garantia quinquenal prevista no Código Civil. Nesse caso, a providência consiste em notificar o gestor responsável a cumprir o seu dever de exigir da empreiteira os devidos reparos, sem ônus para o ente público.

**RT – E quanto à avaliação de políticas públicas?**

**ALBANO** – Esse é outro exemplo. Nas áreas de administração fiscal e de políticas públicas, nós estamos fiscalizando não só o processo em si da receita ou da despesa, mas verificando se o gasto público resultou em benefício para a sociedade; na educação, por exemplo, se houve tanto quantidade de atendimento quanto qualidade da aprendizagem. Na saúde, verificamos se o cidadão foi atendido naqueles diversos indicadores consagrados nacionalmente. E estamos concluindo os estudos a fim de implantar, em 2011, indicadores para avaliar as políticas de segurança pública, transporte e renda. Por que isso? Porque, para essas cinco áreas, são alocados mais de 85% do orçamento público em Mato Grosso, incluindo o Estado propriamente dito e os municípios mato-grossenses.

**RT – Na última sessão plenária de 2010, o TCE-MT aprovou várias normativas para vigorar em 2011 e o senhor disse que, com isso, ele implantou o chamado Princípio da Anterioridade. Que importância tem isso?**

**ALBANO** – Nós vivemos em uma democracia e o valor maior da democracia é o Estado Democrático de Direito. Nele, o valor maior é o chamado devido processo legal, em que todas as partes responsáveis ou envolvidas têm ciência exata de qual é o seu dever e o seu direito e que elas poderão exercer tanto o direito quanto o dever em sua plenitude. Uma instituição pública de controle deve, por mandamen-



Conselheiro Valter Albano da Silva

to constitucional e das leis, publicizar todas as suas intenções e seus atos. Às vezes, as instituições vão trabalhando e as coisas passam a ser feitas mais pela prática do que pela previsão normativa. O que é que fizemos agora? Atualizamos o Regimento Interno e as demais normativas, em geral, que passam a ter vigência em 2011, seja em primeiro de janeiro ou em algum outro mês do ano. Todas as atualizações ou mesmo novas regras instituídas são publicizadas logo após a aprovação pelo Tribunal Pleno, para que a sociedade tome conhecimento, assim como os administradores que têm relação de responsabilidade e de interesse com o assunto, e todos nós do TCE-MT, também.

**RT – Por que o senhor tanto enfatiza o planejamento?**

**ALBANO** – Eu entendo que nós, integrantes do sistema público, não podemos inventar; temos que agir segundo normas e parâmetros claros, publicizados e, acima de tudo, inseridos em um planejamento estratégico de longo prazo. Só assim podemos ter um trajeto de melhoria cada vez mais voltado para a qualidade dos nossos serviços.



# Salto de qualidade na fiscalização de obras públicas



A equipe da Secex-Obras, comandada por Narda Consuelo: superando os desafios

A mudança foi significativa, considerando, principalmente, o curto espaço de tempo em que ocorreu. Saiu de um cenário onde o órgão de controle externo pouco fiscalizava, inclusive pela inexistência de informações organizadas, e os jurisdicionados nem tinham a preocupação de serem fiscalizados, para um quadro de auditoria em tempo real e focado na qualidade. Essa é a nova realidade da auditoria de obras e serviços de engenharia empreendida pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. A atuação nessa área vem contribuindo para a grande transformação em curso no TCE-MT, que busca aperfeiçoar, a cada dia, a sua ação fiscalizadora.

Segundo o presidente do TCE-MT, conselheiro Valter Albano da Silva, essa transformação não está ocorrendo por

acaso e nem sendo feita por voluntarismo. Ela é fruto primeiro do planejamento estratégico estabelecido para o período de 2005 a 2011, que vem sendo seguido com determinação. Depois, pelos resultados alcançados e pelas etapas superadas, ao se cumprir o planejado. E, finalmente, pela contínua capacitação técnica dos servidores e pela inovação em muitas das ações, assentadas principalmente na qualidade e na tecnologia. “Nos últimos anos, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso vem se preparando técnica, jurídica e tecnologicamente para cumprir o seu planejamento e dar as respostas concretas que se espera de um órgão que exerce o controle externo da gestão dos recursos públicos”, ele disse.

Somente para se ter uma ideia da transformação de cenário, com o Sistema

Geo-Obras (instrumento utilizado para acompanhar obras e serviços de engenharia, criado e implantado em 2008) estão disponíveis no *site* do TCE-MT ([www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)) informações sobre 4.400 obras em andamento, entregues ou paralisadas em Mato Grosso. São dados que dizem respeito aos editais de licitação, às licitações, contratos, medições, pagamentos etc. Essas informações passaram a ser comparadas com outras disponíveis no Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas, padrão de envio de informações, via *internet*, que são prestadas obrigatoriamente pelos órgãos jurisdicionados ao Tribunal de Contas. Permite, ainda, a comparação com informações sobre obras e contratos divulgadas pelos jurisdicionados nos veículos oficiais de publicação, como o Diário Oficial.

O Tribunal de Contas implantou também a auditoria de qualidade tanto em obras em andamento (auditoria em tempo real) quanto em obras concluídas, caracterizada pela inspeção daquelas edificações que se encontram no prazo de vigência da garantia quinquenal. Neste caso, está sendo verificado o estado de conservação de rodovias após elas serem submetidas às intempéries e ao tráfego. Em 2010, foram levantados os defeitos já aparentes em 27 trechos de 21 estradas estaduais (veja tabela na página 11), todas de responsabilidade da Secretaria Estadual de Infraestrutura (que foi notificada a cobrar providências das empreiteiras).

Nessa fiscalização, os auditores apontaram a existência de quatro mil ocorrências, entre “painéis”, rachaduras, fissuras, afundamentos, desgaste de revestimento, escorregamento de aterro etc. O trabalho orientará novas ações, pois serve de modelo. Ao mesmo tempo, também introduz a auditoria em um campo que era praticamente ignorado: o da exigência da garantia quinquenal da mesma forma como normalmente é exigido nas obras pelo setor privado.

#### **Nova realidade**

“Saímos de um quadro mínimo em informação, organização e transparência para uma realidade totalmente diferente”, confirma a auditora pública e engenheira Narda Consuelo Vitório Neiva Silva, que responde pela chefia da Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia do TCE-MT. “O TCE-MT vem conseguindo aprimorar seus procedimentos de controle externo em obras públicas porque tem adotado soluções domésticas e factíveis, desenvolvidas para a sua realidade”, acrescenta.

Embora, em linhas gerais, faça o planejamento de sua ação de auditoria em amostras, já que é ainda impossível fiscalizar todas as edificações existentes em um Estado com 903.000 km<sup>2</sup>, 141 municípios e mais de 500 órgãos públicos, Narda observa que a grande diferença é a adoção do princípio da relevância na auditoria, ou seja, a lupa é focada onde está o maior volume dos recursos.

As obras rodoviárias representam parcela significativa dos investimentos feitos pelo Estado. Em 2010, por exemplo, conforme dados da Lei Orçamentária Es-

“*As obras rodoviárias representam parcela significativa dos investimentos feitos pelo Estado.*”



Narda Consuelo Vitório Neiva Silva, secretária chefe da Secex-Obras

“ *Nessa fiscalização, os auditores apontaram a existência de quatro mil ocorrências, entre “panelas”, rachaduras, fissuras, afundamentos, desgaste de revestimento, escorregamento de aterro etc.* ”



Rodovia vistoriada por auditores da Secex-Obras

tadual, o Programa Estradeiro respondeu por 57% dos recursos investidos em obras públicas.

Segundo a engenheira, a deficiência de informações atingia duramente o TCE-MT, que, além de não ter uma base de dados organizada para fiscalizar as obras públicas, também não contava com nenhuma metodologia para um trabalho de auditoria verdadeiro – que

apura o essencial nessa área: a qualidade da obra entregue ao poder público e não apenas os aspectos igualmente obrigatórios de legalidade dos processos licitatórios e de pagamentos das despesas contratadas. Conforme Narda, até recentemente, o TCE-MT verificava aspectos gerais em obras apenas quando ocorriam denúncias e os engenheiros da então Coordenadoria de Engenharia

eram chamados para auxiliar as equipes de auditoria dos conselheiros responsáveis pelas contas públicas, em fiscalizações pontuais.

A partir deste ano, seguindo o planejamento estratégico, com a implantação do Sistema Geo-Obras e a transformação da Coordenadoria de Obras em Secretaria de Controle Externo, adotou-se uma metodologia de auditoria com definição de foco que levou em consideração o fato de as obras de engenharia responderem por cerca de 70% dos investimentos feitos pelo governo do Estado. A decisão de auditar qualidade promoveu uma grande reviravolta. “Mas também é verdade que estamos numa espécie de aprender a fazer, fazendo”, observa com humildade Narda Consuelo, que destaca a importância das capacitações e das consultorias recebidas pelo Tribunal de Contas.

A falta de transparência e a ausência de informações organizadas sobre obras, por outro lado, prevalecia no âmbito da maioria dos órgãos jurisdicionados, inclusive por parte da Secretaria Estadual de Infraestrutura (Sinfra), que lidera a área de investimentos no Governo do Estado. Com a adoção do Geo-Obras e a Resolução nº 06/2008, todos os órgãos ficaram obrigados a informar com detalhes ao TCE-MT sobre as obras em andamento, alimentando o Geo-Obras, inclusive com as fotografias das edificações em construção. O sistema recebe e dá tratamento aos dados inseridos referentes à execução física e financeira das obras públicas, aos arquivos de imagens digitais, convencionais, georreferenciadas e de satélite.

Em outras palavras, a partir de 2008, os órgãos públicos ficaram obrigados a organizar dados para abastecer o sistema. Assim, hoje, é possível “radiografar o Estado de Mato Grosso em termos de obras públicas, mapeando-as pela localização, valores e situação”, destaca Narda. Essa radiografia pode ser feita pelos gestores, pelos auditores, pelo Ministério Público ou por qualquer cidadão que acessar o Geo-Obras.

O sistema foi estruturado em três módulos para os usuários em geral: Módulo Jurisdicionado, para abastecimento de

informações; Módulo Auditor, para o trabalho dos técnicos do TCE-MT; e o Módulo Cidadão, por meio do qual qualquer interessado acessa as informações cadastradas, podendo ainda enviar sugestões, comentários e denúncias, inclusive com fotografias ou vídeos. Em suma, o fato é que, com base nas informações disponibilizadas pelo sistema Geo-Obras, passou a ser possível priorizar e planejar as ações de fiscalização.

A elevação da antiga Coordenadoria de Engenharia para o *status* de Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia também potencializou a fiscalização do TCE-MT. Assumindo a nova competência de auditoria, os achados apontados pelos auditores como falhas ou indícios de irregularidades transformaram-se em processos de representação de natureza interna validados pelos conselheiros relatores das respectivas contas anuais. No trâmite dessas representações, os gestores são obrigados a prestar esclarecimentos, sob o risco de multa ou determinação de devolução de dinheiro ao erário.

### Qualidade

A auditoria de qualidade de obras públicas, por sua vez, representa o esforço do Tribunal de Contas para atender ao princípio da eficiência. Narda Consuelo explica que, ao concentrar o foco nas auditorias sobre obras rodoviárias, a observância do que preceitua o artigo 618 do Código Civil foi uma consequência natural. Esse artigo determina que “nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo”. O prazo é irrenunciável e o gestor público é obrigado a exigir o cumprimento da garantia em todas as obras contratadas pelo poder público.

O grande desafio, para a secretária da Secex-Obras, é até mesmo a questão cultural, pois não é costume do poder público cobrar das empreiteiras o conserto de obras danificadas, mesmo dentro do prazo de cinco anos após a sua entrega,

sem custos adicionais. A engenheira assinala que o regramento obriga a exigência da garantia, pois a doutrina dispõe que os contratos celebrados entre a administração pública e as empresas particulares para a execução de obras, mesmo sendo classificados como contratos administrativos, também se submetem, suplementarmente, à legislação privada. Ela destaca ainda que a legislação define que a responsabilidade por danos precoces nas obras alcança não apenas o empreiteiro, mas, eventualmente, os projetistas ou empresas de consultorias, por falhas ou omissão nos projetos.

“A obrigação de exigir a reparação de obras sem custos adicionais para o erário é tratada de forma taxativa pela legislação”, salienta Narda Consuelo citando a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), em seu artigo 10, na seção que trata Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário: “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei”.

“Quando a administração pública deixa de exigir da empreiteira contratada a reparação do dano de sua responsabilidade, evidentemente, faz com que o Estado assumira despesas indevidas, relativas a tais reparações, configurando-se, assim, a perda patrimonial a que se refere o artigo 10 da Lei nº 8.429”, destaca a secretária chefe da Secex-Obras, observando que essa mesma lei prevê sanções civis para os atos dessa espécie, como o ressarcimento integral do dano ao erário, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se ocorrer esta circunstância; perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

## Levantamento de defeitos nas rodovias

SELEÇÃO DE OBRAS CONCLUÍDAS			
RODOVIA	TRECHO	Km	Ocorrências verificadas em cada trecho
MT 235	Campo Novo do Parecis - São José do Rio Claro	44,80	101 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo, remendo e fissuras no revestimento)
MT 170	Campo Novo do Parecis - Brasnorte	81,90	289 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo, remendo e fissuras no revestimento)
MT 388	Sapezal - Alto Sapezal	16,00	48 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo, remendo e fissuras no revestimento)
MT 447	Entrº. MT-246 (BARRALCOL / Barra do Bugres) - Nova Olímpia	8,30	52 (panela, afundamento, revestimento desgastado, remendo, fissuras no revestimento)
MT 160	Entº MT 246 – Alto Paraguai (Capão Verde)	1,10	23 (panela, afundamento, revestimento desgastado e revestimento desgastado contínuo)
MT 249	Nova Mutum - Km 11	11,00	127 (panela, afundamento, revestimento desgastado e remendo)
MT 249	Km 11 (Nova Mutum) - Rio Arinos	25,50	112 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo e remendo)
MT 249	Entrº MT-235(Armazém da Bungue) - Entrº MT-010 - Rio Arinos	99,80	653 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo, dispositivo de drenagem danificado, remendo e fissuras no revestimento)
MT 242	Sorriso - Ipiranga do Norte	63,92	388 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo, remendo e fissuras no revestimento)
MT 242/140	Sorriso - Nova Ubiratã - Boa Esperança	83,10	416 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo, remendo e fissuras no revestimento)
MT 242	Km 80,10 - Km 83,32 (Nova Ubiratã)	3,30	5 (panela e revestimento desgastado)
MT 486	Entrº. MT-130 (Primavera) - Vila União	20,54	271 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo e remendo)
MT 336	Entrº. MT-130 (Vila Carolina) - Santo Antônio do Leste	6,20	10 (panela, afundamento, revestimento desgastado, dispositivo de drenagem danificado e remendo)
MT 448	Entrº. MT-130 - Vila Itaquerê (Novo São Joaquim)	26,50	238 (panela, afundamento, revestimento desgastado e remendo)
MT 240	Entrº. BR-158 (Água Boa) - Entrº. MT-414	12,00	38 (panela, revestimento desgastado e remendo)
MT 222	Sinop – Tapurah / Rio - Alto Rio Branco	6,00	17 (revestimento desgastado e revestimento desgastado contínuo)
MT 220	Entº BR - 163 - Porto dos Gaúchos	24,30	92 (panela, afundamento, revestimento desgastado e remendo)
MT 423	Entrº. BR 163 (SINOP) - Cláudia	23,50	175 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo, dispositivo desgastado contínuo, remendo e fissuras no revestimento)
MT 483/443	Sorriso (Entrº BR-163) - Gleba Barreiro / Sentido MT-222	31,60	118 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo, dispositivo de drenagem danificado e remendo)
MT 320	Entrº BR - 163 - Rio Manissuá-Missú-Marcelândia	4,75	45 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo e remendo)
MT 208	Entrº MT - 206 - Km 53,00	20,40	148 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo e remendo)
MT 419	Guarantã do Norte - Novo Mundo	9,00	76 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo, remendo e fissuras no revestimento)
MT 208	Entrº BR-163 (Terra Nova do Norte) - Nova Guarita	24,80	78 (panela, afundamento, revestimento desgastado e remendo)
MT 010	Entº. MT-401 - Entº MT-246 - Entº MT-010	29,00	291 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo, remendo e fissuras no revestimento)
MT 010	Rosario Oeste - Entrº. MT 246	20,00	25 (panela, dispositivo de drenagem danificado e fissuras no revestimento)
MT 246	Jangada - Entrº. MT 010	11,70	62 (panela, afundamento, revestimento desgastado, revestimento desgastado contínuo, remendo e fissuras no revestimento)
MT 370	Poconé - Porto Cercado	22,90	81 (panela, afundamento, revestimento desgastado e remendo)
<b>SOMA</b>		<b>731,91</b>	<b>Total de ocorrências: 3.979</b>

## Auditora prevê redução das irregularidades

Segundo a secretária chefe de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia do TCE-MT, Narda Consuelo Vítório Neiva da Silva, a adoção do sistema Geo-Obras possibilitou a obtenção de resultados internos e externos significativos. No âmbito interno, destacam-se a padronização de procedimentos, a emissão de relatórios com maior agilidade e confiabilidade, aumento da produção da Secex-Obras, acompanhamento concomitante da execução de obras, subsídios para análise e julgamento das contas anuais

estaduais e municipais, maior eficiência na fiscalização do cumprimento da LRF, especialmente quanto ao artigo 45, no caso das obras paralisadas, e maior transparência na gestão dos recursos públicos por meio da disponibilização à sociedade, via *internet*, de relatórios atualizados.

No âmbito externo, vem ocorrendo a valorização das unidades de controle interno nos órgãos públicos (que passou a contar com informações), a disponibilização de informações para o controle social e a atuação efetiva do órgão de controle

externo sobre áreas que movimentam a maior parte dos recursos públicos investidos. Dessa forma, segundo a secretária, é possível projetar um cenário de diminuição das irregularidades na contratação e execução, melhoria na qualidade das obras públicas, combate à prática de paralisação ou abandono de obras, diminuição da possibilidade de obras fantasmas e o estímulo à responsabilidade da administração no desenvolvimento de projetos adequados às necessidades da coletividade.

## Cuiabá será sede de simpósio nacional

Cuiabá vai sediar a XIV edição do Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (Sinaop), a ser realizado no ano de 2011. A escolha da capital mato-grossense para esse importante evento ocorreu durante uma assembleia do Instituto Nacional de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), responsável pela organização dos simpósios, em Porto Alegre, no dia 19 de novembro de 2010, durante o encerramento do XIII Sinaop. Em Porto Alegre, mais de 400

pessoas participaram da edição 2010.

A entidade acatou manifestação de interesse do TCE-MT, que estava representado, na ocasião, pela secretária geral de Controle Externo, Risodalva de Castro. Conforme nota divulgada pelo Ibraop em sua página na *internet*, o instituto acatou o convite principalmente tendo em vista que o TCE-MT “tem conseguido se destacar, em âmbito nacional, pelos esforços que realiza no desenvolvimento de instrumentos de controle de obras públi-

cas, especialmente o Sistema Geo-Obras, além dos investimentos na qualificação de seu corpo técnico e no desenvolvimento de metodologias próprias para garantir à sociedade mato-grossense um controle externo mais eficiente”.

Cuiabá é uma sede importante para o Sinaop também pelo fato de ser uma das cidades brasileiras escolhidas para sediar a Copa do Mundo de 2014, onde serão realizadas inúmeras obras públicas, em curto espaço de tempo.



Auditor André Luiz Souza Ramos

### Audidores do TCE-MT eleitos para a diretoria do Ibraop

A secretária chefe da Secretaria de Controle Externo de Obras e Engenharia do Tribunal de Contas de Mato Grosso (Secex-Obras) Narda Consuelo Vítório Neiva Silva e o auditor público externo André Luiz Souza Ramos foram eleitos membros titulares do Conselho Deliberativo do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. Narda também irá integrar a Diretoria Executiva da entidade, no cargo de diretora de Eventos. “O TCE-MT está participando mais e os espaços estão sendo abertos naturalmente”, ponderou André Luiz, comentando sobre a sua escolha para integrar o Conselho Deliberativo.

# O Controle da Gestão Pública nas políticas de meio ambiente



O Parque Mãe Bonifácia, localizado na área central de Cuiabá

O Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT) vai adotar uma metodologia de avaliação não apenas da qualidade das obras, do ponto de vista da engenharia, como também do respeito às leis ambientais.

A nova modalidade de auditoria estará sintonizada com as decisões tomadas no Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas realizado em novembro de 2010, na cidade de Manaus, com a participação de todos os Tribunais de Contas do Brasil.

No evento, foram discutidos mecanismos técnico-científicos que possam garantir a sustentabilidade socioambiental, com seu efetivo controle, e implementar o monitoramento preventivo constante da gestão pública nas políticas ambientais. “Selou-se, então, um compromisso firme de que os Tribunais de Contas elevem a questão ambiental a um espaço nobre dentro das suas prioridades, criando, assim, a capacitação suficiente para definir experiências e uma metodologia de controle. Em alguns anos, vamos obter resultados consistentes”, disse o auditor

“ [...] segundo um enfoque tradicional, a dimensão ambiental nas fiscalizações efetuadas tanto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como pelos TC restringir-se-ia à verificação da legalidade, economicidade e eficácia da gestão dos órgãos diretamente vinculados ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). ”

substituto de conselheiro do TCE-MT, Luiz Henrique Lima, que participou do simpósio na condição de palestrante.

Esta é a primeira vez que um evento internacional sobre gestão ambiental e controle de contas públicas é realizado no Brasil. Foi proposto pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) e Instituto Rui Barbosa, em parceria com a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS) do Amazonas. O objetivo foi encontrar soluções para o desenvolvimento sustentável e controle quanto à aplicabilidade dos recursos públicos, bem como o controle dos danos ambientais, envolvendo, dessa maneira, os cinco elementos do planeta: água, fogo, terra, ar e o homem. A importância do evento chamou a atenção do TCE-MT, que participou ativamente com as presenças do conselheiro presidente Valter Albano, do conselheiro vice-presidente Antonio Joaquim (também vice-presidente da Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil – Atricon), Humberto Bosaipo, Alencar Soares e Domingos Neto, além de Luiz Henrique.

Entre as preocupações debatidas pelos representantes dos TC, estavam as mudanças climáticas globais ocorridas ao longo da história evolutiva do planeta, induzindo novas organizações nos ecossistemas. As mudanças climáticas estão intimamente associadas ao excesso de CO<sub>2</sub> na atmosfera. Atualmente, os níveis dos gases de efeito estufa, presentes na atmosfera, são os maiores dos últimos 42.000 anos. Estudos demonstram a relação entre o aquecimento atmosférico, as mudanças climáticas globais e seus efeitos na distribuição dos ecossistemas, levando a profundas alterações na atual composição da biodiversidade. São preocupações mundiais que também estão batendo nas portas dos Tribunais de Contas do Brasil.

Doutor na área de Planejamento Ambiental, Economia e Meio Ambiente e autor do livro *Controle do Patrimônio Ambiental Brasileiro*, o auditor substituto de conselheiro Luiz Henrique Lima avalia que o Brasil tem uma excelente legislação ambiental, porém a gestão pública é deficiente e muitas leis acabam não saindo do papel. “Essas leis têm dificuldades de criar



Auditor Substituto de Conselheiro  
Luiz Henrique Lima

raízes no mundo real. É bom lembrar que, desde 1821, a extração da madeira pau-brasil era ilegal e punida com a pena de morte, porque, já naquela época, havia o entendimento de que o meio ambiente preservado tem um valor econômico muito superior à atividade que provocou a sua degradação”, disse.

Lima explica que, segundo um enfoque tradicional, a dimensão ambiental nas fiscalizações efetuadas tanto pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como pelos TC restringir-se-ia à verificação da legalidade, economicidade e eficácia da gestão dos órgãos diretamente vinculados ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

Em seu trabalho publicado sobre o tema, o substituto de conselheiro lembra que a efetividade da garantia dos princípios constitucionais relativos à proteção ambiental encontra-se estreitamente vinculada à adequada gestão dos recursos públicos por aqueles órgãos. “Mas essa dimensão verifica-se igualmente na sua atuação de fiscalizador junto a entidades da administração direta e indireta, cujas atividades produzam significativos impactos ambientais, cabendo aos Tribunais verificar o adequado cumprimento da legislação ambiental. Não se pode atestar a



regularidade do emprego de recursos públicos que venham a produzir danos ao meio ambiente ou gerar ameaças à saúde e à segurança pública. Desse modo, estar-se-ia avaliando os resultados das políticas ambientais implícitas nas políticas públicas setoriais”, acrescentou.

Henrique Lima alerta que, quando do exame das prestações de contas, ou em procedimentos de auditoria relativos a recursos repassados a Estados, Distrito Federal, Municípios e outras entidades, deve-se assegurar que a aplicação das verbas obedeceu ao estabelecido na legislação ambiental, tenha ou não o convênio ou instrumento congêneres tido por objeto atividade ou projeto ligado à proteção do meio ambiente.

“Outro importante aspecto diz respeito aos financiamentos a empresas privadas pelos organismos oficiais de crédito e de fomento, bem como à renúncia de receitas mediante a concessão de incentivos fiscais. É papel do TCE certificar-se de que tais mecanismos, que envolvem a aplicação de recursos públicos para o estímulo ao desenvolvimento econômico, não contribuam para a degradação do meio ambiente.

De fato, não há sentido no fato de que recursos públicos possam financiar atividades poluidoras. Aliás, o Decreto do governo federal nº 99.274/90 já condicionava a concessão, pelas entidades governamentais, de incentivos ou de financiamento à comprovação do licenciamento ambiental. Portanto, cumpre ao controle externo verificar se tais condições estão sendo observadas”, observou.

### **Auditorias Ambientais**

Todas essas novas perspectivas propiciam o desenvolvimento das auditorias ambientais. Em seu pioneiro e premiado estudo sobre as Auditorias Ambientais no âmbito do TCU, Luiz Henrique Lima pontua que, desde 1997, estudiosos já identificavam cinco espécies de auditorias ambientais: auditoria de orçamento ambiental, auditoria de impactos ambientais, auditoria dos resultados das políticas ambientais, auditoria da fiscalização ambiental pública e auditoria de cumprimento dos tratados ambientais

internacionais. “Essa última modalidade cuida do exame da adequada execução de tratados firmados pelo Brasil, detendo-se, especialmente, nas cláusulas cujo cumprimento seria suscetível de produzir sanções ao país” – ele explica.

Na sua visão, é necessária a auditoria dos impactos ambientais das políticas de incentivos fiscais, subsídios e financiamentos por organismos oficiais de cré-

dito. Outra categoria de auditoria seria a auditoria do licenciamento ambiental, que apreciaria, quanto à conformidade, os licenciamentos concedidos para atividades potencialmente geradoras de significativos impactos ambientais, bem como a qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental (Eia) e Relatórios de Impacto Ambiental (Rima) acatados pela administração.

## **Normas de Auditoria Governamental**

Durante o I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, realizado na cidade de Manaus, de 16 a 19 de novembro de 2010, sediado pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, foi apresentada uma proposta de instituição de Normas de Auditoria Governamental (Nag).

O projeto Nag foi desenvolvido com o apoio do Instituto Rui Barbosa (IRB), da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no âmbito do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex).

As Nag contemplam princípios básicos que regem a atividade de auditoria dos Tribunais de Contas em todas as suas modalidades, oferecem subsídios para a adoção de procedimentos utilizados nas modernas práticas auditoriais e estão convergentes com as normas emanadas pela Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (Intosai), em seu terceiro nível. A proposta originária das Nag foi aprovada pela Atricon em 2007, no Congresso dos Tribunais de Contas

realizado em Natal. O debate foi ampliado no Congresso realizado em 2009, na cidade de Curitiba. Em 2010, em Manaus, após um processo participativo que envolveu a realização de Audiência Pública, Oficinas e Encontros Técnicos com a participação de profissionais de auditoria governamental de 27 Tribunais de Contas brasileiros, entre outras entidades interessadas, consolidou-se a atual proposta dessas Normas.

De acordo com Luiz Sérgio Gadelha, coordenador da Atricon/IRB junto ao Promoex, ao final da apresentação das Nag durante o referido Simpósio, os conselheiros dos Tribunais de Contas presentes reafirmaram taxativamente a relevância e a oportunidade da aplicação das Normas de Auditoria Governamental no atual cenário, como instrumento de orientação e aprimoramento das atividades de auditoria dos Órgãos de Controle Externo, no exercício de sua missão constitucional. Segundo Gadelha, “na forma acordada, o Instituto Rui Barbosa (IRB), no âmbito de suas competências, recomendará a adoção das Nag, cabendo a cada Tribunal de Contas o exame da possibilidade da sua observância, no que couber, garantindo uma ampla integração nacional das práticas auditoriais”.

# Qualidade e produtividade em 2 anos de Ministério Público de Contas



Os Procuradores do MPC: William de Almeida Brito Júnior, Gustavo Coelho Deschamps, Alisson Carvalho de Alencar e Getúlio Velasco Moreira Filho

Em dois anos de atuação, com um quadro efetivo de quatro procuradores, o Ministério Público do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso vem desenvolvendo ações com excelentes resultados e contribuindo decisivamente para o cumprimento das metas estabelecidas no seu planejamento estratégico. A produtividade do MPC foi expressiva: 7.721 Pareceres emitidos em 2009 e 8.979 em 2010 (dados até 30 de novembro). Esses resultados foram destacados pelo procurador geral Gustavo Deschamps, que teve a missão de estruturar o MPC após a posse dos procuradores, em janeiro de 2009. Deschamps deixa o cargo no início

de fevereiro, com a posse do procurador Alisson Alencar, na primeira sessão ordinária de 2011.

“Os esforços foram no sentido de ajudar o TCE-MT no cumprimento das metas, mas também de contribuir com a elaboração de Pareceres mais qualificados, que geram decisões mais aprimoradas”, disse Deschamps, ao fazer um balanço das atividades do MPC desde a instalação da primeira gestão da Procuradoria Geral – antes, a atuação ministerial perante o TCE-MT era feita por procuradores cedidos pelo Ministério Público Estadual.

Entre as várias iniciativas nesse período, o procurador Deschamps destaca

**“ O relatório técnico decorrente da representação formulada pelo MPC apontou falhas na gestão pública que terminaram por facilitar o agravamento do quadro de epidemia. ”**

a representação conjunta assinada pelos quatro procuradores, acionando o TCE-MT para a realização de uma auditoria visando à eficácia da política pública e as responsabilidades das Secretarias de Saúde de Cuiabá, de Várzea Grande e do Estado, diante do elevado número de casos de dengue registrado nas duas cidades, no ano de 2009.

Naquele ano, a doença se alastrou por todo o Estado de Mato Grosso, registrando-se mais de 40 mil casos da doença, sendo 1.095 considerados graves e 27 óbitos, segundo dados da Secretaria Estadual de Saúde (Sés). Grande parte dos casos foi registrada na Grande Cuiabá, com a metade dos óbitos ocorridos em nível estadual.

O relatório técnico decorrente da representação formulada pelo MPC apontou falhas na gestão pública que terminaram por facilitar o agravamento do quadro de epidemia. Conforme o relator da representação, conselheiro Antonio Joaquim, “a atuação precária demonstrada pelos órgãos é extremamente preocupante, pois a dengue mata e, quando não mata, aterroriza os seus enfermos”. A principal recomendação no julgamento foi no sentido de que tanto as Prefeituras

de Cuiabá e de Várzea Grande quanto as de todos os municípios revejam, de forma urgente, as suas políticas públicas de combate à dengue.

O conselheiro Antonio Joaquim destacou, em seu relatório e voto, que ficou caracterizada deficiência em diversas ações de responsabilidade do Governo e das prefeituras e secretarias municipais, seja na ineficiência de coleta de lixo, de fornecimento de água, de limpeza urbana e em ações de erradicação ao mosquito *Aedes aegypti*. A partir de agora, “o Ministério Público de Contas estará acompanhando o trabalho tanto do Estado quanto dos municípios para identificar se as recomendações e as determinações estão sendo seguidas pelo poder público”, disse o procurador geral, como consequência da iniciativa de representar o TCE-MT questionando a eficácia de uma política pública.

A rescisão do julgamento das contas da Câmara Municipal de Cuiabá também foi considerada como outro ponto positivo da atuação do Ministério Público de Contas. Deschamps lembra que foram encaminhados relatórios tanto da Delegacia Fazendária como do Ministério Público Estadual com provas que ensejavam

#### **Novo Procurador Geral**

O procurador Alisson Alencar foi eleito, no dia 1º de dezembro, para a função de Procurador Geral do Ministério Público de Contas, unidade vinculada ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Ele assumirá o cargo na primeira sessão plenária de 2011, que ocorrerá no início de fevereiro. O procurador Getúlio Velasco foi eleito para a função de Procurador Geral Substituto. A eleição ocorreu durante a reunião do Colégio de Procuradores do TCE-MT, realizado no Gabinete do atual procurador geral Gustavo Deschamps. Integra ainda o Ministério Público de Contas o procurador William de Almeida Brito Júnior.



Alisson Carvalho de Alencar, eleito Procurador Geral do MP de Contas

nova apreciação das contas da Câmara de Cuiabá relativas ao ano de 2007 e que tinham sido julgadas regulares em 2008. “Encaminhamos pedido de rescisão (novo julgamento) das contas ao TCE-MT com base nesses novos documentos e o Pleno da Corte de Contas julgou procedente. Em julho de 2010, as contas foram julgadas irregulares diante das irregularidades encontradas”, lembra o procurador.

Outra iniciativa importante, segundo o procurador chefe, ocorreu em abril de 2010, com uma medida cautelar do Ministério Público de Contas solicitando ao TCE-MT a sustação parcial da última parcela de pagamento do contrato firmado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo e a empresa GCP Arquitetura Ltda., responsável pelo projeto da Nova Arena Verdão, que receberá jogos da Copa do Mundo de 2014, na subseleção Cuiabá. A quitação total do débito implicaria em pagamento por serviço não prestado ou impossível de ser prestado no prazo de vigência contratual, que se encerraria no final do mês de abril. A sustação se refere a serviços de “supervisão arquitetônica da arena multiuso”, cujas obras ainda nem tinham começado.

O Pleno do TCE-MT acatou o pedido por unanimidade em processo relatado pelo conselheiro Domingos Neto, relator das contas anuais de 2009 da Sedtur. Com a decisão, a secretaria estadual ficou impedida de efetuar o pagamento no valor de R\$ 1.160 milhões à empresa, de um total previsto de R\$ 2.840 milhões e que deveria ser quitado até o final daquele mês, referente à última de cinco parcelas de um contrato de R\$ 14.200 milhões.

#### Acessibilidade

As condições de acessibilidade dos portadores de necessidades especiais aos prédios de órgãos públicos deverão ser verificadas pelos técnicos do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso durante as auditorias. “Esse caso também reflete a atuação do Ministério Público de Contas, que apresentou proposta ao Pleno do TCE-MT”, lembrou Gustavo Deschamps.

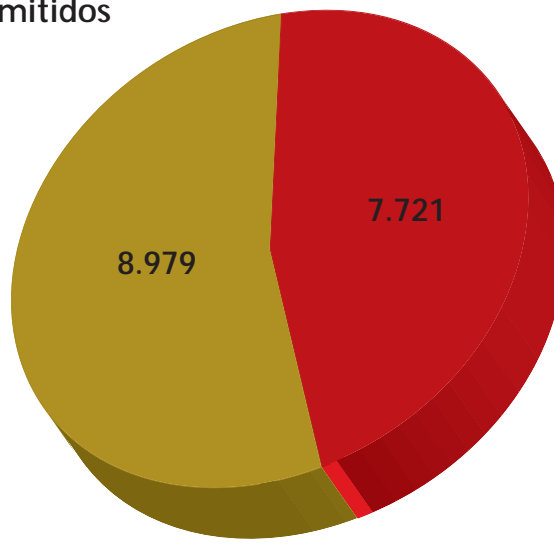
A iniciativa surgiu com a participação do MPC no Fórum Permanente de

Articulação dos Diversos Ramos do Ministério Público com atuação no Estado de Mato Grosso, criado em Cuiabá, em 2009. “A proposta ao TCE-MT é de observância das normas de acessibilidade em todas as obras públicas. O Pleno acatou e, a partir de 2010, a Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia já levou em consideração esses pontos de controle das normas de acessibilidade na fiscalização”, elogiou o procurador.

Apesar de se lembrar de iniciativas que chamaram a atenção, Gustavo Deschamps considera que a maior contribuição que os quatro procuradores integrantes do MPC ofereceram ao TCE-MT refere-se à qualidade e à produtividade na emissão dos Pareceres.

Segundo ele, a atuação de procuradores especializados em assuntos de competência do órgão de controle externo já criava uma boa expectativa. Porém, os resultados foram acima dos esperados. Tanto que, na última sessão de 2010, o Ministério Público de Contas foi merecedor de elogios de todos os sete conselheiros. Foi unânime a manifestação lembrando a jovialidade dos procuradores, todos com menos de 30 anos quando da investidura no cargo e, em contraponto, sua maturidade e serenidade, em especial a do procurador chefe.

#### Pareceres Emitidos



## Auditores substitutos de conselheiros têm atuação expressiva no TCE-MT

A participação dos auditores substitutos de conselheiros, nas sessões ordinárias e extraordinárias do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, tem sido cada vez mais efetiva, cumprindo assim a meta de garantir a continuidade dos trabalhos mesmo nas ausências dos conselheiros titulares em decorrência de férias, tratamento de saúde ou por outros motivos. O TCE-MT conta, em seu quadro, com os auditores Luiz Henrique Lima, Isaias Lopes e Luiz Carlos Azevedo, aprovados em concurso público, em 2008.

Em 2009, os auditores substitutos de conselheiros foram convocados para desempenhar suas funções em 32% das sessões plenárias, no todo ou em parte dos trabalhos. Em 2010, a participação chegou a 39% das sessões realizadas. Os auditores substitutos de conselheiros também atuaram na coordenação de trabalhos de auditoria técnica, realizaram estudos por determinação do Plenário, representaram o TCE-MT em eventos promovidos para a sociedade organizada e ministraram palestras sobre gestão pública e assuntos relevantes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei da Ficha Limpa.

Merece destaque a coordenação do auditor substituto Luiz Henrique Lima, conforme um estudo minucioso sobre os incentivos fiscais existentes em Mato Grosso, elaborado pelo TCE-MT a pedido da Assembleia Legislativa, no final de 2009. O documento subsidiou o Legislativo na rediscussão das políticas públicas de incentivos fiscais no Estado, bem como as formas de controle dos seus resultados. O relatório – baseado em dados dos governos Dante de Oliveira (1999-2002), Rogério Salles (2002-2003) e Blairo Maggi (2003-2009) – tem mais de 100 páginas.

Relevante também foi o trabalho de coordenação da equipe técnica de audito-



Isaias Lopes da Cunha, Auditor Substituto de Conselheiro

res do TCE-MT na Comissão Parlamentar de Inquérito da Saúde da Assembleia Legislativa, realizada pelo auditor substituto Isaias Lopes da Cunha. Foram analisadas as gestões das Secretarias de Saúde de Mato Grosso e de Cuiabá, ambas responsáveis e coordenadoras da Gestão Plena da Rede Pública de Saúde, que direciona principalmente os atendimentos médicos de média e alta complexidade para pacientes que buscam atendimento na rede pública.

É de se ressaltar ainda a participação dos três substitutos de conselheiros na realização de palestras e na participação de debates em eventos da sociedade civil organizada, em vários municípios de Mato Grosso, como Alta Floresta, Sinop, Lucas do Rio Verde, Mirassol D'Oeste, Diamantino, Tangará da Serra, Várzea Grande e Cuiabá. O tema mais solicitado pelos realizadores destes eventos foi a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira, Auditor Substituto de Conselheiro

# Resultados concretos na atuação da Ouvidoria de Contas



Ouvidoria Geral do TCE-MT foi acionada 2.387 vezes em dois anos

Os números comprovam que a Ouvidoria Geral do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso já se constituiu em um instrumento de controle social operado pela sociedade mato-grossense sobre as ações dos gestores e das instituições públicas. De janeiro de 2009 a novembro de 2010, o canal aberto com o TCE-MT foi acionado 2.387 vezes. Desse volume de chamados, entre as diversas consequências e providências concretas, o resultado mais destacado diz respeito a 197 processos julgados durante o ano de 2010 pelo Tribunal Pleno, cuja origem foi os chamados recebidos pela Ouvidoria de Contas.

O trabalho de averiguação está cada vez mais rápido. Tanto que, do total de processos julgados, 15 deles referem-se a denúncias apuradas e julgadas no mesmo ano do fato gerador, ou seja, referem-se a casos relacionados às contas anuais de 2010.

A celeridade nos julgamentos das denúncias (uma resposta relativamente rápida do plenário de julgamentos aos telefonemas ou mensagens eletrônicas do cidadão denunciante) surgiu com a efetivação de uma proposta do Comitê Técnico, aprovada pelo Colégio de Corregedores, de somente julgar as contas anuais dos órgãos públicos depois de analisar e julgar as denúncias transformadas em representações internas e acostadas aos autos do balanço do respectivo exercício. Em 2010, o Tribunal de Contas priorizou a análise e o julgamento de todas as denúncias e processos relacionados a eventos que deveriam ser apurados antes ou no momento do julgamento das contas anuais de 2009. Até o dia 20 de novembro, foram julgados 182 processos originados de chamados recebidos pela Ouvidoria nessa configuração.

Porém, mesmo priorizando denúncias ligadas a fatos relativos às contas de 2009, no ano passado, o Tribunal Pleno foi acionado pela Ouvidoria e deu uma resposta concreta, julgando 15 processos e denúncias apuradas concomitantemente à análise das contas anuais de 2010 pelas equipes das seis Secretarias de Controle Externo vinculadas aos conselheiros e suas relatorias.

“Os resultados alcançados atendem e correspondem plenamente ao fortalecimento do setor e à sua elevação para o *status* de unidade estratégica do órgão de controle externo”, comemorou o ouvidor geral do TCE-MT, conselheiro Alencar Soares. Em outras palavras, a atuação da Ouvidoria de Contas ganhou relevância. “A Ouvidoria de Contas encurtou sobremaneira a relação entre o olhar crítico do cidadão, que colabora com denúncias, e a intervenção do aparelho estatal de controle representado pelo TCE”, acrescentou o conselheiro, que comanda a equipe de cinco servidores que atuam no setor.

A intervenção do TCE-MT, a partir dos chamados recebidos pela Ouvidoria de Contas, conforme o conselheiro Alencar Soares, também pode ser avaliada pelo volume dos “pontos de controle” gerados pelas comunicações. Relacionadas a fatos que deveriam ser apurados quando da análise das contas de 2009, as denúncias levaram as equipes das Secex a apurar, com mais atenção, 212 casos denunciados à Ouvidoria e relacionados às contas de 2010, portanto uma auditoria em tempo real ou concomitante. As Secex concentraram atenção sobre 136 casos denunciados à Ouvidoria de Contas. São os chamados “pontos de controle”, surgidos a partir de denúncias à Ouvidoria.

A secretária executiva da Ouvidoria do TCE-MT, Naíse Godoy de Campos Silva Freire, disse que a tarefa é árdua, porém recompensadora. Segundo ela, após o recebimento do “chamado – como são denominadas as denúncias, reclamações, elogios, questionamentos, dúvidas etc. –, é feita uma primeira triagem da comunicação de irregularidade para verificar se estão presentes os requisitos regimentais de admissibilidade; essa etapa é seguida de classificação, a fim de decidir o destino da comunicação, ou seja, a Relatoria que está cuidando do respectivo órgão público envolvido na denúncia. Em seguida, se a denúncia apresentar indício de irregularidade, movimentar-se a máquina do Tribunal de Contas, acionando-se as Secretarias de Controle Externo. Todo o trâmite é sigiloso até o julgamento. “A resposta às denúncias que chegam na Ouvidoria tem sido cada vez mais rápida, porque o TCE-MT passou a realizar auditorias em tempo real ou concomitante”, observou Naíse.

Se a comunicação recebida for relativa a alguma consulta, ela segue para a Consultoria Técnica. Se for referente a assunto administrativo, as unidades da atividade meio são acionadas. “Realizamos um monitoramento do andamento de todos os chamados, para efetivar a resposta ao denunciante que deixou algum endereço (a denúncia pode ser anônima). Retornamos todos os chamados. Mesmo aqueles que se transformaram em processos, são

julgados pelo Pleno e divulgados pela Imprensa”, disse a secretária executiva.

Naíse Freire destaca que a Ouvidoria de Contas vem atuando em rigorosa obediência ao artigo 219 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, que determina que uma denúncia ou representação tem que se referir ao administrador ou responsável sujeito à jurisdição do TCE-MT, bem como deve estar acompanhada de indícios dos atos ou fatos denunciados ou representados e, quando possível, de provas que indiquem a existência de irregularidades ou ilegalidades praticadas. Assim, a equipe da Ouvidoria tem feito um esforço para orientar os denunciantes a fornecerem dados mais palpáveis, de maneira a facilitar a atuação da estrutura de controle externo.

Por esse motivo, do total de 2.387 chamados, 1.960 corresponderam a comunicados de irregularidades (denúncias), porém 906 chamados não resistiram à primeira triagem e foram arquivados. “É fundamental o denunciante dar detalhes mais concretos, enviar fotografias, indicar fatos...”, ela disse.

“*A Ouvidoria de Contas encurtou sobremaneira a relação entre o olhar crítico do cidadão, que colabora com denúncias, e a intervenção do aparelho estatal de controle representado pelo TCE.*”



Conselheiro Alencar Soares Filho, Ouvidor Geral do TCE-MT

# Corregedoria fortalece atuação



Inauguração das novas instalações da Corregedoria Geral do TCE-MT

Com o objetivo de fortalecer a atuação da Corregedoria no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, foram aprovadas, em 2010, quatro Resoluções Normativas propostas pelo corregedor geral, conselheiro José Carlos Novelli. Uma delas instituiu a Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar, com a incumbência de zelar pelo cumprimento da legislação pertinente aos servidores, planejar e executar as ações processuais, apurar as denúncias que envolvam irregularidades e ilegalidades relacionadas à ética e à disciplina dos servidores.

O procedimento estabelece um termo de compromisso de ajustamento

de conduta como medida alternativa de controle de infrações disciplinares dos servidores do TCE-MT. A proposta apresentada por Novelli, segundo o secretário executivo da unidade, Marco Aurélio Queiroz, visou desonerar os trâmites processuais e otimizar as ações. “É um sistema de controle de conduta em sintonia com a doutrina jurídica penal, com base nos princípios da razoabilidade. Uma forma de desburocratizar a administração. Ao final de alguns processos, o custo final não equivale ao objeto discutido”, disse Queiroz. De acordo com dados da Corregedoria Geral da União, um processo administrativo custa R\$ 134 mil aos cofres da





Conselheiro Corregedor Geral José Carlos Novelli

instituição. Uma das situações indicadas para a formalização de um termo de conduta é quando não fica configurado dolo, nem má-fé do servidor envolvido no processo.

A segunda Resolução Normativa trata da criação de uma comissão permanente de sindicância e processo administrativo disciplinar. Na avaliação do conselheiro Carlos Novelli, a comissão diminui a margem de erro, já que o processo administrativo tem o mesmo trâmite de um processo judicial. “As ações dessa comissão atendem ao princípio constitucional do Juiz Natural, que veda os tribunais de exceção e, conseqüentemente, o julgamento por autoridades especiais e extraordinárias. O sindicante será especializado com processo administrativo, podendo atuar de forma isenta e imparcial”, destacou o corregedor.

Em parceria com a Coordenadoria de Tecnologia da Informação, a terceira Resolução Normativa institui políticas de segurança da informação no TCE-MT. “Hoje, uma instituição é valiosa pelo que produz de informações, pela importância desses dados para a execução de sua atividade final. Neste contexto, uma política de responsabilidade individual de ativos e recursos de informática é de suma importância para a segurança da instituição”, comentou o conselheiro corregedor.

A política consiste em uma norma geral que será desdobrada em normas específicas, definindo critérios de utilização de modo a garantir a confidencialidade, integridade, disponibilidade e credibilidade dos recursos de tecnologia da informação do Tribunal.

A terceira normativa, em relação à política de segurança da informação no TCE-MT, trata do Termo de Responsabilidade a ser assinado por todos os profissionais que atuam no TCE-MT e utilizam recursos materiais e tecnológicos disponíveis no órgão. Em caso de risco a qualquer das dimensões da segurança da informação, o acesso do usuário será suspenso.

Com esse termo, cada servidor será responsável pela utilização de sua senha de acesso à rede corporativa. Esse cuidado é necessário, segundo explicam a Corregedoria e a CTI, para evitar o compartilhamento ou mesmo a apropriação e o uso indevido de senhas. Assim, essa normativa é uma medida de segurança para o próprio servidor. Elaborada em conjunto pela Corregedoria Geral e Coordenadoria de Tecnologia da Informação, a Política de Segurança da Informação também visa combater os atos acidentais ou intencionais de destruição, modificação, apropriação ou divulgação indevida de informações mantidas pelo TCE-MT.

### **Código de Ética**

Um novo Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas de Mato Grosso foi editado em setembro de 2010, com a aprovação unânime da Resolução Administrativa nº 8. O projeto foi apresentado pelo conselheiro corregedor José Carlos Novelli, que destacou a importância de que toda a ação dos servidores seja regulada pela ética e pelo respeito aos princípios básicos da administração pública, como a legalidade, moralidade e impessoalidade.

O código estabelece os princípios e normas de conduta ética aplicáveis aos servidores efetivos, comissionados ou que estejam prestando serviços para o TCE-MT de natureza permanente, temporária ou ocasional. Entre os vários objetivos do novo código, destacam-se o propósito de tornar transparentes os princípios e as normas éticas de conduta dos servidores e a ação institucional do Tribunal de Contas, fornecendo parâmetros para que a sociedade possa aferir sua integridade e a lisura das ações e do processo decisório adotados no Tribunal para o cumprimento de seus objetivos institucionais. Outro objetivo importante é o de propiciar, no campo ético, regras básicas sobre o conflito de interesses públicos e privados, e limitar a utilização de informação privilegiada após o exercício do cargo ou função.

# Escola Superior de Contas amplia capacitação para jurisdicionados

Criada em 2000, após a adesão do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso a um novo modelo de administração pública, a Escola Superior de Contas deu um salto significativo em 2010, investindo, de forma expressiva, no conhecimento de seus servidores, colaboradores e jurisdicionados.

Para se ter uma ideia do crescimento da sua missão de disseminar o conhecimento visando à excelência da gestão pública, o controle das contas públicas e o fortalecimento da cidadania, de 2005 a 2009, foram capacitadas 4.949 pessoas. No ano de 2010, a capacitação organizada pela escola alcançou 3.667 pessoas. A Escola de Contas realizou 53 cursos, com ampla participação de prefeitos, vereadores, secretários municipais e estaduais, responsáveis pela área de contabilidade pública, além dos próprios servidores do TCE-MT

Entre os cursos realizados pela Escola de Contas em 2010, destaca-se o de Normas e Contabilidade Pública, com enfoque nas principais mudanças editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), realizado em fevereiro e direcionado aos órgãos jurisdicionados, para contadores e controladores internos do Governo do Estado, Prefeituras e Câmaras Municipais.

A proposta do curso, uma reinvindicação da Associação Mato-grossense dos Municípios (AMM), foi de aliar os conceitos legais e doutrinários à prática, ou seja, aquele em que o agente público sai da sala de aula informado e com as ferramentas necessárias para a aplicação no seu dia a dia. O curso abordou as novidades das normas da contabilidade internacional – IFRS (do inglês International Financial Reporting Standards) –, que faz parte da rotina dos contadores e tem exigido a adaptação dos profissionais da área contábil. Uma das principais



Fachada da Escola Superior de Contas Conselheiro Oscar da Costa Ribeiro

mudanças que o IFRS trouxe para o setor público e que requer maior atenção e busca por qualificação por parte dos contadores diz respeito ao conceito patrimonial.

Em março, foi realizado o curso “Investimentos, Avaliação Atuarial e Contabilidade Previdenciária”, que reuniu cerca de 400 participantes. Foi voltado estrategicamente tanto a gestores públicos que atuam em fundos previdenciários quanto ao corpo técnico do TCE-MT, incluindo os conselheiros, procuradores de contas e auditores substitutos de conselheiros.

A capacitação foi necessária diante de um quadro que chama a atenção no universo das contas públicas em Mato Grosso: os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), criados nos municípios do Estado para cuidar da previdência social

dos servidores públicos, movimentam cerca de R\$ 1 bilhão, fomentando uma demanda cada vez maior por capacitação e uma gestão mais especializada dos recursos públicos.

Atualmente, os RPPS existem em dois terços dos 141 municípios de Mato Grosso. No âmbito estadual, o antigo Ipe-mat, hoje Funprev, é o responsável pela previdência dos servidores públicos estaduais. Em nível nacional, um terço dos municípios conta com RPPS criados, segundo informação do INSS.

Para destrinchar os temas centrais da capacitação, o TCE-MT trouxe a Cuiabá três renomados auditores do setor público no país: Delúbio Gomes Pereira Silva, diretor do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público da Secretaria de Previdência do Ministério da Previdência Social (MPS); Otoni Gon-

calves Guimarães, coordenador geral de Auditoria Atuária, Contabilidade e Investimentos do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público do MPS; e Wanderley Bergamim de Oliveira, economista e membro da Secretaria de Previdência Social do MPS.

No mês de junho, a Escola de Contas do TCE-MT direcionou a sua ação às jornadas técnicas dirigidas aos servidores da instituição, no intuito de padronizar os relatórios de auditoria externa concomitante para as organizações municipais e estaduais, assegurando o padrão mínimo de qualidade e informação aos produtos de controle externo.

Outro destaque, em 2010, foi os Ciclos de Capacitação “Gestão Eficaz”, da Escola de Contas do TCE-MT, que levou orientações a cerca de 1.600 gestores estaduais e municipais em encontros realizados em cidades-polo. Sempre com participação de prefeitos, vereadores, controladores internos, assessores jurídicos e contábeis, e servidores, o objetivo foi transferir conhecimento em temas relacionados à rotina da administração pública. Foram realizados oito ciclos de capacitação com essa natureza, em cidades como Aripuanã, Água Boa, Vila Rica, Primavera, Sinop, Tangará da Serra, São José dos Quatro Marcos e Cuiabá.

Foram realizadas, ainda, diversas palestras, como “Os Novos Desafios do Controle Externo para o Aprimoramento da Gestão Pública” e “Licitações e Contratos: Temas Polêmicos”, ministradas pelos próprios servidores do Tribunal de Contas, como a secretária geral de Controle Externo do TCE-MT, Risodalva de Castro, e o assessor técnico da Secretaria de Desenvolvimento Institucional, Volmar Bucco.

O chefe da Consultoria Técnica, Ronaldo de Oliveira Ribeiro, e o consultor de Orientação ao Jurisdicionado, Bruno Anselmo Bandeira, também ministraram palestras com temas como os entendimentos técnicos do Tribunal de Contas sobre limites de despesa de pessoal, verba indenizatória, limites e vedações do Poder Legislativo, nepotismo, controle interno, contabilidade pública e função contábil.

## Biblioteca Poeta Silva Freire receberá 1.200 títulos novos

Criada há mais de dois anos e instalada na Escola Superior de Contas do TCE-MT, a biblioteca Poeta Silva Freire tem sido um importante espaço de estudo e pesquisa para servidores, funcionalismo público em geral, estudantes e servidores que trabalham em órgãos públicos localizados no Centro Político Administrativo (CPA).

A média de frequência tem sido de 13 a 15 pessoas por dia. Para atender a demanda cada vez mais crescente, em 2011, a biblioteca receberá mais quatro mil exemplares com 1.200 novos títulos, como Controle Externo, Engenharia Ambiental, Direito Civil, Contabilidade, Administração e Literatura Brasileira.

O novo acervo está sendo adquirido por meio um convênio com o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – Promoex. “Estamos ansiosos por receber esse material e esperamos que, em fevereiro próximo, o acervo esteja todo disponível na biblioteca”, disse a bibliotecária Jânia Gomes.

Em 2010, a biblioteca Poeta Silva Freire recebeu uma doação importante do Senado Federal, com títulos nas áreas de Psicologia, Direito, Auditoria e Economia, na linguagem Braille, direcionada a pessoas com deficiência visual. Além disso, o espaço de leitura e



Jânia Gomes, responsável pela Biblioteca Silva Freire

estudos do TCE-MT tem disponibilizado para os visitantes inúmeras monografias dos servidores da casa e publicações de vários Tribunais de Contas de todo o Brasil.

Com 87 metros quadrados, a biblioteca Poeta Silva Freire possui ampla sala de estudo coletivo, boxes individuais e mesas equipadas com seis computadores conectados à internet. O acervo é composto de 1.200 títulos de obras nas áreas do Direito, Contabilidade, Administração, Controle Externo e Filosofia. Para os servidores da casa, a biblioteca mantém o sistema de empréstimo de livros. Funciona das 8h às 18h, em dias úteis.

## Conselheiros buscam mais qualificação



A capacitação prevê um módulo mensal com duração de quatro horas e presença obrigatória

Com o propósito de ampliar e aperfeiçoar o conhecimento sobre contas públicas e legislação correlata, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso criou, em 2010, o 1º Ciclo de Cursos de Capacitação e Qualificação dirigido especificamente aos sete conselheiros titulares que integram o Tribunal Pleno. No conteúdo, predominam temas jurídicos, fiscais e contábeis.

Na visão do conselheiro presidente Valter Albano, somente com capacitação e qualificação o Tribunal de Contas caminhará para a modernidade que se espera de uma instituição que tem como tarefa a fiscalização da gestão dos recursos públicos, o que requer atualização permanente.

A participação no ciclo de capacitação foi decidida pelos próprios conselheiros em reunião do Colegiado, após a apresentação de proposta feita pelo seu idealizador, o conselheiro presidente Valter Albano. A atividade cumpre a meta prevista no planejamento estratégico 2010-2011, de aprimorar a gestão do TCE-MT visando à excelência do controle externo. O curso foi planejado com 17 módulos, um por mês, com quatro horas de duração cada.

“O Tribunal de Contas e os conselheiros tiveram a humildade de se per-

mitir a capacitação e a qualificação. Assim, vamos dar maior eficiência ao nosso trabalho, desde a fiscalização, a análise e os julgamentos”, disse o conselheiro presidente, durante a aula inaugural do curso realizado no dia 26 agosto passado, ministrado pelo juiz federal Paulo Cesar Conrado, que atua na Seção Judiciária de São Paulo. Professor de cursos de especialização em universidades renomadas, o magistrado é autor de 12 livros e ministrou a palestra “O Papel do Tribunal de Contas no Estado Moderno”. Conrado elogiou o modelo gerencial de resultados adotado pelo TCE-MT. “Fiquei surpreso com a organização da instituição. Em outros órgãos públicos, os senhores são tidos como exemplo”, ressaltou o juiz.

Os três primeiros módulos, realizados nos meses de setembro, outubro e novembro, tiveram como temas “Linguagem, Sociedade e Ideologia”. O primeiro foi ministrado pelo professor doutor da Universidade Estadual de São Paulo (Usp) João Maurício Leitão Adeodato. Já o módulo “Devido Processo Legal nos Tribunais de Contas” foi ministrado pelo auditor federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, Odilon Cavallari de Oliveira. “Súmula 347 do

STF”, módulo que trata da constitucionalidade das leis e dos atos do poder público, a natureza das decisões dos Tribunais de Contas na visão do Supremo e a competência e limites dos Tribunais de Contas, foi ministrado pela auditora pública externa do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e doutora em Direito Constitucional, pela UFMG, Elke Andrade Soares de Moura Silva. O professor doutor em Direito Constitucional pela Puc-SP, Lauro Ribeiro, ministrou o quarto módulo, “Hermenêutica Jurídica”, também no mês de novembro.

Todos os professores elogiaram a iniciativa dos conselheiros do TCE-MT de retornar à sala de aula. “Isso denota o compromisso de cada um deles com a instituição e seu papel no Estado Democrático de Direito”, fez questão de assinalar Elke Moura. Para a consultora jurídica do TCE-MT, Dulce Rossana Capitula, o ciclo de cursos para os conselheiros representa uma importante reciclagem “visando cumprir o planejamento estratégico e, principalmente, a meta de garantir maior coerência e justiça nas decisões”. Segundo ela, os cursos provocaram muitos debates de casos concretos em análise pelo Tribunal, o que colaborou para agilizar julgamentos de processos.

# Calendário de compromissos do jurisdicionado junto ao TCE Exercício 2011

## OBSERVAÇÕES RELEVANTES

<p><b>Contagem dos prazos processuais</b> (Resolução nº 14/2007 – Regimento Interno do TCE-MT)</p>	<p><b>Art. 263.</b> Nos termos da Lei Complementar nº 269/2007, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo o do vencimento.</p> <p><b>Parágrafo único.</b> Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal de Contas esteja fechado ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.</p> <p><b>Art. 267.</b> Na contagem dos prazos referentes aos atos publicados no Diário Oficial do Estado, observar-se-á o disposto no art. 263 deste regimento e o seguinte:</p> <p><b>I.</b> Tratando-se de citação ou notificação a se realizar em município do interior do Estado, os prazos iniciam-se após o decurso de 3 (três) dias úteis da data de publicação do despacho ou da decisão no Diário Oficial do Estado;</p> <p><b>II.</b> Tratando-se do município de Cuiabá e municípios da Região Metropolitana, os prazos iniciam-se a partir da data da publicação.</p> <p><b>§ 1º.</b> Sendo imprescindível a prorrogação de prazo para manifestação da parte, essa se dará a critério do Relator, no máximo por igual período, desde que solicitada pelo interessado e comprovada a necessidade no decurso do prazo inicialmente concedido, sob pena de não-recebimento das razões e documentos apresentados (nova redação dada pela Resolução Normativa nº 03/2008-TCE-MT).</p> <p><b>§ 2º.</b> Eventuais retificações de atos publicados no Diário Oficial do Estado importam na devolução do prazo à parte interessada.</p>
<p><b>Atualizações</b></p>	<p>As regras estabelecidas no Regimento Interno do TCE-MT e as deliberações posteriores prevalecem sobre as informações divulgadas neste Calendário. Sempre que houver mudanças, o Calendário de Compromissos, disponível no <i>site</i> do TCE-MT, trará essas atualizações.</p>
<p><b>Controle Externo</b> (Constituição do Estado de Mato Grosso)</p>	<p><b>Art. 215.</b> Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal de Contas em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto, caracterizando-se a sonegação falta grave, passível de cominação de pena.</p>
<p><b>Unidades Gestoras Estaduais</b></p>	<p>Administração Direta do Poder Executivo; Assembleia Legislativa; Tribunal de Justiça; Procuradoria Geral de Justiça; Defensoria Pública; Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Estaduais; Regimes Próprios Previdenciários.</p>
<p><b>Unidades Gestoras Municipais</b></p>	<p>Administração Direta do Poder Executivo Municipal; Câmara Municipal; Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Municipais; Regimes Próprios Previdenciários; Associações Gestoras de Consórcios Intermunicipais e demais Associações Municipais.</p>

## COMPROMISSOS SEM DATA ESPECÍFICA

ASSUNTO	PRAZO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
<b>Adiantamentos</b> (arts. 213 e 214 da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	No prazo determinado pelo Conselheiro Relator (quando requisitada a documentação).	Autoridade administrativa competente – todas as unidades gestoras estaduais e municipais.
<b>Aposentadoria, Reserva Remunerada, Reforma, Pensão e Revisão concedidos pela Secretaria de Estado de Administração (Sad-MT)</b> (art. 197 da Resolução nº 14/2007-TCE-MT e Resolução nº 16/2008). <b>Observação:</b> A partir de <b>maio/2011</b> , será exigido <b>Parecer do Controle Interno</b> , por meio físico e/ou eletrônico, em cada processo de benefício previdenciário concedido (art. 5º da Resolução nº 13/2010-TCE-MT).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os atos concedidos até <b>30/06/11</b> devem ser encaminhados <b>por meio físico até o último</b> dia do mês subsequente ao da publicação do ato concessório (Manual de Orientação para Remessa de Documentos ao TCE-MT, alterado pelo inciso I do § 2º do art. 5º da Resolução Normativa nº 13/2010-TCE-MT).</li> <li>Os atos concedidos pelo <b>RPPS Estadual</b> (Poder Executivo) a partir de <b>01/05/2011</b> passam a ser enviados, <b>por meio eletrônico</b>, via Sistema Aplic-Cidadão, até o último dia do mês subsequente à data de publicação da concessão (inciso VIII do art. 3º da Resolução Normativa nº 16/2008-TCE-MT, com redação da Resolução nº 13/2010).</li> <li>Excepcionalmente para o <b>benefício de Pensão</b>, as concessões serão enviadas <b>por meio eletrônico</b>, via Sistema Aplic-Cidadão, a partir de <b>01/07/11</b> (inciso VIII do art. 3º da Resolução nº 16/2008-TCE-MT), com redação da Resolução nº 13/2010).</li> </ul>	Dirigente da Secretaria de Estado de Administração-Sad-MT.
<b>Aposentadoria, reserva remunerada, reforma, pensão e revisões concedidos pelo Estado, com exceção da Sad-MT</b> (art. 197 da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; Resolução nº 16/2008). <b>Observação:</b> A partir de <b>maio/2011</b> , será exigido <b>Parecer do Controle Interno, por meio físico</b> , em cada processo de benefício previdenciário concedido (art. 5º da Resolução 13/2010-TCE-MT).	Até o final do mês subsequente ao da publicação do ato concessório, <b>por meio físico</b> .	Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social Estadual, exceto Sad-MT.
<b>Aposentadoria, Reserva Remunerada, Reforma, Pensão e Revisões concedidos pelos Municípios</b> (art. 197 da Resolução nº 14/2007-TCE-MT). <b>Observação:</b> A partir de <b>maio/2011</b> , será exigido <b>Parecer do Controle Interno</b> , por meio físico e/ou eletrônico, em cada processo de benefício previdenciário concedido (art. 5º da Resolução nº 13/2010-TCE-MT).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os atos concedidos até <b>30/06/11</b> devem ser encaminhados <b>por meio físico</b> até o último dia do mês subsequente ao da publicação do ato concessório (Manual de Orientação para Remessa de Documentos ao TCE-MT, alterado pelo inciso I do § 2º do art. 5º da Resolução Normativa nº 13/2010-TCE-MT).</li> <li>Os atos concedidos pelo <b>RPPS Municipal</b> a partir de <b>01/07/2011</b> passam a ser enviados, <b>por meio eletrônico</b>, via Sistema Aplic-Cidadão, até o último dia do mês subsequente à data de publicação da concessão (inciso IX da Resolução nº 16/2008, com redação da Resolução nº 13/2010-TCE-MT).</li> </ul>	Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS Municipais.
<b>Apresentação de defesas, de razões de justificativa, de atendimento de diligências, de cumprimento de determinação do Tribunal de Contas</b> (inciso VIII do §1º do art. 3º da Resolução nº XX/2010-TCE-MT).	No prazo determinado pelo Conselheiro Relator ou pelo Tribunal Pleno.	Quem for parte nos processos.

ASSUNTO	PRAZO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
<p><b>Arquivos de envio imediato – Sistema Aplic</b> (art. 3º da Resolução Normativa nº 16/2008 e Anexo I – Leiaute das Tabelas do Sistema Aplic para 2011).</p>	Até o segundo dia útil subsequente à ocorrência do fato.	<p>Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal.</p>
<p><b>Comunicações</b> (Termos de parcerias)</p> <p><b>Concursos Públicos do Estado</b> (art. 204 da Resolução nº 14/2007 e Resolução Normativa nº 01/2009, que aprovou a 4ª edição do Manual de Orientação para remessa de documentos): Edital de Concurso; Termo Aditivo ou de retificação do edital, se for o caso; e Termo de Homologação de Concurso.</p> <p><b>Observação:</b> A partir de <u>maio/2011</u>, será exigido <b>Parecer do Controle Interno</b> em todos os concursos públicos abertos (art. 5º da Resolução nº 13/2010-TCE-MT).</p> <p><b>Processos Seletivos Públicos do Estado</b> (art. 204 da Resolução nº 14/2007 e Resolução Normativa nº 01/2009, que aprovou a 4ª edição do Manual de Orientação para remessa de documentos): Edital do processo seletivo público; Termo Aditivo ou de retificação do edital, se for o caso; e Termo de Homologação do Processo seletivo público.</p> <p><b>Observação:</b> A partir de <u>maio/2011</u>, será exigido <b>Parecer do Controle Interno</b> em todos os processos seletivos públicos abertos (art. 5º da Resolução nº 13/2010-TCE-MT).</p> <p><b>Processos Seletivos Simplificados do Estado</b> (art. 204 da Resolução nº 14/2007 e Resolução Normativa nº 01/2009, que aprovou a 4ª edição do Manual de Orientação para remessa de documentos): Edital do processo seletivo simplificado; Termo Aditivo ou de retificação do edital, se for o caso; e Termo de homologação do processo seletivo simplificado.</p> <p><b>Observação:</b> A partir de <u>maio/2011</u>, será exigido <b>Parecer do Controle Interno</b> em todos os processos seletivos simplificados abertos (art. 5º da Resolução nº 13/2010).</p>	<p>No prazo estabelecido em termo de parceria.</p> <p>Até 2 dias úteis após a publicação no Diário Oficial, <b>por meio físico</b>.</p>	<p>Entidades parceiras do TCE-MT.</p> <p>Chefes de Poder e dirigentes de todas as unidades gestoras estaduais.</p>

ASSUNTO	PRAZO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
<p><b>Concursos Públicos Municipais</b> (art. 204 da Resolução nº 14/2007 e Resolução Normativa nº 01/2009, que aprovou a 4ª edição do Manual de Orientação para remessa de documentos): Abertura; Retificação do Edital de Abertura; Homologação; Retificação da Homologação; Prorrogação da Validade; Cancelamento/Anulação; Paralisação.</p> <p><b>Observação:</b> A partir de <u>maio/2011</u>, será exigido <b>Parecer do Controle Interno, por meio eletrônico</b>, em todos os concursos públicos abertos (art. 5º da Resolução nº 13/2010-TCE-MT).</p> <p><b>Processos Seletivos Públicos Municipais</b> (art. 204 da Resolução nº 14/2007 e Resolução Normativa nº 01/2009, que aprovou a 4ª edição do Manual de Orientação para remessa de documentos): Abertura; Retificação; Homologação; Retificação da Homologação; Prorrogação da Validade; Cancelamento/Anulação; Paralisação.</p> <p><b>Observação:</b> A partir de <u>maio/2011</u>, será exigido <b>Parecer do Controle Interno, por meio eletrônico</b>, em todos os processos seletivos públicos abertos (art. 5º da Resolução nº 13/2010).</p> <p><b>Processos Seletivos Simplificados Municipais</b> (art. 204 da Resolução nº 14/2007 e Resolução Normativa nº 01/2009, que aprovou a 4ª edição do Manual de Orientação para remessa de documentos): Abertura; Retificação do Edital de Abertura; Homologação; Retificação da Homologação; Prorrogação da Validade; Cancelamento/Anulação; Paralisação.</p> <p><b>Observação:</b> A partir de <u>maio/2011</u>, será exigido <b>Parecer do Controle Interno, por meio eletrônico</b>, em todos os processos seletivos simplificados abertos (art. 5º da Resolução nº 13/2010).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os procedimentos cujo edital tenha sido publicado até <u>30/06/11</u> deverão ser encaminhados por <b>meio físico</b> até 2 dias úteis após a publicação da ata no Diário Oficial (4ª edição do Manual de Orientação de Remessa de documentos ao TCE-MT).</li> <li>• Os procedimentos, cujo edital tenha sido publicado a partir de <u>01/05/11</u>, deverão ser encaminhados, <b>por meio eletrônico</b>, via Sistema Aplic, até o 2º dia útil subsequente à ocorrência do fato, considerando-se a data de publicação do edital de abertura (Resolução nº 16/2010, art. 3º, inciso VII, § 1º, com redação dada pela Resolução nº 13/2010).</li> </ul>	<p>Chefes de Poder e dirigentes de todas as unidades gestoras municipais.</p>



ASSUNTO	PRAZO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
<b>Consultas formais</b> (arts. 232 e 233 da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Quando necessário.	Estão legitimados a formular consulta: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Âmbito Estadual:</b> Governador do Estado, Presidente do Tribunal de Justiça, Presidente da Assembleia Legislativa, Secretários de Estado, Procurador Geral de Justiça, Procurador Geral do Estado, Defensor Público Geral; Dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais.</li> <li>• <b>Âmbito Municipal:</b> Prefeito; Presidente de Câmara Municipal; Dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais.</li> </ul>
<b>Convite ou Edital (Obras e Serviços de Engenharia) – Sistema Geo-Obras – TCE-MT</b> (art. 3º, inciso I, da Resolução Normativa nº 06/2008-TCE-MT).	Até 3 dias da sua publicação.	Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.
<b>Contratos e suas retificações (Obras e Serviços de Engenharia) – Sistema Geo-Obras – TCE-MT</b> (art. 3º, inciso II, da Resolução Normativa nº 06/2008-TCE-MT).	Até 3 dias da publicação do extrato do contrato ou alteração.	Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.
<b>Contratos, convênios, acordos, ajustes e demais instrumentos congêneres, bem como licitações, inclusive inexigibilidades e dispensas</b> (arts. 167, 185, 205 e 214 da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	No prazo determinado pelo Conselheiro Relator (quando requisitada a documentação).	Chefes de Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras estaduais e municipais.
<b>Decisão do Poder Legislativo sobre as contas de governo do Estado e Municípios</b> (art. 181 da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Até o último dia do mês subsequente ao julgamento.	Chefes dos Poderes Legislativos Estadual e Municipais.

ASSUNTO	PRAZO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
<b>Declaração de bens</b> (art. 215 da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	No prazo de 15 dias, contados da posse ou entrada em exercício e do término da gestão ou mandato.	Chefe do Poder Executivo Estadual e Municipal; Vice-governador e Vice-prefeito; Presidente do Tribunal de Justiça Estadual; Procurador Geral do Ministério Público Estadual; Presidente do Tribunal de Contas do Estado; Procurador Chefe do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas; Defensor Geral da Defensoria Pública do Estado; Secretários de Estado; Deputados Estaduais e Vereadores; Outras autoridades ou ordenadores de despesas, quando requisitados pelo Conselheiro Relator.
<b>Denúncias e Representações de natureza externa</b> (art. 217 e inciso I do art. 224 da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Imediatamente.	Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato; Autoridades públicas; Responsáveis pelo controle interno.
<b>Eventual alteração na Loa</b> (art. 166, § 2º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Até 10 dias após sua edição.	Chefe do Poder Executivo Estadual e Municipal.
<b>Índices das quotas de participação dos municípios no ICMS</b> (art. 212 da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Até 30 dias após a publicação do quadro definitivo.	Secretário de Estado de Fazenda.
<b>Licitações envio imediato via Sistema Aplic-Cidadão</b> (inciso VI do § 1º do art. 3º da Resolução nº 16/2008-TCE-MT).	Até o 2º dia útil subsequente à ocorrência do fato.	Chefes de Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras municipais, inclusive das associações gestoras de consórcios intermunicipais e dos RPPS com personalidade jurídica.
<b>Pacto de cooperação</b> (art. 187, inciso I, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Até 15 dias após a constituição.	Dirigentes de Associações Gestoras de Consórcios Intermunicipais.
<b>Pedido de rescisão</b> (art. 251, parágrafo único, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Até 2 anos, contados da data da irrecorribilidade da deliberação.	Quem for parte no processo e o Procurador Chefe do Ministério Público junto ao Tribunal.
<b>Recursos: Recurso ordinário, Agravo e Embargos de declaração</b> (art. 270 da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Até 15 dias, contados da publicação da decisão recorrida no DOE-MT.	Quem for parte no processo principal originário e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.
<b>Renúncia de receita</b> (arts. 209 e 214 da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	No prazo determinado pelo Conselheiro Relator (quando requisitada a documentação).	Dirigentes dos órgãos supervisores, instituições operadoras e fundos que tenham atribuição administrativa de conceder, gerenciar ou utilizar os recursos decorrentes de renúncias de receitas.

ASSUNTO	PRAZO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
Representações sobre irregularidades e ilegalidades que evidenciem danos ou prejuízos ao erário, não reparados integralmente pelas medidas adotadas pela administração (art. 163 da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Imediatamente.	Responsáveis pelo controle interno.
Retificação das informações encaminhadas pelo Sistema Aplic (§ 5º do art. 3º da Resolução Normativa nº 16/2008-TCE-MT).	Após o registro no Sistema Aplic da autorização, a unidade gestora deverá proceder o reenvio em até 15 dias.	Chefes de Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras municipais, inclusive das associações gestoras de consórcios intermunicipais e dos RPPS com personalidade jurídica.
Tomada de contas especial (art. 156, §§ 3º e 4º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Quando restar infrutífera a tomada de contas especial no órgão de origem ou evidenciadas irregularidades graves; Quando requisitado pelo Conselheiro Relator.	Autoridade administrativa competente – todas as unidades gestoras estaduais e municipais.

## JANEIRO

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
15/01/11	Lei Orçamentária para o exercício de 2011 (art. 166, inciso I, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Estadual e Municipal.
15/01/11	Plano de aplicação dos consórcios públicos e associações 2011 – Sistema Aplic-2011 (Resolução Normativa nº 12/2009-TCE-MT).	Dirigentes de Associações e de Consórcios Municipais.
15/01/11	Peças de Planejamento – Sistema Aplic (art. 175, inciso I, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; e Resolução Normativa nº 12/2009-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal, e dirigentes de associações gestoras de consórcios intermunicipais.
31/01/11	Balancete de dezembro/2010 (art. 184, inciso II, e art. 182, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras estaduais, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista.
31/01/11	Informes trimestrais – setembro a dezembro/2010 – extratos bancários e conciliações (art. 3º da Resolução nº 12/2009 e 4ª edição do Manual de Orientação para remessa de documentos ao TCE – Resolução Normativa nº 01/2009).	Chefes dos Poderes e dirigentes de unidades gestoras municipais, inclusive das associações gestoras de consórcios intermunicipais e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica.
31/01/11	Receita geral do Estado – dezembro/2010 (art. 208, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Secretário de Estado de Fazenda.
31/01/11	Recadastro anual/2011 (art. 2º, § 1º, da Resolução Normativa nº 01/2009).	Chefes dos Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras estaduais e Municipais.
31/01/11	Atos de Admissão de Pessoal – 3º trimestre/2010 – setembro a dezembro/2010 (Resolução Normativa nº 01/2009, que aprovou a 4ª edição do Manual de Orientação para remessa de documentos ao TCE).	Chefes dos Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras estaduais e municipais.
31/01/11	Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) – Sistema Geo-Obras-TCE-MT (art. 3º, inciso III, da Resolução Normativa nº 06/2008-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

## FEVEREIRO

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
05/02/11	RREO – 6º bimestre/2010 (art. 166, inciso III, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Estadual.
05/02/11	RGF – 3º quadrimestre/2010 (art. 166, inciso III, e art. 182, parágrafo único, da Resolução nº 14/2007/TCE-MT).	Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Estadual, da Defensoria Pública e do Ministério Público.
05/02/11	Informes – 6º bimestre/ 2010 – Sistema LRF-Cidadão (art. 175, inciso III, § 1º, da Resolução nº 14/2007- TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Municipal, consolidando as informações das unidades gestoras municipais.
15/02/11	Arquivo mensal de dezembro/2010 – Sistema Aplic (arts. 175, inciso II, arts. 183 e 184, parágrafos únicos, e art. 187, inciso IV, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; e art. 3º, inciso II, da Resolução Normativa nº 12/2009-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras municipais, inclusive das associações gestoras de consórcios intermunicipais e dos RPPS com personalidade jurídica.
28/02/11	Balancete de janeiro/2011 (art. 182, inciso II, e art. 184, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras estaduais, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista.
28/02/11	Receita Geral do Estado – janeiro/2011 (art. 208, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Secretário de Estado de Fazenda.
28/02/11	Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) – Sistema Geo-Obras –TCE-MT (art. 3º, inciso III, da Resolução Normativa nº 06/2008-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Grosso.

## MARÇO

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
15/03/11 (*) Excepcionalmente para o exercício de 2011.	Carga inicial 2011 – Sistema Aplic (art. 175, inciso I, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; inciso II do § 1º do art. 3º da Resolução Normativa nº 16/2008-TCE-MT, alterada pela Resolução nº 13/2010-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal.
31/03/11 Obs.: Prazo sujeito a alteração para o dia 1º de março, após a aprovação de projeto.	Contas anuais 2010 (art. 184, inciso I, e art. 187, inciso III, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Dirigentes da administração direta do Estado; de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais e municipais; de regimes próprios previdenciários, independentemente da personalidade jurídica; e de associações gestoras de consórcios intermunicipais.
31/03/11 (*) Excepcionalmente para o exercício de 2011.	Arquivo mensal de janeiro/2011 – Sistema Aplic (art. 175, inciso II, arts. 183 e 184, parágrafos únicos, art. 187, inciso IV, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; e inciso III do § 1º do art. 3º da Resolução Normativa nº 16/2008-TCE-MT, alterada pela Resolução nº 13/2010-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras municipais, inclusive das associações gestoras de consórcios intermunicipais e dos RPPS com personalidade jurídica.
31/03/11	Balancete de fevereiro/2011 (art. 182, inciso II, e art. 184, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras estaduais, da Administração Direta e Indireta.

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
31/03/11	Receita Geral do Estado – fevereiro/2011 (art. 208, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Secretário de Estado de Fazenda.
31/03/11	Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) – Sistema Geo-Obras – TCE-MT (art. 3º, inciso III, da Resolução Normativa nº 06/2008-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

## ABRIL

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
Até 60 dias contados da abertura da sessão legislativa anual e do ano judiciário. Obs.: Prazo sujeito a alteração para o dia 1º de março, após a aprovação de projeto.	Contas anuais dos Poderes Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público e Defensoria Pública/2010 (art. 182, inciso I, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário Estaduais, Ministério Público e Defensoria Pública.
05/04/11	RREO – 1º bimestre/2011 (art. 166, inciso III, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Estadual.
15/04/11 (* Excepcionalmente para o exercício de 2011.	Arquivo mensal de fevereiro/2011 – Sistema Aplic (art. 175, inciso II, arts. 183 e 184, parágrafos únicos, e art. 187, inciso IV, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; inciso IV do § 1º do art. 3º da Resolução nº 16/2008-TCE-MT, alterada pela Resolução nº 13/2010-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras municipais, inclusive das associações gestoras de consórcios intermunicipais e dos RPPS com personalidade jurídica.
05/04/11	Informes do 1º bimestre/2011 – Sistema LRF-Cidadão (art. 175, inciso III, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Municipal, consolidando as informações de todas as unidades gestoras municipais.
16/04/11 Obs.: Sujeito a alteração por projeto de Emenda Constitucional em tramitação na Assembleia Legislativa, que visa antecipar o prazo de remessa das Contas Anuais a este Tribunal para o dia 1º de março do exercício seguinte ao seu encerramento.	Contas anuais de Governo/2010 (art. 183, inciso I, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; art. 29 da LC nº 269/2007; art. 209 da CE; e Resolução Normativa nº 10/2008-TCE-MT).	Governador do Estado e Prefeitos Municipais.

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
<b>16/04/11</b> Obs. Sujeito a alteração por projeto de Emenda Constitucional em tramitação na Assembleia Legislativa, que visa antecipar o prazo de remessa das Contas Anuais a este Tribunal para o dia 1º de março do exercício seguinte ao seu encerramento.	<b>Contas anuais de gestão/2010</b> (art. 183, inciso I, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; art. 209 da CE; e Resoluções Normativas nºs 10/2008-TCE-MT e 1/2009-TCE-MT).	Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais.
<b>30/04/11</b>	<b>Arquivo mensal de março/2011 – Sistema Aplic</b> (art. 175, inciso II, arts. 183 e 184, parágrafos únicos, e art. 187, inciso IV, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; e Resolução nº 12/2009-TCE-MT).	Chefes de Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal.
<b>30/04/11</b>	<b>Balancete de março/2011</b> (art. 182, inciso II, e art. 184, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras estaduais, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista.
<b>30/04/11</b>	<b>Receita geral do Estado – março/2011</b> (art. 208, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Secretário de Estado de Fazenda.
<b>30/04/11</b>	<b>Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) – Sistema Geo-Obras-TCE-MT</b> (art. 3º, inciso III, da Resolução Normativa nº 06/2008-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

**MAIO**

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
<b>31/05/11</b>	<b>Arquivo mensal de abril/2011 – Sistema Aplic</b> (art. 175, inciso II, arts. 183 e 184, parágrafos únicos, e art. 187, inciso IV, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; e Resolução Normativa nº 12/2008-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal.
<b>31/05/11</b>	<b>Informes quadrimestrais de janeiro a abril/2011 – extratos e respectivas conciliações</b> (art. 8º, parágrafo único, da Resolução Normativa nº 01/2009-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes de unidades gestoras municipais, inclusive das associações gestoras de consórcios intermunicipais e dos RPPS, independente da personalidade jurídica.
<b>31/05/11</b>	<b>Balancete de abril/2011</b> (art. 182, inciso II, e art. 184, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; e art. 7º da Resolução nº 12/2009-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras estaduais, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista.
<b>31/05/11</b>	<b>Receita Geral do Estado – abril/2011</b> (art. 208, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Secretário de Estado de Fazenda.

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
31/05/11	Atos de admissão de pessoal de janeiro a abril/2011 (1º quadrimestre), em meio físico (art. 5º da Resolução Normativa nº 01/2009-TCE-MT; e 4ª edição do Manual de Orientação para remessa de documentos ao TCE-MT).	Chefes do Poder e dirigentes de todas as unidades gestoras estaduais.
31/05/11	Atos de admissão de pessoal de janeiro a abril/2011 (1º quadrimestre) em meio físico (art. 5º da Resolução Normativa nº 01/2009-TCE-MT; e 4ª edição do Manual de Orientação para remessa de documentos ao TCE-MT). <b>Observação:</b> Os atos admissionais concedidos pelos municípios a partir de 01/07/11 deverão ser encaminhados, <i>exclusivamente, pelo Sistema Aplic-Cidadão.</i>	Chefes dos Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras municipais.
31/05/11	Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) – Sistema Geo-Obras-TCE-MT (art. 3º, inciso III, da Resolução nº 06/2008-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

## JUNHO

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
05/06/11	RREO – 2º bimestre/2011 (art. 166, inciso III, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Estadual.
05/06/11	RGF – 1º quadrimestre/2011 (art. 166, inciso III, e art. 182, parágrafo único, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Estaduais, da Defensoria Pública e do Ministério Público.
05/06/11	Informes 2º bimestre/2011 – Sistema LRF-Cidadão (art. 175, inciso III, e § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Municipal, consolidando as informações das unidades gestoras municipais.
30/06/11	Arquivo mensal de maio/2011 – Sistema Aplic (art. 175, inciso II, arts. 183 e 184, parágrafos únicos, e art. 187, inciso IV, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; e art. 3º, inciso III, da Resolução nº 12/2009-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal.
30/06/11	Balancete de maio/2011 (art. 182, inciso II, e art. 184, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras estaduais, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista.
30/06/11	Receita geral do Estado – maio/2011 (art. 208, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Secretário de Estado de Fazenda.
30/06/11	Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) – Sistema Geo-Obras –TCE-MT (art. 3º, inciso III, da Resolução nº 06/2008-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

**JULHO**

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
31/07/11	<b>Arquivo mensal de junho/2011 – Sistema Aplic</b> (art. 175, inciso II, arts. 183 e 184, parágrafos únicos, art. 187, inciso IV, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; e art. 3º, inciso III, da Resolução Normativa nº 12/2009-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal.
31/07/11	<b>Balancete de junho/2011</b> (art. 182, inciso II, e art. 184, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras estaduais, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista.
31/07/11	<b>Receita Geral do Estado – junho/2011</b> (art. 208, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Secretário de Estado de Fazenda.
31/07/11	<b>Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) – Sistema Geo-Obras –TCE-MT</b> (art. 3º, inciso III, da Resolução nº 06/2008-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

**AGOSTO**

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
05/08/11	<b>RREO – 3º bimestre/2011</b> (art. 166, inciso III, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Estadual.
05/08/11	<b>Informes do 3º bimestre/2011 – Sistema LRF-Cidadão</b> (art. 175, inciso III, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Municipal, consolidando as informações das unidades gestoras municipais.
31/08/11	<b>Arquivo mensal de julho/2011 – Sistema Aplic</b> (art. 175, inciso II, arts. 183 e 184, parágrafos únicos, art. 187, inciso IV, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; e art. 3º, inciso III, da Resolução Normativa nº 12/2009-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal.
31/08/11	<b>Balancete de julho/2011</b> (art. 182, inciso II, e art. 184, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras estaduais, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista.
31/08/11	<b>Receita geral do Estado – julho/2011</b> (art. 208, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Secretário de Estado de Fazenda.
31/08/11	<b>Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) – Sistema Geo-Obras-TCE-MT</b> (art. 3º, inciso III, da Resolução nº 06/2008-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

**SETEMBRO**

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
30/09/11	<b>Arquivo mensal de agosto/2011 – Sistema Aplic</b> (art. 175, inciso II, arts. 183 e 184, parágrafos únicos, art. 187, inciso IV, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; e art. 3º, inciso III, da Resolução Normativa nº 12/2009-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal.



ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
30/09/11	<b>Informes quadrimestrais de maio a agosto/2011 (extratos e respectivas conciliações)</b> (art. 7º da Resolução nº 16/2009-TCE-MT; e art. 8º, parágrafo único, da Resolução Normativa nº 01/2009-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes de unidades gestoras municipais, inclusive das associações gestoras de consórcios intermunicipais e dos RPPS, independente da personalidade jurídica.
30/09/11	<b>Balancete de agosto/2011</b> (art. 182, inciso II, e art. 184, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras estaduais, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista.
30/09/11	<b>Receita geral do Estado – agosto/2011</b> (art. 208, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Secretário de Estado de Fazenda.
30/09/11	<b>Atos de admissão de pessoal de maio a agosto/2011 (2º quadrimestre), acompanhado do Parecer do Controle Interno sobre a totalidade dos atos realizados no quadrimestre</b> (art. 5º da Resolução Normativa nº 01/2009-TCE-MT; e 4ª edição do Manual de Orientação para remessa de documentos ao TCE-MT).	Chefe de Poder e dirigentes de todas as unidades gestoras estaduais.
30/09/11	<b>Atos de admissão de pessoal de maio a junho/2011 (em meio físico)</b> (art. 5º da Resolução Normativa nº 01/2009-TCE-MT; e 4ª edição do Manual de Orientação para remessa de documentos ao TCE-MT). <b>Observação:</b> Os atos admissionais concedidos pelos municípios a partir de 01/07/11 deverão ser encaminhados, <i>exclusivamente, pelo Sistema Aplic-Cidadão</i> .	Chefes do Poderes e dirigentes de todas as unidades gestoras municipais.
30/09/11	<b>Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) – Sistema Geo-Obras-TCE-MT</b> (art. 3º, inciso III, da Resolução nº 06/2008-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

## OUTUBRO

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
05/10/11	<b>RREO – 4º bimestre/2011</b> (art. 166, inciso III, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Estadual.
05/10/11	<b>RGF – 2º quadrimestre/2011</b> (art. 166, inciso III, e art. 182, parágrafo único, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário Estadual, da Defensoria Pública e do Ministério Público.
05/10/11	<b>Informes do 4º bimestre/2011 – Sistema LRF-Cidadão</b> (art. 175, inciso III, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Municipal, consolidando as informações das unidades gestoras municipais.
31/10/11	<b>Arquivo mensal de setembro/2011 – Sistema Aplic</b> (art. 175, inciso II, arts. 183 e 184, parágrafos únicos, art. 187, inciso IV, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; e Resolução Normativa nº 12/2009-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal.
31/10/11	<b>Balancete de setembro/2011</b> (art. 182, inciso II, e art. 184, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras estaduais, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista.

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
31/10/11	Receita geral do Estado – setembro/2011 (art. 208, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Secretário de Estado de Fazenda.
31/10/11	Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) – Sistema Geo-Obras-TCE-MT (art. 3º, inciso III, da Resolução nº 06/2008-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

## NOVEMBRO

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
30/11/11	Arquivo mensal de outubro/2011 – Sistema Aplic (art. 175, inciso II, arts. 183 e 184, parágrafos únicos, e art. 187, inciso IV, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; e Resolução Normativa nº 12/2009-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal.
30/11/11	Balancete de outubro/2011 (art. 182, inciso II, e art. 184, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras estaduais, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista.
30/11/11	Receita geral do Estado – outubro/2011 (art. 208, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Secretário de Estado de Fazenda.
30/11/11	Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) – Sistema Geo-Obras-TCE-MT (art. 3º, inciso III, da Resolução nº 06/2008-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.

## DEZEMBRO

ATÉ O DIA	ASSUNTO	RESPONSABILIDADE PELA REMESSA
05/12/11	RREO – 5º bimestre/2011 (art. 166, inciso III, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Estadual.
05/12/11	Informes 5º bimestre/2011 – Sistema LRF-Cidadão (art. 175, inciso III, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Municipal, consolidando as informações das unidades gestoras municipais.
31/12/11	Arquivo mensal de novembro/2011 – Sistema Aplic (art. 175, inciso II, arts. 183 e 184, parágrafos únicos, e art. 187, inciso IV, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT; e Resolução Normativa nº 12/2009-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, inclusive das associações gestoras exclusivamente de recursos públicos e dos RPPS, independentemente da personalidade jurídica, todas da esfera municipal.
31/12/11	Balancete de novembro/2011 (art. 182, inciso II, e art. 184, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das unidades gestoras estaduais, bem como os dirigentes das empresas públicas e sociedades de economia mista.
31/12/11	Receita geral do Estado – novembro/2011 (art. 208, § 1º, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Secretário de Estado de Fazenda.
31/12/11	LDO 2012 (art. 166, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Estadual e Municipal.
31/12/11	PPA 2012-2015 (art. 166, inciso II, da Resolução nº 14/2007-TCE-MT).	Chefe do Poder Executivo Estadual.
31/12/11	Situação das obras e serviços de engenharia (inícios, medições, paralisações, reinícios e recebimentos) – Sistema Geo-Obras-TCE-MT (art. 3º, inciso III, da Resolução nº 06/2008-TCE-MT).	Chefes dos Poderes e dirigentes das autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada, direta ou indiretamente, pelo Estado e Municípios de Mato Grosso.



**Fique de olho!**

**Quem conhece a lei  
sabe que o buraco é mais embaixo.**

5 anos. Você tem até 5 anos para exigir o reparo de qualquer defeito apresentado em obras públicas ou particulares. Pode ser estrada, moradia, escola ou hospital, não importa. Quem constrói deve ser responsabilizado, pois o mesmo direito que você tem em casa, o Código Civil garante nas obras públicas.

Fiscalize e denuncie:  
[www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)  
0800-6472011



**Tribunal de Contas**  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA





Inteiro Teor  
***Resoluções  
de Consultas***

## Presidente de Câmara tem direito a remuneração diferenciada



Cons. Antonio Joaquim

*“A função realizada pelo Presidente da Câmara Municipal tem natureza remuneratória e submete-se ao teto constitucional municipal, que é o subsídio do Prefeito.”*

O limite máximo para a remuneração do presidente do Legislativo Municipal será o subsídio do prefeito e do percentual variável entre 20% (vinte por cento) e 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio estabelecido para os deputados estaduais do respectivo Estado, de acordo com o art. 29, inciso VI, alíneas 'a' a 'f' c/c com o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. O tema já foi exaustivamente debatido pelo Pleno do Tribunal de Contas e, neste caso, responde a um questionamento feito pela Câmara Municipal de Sorriso. O relator, conselheiro Antônio Joaquim, ressalta que, em respeito à autonomia do município na condição de ente da República Federativa do Brasil e de acordo com a Constituição Federal, que cita regras para a limitação da remuneração dos agentes políticos do ente federado, competirá a cada Poder Legislativo Municipal disciplinar a sistemática de remuneração dos seus membros, sendo lícita a fixação de subsídio diferenciado aos integrantes da Mesa Diretora, desde que respeitados, sim, os limites fixados pela Constituição, assim como observados os princípios norteadores da Administração Pública.

### Resolução de Consulta nº 58/2010

#### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 20.453-6/2009.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, inciso XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e artigos 29, inciso XI, 81, inciso IV e artigo 236 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e, de acordo com o Parecer nº 203/2010 do Ministério Público de Contas, responder ao Consulente que: a função realizada pelo Presidente da Câmara Municipal tem natureza remuneratória e submete-se ao teto constitucional municipal, que é o subsídio do Prefeito, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, e também ao teto estabelecido pelo percentual variável entre 20% e 75% do subsídio dos Deputados Estaduais do respectivo Estado, conforme estabelece o art. 29, inciso VI, alíneas 'a' a 'f', da Constituição Federal.

O inteiro teor desta decisão está disponível no site <[www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)>. Após as anotações de pra-

xe, arquivem-se os autos nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros José Carlos Novelli, Alencar Soares e Waldir Júlio Teis.

Participaram, ainda, do julgamento, o Auditor Substituto de Conselheiro Isaias Lopes da Cunha, em substituição ao Conselheiro Humberto Bosai-po, e o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Carlos Pereira, em substituição ao Conselheiro Campos Neto, conforme o art. 104, inciso I, da Resolução nº 14/2007.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador Geral Gustavo Coelho Deschamps.

**Publique-se.**

## Relatório

Trata o presente processo de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Sorriso, Sr. Hilton Polesêllo, cujo teor solicita esclarecimentos acerca dos subsídios do presidente do Poder Legislativo Municipal, nos seguintes termos:

- a) O presidente da Câmara Municipal tem seu subsídio percebido pelos Deputados Estaduais, assim como os demais vereadores?
- b) De qualquer forma, o subsídio do Chefe do Poder Legislativo deve respeitar, como teto, o subsídio do Chefe do Poder Executivo? [modificado]
- c) Diante disso, qual é o limite máximo permitido como subsídio do presidente da Câmara Municipal?

A Consultoria Técnica desta Corte, por meio do Parecer nº 147/2009, relata que a presente consulta foi elaborada por pessoa legítima, constituindo-se em matéria de competência deste Tribunal, apresentada em tese, conforme o disposto no art. 48 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), bem como o disciplinado no art. 232 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 14/2007).

Nesse sentido, adentrando no mérito do questionamento e ressaltando que a presente matéria já foi pauta de discussões nesta Corte (Acórdãos nºs 940/2002; 30/2004; 25 e 1.577/2005; 1.654

e 1.724/2001), sugere, após profundas argumentações, a atualização da Consolidação de Entendimentos acrescentando verbete com a seguinte redação:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2009. Agente Político. Subsídio. Vereador. Fixação. Presidência da Câmara. Verba de natureza remuneratória. Observância do teto constitucional.**

A função realizada pelo presidente de Câmara Municipal tem natureza remuneratória e submete-se ao teto constitucional municipal, que é o subsídio do prefeito, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, e também ao teto estabelecido pelo percentual variável entre 20% e 75% do subsídio dos deputados estaduais do respectivo Estado, conforme estabelece o art. 29, inciso VI, alíneas 'a' a 'f' da Constituição Federal.

Na forma regimental, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 203/2010, opina, preliminarmente, pelo conhecimento da consulta ora analisada e, no mérito, pelo envio da resposta à autoridade consulente, nos termos da resolução de consulta proposta pela Consultoria Técnica.

**É o relatório.**

## Parecer da Consultoria Técnica nº 147/2009

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator:

Tratam os autos sobre consulta formulada pelo Exmº Presidente da Câmara de Sorriso Hilton Polesêllo, pela qual solicita deste Tribunal de Contas esclarecimentos referentes ao limite do subsídio do Presidente do Poder Legislativo Municipal, nos seguintes termos:

A presente consulta é formulada com fins no artigo 242 do Regimento Interno do TCE e visa esclarecer o seguinte:

- a) o Presidente da Câmara Municipal tem seu subsídio percebido pelos Deputados Estaduais, assim como os demais Vereadores?
- b) De qualquer forma, o subsídio do Chefe do Poder Legislativo deve respeitar, como teto, o subsídio do Chefe do Poder Executivo? [modificado]

- c) Diante disso, qual é o limite máximo permitido como subsídio do Presidente da Câmara Municipal?

Destaca-se que esta consulta foi elaborada por pessoa legítima, constituindo-se em matéria afeita à competência deste Tribunal, apresentada em tese, conforme o disposto no art. 48 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007), bem como o disciplinado no art. 232 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007).

**Passa-se ao Parecer.**

Nesta Corte de Contas, sobre teto remuneratório municipal, foram formados os seguintes julgados:

**Acórdãos nº 1.577/2005 (DOE, 25/10/2005). Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Base populacional tomada em função da informação demográfica do IBGE.**

Para fins de enquadramento do subsídio máximo dos vereadores, previsto no inciso VI do art. 29 da Constituição Federal, deve-se adotar, como parâmetro, a informação demográfica apresentada pela Fundação IBGE, pertencente à Administração Pública Indireta Federal, criada especialmente com essa finalidade.

A informação fornecida pelo IBGE é considerada oficial e utilizada para o cálculo dos Índices de Participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso, nos produtos da arrecadação do ICMS, FPM e FPE.

**Acórdãos nº 25/2005 (DOE, 24/02/2005) e 25/2005 (DOE, 29/06/2005). Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Limite. Limite ao subsídio dos Deputados Estaduais.**

O subsídio dos vereadores será fixado com observância a limite máximo, apurado a partir da incidência de percentuais variáveis em função do número de habitantes, sobre o subsídio dos deputados estaduais que, por sua vez, também se limitam a 75% do subsídio dos deputados federais.

**Acórdãos nº 25/2005 (DOE, 24/02/2005) e 1.654/2001 (DOE, 25/10/2001). Agente político. Subsídio. Fixação. Teto: subsídio dos ministros do STF. Nos Municípios: subsídio do prefeito municipal.**

Os subsídios não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Nos municípios, deve-se aplicar como limite o subsídio do prefeito.

**Acórdãos nº 30/2004 (DOE, 01/03/2004) e 940/2002 (DOE, 20/05/2002). Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Limite. Possibilidade de fixação por valor inferior ao limite.**

Os limites estabelecidos para a fixação do subsídio dos vereadores são tetos máximos, sendo lícita a fixação de valor inferior.

**Acórdãos nº 25/2005 (DOE, 24/02/2005) e 1.724/2001 (DOE, 05/11/2001). Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Presidente da Câmara. Possibilidade de estabelecimento de valor diferenciado.**

Para o presidente de Câmara Municipal, há possibilidade de pagamento de subsídio diferenciado, embutida a retribuição a título de indenização pelo desempenho da função, desde que previsto no ato fixatório.

Encontra-se, também, em trâmite, o Processo de Consulta nº 4.050-9/2009, o qual a análise desta Consultoria Técnica sugere o seguinte verbete:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2009. Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Presidência da Câmara. Verba de natureza remuneratória. Observância do teto constitucional.**

O pagamento em espécie de parcela a título de Presidência na Câmara Municipal tem natureza remuneratória, portanto submete-se ao teto constitucional municipal, que é o subsídio do prefeito (art. 37, inciso XI, da Constituição Federal). No caso dos vereadores já receberem o teto máximo municipal, passa-se a ser indevido o pagamento dessa parcela, ainda que haja lei municipal prevendo-a e a observância dos limites previstos nos arts. 29, inciso VI e VII, e 29-A, § 1º, da Lei Maior, porque supera o limite máximo fixado pelo constituinte derivado brasileiro para pagamento na esfera municipal e não há previsão constitucional que justifique essa extrapolação.

Nessa mesma linha, entende-se que o legislador constituinte buscou estabelecer limites máximos à remuneração dos servidores e agentes públicos, com o objetivo de restringir o aglutinamento de vantagens, inclusive quando calculadas umas sobre as outras, ensejando o denominado efeito “repicão”.

No art. 37, inciso XI (redação original e redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998), da Constituição Federal, firmou que esse limite seria regulamentado por lei de iniciativa conjunta dos presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do próprio STF, conforme antiga redação dada ao art. 48, inciso XV, da Lei Maior, a qual não foi editada à época.

Esse inciso recebeu nova redação com a Emenda Constitucional nº 41/2003, que, em síntese, estipulou um teto único para a União; um teto único para os Municípios; e três chamados “subtetos” para os Estados, únicos para cada esfera do Poder desses entes.

#### **Constituição Federal**

**Art. 37. [...]**

**XI.** a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão ex-



ceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito e, nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos<sup>1</sup>.

A Emenda Constitucional nº 47/2005 acrescentou o § 11 ao art. 37 citado, cuja redação entrou em vigor na data de sua publicação e seus efeitos retroagiram à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003, publicada no DOU, em 31/12/2003. Excluiu do cálculo as parcelas previstas em lei, de natureza indenizatória, para efeitos de inclusão no cálculo do teto remuneratório.

#### Constituição Federal

**Art. 37.** [...]

**§ 11.** Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei<sup>2</sup>.

Portanto, o teto constitucional municipal fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 41/2003, é aplicada aos servidores e agentes políticos e consiste no subsídio do prefeito.

Em relação aos agentes políticos ocupantes de cargos eletivos nos parlamentos, há ainda a previsão de limite quanto ao teto máximo do subsídio a ser fixado, conforme se observa a seguir:

**a) Deputados Estaduais** – limitado a 75% do subsídio estabelecido para os Deputados Federais, conforme estabelece o art. 27, § 2º, da Constituição Federal;

#### Constituição Federal

**Art. 27.** [...]

**§ 2º.** O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados

Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I<sup>3</sup>.

**b) Vereadores** – a partir de escalonamento do número de habitantes do respectivo município, variará o subsídio entre 20% e 75% do estabelecido para os Deputados Estaduais do respectivo Estado, conforme estabelece o art. 29, inciso VI, alíneas de 'a' a 'f':

#### Constituição Federal

**Art. 29.** [...]

**VI.** o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos<sup>4</sup>:

**a)** em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais<sup>5</sup>;

**b)** em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais<sup>6</sup>;

**c)** em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais<sup>7</sup>;

**d)** em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais<sup>8</sup>;

**e)** em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais<sup>9</sup>;

**f)** em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais<sup>10</sup>;

<sup>3</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

<sup>4</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

<sup>5</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

<sup>6</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

<sup>7</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

<sup>8</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

<sup>9</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

<sup>10</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

<sup>1</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003.

<sup>2</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

Conclui a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>11</sup> (2009, p. 445), na análise do teto de vereadores, que:

**d)** o teto é o mesmo para os servidores dos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos; essa norma tem que ser conjugada com as dos artigos 27, § 2º, e 29, VI, que estabelecem para os Deputados Estaduais e Vereadores limite inferior para os subsídios: para os primeiros, o subsídio não pode ultrapassar o limite de 75% daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais e, para os segundos, não pode ultrapassar o limite de 75% do estabelecido para os Deputados Estaduais; a partir de 01/01/01, data da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 25, de 14/02/2000, que altera o artigo 29, VI, da Constituição, o limite máximo, para os Vereadores, varia entre 20%, 30%, 40%, 50%, 60% e 75% do subsídio dos Deputados Estaduais, em função do número de habitantes do Município. Há que se observar, também, que os Municípios sofrem limitações maiores no que diz respeito às despesas com subsídio dos Vereadores, tendo em vista que, pelo inciso VII do artigo 29, o total da despesa da remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de 5% da receita do Município, e pelo art. 29-A, acrescentado pela mesma Emenda, o Poder Legislativo Municipal está sujeito a limite total de despesa, fixado em percentuais que incidem sobre a receita tributária e as transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 e que variam em função do número de habitantes do Município, não podendo a despesa com folha de pagamento da Câmara Municipal ultrapassar o limite de 70% de sua receita. Vale dizer que o limite máximo dos subsídios, fixado no inciso VI do artigo 29, só pode prevalecer enquanto não contrariar o limite máximo de despesa com folha de pagamento, previsto no artigo 29-A, § 1º, sob pena de crime de responsabilidade do Presidente da Câmara [grifo nosso].

Portanto, observa-se que os vereadores são submetidos a dois tetos máximos, o subsídio do prefeito e ao percentual variável entre 20% e 75% do subsídio estabelecido para os deputados estaduais do respectivo Estado, conforme estabelece o art. 29, inciso VI, alíneas de 'a' a 'f', da Constituição

Federal. Ou seja, alcançado o teto máximo permitido aos deputados estaduais, mas que se sobrepõe ao do prefeito, fixa-se ao teto do prefeito. Se fixado ao teto máximo dos deputados estaduais e este for menor que do prefeito, limita-se ao dos deputados estaduais.

Outrossim, o legislador constituinte prevê, entre outras regras, que os gastos com pessoal, incluído o subsídio dos vereadores, não deverá exceder setenta por cento da receita municipal com folha de pagamento (art. 29-A, § 1º, da CF), bem como o total de despesa com a remuneração dos vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do município (art. 29, inciso VII, da CF).

Quanto ao cargo de presidente da Câmara, prossegue o estudo, pois ainda cabe elucidar as questões referentes à sua natureza jurídica, se remuneratória ou indenizatória, como segue:

#### **Cargo de Presidente da Câmara – natureza jurídica**

Considerando dentro do sistema remuneratório da Administração Pública que o subsídio implica na mudança de paradigma de um sistema chamado de “penduricalhos” (expressão usada para parcelas agregadas ao vencimento) para um contexto único remuneratório, o estudo, primeiro, da natureza de determinadas parcelas remuneratórias é imprescindível para alinhar o seu fundamento jurídico e afastar interpretações alienígenas que possam distorcer o contexto constitucional.

Sendo assim, o sistema remuneratório compreende as regras e os princípios aplicáveis às espécies remuneratórias, que designa toda paga pecuniária atribuída ao agente público como contraprestação pelo serviço, sendo elas: remuneração, vencimento, subsídio e proventos.

Remuneração, em sentido amplo, é o gênero no qual se incluem todas as demais espécies de remuneração. Em sentido estrito, remuneração é o vencimento do cargo efetivo acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei; a expressão vencimentos (no plural) é sinônima de remuneração.

Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício no cargo público, com valor fixado em lei.

Subsídio é a remuneração efetivada em parcela única mensal, vedado o acréscimo de vantagens pecuniárias como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação e outras de caráter remuneratório; e observado o teto remuneratório fixado no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.

<sup>11</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

Proventos ou proventos de aposentadoria: valor pecuniário devido ao inativo, fixado em parcela única.

As vantagens pecuniárias compõem a remuneração e divide-se em três categorias: adicionais, gratificações e indenizações. Adicionais são vantagens pecuniárias concedidas aos servidores a título definitivo, decorrentes de tempo de serviço (ex facto temporis) ou de desempenho de funções especiais (ex facto officii). As gratificações são concedidas transitoriamente em condições anormais de segurança ou insalubridade (propter laborem) ou as decorrentes das condições especiais do exercente (propter personam). As indenizações visam restituir as despesas realizadas pelo servidor (diárias, ajuda de custo e transporte), para o desempenho de suas atribuições.

Alguns doutrinadores utilizam-se de terminologia diferenciada, sem, contudo, ferir o conteúdo, como é o caso do autor Ivan Barbosa Rigolin<sup>12</sup> (2008, p. 55), que assim os exemplifica:

Na categoria das espécies remuneratórias figuram, por exemplo, vencimento(s), salário, subsídio, soldo, proventos de disponibilidade nas quatro hipóteses constitucionais; adicionais (quebra de caixa, tempo de serviço, sexta-parte, periculosidade, insalubridade, penosidade, produtividade, noturno, de férias, por trabalho extraordinário ou aos domingos e feriados), gratificações (13<sup>a</sup> salário ou vencimento, hora extraordinária, por nível universitário, por tempo integral, por participação em órgão de deliberação coletiva, jeton), férias, abono, adiantamento de remuneração, licença paga, afastamento pago, auxílio-reclusão, dentre outras.

Na categoria das indenizações perfilham-se títulos como verba de representação (se e enquanto ainda existir), verba de gabinete ou para encargos de gabinete, auxílio-moradia, vale-refeição, cesta básica, aluguel de moradia, franquia postal, franquia telefônica, passagens, diárias de viagem, ajuda de custo, adiantamento para despesas, passe ou vale-transporte, salário-família, salário-maternidade, férias indenizadas, aviso prévio indenizado, licença-prêmio indenizada, FGTS indenizado, quaisquer outras verbas remuneratórias quando indenizadas, plano de saúde, bolsas ou auxílios para estudo, dentre outras.

Já na categoria dos prêmios, que felizmente são bem poucos, contam-se títulos como licença-prêmio em dinheiro (total ou parcial), e incentivos ao desligamento voluntário, dentre outros.

Frisa-se que as parcelas de natureza indenizatória visam apenas restituir as despesas realizadas pelo servidor no desempenho de suas atribuições, razão porque foram excluídas do teto constitucional, nos termos previstos no referido § 11 do art. 37 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 41/2003.

Ademais, excepcionam o subsídio, além das parcelas de natureza indenizatória propriamente ditas (diárias, ajuda de custo e transporte), as vantagens pecuniárias (também de natureza indenizatória) estabelecidas constitucionalmente no artigo 39, § 3<sup>o</sup>, da Lei Maior (décimo terceiro, gratificação de férias, salário família, adicional noturno e remuneração de serviço extraordinário), as parcelas referentes ao complemento constitucional, que visa preservar a irredutibilidade salarial (art. 7<sup>o</sup>, inciso VI, da CF/88); e, ainda, a decorrente de decisões judiciais, uma vez que essas são imperativas (art. 5<sup>o</sup>, inciso XXXV, da CF/88).

Assim, a função realizada pelo Presidente de Câmara Municipal tem natureza remuneratória, pois consiste no pagamento em razão do serviço prestado na direção da Casa Legislativa, e está incluso no teto constitucional.

Dessa feita, passa-se a responder as seguintes dúvidas do consulente:

**a) O Presidente da Câmara Municipal tem seu subsídio percebido pelos Deputados Estaduais, assim como os demais Vereadores?**

Sim, o subsídio do cargo de presidente da Câmara Municipal é de natureza remuneratória, portanto submete-se ao teto constitucional previsto pelo percentual vinculado aos demais vereadores, como também ao teto do prefeito, nos termos do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 41/03).

Ressalta-se que, se os vereadores já recebem subsídio correspondente ao teto máximo do prefeito ou dos deputados estaduais, o pagamento referente ao cargo de presidente tornar-se-á indevido, por ultrapassar os limites máximos constitucionais.

**b) De qualquer forma, o subsídio do Chefe do Poder Legislativo deve respeitar, como teto, o subsídio do Chefe do Poder Executivo? [modificado]**

Sim, visto que o presidente da Câmara e seus vereadores são submetidos a dois tetos máximos: ao subsídio do prefeito e ao percentual variável entre 20% e 75% do subsídio estabelecido para os deputados estaduais do respectivo Estado, conforme estabelece o art. 29, inciso VI, alíneas de 'a' a 'f', da Constituição Federal combinado com o artigo 37, inciso XI,

<sup>12</sup> RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O servidor público nas reformas constitucionais*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/03).

No âmbito estadual, limita-se a 75% do subsídio estabelecido para os Deputados Federais, conforme estabelece o art. 27, § 2º, da Constituição Federal, e não está vinculado ao subsídio do Governador, nos termos do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.

**c) Diante disso, qual é o limite máximo permitido como subsídio do Presidente da Câmara Municipal?**

O limite máximo do subsídio do Presidente da Câmara Municipal será o subsídio do prefeito e do percentual variável entre 20% e 75% do subsídio estabelecido para os deputados estaduais do respectivo Estado, conforme estabelece o art. 29, inciso VI, alíneas de 'a' a 'f', da Constituição Federal, combinado com o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Posto isso, ao julgar o presente processo e comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se que determine a atualização da Consolidação de Entendimentos, acrescentando-se verbete com a redação abaixo:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2009. Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Presidência da**

**Câmara. Verba de natureza remuneratória. Observância do teto constitucional.**

A função realizada pelo Presidente de Câmara Municipal tem natureza remuneratória e submete-se ao teto constitucional municipal, que é o subsídio do prefeito, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, e também ao teto estabelecido pelo percentual variável entre 20% e 75% do subsídio dos deputados estaduais do respectivo Estado, conforme estabelece o art. 29, inciso VI, alíneas de 'a' a 'f', da Constituição Federal.

**É o Parecer que, s.m.j., se submete à apreciação superior.**

Cuiabá-MT, 16 de dezembro de 2009.

**Áurea Maria Abranches Soares**

*Técnica Instrutiva e de Controle*

**Osiel Mendes de Oliveira**

*Consultor de Estudos, Normas e Avaliação*

**Carlos Eduardo Amorim França**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

**Razões do Voto**

Egrégio Plenário,

Primordialmente, importa assinalar que a consulta ora analisada, para efeitos de admissibilidade, atende plenamente aos comandos normativos contidos nos artigos 48, da Lei Complementar nº 269/2007, e 232, da Resolução nº 14/2007.

Sendo assim, adentrando no mérito das questões arguidas pelo consulente, para melhor compreensão, cabe-me responder objetivamente às dúvidas suscitadas, nos seguintes termos:

**a) O presidente da Câmara Municipal tem seu subsídio percebido pelos Deputados Estaduais, assim como os demais Vereadores?**

Primeiramente, a título esclarecedor, é importante citar José Nilo de Castro<sup>1</sup> (2006, p. 113), em sua obra *Direito Municipal Positivo*, que dispõe:

Ao presidente da Câmara assegura-se o direito à percepção de subsídio diferenciado para a indenização dos gastos inerentes e específicos na representação da Câmara Municipal. Não se veda também a diferenciação aos demais membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal [grifo nosso].

Nesse sentido, os Acórdãos nºs 650/2006 e 2.379/2009, e Resolução de Consulta nºs 7 e 38/2010, proferidos por esta Corte, dispõem acerca da possibilidade de estabelecer valores diferenciados de subsídios aos membros da Mesa Diretora, desde que observados os limites constitucionais e os demais princípios norteadores da Administração Pública.

Portanto, em respeito à autonomia do município na condição de ente da República Federativa do Brasil, de acordo com os arts. 1º e 18 da Constituição Federal, que cita regras para a limitação da remuneração dos agentes políticos do ente federado, e também conforme os arts. 29 e 29-A da lei anteriormente citada, competirá a cada Poder

<sup>1</sup> CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 6. ed. [s.l.]: Ed. Del Rey, 2006.

Legislativo Municipal disciplinar a sistemática de remuneração dos seus membros, sendo lícita a fixação de subsídio diferenciado aos integrantes da Mesa Diretora, desde que respeitados, sim, os limites fixados pela Constituição, assim como observados os princípios norteadores da Administração Pública.

**b) De qualquer forma, o subsídio do Chefe do Poder Legislativo deve respeitar, como teto, o subsídio do Chefe do Poder Executivo? [modificado]**

Sim, o presidente da Câmara e seus vereadores são submetidos a dois tetos máximos, ou seja, ao subsídio do prefeito e ao percentual variável entre 20% (vinte por cento) e 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio estabelecido para os deputados estaduais do respectivo Estado, conforme estabelece o art. 29, inciso VI, alíneas de 'a' a 'f' c/c o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/03). Já no âmbito estadual, limita-se a 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio estabelecido para os deputados federais, conforme determina o art. 27, § 2º, da Constituição Federal, e não está vinculado ao subsídio do governador, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

**c) Diante disso, qual o limite máximo permitido como subsídio do presidente da Câmara Municipal?**

O limite máximo será o subsídio do prefeito e do percentual variável entre 20% (vinte por cento) e 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio estabelecido para os deputados estaduais do respectivo Estado, de acordo com o art. 29, inciso VI, alíneas de 'a' a 'f' c/c o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Ainda com base nas informações anteriormente citadas, é importante frisar que a matéria em análise já foi exaustivamente discutida nesta Casa de Contas; a consequência disso é a existência de vários prejudgados: Acórdãos nºs 1.654 e 1.724/2001; 940/2002; 30/2004; 25 e 1.577/2005; e, mais recentemente, as Resoluções de Consulta nºs 7 e 38/2010.

Diante do exposto, acolho o Parecer da Consultoria Técnica deste Tribunal e do Ministério Público de Contas e **voto**, com fundamento no art. 236, parágrafo único, da Resolução nº 14/2007 desta Casa, no sentido de responder ao consulente com o seguinte verbete:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2010. Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Presidente da**

**Câmara. Verba de natureza remuneratória. Observância do teto constitucional.**

A função realizada pelo Presidente da Câmara Municipal tem natureza remuneratória e submete-se ao teto constitucional municipal, que é o subsídio do Prefeito, nos termos do art. 37, XI, da Constituição Federal, e também ao teto estabelecido pelo percentual variável entre 20% e 75% do subsídio dos deputados estaduais do respectivo Estado, conforme estabelece o art. 29, inciso VI, alíneas de 'a' a 'f', da Constituição Federal.

Por fim, com base no Princípio da Economicidade, entendo que não é vantajoso que este Tribunal envie cópia do Parecer da Consultoria Técnica ao consulente, na medida em que o agente político, acessando o site deste Tribunal, terá acesso aos Pareceres e ao voto que integram este processo.

Por tudo, observa-se que esta deliberação não constitui prejudgado do fato ou do caso concreto.

**É o voto.**

Gabinete da Vice-Presidência, 6 de julho de 2010.

**Antonio Joaquim**

*Conselheiro Relator*

# Orientações sobre investimentos em títulos ou valores mobiliários

*“Os juros e rendimentos financeiros decorrentes dos investimentos em títulos ou valores mobiliários devem ser contabilizados como receita orçamentária, na data de sua arrecadação.”*

Cons. Antonio Joaquim

Consultado pelo Diretor Executivo do Fundo Municipal de Previdência Social de Araputanga, Reginaldo Luiz Schiavinato, referente ao registro contábil das variações sofridas pela carteira de investimento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o Pleno do Tribunal de Contas respondeu que as carteiras de investimentos em títulos ou valores mobiliários mantidas pelos RPPS devem refletir o respectivo valor de mercado, de forma que as variações ocorridas devem ser registradas na contabilidade do ente ao final de cada mês, no mínimo, mediante a utilização de parâmetros reconhecidos pelo mercado financeiro, e na data de resgate da aplicação, pelo valor da operação, dando cumprimento, assim, aos princípios contábeis da oportunidade e da competência.

Segundo o relator conselheiro Antônio Joaquim, a valorização de investimentos em títulos ou valores mobiliários decorrente de sua marcação deve ser contabilizada no sistema financeiro como variação ativa.

## Resolução de Consulta nº 62/2010

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 10.348-9/2010.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, inciso 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, inciso XI, e 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer emitido oralmente em Sessão Plenária do Ministério Público de Contas, em responder ao consulente que:

1. as carteiras de investimentos em títulos ou valores mobiliários mantidas pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) devem refletir o respectivo valor de mercado, de forma que as variações ocorridas devem ser registradas na contabilidade do ente ao final de cada mês, no mínimo, mediante a utilização de parâmetros reconhecidos pelo mercado financeiro, e na data de resgate da aplicação, pelo valor da operação, dando cumprimento, assim, aos princípios contábeis da oportunidade e da competência;
2. a valorização de investimentos em títulos ou va-

lores mobiliários decorrente de sua marcação a mercado deve ser contabilizada no sistema financeiro como variação ativa independente da execução orçamentária, acarretando acréscimo patrimonial, ao passo que a desvalorização deve ser contabilizada no sistema financeiro como variação passiva independente da execução orçamentária, configurando decréscimo patrimonial;

3. os juros e rendimentos financeiros decorrentes dos investimentos em títulos ou valores mobiliários devem ser contabilizados como receita orçamentária na data de sua arrecadação. Antes disso, e desde que tenha ocorrido o fato gerador da referida receita, o respectivo crédito deve ser contabilizado como direito a receber, em conta do sistema patrimonial; e
4. no caso da previsibilidade de desvalorização de investimentos, deve-se constituir provisão com a finalidade de suportar eventuais perdas de aplicações ou investimentos malsucedidos, respaldado no princípio contábil da prudência.

Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos, conforme a Instrução Normativa nº 001/2000 deste Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros Alencar Soares, Waldir Júlio Teis e Campos Neto. Participaram, ainda, do julgamento, o Auditor Substituto de Conselheiro Isaias Lopes da Cunha, em substituição ao Conselheiro José Carlos Novelli, e o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Carlos Pereira, em substituição ao Conselhei-

ro Humberto Bosaipo, conforme o artigo 104, inciso I, da Resolução nº 14/2007.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador Geral Substituto Alisson Carvalho de Alencar.

### **Publique-se**

## **Relatório**

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Reginaldo Luiz Schiavinato, Diretor Executivo do Fundo Municipal de Previdência Social de Araputanga, referente ao registro contábil das variações sofridas pela carteira de investimento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), nos seguintes termos:

1. Uma vez aplicados os recursos do RPPS em um determinado investimento, quando seria correto proceder a contabilização de sua posição? A cada final de mês, nos casos quando ainda não houve resgate da aplicação? Nos resgates parciais? Ou quando o recurso for totalmente resgatado?
2. Como deve ser contabilizado o resultado negativo de um investimento que, quando resgatado total, ocorre perda em relação à sua aplicação inicial ou em relação à última contabilização?
3. Independentemente do período em que se entender para que seja contabilizada a posição de um investimento, seja na atualização mensal, enquanto o recurso estiver investido, seja no resgate, quando devemos considerar que houve perda ou prejuízo para a devida contabilização?

A Consultoria Técnica desta Corte, por meio do Parecer nº 76/2010, relata que a presente consulta foi formulada em tese, com apresentação objetiva dos quesitos e por autoridade legítima, visto que se trata de dirigente de entidade autárquica, além de versar sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, assim, os requisitos de admissibilidade prescritos no art. 48 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica) c/c o art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno).

Com efeito, adentrando no mérito da dúvida suscitada, após tecer inúmeras considerações, propõe a revogação do Acórdão nº 2.414/2002 e sugere a aprovação da seguinte ementa:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2010. Contabilização de RPPS. Carteira de investimentos. Ganhos e**

### **perdas de investimentos. Contabilização.**

1. As carteiras de investimentos em títulos ou valores mobiliários mantidas pelos RPPS devem refletir o respectivo valor de mercado, de forma que as variações ocorridas devem ser registradas na contabilidade do ente ao final de cada mês, no mínimo, mediante a utilização de parâmetros reconhecidos pelo mercado financeiro, e na data de resgate da aplicação, pelo valor da operação, dando cumprimento assim aos princípios contábeis da oportunidade e da competência.

2. A valorização de investimentos em títulos ou valores mobiliários decorrente de sua marcação a mercado deve ser contabilizada no sistema financeiro como variação ativa independente da execução orçamentária, acarretando acréscimo patrimonial, ao passo que a desvalorização deve ser contabilizada no sistema financeiro como variação passiva independente da execução orçamentária, configurando decréscimo patrimonial.

3. Os juros e rendimentos financeiros decorrentes dos investimentos em títulos ou valores mobiliários devem ser contabilizados como receita orçamentária na data de sua arrecadação. Antes disso, e desde que tenha ocorrido o fato gerador da referida receita, o respectivo crédito deve ser contabilizado como direito a receber, em conta do sistema patrimonial.

4. No caso da previsibilidade de desvalorização de investimentos, deve-se constituir provisão com a finalidade de suportar eventuais perdas de aplicações ou investimentos malsucedidos, respaldada no princípio contábil da prudência.

Na forma regimental, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 4.578/2010, opina em caráter preliminar pelo não conhecimento da consulta, pois entende que não há correlação entre a matéria objeto da consulta e a competência deste Tribunal de Contas e, no mérito, pela aprovação da Resolução de Consulta proposta.

**É o relatório.**

**Parecer da Consultoria Técnica nº 076/2010**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Reginaldo Luiz Schiavinato, Diretor Executivo do Fundo Municipal de Previdência Social de Araputanga, de fls. 02 e 03-TC, referente ao registro contábil das variações sofridas pela carteira de investimento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), nos seguintes termos:

1. Uma vez aplicados os recursos do RPPS em um determinado investimento, quando seria correto proceder a contabilização de sua posição? A cada final de mês, nos casos quando ainda não houve resgate da aplicação? Nos resgates parciais? Ou quando o recurso for totalmente resgatado?
2. Como deve ser contabilizado o resultado negativo de um investimento que, quando resgatado total, ocorre perda em relação à sua aplicação inicial ou em relação à última contabilização?
3. Independentemente do período em que se entender para que seja contabilizada a posição de um investimento, seja na atualização mensal, enquanto o recurso estiver investido, seja no resgate, quando devemos considerar que houve perda ou prejuízo para a devida contabilização?

Não foram juntados documentos complementares aos autos.

**É o relatório.**

**1. Requisitos de Admissibilidade**

A consulta foi formulada em tese, com apresentação objetiva dos quesitos e por autoridade legítima, visto que se trata de dirigente de entidade autárquica, além de versar sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, assim, os requisitos de admissibilidade prescritos no art. 48 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica) c/c o art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno).

**2. Mérito**

**2.1. Introdução**

A dúvida versa, em suma, sobre o momento e o procedimento de contabilização das variações patrimoniais ocorridas nos investimentos realizados pelos RPPS.

Preliminarmente, registra-se que, por meio da presente consulta, não será discutido o posicionamento a ser adotado por este Tribunal de Contas nos casos em que forem apurados prejuízos nos investimentos realizados pelos RPPS, mas objetivava-se apenas verificar os procedimentos contábeis pertinentes.

Isso porque, em algumas modalidades de investimentos, nas quais os RPPS podem aplicar seus recursos, há possibilidade de variação no valor das respectivas cotas, evidenciando sua volatilidade em função das condições do mercado financeiro, a exemplo dos valores mobiliários (ações, títulos públicos etc.), sendo que um eventual prejuízo decorrente dessa desvalorização pode não configurar a responsabilidade de ressarcimento ao erário. Porém, há situações em que o dano ao erário e o dever de ressarcimento estarão presentes, como no caso em que os valores mobiliários forem adquiridos a preços comprovadamente superiores aos de mercado, ou forem vendidos a preços inferiores.

Em razão disso, o tratamento a ser dado à matéria pelo controle externo, no exercício de sua função fiscalizatória, judicante e sancionatória, dependerá das peculiaridades do caso concreto.

Superadas essas considerações iniciais, passa-se ao mérito da consulta, que consiste em verificar o momento e o procedimento de contabilização das variações patrimoniais ocorridas nos investimentos realizados pelos RPPS, durante o período de aplicação.

**2.2. Fato gerador: momento de sua ocorrência**

A Lei nº 9.717/98 prescreve, em seu artigo 1º, que a organização do RPPS deverá ser baseada em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, delegando ao Ministério da Previdência Social (MPS) a competência regulamentar para estabelecer tais normas (art. 9º).

Nesse sentido, o MPS publicou a Portaria nº 916/2003, alterada pela Portaria nº 95/2007, que aprova o plano de contas, os demonstrativos contábeis e as normas de procedimentos contábeis aplicáveis aos RPPS, estabelecendo, em seu anexo IV, que:

Os registros contábeis das operações envolvendo os recursos dos Regimes Próprios de Previdência Social e as demonstrações contábeis por eles geradas serão elaborados em observância à Lei nº 4.320/1964, à Lei nº 9.717/1998, à Lei nº 101/2000, às Portarias



e Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional, em especial, aos manuais técnicos de contabilidade aplicados ao setor público, à Resolução CMN nº 3.506/2007, aos *princípios fundamentais de contabilidade*, às normas brasileiras de contabilidade e às normas do Ministério da Previdência Social aplicadas aos regimes próprios.

No que tange especificamente às variações sofridas pelos investimentos realizados pelo RPPS, a referida normativa prescreveu que a carteira de investimento mantida pelo RPPS *deverá refletir o respectivo valor de mercado*, tendo em vista *os princípios contábeis da oportunidade e da competência*.

Em relação a esses princípios fundamentais de contabilidade, a Resolução CFC nº 1.111/07, que trata desses princípios sob a perspectiva do setor público, prescreve o seguinte:

O *Princípio da Oportunidade* é base indispensável à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e dos fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade pública, observadas as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público.

A integridade e a fidedignidade dizem respeito à necessidade de as variações serem reconhecidas na sua totalidade, independentemente do cumprimento das formalidades legais para sua ocorrência, visando ao completo atendimento da essência sobre a forma. [...]

O *Princípio da Competência* é aquele que reconhece as transações e os eventos na ocorrência dos respectivos fatos geradores, independentemente do seu pagamento ou recebimento, aplicando-se integralmente ao Setor Público.

Os atos e os fatos que afetam o patrimônio público devem ser contabilizados por competência, e os seus efeitos devem ser evidenciados nas Demonstrações Contábeis do exercício financeiro com o qual se relacionam, complementarmente ao registro orçamentário das receitas e das despesas públicas [grifos nossos].

Em face dessas orientações, é de fácil percepção que a contabilidade dos RPPS deverá evidenciar os fatos contábeis que modificam a situação patrimonial das carteiras de investimentos mantidas pelo regime próprio, independentemente do tipo de investimento.

Em regra, tais registros deveriam ser realizados conforme o fato gerador que ocasionou a valorização ou a desvalorização da respectiva carteira de investimento, o que normalmente se apura dia-

riamente pelas instituições financeiras, de forma que a contabilidade refletisse diariamente o valor de mercado da respectiva carteira de investimento (Circular Bacen nº 3.086/02 e Instrução CVM nº 438/06).

Contudo, no âmbito dos RPPS, parece não ser necessária a exigência de marcação a mercado de acordo com o fato gerador, ou seja, diariamente, pois, para o regime próprio, o registro contábil das variações ocorridas na respectiva carteira de investimento tem por objetivo demonstrar a posição de seus investimentos para os Conselhos e segurados do respectivo fundo de previdência, e para os órgãos de controle interno e externo, de forma que a marcação a mercado mensal se apresenta razoável para tanto.

Nesse sentido, a Portaria MPS nº 402/08, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, regulamentou a escrituração contábil dos RPPS em seção específica, estabelecendo em seu artigo 16, inciso VIII, que “*os títulos públicos federais, adquiridos diretamente pelos RPPS, deverão ser marcados a mercado, mensalmente, no mínimo, mediante a utilização de parâmetros reconhecidos pelo mercado financeiro de forma a refletir seu real valor*”, evidenciando assim que, mesmo os investimentos em títulos públicos federais adquiridos diretamente pelos RPPS, devem refletir o respectivo valor de mercado, tendo em vista os princípios contábeis da oportunidade e da competência.

Do exposto, conclui-se que as carteiras de investimentos mantidas pelos RPPS devem refletir o respectivo valor de mercado, de forma que as variações ocorridas devem ser registradas na contabilidade ao final de cada mês, no mínimo, mediante a utilização de parâmetros reconhecidos pelo mercado financeiro, e na data de resgate da aplicação, pelo valor da operação.

### 2.3. Procedimento contábil

Verificado o momento em que deve ser promovida a marcação a mercado, cumpre analisar a forma de se proceder à contabilização mensal das variações patrimoniais decorrentes da valorização ou desvalorização dos investimentos mantidos pelos RPPS.

É de se destacar que este Tribunal de Contas possui precedente sobre o tema, exarado em processo de consulta, nos seguintes termos:

**Acórdão nº 2.414/2002. Contabilidade. Rendimentos negativos de aplicações no mercado financeiro. Contabilização.**

A contabilidade deve tratar os fenômenos econômicos decorrentes de aplicações no mercado financeiro da seguinte forma:

1. A aplicação dos recursos não tem efeito orçamentário, apenas financeiro, pois não se trata de programa de governo.
2. Os rendimentos obtidos deverão ser classificados orçamentariamente como receita patrimonial na classificação 1321.00.00 – Juros de Título de Renda. O acréscimo de receita deve ser destinado à aplicação em programas de governo.
3. As eventuais perdas deverão ser classificadas orçamentariamente como despesa 3390.93 – Indenizações e Restituições, pois se trata de redução dos recursos arrecadados pela ação do responsável por estes.
4. A classificação da perda como despesa poderá ser evitada, desde que se tenha uma receita de aplicações suficiente para a dedução das eventuais perdas, como uma anulação dos rendimentos anteriores.

Em consonância com essa decisão, a valorização de títulos mobiliários deveria ser registrada como receita orçamentária, ao passo que eventuais perdas seriam registradas mediante a redução da respectiva receita orçamentária, até o limite de seu saldo. No caso em que o prejuízo fosse superior à receita, a diferença deveria ser contabilizada como despesa orçamentária de indenizações e restituições.

Atualmente, em face das normativas vigentes sobre contabilidade e orçamento, verifica-se que o procedimento constante do Acórdão nº 2.414/2002 não representa a melhor técnica contábil e orçamentária, pois implica no registro de uma despesa orçamentária sem a sua efetivação, uma vez que a desvalorização da carteira de investimento ocorre independentemente de previsão no orçamento anual, o que configura decréscimo patrimonial, e não ocorrência de despesa orçamentária.

Nesse sentido, ganha destaque o procedimento contábil defendido por Lima e Guimarães, na obra *Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social*<sup>1</sup>, que não considera a desvalorização da carteira de investimento como despesa orçamentária, mas como variação passiva independente da execução orçamentária, referente a decréscimo patrimonial com perdas de investimentos.

No magistério dos referidos autores, pode-se afirmar que o ganho decorrente da valorização

de investimentos em títulos mobiliários, apurado mensalmente ou na data do seu resgate, deve ser registrado na contabilidade como receita orçamentária, ao passo que as perdas advindas da desvalorização do investimento devem ser lançadas na contabilidade em conta redutora da respectiva receita, representando procedimento similar ao constante no Acórdão nº 2.414/2002 desta Corte de Contas.

Já na hipótese em que a desvalorização apurada for superior ao saldo da respectiva receita, a diferença deverá ser registrada em conta de variação patrimonial passiva independente da execução orçamentária, de natureza financeira, no que difere do procedimento constante do precedente citado.

Embora o procedimento defendido pelos autores apresente melhor técnica do que o previsto no Acórdão nº 2.414/2002 deste Tribunal de Contas, na medida em que não considerou a desvalorização da carteira de investimento do regime próprio como despesa orçamentária, mas como variação passiva, observa-se que a opção pelo registro contábil da valorização da carteira de investimento como receita orçamentária pode não configurar a melhor técnica contábil e orçamentária, dependendo da composição da respectiva carteira de investimentos.

Isso porque, nos termos do *Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público*<sup>2</sup>, da Secretaria do Tesouro Nacional, o reconhecimento da receita orçamentária ocorre no momento da sua arrecadação, conforme o art. 35 da Lei nº 4.320/64, tendo por objetivo evitar que a execução das despesas orçamentárias ultrapasse a arrecadação efetiva, sendo que a arrecadação corresponde à entrega, pelos contribuintes ou devedores, dos recursos devidos ao Tesouro para os agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas pelo ente.

Nesses termos, fica evidente que as valorizações de títulos e valores mobiliários resultantes de sua marcação a mercado não representam arrecadação de receita, pois não há entrega do valor correspondente aos agentes arrecadadores, o que só ocorre com o resgate dos respectivos títulos ou valores mobiliários, tendo por base o saldo contábil na data de seu resgate.

Ademais, ao se considerar a valorização desses títulos como receita orçamentária, cria-se um problema de ordem prática, pois, numa situação hi-

1 LIMA, Diana Vaz de; GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. *Contabilidade aplicada aos regimes próprios de Previdência Social*. Brasília: MPS, 2009. p. 115-124.

2 BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público: procedimentos contábeis orçamentários*. v. 1. 2. ed. Brasília: STN, 2009. p. 30; 35.

potética em que, nos primeiros seis meses do exercício, ocorra valorização de determinado título na ordem de R\$ 90,00 e que, nos últimos seis meses, ocorra uma desvalorização de R\$ 100,00, a respectiva carteira de investimento apresentaria, no final do exercício, valor de mercado inferior ao saldo inicial, ao mesmo tempo em que haveria uma receita líquida decorrente de valorização de investimentos na ordem de R\$ 90,00, configurando, assim, uma receita irreal.

O problema ganha maiores dimensões quando considerado que a referida receita irreal integraria a base de cálculo para a apuração da contribuição devida ao Pasep, conforme a previsão contida na Lei nº 9.715/1998.

Diante disso, a valorização dos investimentos em títulos ou valores mobiliários, a exemplo dos títulos públicos federais, ou das cotas de fundos de investimento cujas carteiras estejam representadas pelos referidos títulos ou valores mobiliários, não possui natureza de receita orçamentária, visto que não houve sua efetiva arrecadação, devendo ser contabilizados como variação ativa independente da execução orçamentária, decorrente de acréscimos patrimoniais.

É de se ressaltar que alguns títulos ou valores mobiliários remuneram o capital investido, mediante o pagamento periódico de juros e outros rendimentos, situação na qual o procedimento contábil a ser adotado é outro, visto que, no momento da arrecadação da remuneração, há a realização da respectiva receita orçamentária patrimonial, não se confundindo com a valorização do título conforme sua marcação a preço de mercado.

Quando o pagamento dos juros e rendimentos decorrentes desses títulos ou valores mobiliários for realizado no período superior a um mês, o RPPS contabilizará, mensalmente, no sistema patrimonial, o respectivo direito a receber, tendo por contrapartida uma conta de variação ativa independente da execução orçamentária, sendo que, na data da arrecadação dos rendimentos, deverá contabilizar a respectiva receita orçamentária.

Em todo caso, as variações nas aplicações do RPPS devem ser registradas com base em aviso bancário, ou documento financeiro hábil, apresentado pela administradora da carteira.

Por fim, registra-se que a unidade gestora do RPPS poderá constituir provisão para perdas de investimentos com a finalidade de suportar eventuais desvalorizações de aplicações ou investimentos malsucedidos, respaldada no princípio contábil da prudência.

A provisão de perdas de investimentos configu-

ra uma variação passiva independente da execução orçamentária, afetando, portanto, negativamente o resultado do exercício, no momento de sua constituição, tendo por contrapartida uma conta redutora do ativo. Se for consumada a perda, a provisão será utilizada, reduzindo o saldo da respectiva conta de investimentos. Caso contrário, no encerramento do exercício, efetua-se a reversão dos valores não utilizados como variação ativa, o que afetará positivamente o resultado do exercício.

Como visto, a provisão antecipa a variação diminutiva do patrimônio por meio de uma conta redutora das contas de investimentos, sendo que, no momento da consumação da perda, a provisão é transferida para o investimento, não afetando o resultado do exercício. Deve-se esclarecer que a consumação da perda, para efeito da utilização da provisão, não ocorre apenas com o resgate da aplicação, mas mensalmente, conforme marcação a mercado da carteira de investimento do RPPS.

### 3. Conclusão

Diante das conclusões delineadas acima, propõe-se a revogação do Acórdão nº 2.414/2002, que dispõe sobre a contabilização de rendimentos negativos de aplicações no mercado financeiro, e sugere-se que, ao julgar o presente processo e comungando este Egrégio Tribunal Pleno do entendimento delineado neste Parecer, seja publicada a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

#### **Resolução de Consulta nº \_\_/2010. Contabilidade. RPPS. Carteira de investimentos. Ganhos e perdas de investimentos. Contabilização.**

**1.** As carteiras de investimentos em títulos ou valores mobiliários mantidas pelos RPPS devem refletir o respectivo valor de mercado, de forma que as variações ocorridas devem ser registradas na contabilidade do ente ao final de cada mês, no mínimo, mediante a utilização de parâmetros reconhecidos pelo mercado financeiro, e na data de resgate da aplicação, pelo valor da operação, dando cumprimento, assim, aos princípios contábeis da oportunidade e da competência.

**2.** A valorização de investimentos em títulos ou valores mobiliários decorrente de sua marcação a mercado deve ser contabilizada no sistema financeiro como variação ativa independente da execução orçamentária, acarretando acréscimo patrimonial, ao passo que a desvalorização deve ser contabilizada no sistema financeiro como variação passiva independente da execução orçamentária, configurando decréscimo patrimonial.

3. Os juros e rendimentos financeiros decorrentes dos investimentos em títulos ou valores mobiliários devem ser contabilizados como receita orçamentária na data de sua arrecadação. Antes disso, e desde que tenha ocorrido o fato gerador da referida receita, o respectivo crédito deve ser contabilizado como direito a receber, em conta do sistema patrimonial.

4. No caso da previsibilidade de desvalorização de investimentos, deve-se constituir provisão com a finalidade de suportar eventuais perdas de aplicações ou investimentos malsucedidos, respaldada no princípio contábil da prudência.

Posto isso, submete-se à apreciação do Conselho Relator para decisão quanto à admissibilidade e eventual instrução complementar, sendo

encaminhado, na sequência, ao Ministério Público de Contas, para manifestação (art. 236 do RITC-MT).

Cuiabá-MT, 18 de junho de 2010.

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Consultor de Orientação aos Jurisdicionados*

**Bruna Henriques de Jesus Zimmer**

*Consultora de Estudos e Normas*

**Ronaldo Ribeiro de Oliveira**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

## Parecer do Ministério Público de Contas nº 4.578/2010

### 1. Relatório

Versam os autos do processo marginado sobre consulta subscrita pelo Senhor Reginaldo Luiz Schivianato, Diretor Executivo do Fundo de Previdência Social do Município de Araputanga (Previara), objetivando Parecer Técnico do Egrégio Tribunal de Contas do Estado acerca do *registro contábil das variações sofridas pela carteira de investimento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)*, nos termos a seguir propostos pelo consulente:

1. Uma vez aplicados os recursos do RPPS em um determinado investimento, quando seria correto proceder a contabilização de sua posição? A cada final de mês, nos casos quando ainda não houve resgate da aplicação? Nos resgates parciais? Ou quando o recurso for totalmente resgatado?
2. Como deve ser contabilizado o resultado negativo de um investimento que, quando resgatado total, ocorre perda em relação à sua aplicação inicial ou em relação à última contabilização?
3. Independentemente do período em que se entender para que seja contabilizada a posição de um investimento, seja na atualização mensal, enquanto o recurso estiver investido, seja no resgate, quando devemos considerar que houve perda ou prejuízo para a devida contabilização?

A Consultoria Técnica apresentou manifestação nos termos propugnados na consulta.

### É o sucinto relatório.

Passo à fundamentação.

### 2. Fundamentação

#### 2.1. Preliminarmente. Da Admissibilidade

A consulta consiste no mecanismo (decorrente da função consultiva das Cortes de Contas) posto à disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados, por meio do qual o respectivo Tribunal de Contas responde à dúvida quanto à *interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência*. Ressalte-se, por oportuno, que a resposta à consulta é sempre em tese, em situação abstrata, não podendo versar sobre caso concreto, exceto na hipótese do § 2º do art. 232 do Regimento Interno do TCE.

Para tanto, é imprescindível, ainda, que o legitimado formule a consulta em tese, apresentando-a através de quesitos objetivos. Somente quando for constatado *relevante interesse público*, devidamente motivado, é que o Tribunal de Contas poderá conhecer de consulta em caso concreto, oportunidade na qual a resposta será, sempre, em tese (*ex vi* do art. 48 e parágrafo único da LC nº 269/2007).

Assim, cuida-se de um procedimento de extrema importância, porquanto a decisão tomada por maioria de votos do Tribunal Pleno, em sede de consulta, tem força normativa, constituindo prejulgamento de tese, de modo a vincular a apreciação dos demais feitos sobre a mesma matéria (conforme estabelece o art. 50 do diploma legal referido).

Nesse contexto, uma vez não preenchido qualquer dos requisitos de admissibilidade da consulta (os quais integram o próprio conceito acima mencionado), compete ao Conselheiro Relator arquivá-la, conforme autoriza o art. 232, § 3º, da Resolução nº 14/2007 (RI-TCE/MT).

No vertente caso, observa-se que a consulta foi formulada por autoridade legítima; eis que se trata do gestor de RPPS municipal.

No entanto, não é possível extrair dos autos da consulta marginada a correlação entre a dúvida levantada e a matéria de competência deste Egrégio Tribunal de Contas, pressuposto objetivo de admissibilidade que não foi observado pelo Consulente.

Nesse condão, não se inserem, dentre a competência dessa Egrégia Corte de Contas, as assessorias jurídica e contábil dos jurisdicionados.

Como entidade pública, os RPPS devem ter seus procedimentos contábeis pautados nos fundamentos da Contabilidade Pública, alicerçados pelos Princípios Fundamentais de Contabilidade e pelas Normas Brasileiras de Contabilidade.

Não se pode negar que as consultas amiúde estão ligadas à ineficiência e à ausência de assessoria jurídica e contábil das unidades jurisdicionadas. Ao continuar tal cenário, haverá, sem dúvida, relaxamento do gestor em realizar concurso público para escolher profissionais capacitados para cumprir o mister de muitos temas submetidos a consulta perante esta Corte.

No caso em tela, as dúvidas suscitadas pelo consulente estão umbilicalmente ligadas ao trabalho técnico do assessor de contabilidade pública, sobrecarregando ainda mais o árduo trabalho deste Sodalício, que tem sob sua jurisdição todos os Municípios de Mato Grosso, Estado, além de todos os órgãos públicos, fundações e autarquias pertencentes à Administração Direta e Indireta.

Feitas tais considerações preliminares, o Ministério Público de Contas manifesta-se, em caráter preliminar, pelo não conhecimento da consulta, pois o consulente não demonstrou a correlação entre a matéria objeto da consulta e a competência deste Egrégio Tribunal de Contas, tratando-se, na verdade, de assessoria contábil.

## 2.2. Mérito

Sabe-se que a possibilidade de vir o Município a constituir Regime Próprio de Previdência Social para dar cobertura aos seus servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, afastando-se, com relação a estes, do Regime Geral gerido pelo INSS, encontra gênese na Lei Maior (art. 149, parágrafo

único), que autoriza os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a instituírem contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

O Regime deve ter *caráter contributivo e observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema* (art. 40, *caput*, da CF), podendo cada Município, a seu critério, com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos proventos de aposentadoria e pensão concedidos aos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos (art. 249, CF/88).

O dito fundo, a ser criado por lei, não contará com personalidade jurídica própria, devendo ser alocado na estrutura administrativa municipal, como integrante, por exemplo, da Secretaria da Administração, com a vinculação do produto das suas receitas à realização dos objetivos do sistema (art. 71 da Lei nº 4.320/64). Quanto à contabilização, poderá esta compor-se sob a forma de Unidade Orçamentária, integrada à contabilidade geral do município.

É de se notar, no que tange à concessão de benefícios, que o Regime Próprio de Previdência Social é visto como o próprio município, independentemente de ter este constituído ou não um fundo específico com finalidade previdenciária, que, caso existente, *destina-se a facilitar a gestão dos recursos previdenciários e a dar transparência às operações*.

Além da implementação dos requisitos constitucionais a que está condicionada a manutenção do Regime Próprio de Previdência, independentemente da forma utilizada para a sua organização (constituição de fundo ou entidade autárquica), devem ainda ser observadas as normas gerais constantes da Lei Federal nº 9.717/98 e da Portaria do MPAS nº 4.992/99, que a regulamenta, competindo à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social, a orientação, supervisão e acompanhamento do Regime Próprio de Previdência, o estabelecimento e a publicação de parâmetros e diretrizes gerais, além da apuração de infrações cometidas e aplicação de penalidades (art. 9º da Lei nº 9.717/98).

Os regimes próprios de previdência social poderão aplicar a disponibilidade de seus recursos em três modalidades de investimentos, quais sejam: investimentos em segmento de renda fixa, investimentos em segmento de renda variável e investimentos em segmento de imóveis.

No entanto, deve atentar para as regras de segurança, solvência, liquidez, rentabilidade, proteção, prudência financeira, conforme as diretrizes traçadas em normas específicas do Conselho Monetário Nacional.

Outrossim, os recursos auferidos com a carteira de investimentos do RPPS têm como destinação garantir a manutenção do regime, pois, havendo necessidade, devem ser transferidas para as atividades previdenciárias (pagamento de benefícios).

Essa característica confere o papel de *ativo financeiro*, tratado habitualmente como *inversões financeiras*. A fim de esclarecer os gestores dos RPPS, a Portaria MPS nº 916/2003 e atualizações trouxeram todo o grupo de investimentos dos RPPS para o grupo de contas do Ativo Circulante.

Por se tratar de inversões financeiras, não podem ser consideradas receitas orçamentárias os eventuais ganhos, da mesma forma que não pode ser considerado despesa orçamentária as eventuais perdas. Desse modo, as eventuais valorizações devem ser registradas como variação ativa (independentemente da execução orçamentária), representando acréscimo no patrimônio. Já a desvalorização deve ser registrada como variação passiva (independentemente da execução orçamentária), o que evidencia uma perda patrimonial.

Em consequência, *todas as aplicações e investimentos efetuados pelo RPPS serão contabilizados no Ativo Financeiro e não passarão pelo ciclo orçamentário no momento da aplicação ou do investimento. O reflexo no Sistema Orçamentário se dará na ocasião dos recebimentos das receitas decorrentes dessas aplicações e investimentos.*

Nessa senda, a legislação previdenciária estabelece que a instituição administradora da carteira de ativos financeiros dos RPPS deverá apresentar ao ente relatório detalhado contendo as informações sobre a rentabilidade e o risco das aplicações. Tal informação é fundamental para que sejam efetuados os registros contábeis de atualização da carteira de ativos financeiros, bem como a constituição da provisão para eventuais perdas em investimentos.

Pois bem. Muito embora pareça ser mais lógico o registro contábil relativo ao fato de os rendimentos dos investimentos serem feitos segundo o fato gerador, ou seja, sempre que houver variações, segundo regras do Banco Central, tal regra não se aplica aos RPPS, devido à particularidade contida no artigo 16, inciso VIII, da Portaria nº 402, de 11 de dezembro de 2008, que dispõe sobre regras de escrituração contábil.

Deveras, com clareza ímpar, o conteúdo versado no inciso VIII do artigo 16 da aludida Por-

taria replica à primeira dúvida apresentada pelo consulente.

Dessa forma, *os títulos públicos federais*, adquiridos diretamente pelos RPPS, deverão ser marcados a mercado, *mensalmente*, no mínimo, mediante a utilização de parâmetros reconhecidos pelo mercado financeiro de forma a refletir seu real valor.

De outro vértice, é sabido e consabido que os investimentos podem estar sujeitos a perdas, totais ou parciais, decorrentes de eventos incertos e futuros.

Assim, cumpre analisar, nesse momento, a forma de proceder à contabilização mensal das variações patrimoniais decorrentes da variação ou desvalorização patrimonial dos investimentos mantidos pelo RPPS.

Sem delongas, afora as divergências doutrinárias, a fim de suportar eventuais aplicações ou investimentos malsucedidos, é necessário seja constituída uma provisão para perdas de investimentos.

*A constituição dessa provisão para perdas em investimentos encontra-se alicerçada no Princípio Contábil da Prudência, segundo o qual se devem manter os menores valores para o ativo, ajustando-se, para menos, os valores de transações com o mundo exterior que trazem em si o risco de um eventual não-recebimento.*

Na administração pública, a provisão para perdas em investimentos é uma variação passiva, de natureza devedora, afetando, portanto, negativamente, o resultado do exercício no momento de sua constituição.

Se a perda prevista for consumada, a provisão deve ser utilizada. Ocorrendo o contrário, por acaso no encerramento do exercício, deve ser efetuada a reversão dos valores não utilizados como variação ativa, o que afetará o resultado positivamente.

É importante ainda ressaltar que tal provisão para perdas em investimentos deve ser constituída anualmente, de acordo com a nova necessidade de provisão, ora complementando, ora revertendo os seus valores.

Ademais, quando efetivada a perda, naqueles casos em que o investimento for considerado irrecuperável, o ordenador de despesa deve autorizar a baixa da provisão, apresentando os esclarecimentos necessários em notas explicativas às demonstrações contábeis, sem que isso implique em irresponsabilidade perante os danos que causar ao erário.

Nos *casos de desvalorização dos investimentos (variações passivas)*, o documento financeiro hábil para registro sempre será o aviso bancário apresentado pela administradora de carteira. Esses valores devem ser computados como conta retificadora da

receita orçamentária ou utilizar a provisão para perda em investimentos (constituída anteriormente).

Relativamente às hipóteses de valorização do investimento, o registro deverá ser realizado com base no aviso bancário, na forma esplanada acima (variações ativas).

Por seu turno, os juros e rendimentos financeiros devem ser contabilizados como receita orçamentária na data de seu efetivo recebimento. Antes disso, e desde que tenha ocorrido o fato gerador da referida receita, o respectivo crédito deve ser contabilizado como direito a receber, em conta do sistema patrimonial.

Por derradeiro, no caso de resgate parcial ou total dos fundos de investimentos, independentemente dos ganhos e perdas (cujos valores tenham afetado o resultado anterior), o reflexo dar-se-á somente no sistema financeiro, de forma a manter o equilíbrio atuarial.

### 3. Conclusão

Dessa maneira, o Ministério Público de Contas opina:

**a)** preliminarmente, pelo arquivamento do feito, através de julgamento singular, nos termos do § 3º, art. 232, do RI-TCE/MT.

**b)** superada a preliminar, profira resposta à consulta nos termos expostos neste Parecer, com a ressalva de que a deliberação plenária não constitui prejudgado do fato ou caso concreto, nos termos do art. 232, 2º, do RI-TCE/MT.

### É o Parecer.

Cuiabá, 30 de junho de 2010.

**Alisson Carvalho de Alencar**

*Procurador Geral Substituto*

## Razões do Voto

Primordialmente, importa assinalar que a consulta ora analisada, para efeitos de admissibilidade, atende plenamente aos comandos normativos contidos nos artigos 48 da Lei Complementar nº 269/2007 e 232 da Resolução 14/2007.

Assim, embora o Ministério Público considere que a dúvida levantada não é matéria de competência deste Tribunal, não acolho o Parecer ministerial, pois entendo que se trata de matéria concernente às atribuições do Tribunal de Contas, tanto que existe julgamento anterior (*Acórdão nº 2.414/2002*), versando sobre a matéria em comento.

Sendo assim, adentrando no mérito do questionamento levantado, há de se realizar algumas pontuações, quais sejam:

Verificando toda a explanação feita pelo consulente, nota-se que a sua dúvida consiste em saber se, uma vez aplicados os recursos do RPPS em determinado investimento, quando seria correto proceder a contabilização de sua posição, como deve ser contabilizado o resultado negativo de um investimento e quando considerar que houve a perda ou prejuízo para a devida contabilização.

Nesse sentido, convém salientar que, especificamente a respeito da indagação acima delineada, a Consultoria Técnica deste Tribunal discorreu com profundidade e clareza quando expôs que a unidade gestora do RPPS poderá constituir provisão

para perdas de investimentos, com a finalidade de suportar eventuais desvalorizações de aplicações ou investimentos malsucedidos, respaldada no princípio contábil da prudência.

A provisão de perdas de investimentos configura uma variação passiva independente da execução orçamentária, afetando, portanto, negativamente, o resultado do exercício, no momento de sua constituição, tendo por contrapartida uma conta redutora do ativo.

Se for consumada a perda, a provisão será utilizada, reduzindo o saldo da respectiva conta de investimentos. Caso contrário, no encerramento do exercício, efetua-se a reversão dos valores não utilizados como variação ativa, o que afetará positivamente o resultado do exercício.

A provisão antecipa a variação diminutiva do patrimônio por meio de uma conta redutora das contas de investimentos, sendo que, no momento da consumação da perda, a provisão é transferida para o investimento, não afetando o resultado do exercício. Deve-se esclarecer que a consumação da perda, para efeito de utilização da provisão, ocorre mensalmente e não com o resgate da aplicação.

Feitas essas explanações, há de se ressaltar que concordo com a sugestão da consultoria técnica, no sentido de revogar o *Acórdão nº 2.414/2002* proferido por este Tribunal, na medida em que o

procedimento descrito no Acórdão mencionado, efetivamente, não representa a melhor técnica contábil e orçamentária.

Pelos precedentes argumentos, não acolho o Parecer do Ministério Público de Contas, pois entendendo que a dúvida levantada é matéria de competência desse Tribunal de Contas e **voto**, nos termos do parágrafo único do art. 236 do Regimento Interno, pela aprovação do seguinte verbete, a saber:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2010. Contabilidade. RPPS. Carteira de investimentos. Ganhos e perdas de investimentos. Contabilização.**

1. As carteiras de investimentos em títulos ou valores mobiliários mantidas pelos RPPS devem refletir o respectivo valor de mercado, de forma que as variações ocorridas devem ser registradas na contabilidade do ente ao final de cada mês, no mínimo, mediante a utilização de parâmetros reconhecidos pelo mercado financeiro, e na data de resgate da aplicação, pelo valor da operação, dando cumprimento, assim, aos princípios contábeis da oportunidade e da competência.

2. A valorização de investimentos em títulos ou valores mobiliários decorrente de sua marcação a mercado deve ser contabilizada no sistema financei-

ro como variação ativa independente da execução orçamentária, acarretando acréscimo patrimonial, ao passo que a desvalorização deve ser contabilizada no sistema financeiro como variação passiva independente da execução orçamentária, configurando decréscimo patrimonial.

3. Os juros e rendimentos financeiros decorrentes dos investimentos em títulos ou valores mobiliários devem ser contabilizados como receita orçamentária na data de sua arrecadação. Antes disso, e desde que tenha ocorrido o fato gerador da referida receita, o respectivo crédito deve ser contabilizado como direito a receber, em conta do sistema patrimonial.

4. No caso da previsibilidade de desvalorização de investimentos, deve-se constituir provisão com a finalidade de suportar eventuais perdas de aplicações ou investimentos malsucedidos, respaldada no princípio contábil da prudência.

**É o voto.**

Gabinete da Vice-Presidência, em 19 de julho de 2010.

**Antonio Joaquim**

*Conselheiro Relator*



# Devolução de diárias e taxas de inscrição em eventos não usadas

A Câmara Municipal de Pedra Preta consultou o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso sobre como contabilizar a devolução de diárias não utilizadas e a devolução de taxas de inscrição de congressos aos cofres públicos municipais. O relator do processo, conselheiro José Carlos Novelli, respondeu que a devolução de diárias não utilizadas e a devolução de valor da taxa de inscrição em congresso, caso tenha ocorrido dentro do mesmo exercício, deverão constar nos registros contábeis como estorno da despesa, revertendo a importância à dotação inicial. Caso a devolução tenha ocorrido após o encerramento do exercício, deverá ser registrada uma receita de restituição. No entanto, quando a devolução de numerário ocorrer em decorrência de pagamento indevido e reembolso ou retorno de pagamento efetuado a título de antecipação, realizados no mesmo exercício da execução de despesa, a despesa deverá ser anulada (estorno da despesa), revertendo a importância à dotação própria. Se ocorreu após o encerramento do exercício da execução da despesa, deverá ser registrada uma receita de restituição/receita de recuperação de despesas de exercícios anteriores.

*“Entendo que o tratamento contábil para as devoluções e/ou o ressarcimento de recursos oriundos de pagamento de despesas dependerá da ocorrência efetiva e do momento da devolução ou ressarcimento.”*



Cons. José Carlos Novelli

## Resolução de Consulta nº 02/2010

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e do artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e acolhendo o Parecer nº 4.846/2009 do Ministério Público de Contas, responder objetivamente ao consulente que:

**1.** quando a devolução de numerário for em decorrência de pagamento indevido e reembolso ou retorno de pagamento efetuado a título de antecipação (exemplo: devolução de diárias, devolução de adiantamentos ou suprimentos de fundos, pagamento de pessoal efetuado indevidamente ou a maior), e que forem:

**a)** realizados no mesmo exercício da execução de despesa – deverá ser procedida a anulação da despesa (estorno da despesa) revertendo a importância à dotação própria;

**b)** realizados após o encerramento do exercício da execução da despesa – deverá ser registrada uma receita de restituição/receita de recuperação de despesas de exercícios anteriores.

**2.** quando as devoluções forem em decorrência de ressarcimento de despesas que tenham ocorrido efetivamente e/ou que não seja um dos casos do item anterior, independente da realização no mesmo exercício da execução da despesa ou após este, deverá ser registrada sempre uma receita de restituição. Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos, conforme a Instrução Normativa nº 001/2000 deste Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros Alencar Soares, Waldir Júlio Teis e Campos Neto.

Participaram, ainda, do julgamento o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima, em substituição ao Conselheiro Antonio Joaquim, e o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Carlos Pereira, em substituição ao Conselheiro Humberto Bosaipo, conforme o artigo 104, inciso I, da Resolução nº 14/2007.

Presente, representando o Ministério Público, o Procurador-Chefe Gustavo Coelho Deschamps.

**Publique-se.**

## Relatório

Versam os presentes autos sobre consulta subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal de Pedra Preta, Sr. Semy Mendes de Freitas, em que solicita o posicionamento desta Corte de Contas sobre como contabilizar a devolução de diárias não utilizadas e a devolução de taxas de inscrição de congressos, nos seguintes termos:

[...] a Casa de Leis empenhou, liquidou e pagou taxa de inscrição em Congresso para os vereadores. Após o início da palestra, foi constatado que um vereador deixou de participar da mesma, de modo que a empresa devolveu o valor unitário da taxa em espécie para o vereador presidente desta Casa de Leis. Assim, o vereador presidente devolveu o valor na contabilidade. Ele também recebeu o valor da diária a que fez jus e, posteriormente, devolveu-o na contabilidade. Pergunto: Como contabilizar o primeiro caso, uma vez que não se refere a adiantamento, mas sim de conta orçamentária? Até então, a Casa de Leis só pode registrar no Anexo 10 – Duodécimo. No caso, como contabilizar a devolução da Conta Orçamentária ora recebida, como se receita ou arrecadação fosse? Como contabilizar a devolução de diárias?

A Consultoria Técnica, por meio do Parecer nº 087/2009, manifesta-se no sentido de que os requisitos de admissibilidade não foram observados, conforme determina a Lei Orgânica (LC nº 269/07), em seus artigos 48 e 49, uma vez que a consulta foi formulada sob caso concreto ocorrido no município. Todavia, considerando que “contabilização de devolução de diárias e outras restituições” é um tema de recorrente demanda pelos jurisdicionados, passou a responder o questionamento apresentado, sob o prisma da tese, nos termos do parágrafo único do artigo 48 da Lei Complementar nº 269/07.

Por fim, sugere que seja realizada a inserção dos verbetes na Consolidação de Entendimentos deste

Tribunal, com a seguinte redação:

### **Resolução de Consulta nº \_\_\_/2009. Contabilidade. Devolução e/ou ressarcimento de despesa por terceiros. Contabilização de acordo com a natureza do recurso devolvido e do momento da ocorrência.**

1. Quando a devolução de numerário for em decorrência de pagamento indevido e reembolso ou retorno de pagamento efetuado a título de antecipação (exemplo: devolução de diárias, devolução de adiantamentos ou suprimentos de fundos, pagamento de pessoal efetuado indevidamente ou a maior), e que forem:

a) realizados no mesmo exercício da execução de despesa – deverá ser procedida a *anulação da despesa* (estorno da despesa), revertendo a importância à dotação própria;

b) realizados após o encerramento do exercício da execução da despesa – deverá ser registrada uma *receita de restituição/receita de recuperação de despesas de exercícios anteriores*.

2. Quando as devoluções forem em decorrência de ressarcimento de despesas que tenham ocorrido efetivamente e/ou que não seja um dos casos do item anterior, independente de se realizado no mesmo exercício da execução da despesa ou após este, deverá ser registrada sempre uma *receita de restituição*.

O Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 4.846/2009, da lavra do Procurador Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, opina “pelo conhecimento da presente consulta e, no mérito, pela consolidação do entendimento sumulado pela Consultoria Técnica”, bem como recomenda “o encaminhamento ao consulente de cópia do Parecer Técnico, face seu caráter explicativo”.

### **É o relatório.**

## Parecer da Consultoria Técnica nº 087/2009

Exmº Sr. Conselheiro:

Consulta este Sodalício, o Sr. Semy Mendes de Freitas, Presidente da Câmara Municipal de Pedra Preta – através do ofício nº 042/2009 SF – sobre como contabilizar a devolução de diárias não uti-

lizadas e a devolução de taxa de inscrição em congressos, nos seguintes termos:

[...] a Casa de Leis empenhou, liquidou e pagou taxa de inscrição em Congresso para os vereadores. Após o início da palestra, foi constatado que um vereador

deixou de participar da mesma, de modo que a empresa devolveu o valor unitário da taxa em espécie para o vereador presidente desta Casa de Leis. Assim, o vereador presidente devolveu o valor na contabilidade. Ele também recebeu o valor da diária a que fez jus e, posteriormente, devolveu-o na contabilidade. Pergunto: Como contabilizar o primeiro caso, uma vez que não se refere a adiantamento, mas sim de conta orçamentária? Até então, a Casa de Leis só pode registrar no Anexo 10 – Duodécimo. No caso, como contabilizar a devolução da Conta Orçamentária ora recebida, como se receita ou arrecadação fosse? Como contabilizar a devolução de diárias?

Não há outros documentos anexados pelo consulente.

### É o relatório.

Inicialmente, verifica-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta não foram preenchidos em sua totalidade, na medida em que a consulta está focada em caso concreto que ocorre no município, não atendendo, portanto, ao disposto no artigo 48 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007.

Entretanto, considerando que “contabilização de devolução de diárias e outras restituições” é um tema de recorrente demanda pelos jurisdicionados, passamos, nos termos do parágrafo único do artigo 48 da Lei Complementar nº 269/07, a responder o questionamento apresentado, desta feita sob o prisma da tese.

Informamos que a decisão em consulta tomada por maioria de votos terá força normativa, constituindo prejulgamento de tese a partir de sua publicação, vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema.

Passa-se ao Parecer.

O tratamento contábil para as devoluções e/ou ressarcimento de recursos oriundas de pagamento de despesas pela Administração Pública dependerá da ocorrência efetiva das mesmas e do momento da devolução ou ressarcimento.

Quanto ao momento da devolução dos recursos, podemos vislumbrar duas situações: a devolução do recurso, que tenha sido realizada dentro do mesmo exercício da ocorrência da despesa, e a devolução após o encerramento do exercício.

Por outro aspecto, a devolução de recursos poderá ser em virtude de outras duas situações: ocorrência efetiva da despesa e não ocorrência efetiva da despesa.

Será considerado ressarcimento de valores e, desse modo, uma receita de restituição para a fazenda pública – independentemente do momento da ocorrência, se no mesmo exercício do pagamento da despesa ou no seguinte – aquela devolução de recursos derivada de uma despesa pela qual a Administração efetivamente tenha responsabilizada e obrigação de pagamento; por exemplo: despesas com multas de trânsito realizadas por servidor, porém restituídas posteriormente.

De outro modo, a não ocorrência efetiva da despesa ficará caracterizada quando houver a emissão do empenho, a liquidação e o pagamento, porém não tenha se consumado o fato gerador da despesa; por exemplo: diárias não utilizadas, suprimimento de fundos ou adiantamento não utilizados, pagamento de pessoal efetuado a maior ou indevidamente, entre outros.

Vejam os que prediz a Lei nº 4.320/64, em seu artigo 38, a esse respeito: “**Art. 38.** Reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício; quando a anulação ocorrer após o encerramento deste, considerar-se-á receita do ano em que se efetivar”.

Assim, ocorrendo a devolução para a administração dos valores em decorrência de pagamentos indevidos e reembolso ou retorno de pagamentos efetuados a título de antecipação dentro do mesmo exercício, o tratamento contábil será anular ou estornar a despesa, revertendo a importância à dotação própria do orçamento, nos termos do supracitado artigo 38 da Lei nº 4.320/64. Ocorrendo posteriormente ao encerramento do exercício, deverá ser registrada uma receita de restituição.

Quanto à despesa cujo fato gerador tenha se efetivado, independentemente do momento da ocorrência da devolução dos recursos financeiros correspondentes, o tratamento contábil será registrar sempre uma receita de restituição.

No exemplo trazido pelo consulente, a devolução de diárias não utilizadas e a devolução de valor da taxa de inscrição em congresso, caso tenha ocorrido dentro do mesmo exercício, deverão ser registradas contabilmente estornando a despesa e revertendo a importância à dotação inicial. Caso a devolução tenha ocorrido após o encerramento do exercício, deverá ser registrada uma receita de restituição (outras restituições).

Vejam a contabilização simplificada – apenas do sistema financeiro – para as situações de restituição ou ressarcimento de despesas pagas pela Administração:

**1.** Tratando-se de devolução de recursos financeiros referentes à despesa cujo fato gerador não te-

nha incorrido, a exemplo de devolução de diárias, suprimento de fundos e pagamento de pessoal a maior, teremos duas formas de registros:

**a)** Ocorrendo a devolução no mesmo exercício – *Estorno de despesa*.

**Débito:** banco;

**Crédito:** despesa.

**b)** Ocorrendo a devolução no exercício seguinte – *Receita de Restituição*.

**Débito:** banco;

**Crédito:** receita de restituições/recuperação de despesas de exercícios anteriores (1922.07.00 – manual receita nacional 2009).

**2.** Tratando-se de devolução de recursos financeiros referentes à despesa cujo fato gerador tenha incorrido; por exemplo: despesas com multas de trânsito, telefonia, entre outros, deverá haver registro de uma receita de restituição independente do momento da ocorrência, se no mesmo exercício do registro da despesa ou após este. Esse procedimento visa demonstrar dois fatos contábeis distintos:

**a)** a liquidação e o pagamento da despesa de responsabilidade do órgão;

**b)** o ressarcimento pelo uso de bens públicos especiais.

A seguir, a contabilização simplificada no sistema financeiro:

**Débito:** banco;

**Crédito:** receita de restituições (espécie).

Caso o Colendo Tribunal Pleno comungue desse mesmo entendimento, sugerimos a inserção do seguinte verbete na Consolidação de Entendimentos Técnicos:

**Resolução de Consulta n° \_\_\_/2009. Contabilidade. Devolução e/ou ressarcimento de despesa por terceiros. Contabilização de acordo com a**

**natureza do recurso devolvido e do momento da ocorrência.**

**1.** Quando a devolução de numerário for em decorrência de pagamento indevido e reembolso ou retorno de pagamento efetuado a título de antecipação (exemplo: devolução de diárias, devolução de adiantamentos ou suprimentos de fundos, pagamento de pessoal efetuado indevidamente ou a maior), e que forem:

**a)** realizados no mesmo exercício da execução de despesa – deverá ser procedida a *anulação da despesa* (estorno da despesa), revertendo a importância à dotação própria;

**b)** realizados após o encerramento do exercício da execução da despesa – deverá ser registrada uma *receita de restituição/receita de recuperação de despesas de exercícios anteriores*.

**2.** Quando as devoluções forem em decorrência de ressarcimento de despesas que tenham ocorrido efetivamente e/ou que não seja um dos casos do item anterior, independente de se realizado no mesmo exercício da execução da despesa ou após este, deverá ser registrada sempre uma *receita de restituição*.

**É o Parecer.**

Cuiabá-MT, 3 de junho de 2009.

**Volmar Bucco Junior**

*Consultor Adjunto de Estudos, Normas e Avaliação*

**Osiel Mendes de Oliveira**

*Consultor de Estudos, Normas e Avaliação*

**Carlos Eduardo Amorim França**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

## Razões do Voto

### Declaração de Voto

Preliminarmente, observo que a presente consulta foi formulada sobre caso concreto, não preenchendo em sua totalidade os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 48 da Lei Complementar n° 269/2007, c/c o art. 232 da Resolução n° 14/2007 deste Tribunal.

Entretanto, o parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar em comento, assim como o art. 232, parágrafo 2° da citada Resolução, prescrevem que esta Corte poderá conhecer de consulta que verse sobre caso concreto quando constatar relevante interesse público, devendo sua resposta ser em tese, razão pela qual passo à análise.

A presente consulta versa sobre como contabilizar a devolução de diárias não utilizadas e a devolução de taxas de inscrição de congressos aos cofres públicos municipais.

Dessa forma, entendo que o tratamento contábil para as devoluções e/ou ressarcimento de recursos oriundos de pagamento de despesas pela Administração Pública dependerá da ocorrência efetiva das mesmas e do momento da devolução ou ressarcimento.

Nesse sentido, a Lei nº 4.320/64 traz a esse respeito: “**Art. 38.** Reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício; quando a anulação ocorrer após o encerramento deste, considerar-se-á receita do ano em que se efetivar”.

Considerando o momento do ressarcimento do pagamento das despesas, temos duas formas de devolução do recurso: a primeira, quando realizado dentro do mesmo exercício da ocorrência da despesa; e a segunda, quando a devolução ocorrer após o encerramento do exercício.

Ademais, a devolução de recursos poderá ser em virtude da ocorrência efetiva da despesa, em casos de pagamento de despesa a maior, e da não ocorrência efetiva da despesa, no caso de devolução de diárias não utilizadas.

Ocorrendo a devolução para a administração dos valores em decorrência de pagamentos indevidos e reembolso ou retorno de pagamentos efetuados a título de antecipação dentro do mesmo exercício, a contabilização seria pela anulação ou estorno da despesa, revertendo a importância à dotação própria do orçamento, nos termos do art. 38 da Lei nº 4.320/64. Caso ocorra posteriormente ao encerramento do exercício, deverá ser registrada uma receita de restituição.

Quanto à despesa cujo fato gerador tenha se efetivado, independentemente do momento da ocorrência da devolução dos recursos financeiros correspondentes, deverá ser realizado o registro contábil com receita de restituição.

No caso em tela, analisando de forma genérica, a devolução de diárias não utilizadas e a devolução de valor da taxa de inscrição em congresso, caso tenha ocorrido dentro do mesmo exercício, deverão constar nos registros contábeis como estorno da despesa, revertendo a importância à dotação inicial. Caso a devolução tenha ocorrido após o encerramento do exercício, deverá ser registrada uma receita de restituição.

Pelo exposto, acompanho o entendimento do Ministério Público (Parecer nº 4.846/2009), pelo conhecimento da presente consulta e, no mérito, pela consolidação do entendimento da Consulto-

ria Técnica (Parecer nº 087/2009), devendo, ainda, ser encaminhado ao consulente fotocópia dos Pareceres, bem como do inteiro teor deste relatório e voto.

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2009. Contabilidade. Devolução e/ou ressarcimento de despesa por terceiros. Contabilização de acordo com a natureza do recurso devolvido e do momento da ocorrência.**

**1.** Quando a devolução de numerário for em decorrência de pagamento indevido e reembolso ou retorno de pagamento efetuado a título de antecipação (exemplo: devolução de diárias, devolução de adiantamentos ou suprimentos de fundos, pagamento de pessoal efetuado indevidamente ou a maior), e que forem:

**a)** realizados no mesmo exercício da execução de despesa – deverá ser procedida a *anulação da despesa* (estorno da despesa), revertendo a importância à dotação própria;

**b)** realizados após o encerramento do exercício da execução da despesa – deverá ser registrada uma *receita de restituição/receita de recuperação de despesas de exercícios anteriores*.

**2.** Quando as devoluções forem em decorrência de ressarcimento de despesas que tenham ocorrido efetivamente e/ou que não seja um dos casos do item anterior, independente de se realizado no mesmo exercício da execução da despesa ou após este, deverá ser registrada sempre uma *receita de restituição*.

Cumprido observar que, de acordo com o art. 232, parágrafo 2º, da Resolução nº 14/2007 RITC/MT, o teor dispositivo deste voto não constitui prejudicado do caso concreto.

**Publique-se.**

Após os trâmites de praxe, arquivem-se os autos.

**É o voto.**

Gabinete do Conselheiro, em Cuiabá, 1º de dezembro de 2009.

**Conselheiro José Carlos Novelli**

*Relator*

# Remuneração de servidor cedido para exercer cargo em comissão

*“No que concerne à cessão de servidor pertencente ao Poder Legislativo Estadual, é necessária a observância dos dispositivos previstos na Lei Complementar nº 04/90 (Estatuto dos Servidores Públicos), em especial o art. 119 [...]”*

Cons. José Carlos Novelli

## Resolução de Consulta nº 67/2010

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 16.371-6/2010.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso 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, inciso IX, 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 2.356/2010 do Ministério Público de Contas, responder ao Consulente que:

1. havendo previsão legal, é possível que servidor público de cargo efetivo seja cedido para outro ente da Federação, desde que sejam preenchidos os requisitos legais;
2. o instituto da cessão de servidor público não se confunde com o da acumulação de cargos públicos previsto no art. 37, XVI e XVII da Constituição Federal;
3. o servidor público cedido para exercício de cargo

O servidor público cedido para exercício de cargo em comissão ou função de confiança receberá o valor da remuneração do cargo efetivo previsto na legislação do ente cedente, acrescido de parcela remuneratória do cargo em comissão ou função de confiança prevista na legislação do ente cessionário. A remuneração decorrente de licença prêmio a ser percebida por servidor efetivo em exercício de cargo de confiança ou comissão deverá, necessariamente, ser a correspondente ao cargo de carreira de que é titular.

No entanto, é juridicamente impossível a cessão de servidores no gozo de licença prêmio. Essa foi a resposta à consulta dada ao presidente da Companhia de Desenvolvimento de Rondonópolis.

em comissão ou função de confiança receberá o valor da remuneração do cargo efetivo previsto na legislação do ente cedente, acrescido de parcela remuneratória do cargo em comissão ou função de confiança prevista na legislação do ente cessionário;

4. a remuneração decorrente de licença prêmio a ser percebida por servidor efetivo em exercício de cargo de confiança ou comissão deverá, necessariamente, ser a correspondente ao cargo de carreira de que é titular; e
5. é juridicamente impossível a cessão de servidores no gozo de licença prêmio.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros Antonio Joaquim, Alencar Soares, Humberto Bosaipo, Waldir Júlio Teis e Domingos Neto. Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador Geral Substituto Alisson Carvalho de Alencar.

**Publique-se.**

## Relatório

Trata o Processo nº 16.371-6/2010 de consulta subscrita pelo Diretor Presidente da Companhia de Desenvolvimento de Rondonópolis (Coder), Sr. Darci Lovato, que solicita posicionamento desta Corte de Contas nos seguintes termos:

1. Um servidor estável, do Estado de Mato Grosso ou da Assembleia Legislativa, cedido para exercer cargo em comissão no Município, poderá receber o salário integral do cargo em comissão enquanto estiver de licença prêmio do cargo efetivo?

A Consultoria Técnica, por meio do Parecer nº 106/2010, manifesta-se no sentido de que os requisitos de admissibilidade foram observados, de

acordo com o artigo 48 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica) c/c o art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno).

Por fim, sugere a inserção do verbete na Consolidação de Entendimentos deste Tribunal, nos termos previstos no relatório técnico.

O Ministério Público de Contas, mediante Parecer nº 7.092/2010, da lavra do Procurador Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, opina pela consolidação do verbete transcrito no corpo do seu Parecer.

### É o relatório.

## Parecer da Consultoria Técnica nº 106/2010

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Darci Lovato, Diretor Presidente da Companhia de Desenvolvimento de Rondonópolis (Coder), de fl. 02-TC, referente ao entendimento deste Tribunal acerca da seguinte questão:

1. Um servidor estável, do Estado de Mato Grosso ou da Assembleia Legislativa, cedido para exercer cargo em comissão no Município, poderá receber o salário integral do cargo em comissão enquanto estiver de licença prêmio do cargo efetivo?

Não foram juntados documentos complementares aos autos.

### É o breve relatório.

#### 1. Requisitos de Admissibilidade

A consulta foi formulada em tese, proposta por pessoa legítima, além de versar sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT).

Ressalta-se que a deliberação deste Tribunal de Contas não constitui prejulgamento do fato ou do

caso concreto, mas terá força normativa, quando tomada por maioria de votos dos membros do Tribunal Pleno, constituindo prejudgado de tese e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação, conforme inteligência do art. 232, § 2º, c/c o art. 238 da Resolução nº 14/2007.

#### 2. Mérito

Antes de responder à dúvida formulada, é prudente esclarecer alguns conceitos que estão envolvidos no tema central da consulta e que serão tratados sequencialmente.

De início, será tratado do tema cessão de servidores, sistema de remuneração de servidores cedidos, acúmulo remunerado de cargos públicos e, finalmente, licença prêmio por assiduidade.

##### 2.1. Da cessão de servidores públicos

A requisição e a consequente cessão voluntária ou disposição de servidores é instituto inserido na maioria dos estatutos de servidores públicos e consiste na permissão de que um servidor de cargo efetivo exerça suas atribuições em outro ente da Federação, sem lotação no órgão de origem. A forma, os critérios e os prazos para a cessão devem estar previstos na legislação de cada ente.

Deve-se ressaltar que a cessão discutida na presente consulta não diz respeito à cessão compulsória de servidores à Justiça Eleitoral, caso em que

devem ser observadas as disposições contidas na Lei nº 6.999/82, que trata da requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral, bem como no próprio Código Eleitoral.

Cumpra observar, ainda, que o ato de cessão de servidores é discricionário da administração cedente, que, avaliada a conveniência e a oportunidade da decisão, poderá ceder ou não um de seus servidores para prestar serviço em outro órgão ou entidade e que, em homenagem ao princípio constitucional da publicidade, os atos de cessão de servidores, bem como as prorrogações, deverão ser publicados na imprensa oficial.

Como regra geral, o ônus referente à remuneração do servidor está disciplinado na legislação do órgão cedente.

No tocante à contribuição previdenciária, tanto a retenção do segurado quanto a contribuição da parte patronal terão como base a remuneração do cargo efetivo de que o servidor é titular e serão destinadas à previdência do órgão cedente (órgão de origem), RPPS ou RGPS, conforme o caso.

Deve-se considerar que a parcela referente à função comissionada ou ao cargo em comissão ocupado pelo servidor não sofrerá descontos previdenciários, salvo se houver previsão na legislação do ente cedente da inclusão destas parcelas na base de cálculo da contribuição e o servidor, que for se aposentar pela média contributiva, expressamente autorizar. Este é o entendimento deste Tribunal de Contas, conforme prejudgado a seguir:

**Resolução de Consulta nº 09/2008 (DOE, 17/04/2008). Previdência. Contribuição. Média contributiva dos proventos de aposentadoria. Inclusão das parcelas remuneratórias que compõem a base de cálculo da contribuição previdenciária. Possibilidade de devolução de contribuição sobre parcela de caráter não-permanente (observada a legislação e as condições). Cálculo de proventos de aposentadoria pela média aritmética simples nos casos previstos na legislação.**

1. As parcelas remuneratórias que compõem a base de cálculo da contribuição do servidor, definidas pela legislação do ente federativo, integrarão o cálculo da média contributiva dos proventos de aposentadoria, ressalvando que as parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, função de confiança, ou cargo em comissão – se a lei local prever sua inclusão – devem ter autorização expressa do servidor para integrarem a contribuição.

2. Dependendo da legislação municipal, o servidor poderá requerer a devolução de parcela de caráter não-permanente, ou seja, se essa prever a incidência

de contribuição sobre verbas de caráter não-permanente, não haverá direito à devolução, tendo em vista que essas serão consideradas no cálculo de proventos. No entanto, se a legislação do ente não estabelecer a incidência de contribuição dessas parcelas, o servidor tem direito de requerer a devolução, ou a administração poderá, de ofício, reparar o eventual dano causado aos contribuintes.

3. O prazo para a manifestação do servidor acerca da contribuição ou não sobre parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, função de confiança ou cargo em comissão deve ser definido pelo ente municipal. Contudo, se o servidor resolver passar a contribuir sobre as parcelas de caráter não-permanente, permitidas em lei, poderá solicitar as parcelas a qualquer momento, mesmo que anteriormente tenha se manifestado em sentido contrário.

4. A média aritmética simples estabelecida pela Lei Federal nº 10.887/2004 será utilizada somente nos cálculos de proventos das aposentadorias previstas no artigo 40, § 1º, incisos I, II e III, e § 5º da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003 e, na regra de transição, prevista no artigo 2º da mesma Emenda [grifos nossos].

Conforme ressaltado anteriormente, a cessão deve ser disciplinada pelo Estatuto dos Servidores Públicos do órgão de origem, combinada com a legislação do ente cessionário.

Na indagação apresentada, o servidor pertence ao Poder Legislativo Estadual, situação que deve obedecer à disciplina do Estatuto dos Servidores Públicos – Lei Complementar nº 04, de 15 de outubro de 1990, uma vez que se trata de situação de servidor integrante da administração estadual, combinada com a legislação específica do ente cessionário.

O art. 119 e seu parágrafo primeiro estabelecem que:

**Art. 119.** O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses:

**I.** para exercício de cargo em comissão de confiança;

**II.** em casos previstos em leis específicas.

**§ 1º.** Na hipótese do inciso I deste artigo, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária.

Desta forma, o servidor estadual só poderá ser cedido para exercício de cargo em comissão ou função comissionada em outro ente da Federação, ou nos casos previstos em lei específica.



## 2.2 Do sistema de remuneração de servidores cedidos

Conforme já ressaltado, o ônus da remuneração dos servidores cedidos dependerá da legislação do cedente.

No caso específico do servidor do Estado de Mato Grosso, o Estatuto dos Servidores Públicos dispõe que o servidor só poderá ser cedido para exercer cargo em comissão/função gratificada, ou nos casos previstos em lei específica.

Restringindo-se à hipótese de exercício em cargo em comissão ou função gratificada, observa-se que se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme prevê o inciso V do art. 37 da Constituição Federal.

O critério para seu provimento, porém, distingue-se na medida em que as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores de cargo efetivo e, no segundo caso, cargo em comissão, obedecerá a um percentual mínimo a ser ocupado por servidores efetivos.

Na hipótese, tratando-se de cessão para o município, o servidor cedido receberá o subsídio ou remuneração do cargo efetivo, conforme valor previsto pelo ente cedente, acrescido de parcela remuneratória do cargo em comissão ou função gratificada prevista na legislação do ente cessionário.

Insta concluir, por fim, que, na apuração das despesas totais com pessoal (arts. 18 a 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal), as despesas com servidores cedidos serão consideradas no Poder ou Órgão que efetuar o pagamento da remuneração e dos respectivos encargos.

## 2.3. Acúmulo remunerado de cargos públicos

A cessão de servidores, conforme já exposto, é o instituto pelo qual a Administração Pública permite que o servidor de um ente exerça suas atribuições em outro. Não há o desempenho simultâneo das atribuições do cargo efetivo e das funções a serem desempenhadas no órgão cessionário. Assim, o servidor deixa de exercer as funções do cargo efetivo e passa a exercer as funções do cargo em comissão ou função comissionada.

Desta forma, não há que se falar em acumulação remunerada de cargos públicos ou mesmo em compatibilidade de horários, quando o servidor, de acordo com interesse público, é cedido para desempenhar funções em outro ente.

Dito de outra forma, não se aplica ao instituto da cedência o disposto nos incisos XVI e XVII do art. 37 da CF, que, pela importância, transcrevemos:

**Art. 37. [...]**

**XVI.** é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários, observado, em qualquer caso, o disposto no inciso XI.

- a)** a de dois cargos de professor;
  - b)** a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
  - c)** a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;
- XVII.** a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

A cedência de um servidor para outro ente da Federação deve estar lastreada na legislação do cedente, o que implica autorização para ser cedido e, quando for o caso, para ocupar cargo em comissão/função comissionada, conforme permissão inserta no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, *in verbis*.

**Art. 37. [...]**

**V.** as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Portanto, é legal que o servidor cedido perceba, além da remuneração do cargo efetivo, conforme valor previsto pelo ente cedente, a remuneração do cargo em comissão ou função gratificada, conforme a legislação do ente cessionário. Nestes casos, não há acumulação de cargos, empregos ou funções, mas apenas desempenho de uma nova função pública.

A legislação do ente cedente deverá prever o ônus da cessão e, quando omissa, deverá estar expressamente disposto no ato da cessão.

Para tanto, a posse em função ou cargo comissionado não poderá ocorrer antes do ato de cessão do servidor do cargo efetivo.

Nesse sentido, existem diversas decisões, *v.g.*

**Ação popular. Dano ao Erário Público. Cessão de servidor público federal à Prefeitura. Inexistência de cumulação de cargos.**

**1.** Cuida-se de ação popular em que se objetiva o reconhecimento de suposta ilegalidade na cessão de servidor público da cidade do Rio de Janeiro, bem

como a recomposição das perdas e danos ao Erário Público.

2. Não há ilegalidade a ser sanada através de ação popular. Como restou demonstrado nos autos, não houve cumulação de cargos públicos, mas sim cessão de servidor público federal para o município, hipótese que tem previsão legal.

3. Também não houve prejuízo ao erário, uma vez que, muito embora tenha a UFRJ efetuado o pagamento dos vencimentos do servidor cedido, foram emitidas faturas com a discriminação dos valores pagos a fim de que fosse providenciado o reembolso pelo órgão cessionário (TRF2 – Remessa *ex officio*. REO 343652.1999.51.01.005705-0) [grifo nosso].

A respeito do assunto, insta salientar que o tema já foi possui decisão em consulta neste egrégio Tribunal de Contas, consubstanciada na Resolução de Consulta nº 18/2009, disponível em <<http://www.tce.mt.gov.br>>, como segue:

**Resolução de Consulta nº 18/2009 (DOE, 13/05/2009). Agente político. Acumulação remunerada de cargos, empregos e funções. Servidor público estadual investido em cargo de secretário municipal. Impossibilidade de acumulação, opção pela remuneração.**

1. O servidor estadual que exerça cargo de confiança no Município somente encontrará respaldo para acúmulo dos salários alusivos aos cargos efetivos e comissionados nas hipóteses previstas no art. 37, XVI, 'a', 'b' e 'c', da Constituição Federal; e

2. De outra maneira, conforme a natureza das remunerações, deverá optar por:

a) perceber a remuneração integral do cargo efetivo, a ser paga pelo órgão ou entidade cessionária.

A questão tratada na Resolução de Consulta nº 18/2009, ao abordar a opção pela remuneração por parte dos servidores públicos, conforme transcrevemos acima, merece ser cancelada, pois tratou os institutos da cedência de servidores e da acumulação de cargos da mesma forma. Assim, ao final deste Parecer, será sugerido novo verbete, a fim de se obter maior abrangência sobre este assunto.

#### 2.4. Da licença prêmio por assiduidade

Apesar de a consulta já ter sido analisada em sua essência, é necessário discorrer a respeito da licença prêmio por assiduidade, uma vez que o consultante fez menção a este instituto em sua indagação.

A licença prêmio encontra-se prevista em alguns estatutos de servidores públicos e consiste em um benefício próprio de ocupante de cargo efetivo

e, como o próprio nome indica, é uma recompensa ao servidor eficiente que, num determinado período, se faz assíduo ao trabalho, para usufruí-la sem prejuízo de sua remuneração.

A legislação do Estado de Mato Grosso prevê que o servidor, após cada quinquênio ininterrupto de efetivo exercício no serviço público, faz jus a 03 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com a remuneração do cargo efetivo.

Nessa linha, o servidor em gozo de licença não estará exercendo as funções do cargo, requisito essencial para que ocorra cessão. Assim, uma vez estando o servidor no gozo de licença prêmio, o exercício de outra função pública, mediante cessão, é juridicamente impossível.

### 3. Conclusão

Posto isso, ao julgar o presente processo e comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2010. Pessoal. Cessão de servidor. Cargo em comissão. Remuneração.**

1. Havendo previsão legal, é possível que servidor público de cargo efetivo seja cedido para outro ente da Federação, desde que sejam preenchidos os requisitos legais.

2. O instituto da cedência de servidor público a outro ente não se confunde com o da acumulação de cargos públicos previsto no art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal.

3. O servidor público cedido para exercício de cargo em comissão ou função de confiança em outro ente receberá o valor da remuneração do cargo efetivo previsto na legislação do ente cedente, acrescido de parcela remuneratória do cargo em comissão ou função de confiança prevista na legislação do ente cessionário.

4. A legislação do ente cedente deverá prever o ônus da cessão e, quando omissa, deverá estar expressamente disposta no ato da cessão.

Cuiabá, 10 de setembro de 2010.

**Rosana Kassar do Valle Rodrigues**

*Assessora Jurídica – OAB/MT 3326*

**Bruna Henriques de Jesus Zimmer**

*Consultora de Estudos e Normas*

**Ronaldo Ribeiro de Oliveira**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

## Razões do Voto

### Declaração de Voto

Preliminarmente, observo que a consulta preenche os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 48 da Lei Complementar nº 269/2007 c/c o art. 232 da Resolução nº 14/2007-TCE/MT.

Indaga-se, objetivamente, acerca da cessão e remuneração de servidores públicos estaduais a entes municipais, bem como o acúmulo remunerado de cargos e licença prêmio por assiduidade.

No que concerne à cessão de servidor pertencente ao Poder Legislativo Estadual, é necessária a observância dos dispositivos previstos na Lei Complementar nº 04/90 (Estatuto dos Servidores Públicos), em especial o art. 119, que prevê que o servidor estadual só poderá ser cedido para exercício de cargo em comissão ou função gratificada, ou nos casos previstos em lei específica.

É importante frisar que o exercício de cargo em comissão ou função gratificada destina-se às atribuições de chefia, direção e assessoramento, conforme a previsão do art. 37, V, da Constituição Federal.

Na hipótese de cessão do servidor estadual para exercício de cargo em comissão no Município, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária (art. 119, § 1º – LC 04/90), conforme o valor previsto, sendo acrescida a parcela remuneratória do cargo em confiança ou função gratificada prevista na legislação do ente cessionário.

Ademais, a cessão de servidores é o instituto em que a Administração Pública permite que o servidor de um ente exerça suas atribuições em outro; assim, não há o desempenho simultâneo das funções do cargo efetivo e do cargo em comissão ou função comissionada, não configurando acumulação remunerada ou compatibilidade de horários, prevista no art. 37, XVI e XVII, da CF/88.

O servidor estável do Estado de Mato Grosso, regido pela Lei Complementar nº 04/1990, mesmo no exercício de cargo em comissão, deverá receber a remuneração do cargo efetivo, quando no gozo de licença prêmio.

Por derradeiro, quanto à licença prêmio, trata-se de um benefício concedido ao servidor que exerceu suas atividades de forma assídua, em um período ininterrupto de 5 (cinco) anos (quinquênio), sem prejuízo do recebimento de remuneração do cargo efetivo, fazendo jus a 3 (três) meses de licença.

Além disso, durante o período de licença prêmio, a cessão se torna juridicamente impossível,

uma vez que o instituto se aplica nos casos em que o servidor se encontra no exercício da função.

Pelo exposto, acolho o Parecer nº 2.356/2010 do Ministério Público de Contas e, no mérito, **voto** pela consolidação do entendimento, nos seguintes termos:

### **Resolução de Consulta nº \_\_/2010. Pessoal. Cessão de servidor. Cargo em comissão. Licença prêmio. Remuneração.**

**1.** Havendo previsão legal, é possível que servidor público de cargo efetivo seja cedido para outro ente da Federação, desde que sejam preenchidos os requisitos legais.

**2.** O instituto da cessão de servidor público não se confunde com o da acumulação de cargos públicos previsto no art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal.

**3.** O servidor público cedido para exercício de cargo em comissão ou função de confiança receberá o valor da remuneração do cargo efetivo previsto na legislação do ente cedente, acrescido de parcela remuneratória do cargo em comissão ou função de confiança prevista na legislação do ente cessionário.

**4.** A remuneração decorrente de licença prêmio a ser percebida por servidor efetivo em exercício de cargo de confiança ou comissão deverá, necessariamente, ser a correspondente ao cargo de carreira de que é titular.

**5.** É juridicamente impossível a cessão de servidores no gozo de licença prêmio.

Cumpra observar que, de acordo com o art. 232, parágrafo 2º, da Resolução nº 14/2007 RI-TC-MT, o teor deste voto não constitui prejudicado do caso concreto.

### **Publique-se.**

Informo que o teor desta decisão estará disponível no *site*: <[www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)>, para consulta.

Após os trâmites de praxe, arquivem-se os autos.

### **É o voto.**

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 27 de outubro de 2010.

**José Carlos Novelli**

*Conselheiro Relator*

# Aposentadoria e pensão não agrega remuneração paga temporariamente



Cons. Alencar Soares

*“Não há incidência de contribuições previdenciárias sobre as parcelas remuneratórias de caráter não-permanente, como as decorrentes do exercício de funções de confiança e de cargos em comissão, e não farão parte dos benefícios de aposentadoria e de pensão.”*

As parcelas remuneratórias de caráter não-permanente, pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, não comporão os benefícios de aposentadoria e pensão. Logo, pelo princípio da contributividade, segundo o qual o servidor só levará para a inatividade o salário de contribuição, não haverá incidência de contribuições previdenciárias sobre essas verbas, conforme o art. 1º, inciso X, da Lei nº 9.717/1998. Esta foi a conclusão da consulta feita pela Prefeitura Municipal de Campo Novo do Parecis e relatada pelo conselheiro Alencar Soares Filho. Ainda no Parecer emitido, ressaltou-se que, em regime de exceção, se admite que as parcelas de caráter não-permanente possam ser incluídas na base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor que for se aposentar pela média aritmética dos salários de contribuição, mediante sua opção expressa, e desde que tal possibilidade esteja prevista na legislação do ente. A base de cálculo da contribuição patronal será aquela definida na legislação do ente, com a observação de que o valor da contribuição patronal não poderá ser inferior à contribuição do servidor ativo e nem superior ao dobro desta contribuição, conforme prescreve o art. 2º da Lei nº 9.717/98.

## Resolução de Consulta nº 43/2010

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 3.830-0/2010.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, inciso XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigos 29, inciso XI, 81, inciso IV, e 232, incisos de I a IV, todos da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 330/2010 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, responder ao consulente que:

1. como regra, as parcelas remuneratórias de caráter não-permanente, pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, não comporão os benefícios de aposentadoria e pensão, logo, pelo princípio da contribu-

tividade, segundo o qual o servidor só levará para a inatividade o salário de contribuição, não haverá incidência de contribuições previdenciárias sobre essas verbas, conforme o art. 1º, inciso X, da Lei nº 9.717/1998;

2. em regime de exceção, admite-se que as parcelas de caráter não-permanentes possam ser incluídas na base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor que for se aposentar pela média aritmética dos salários de contribuição, mediante sua opção expressa e desde que tal possibilidade esteja prevista na legislação do ente; e

3. a base de cálculo da contribuição patronal será aquela definida na legislação do ente, com a observação de que o valor da contribuição patronal não poderá ser inferior à contribuição do servidor ativo e nem superior ao dobro desta contribuição, conforme prescreve o art. 2º da Lei nº 9.717/98. O inteiro

teor desta decisão estará disponível no *site*: <www.tce.mt.gov.br>, para consulta. Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 001/2000 deste Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros José Carlos Novelli, Humberto Bosaipo, Waldir Júlio Teis e Campos Neto.

Participou, ainda, do julgamento, o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Carlos Pereira,

em substituição ao Conselheiro Antonio Joaquim, conforme o artigo 104, inciso I, da Resolução nº 14/2007.

Presente, representando o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Procurador Chefe Gustavo Coelho Deschamps.

### **Publique-se.**

## **Relatório**

Tratam os autos de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Campo Novo do Parecis, Sr. Mauro Valter Berft, por intermédio do Ofício GP nº 80/2010, pugnando pelo posicionamento deste Tribunal acerca da base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor e do ente patronal a ser recolhida ao Regime Próprio de Previdência Social, nos seguintes termos:

Se um servidor efetivo exercer um cargo de confiança, qual a base salarial correta que deverá ser utilizada para calcular a Contribuição do servidor e a Contribuição Patronal do Município ao Regime Próprio de Previdência: o salário de concurso ou o salário do cargo de confiança?

Remetidos os autos à Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, esta destaca que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, atendendo às regras

previstas no artigo no art. 48 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007), bem como o disciplinado no artigo 232 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007), concluindo pela resposta ao Consultente ao questionamento formulado, nos termos do Parecer nº 33/2010, sugerindo verbete em forma de Resolução de Consulta.

O Ministério Público de Contas, por intermédio do Dr. Willian de Almeida Brito Júnior, emitiu o Parecer nº 2.330/2010, opinando pelo conhecimento da consulta, acolhendo na íntegra o Parecer emitido pela Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, e ainda pela remessa ao Consultente da Resolução de Consulta que trata da matéria, após a deliberação do Tribunal Pleno.

### **É o relatório.**

## **Parecer da Consultoria Técnica nº 033/2010**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Mauro Valter Berft, Prefeito Municipal de Campo Novo do Parecis, conforme ofício de fls. 02 e 03-TC, acerca da base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor e do ente patronal a ser recolhida ao Regime Próprio de Previdência Social, nos seguintes termos:

Se um servidor efetivo exercer um cargo de confiança, qual a base salarial correta que deverá ser utilizada para calcular a Contribuição do servidor e a Contri-

buição Patronal do Município ao Regime Próprio de Previdência: o salário de concurso ou o salário do cargo de confiança?

Não foram juntados documentos complementares.

### **É o breve relatório.**

#### **1. 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, logo foram preenchidos os requisitos de admissibilidade prescritos no art. 48 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica) c/c o art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno).

## 2. Mérito

A consulta em apreço refere-se à inclusão de parcela remuneratória de caráter não-permanente na base de cálculo das contribuições previdenciárias devidas pelo servidor e pela entidade patronal ao respectivo regime próprio de previdência social, especificamente sobre a inclusão na base de cálculo da remuneração devida pelo exercício de função de confiança ou de cargo em comissão por servidor efetivo.

Preliminarmente, cumpre distinguir duas situações:

- a) o caso em que servidor efetivo é nomeado para o exercício de função de confiança ou cargo em comissão, recebendo uma gratificação para tanto;
- b) e a hipótese em que o servidor acumula o cargo efetivo com cargo em comissão, com exercício concomitante e compatibilidade de horários.

No primeiro caso, ao qual se refere a presente consulta, o servidor ficará vinculado exclusivamente ao regime próprio de previdência social, sendo que a inclusão ou não da remuneração da função de confiança ou cargo em comissão na base de cálculo da contribuição previdenciária será objeto de apreciação a seguir.

No segundo caso, de acúmulo do cargo efetivo com o cargo em comissão, o servidor ficará vinculado tanto ao regime próprio de previdência, em relação ao cargo efetivo, quanto ao regime geral de previdência, em relação ao cargo em comissão, tudo nos termos do art. 11, §§ 3º e 4º, da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009, *in verbis*:

**Art. 11.** O RPPS abrange, exclusivamente, o servidor público titular de cargo efetivo, o servidor inativo e seus dependentes. [...]

**§ 3º.** O servidor titular de cargo efetivo amparado por RPPS, nomeado para o exercício de cargo em comissão, continua vinculado exclusivamente a esse regime previdenciário, observado o disposto no art. 29, não sendo devidas contribuições ao RGPS sobre a remuneração correspondente ao cargo em comissão. [...]

**§ 4º.** Quando houver acumulação de cargo efetivo com cargo em comissão, com exercício concomitan-

te e compatibilidade de horários, haverá o vínculo e o recolhimento ao RPPS, pelo cargo efetivo, e ao RGPS, pelo cargo em comissão. [...]

Após essas considerações iniciais, passa-se à análise do objeto da consulta, que se refere à base de cálculo da contribuição previdenciária de servidor efetivo nomeado para o exercício de função de confiança ou cargo em comissão.

Sobre o tema, o inciso X do art. 1º da Lei nº 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social, estabelece o seguinte:

**Art. 1º.** Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: [...]

**X.** vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo; [Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004].

Da análise do dispositivo em tela, percebe-se que a regra é a não-inclusão da remuneração de função de confiança ou cargo em comissão na base de cálculo da contribuição e dos benefícios previdenciários, admitindo-se, porém, exceção, a qual foi detalhada pela Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009, que, em seu art. 29, assim dispõe:

**Art. 29.** A lei do ente federativo definirá as parcelas da remuneração que comporão a base de cálculo da contribuição, podendo prever que a inclusão das parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão, ou de outras parcelas temporárias de remuneração será feita mediante opção expressa do servidor, inclusive quando pagas por ente cessionário.

O dispositivo acima deve ser interpretado conjuntamente com o art. 43, *caput*, § 2º, da mesma Orientação Normativa, que estabelece o seguinte:

**Art. 43.** É vedada a inclusão nos benefícios de aposentadoria e pensão, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão, de outras parcelas temporárias de remuneração, ou do abono de permanência de que trata o art. 86. [...]

**§ 2º.** Não se incluem na vedação prevista no *caput* as parcelas que tiverem integrado a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com proventos calculados pela média aritmética, conforme o art. 61, respeitando-se, em qualquer hipótese, o limite de remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, ainda que a contribuição seja feita mediante a opção prevista no *caput* do art. 29.

Do cotejo das disposições normativas elencadas acima, infere-se que, como regra, as parcelas remuneratórias de caráter não-permanente, a exemplo da remuneração decorrente do exercício de funções de confiança e cargos em comissão, não comporão os benefícios de aposentadoria e pensão, logo – pelo princípio da contributividade, consagrado pelo *caput* do art. 40 da Constituição Federal, segundo o qual o servidor só levará para a inatividade o salário de contribuição – não haverá incidência de contribuições previdenciárias sobre essas verbas.

Por outro lado, admite-se exceção a essa regra, uma vez que, nos casos em que o servidor for se aposentar pela média aritmética dos salários de contribuição, o mesmo poderá, por opção expressa, incluir aquelas parcelas de caráter não-permanente na base de cálculo da contribuição previdenciária, desde que tal possibilidade esteja prevista na legislação do ente, conforme precedente desta Corte de Contas, *in verbis*:

**Resolução de Consulta nº 09/2008. Consulta.**

Responder ao consulente que:

**a)** As parcelas remuneratórias que fizerem parte da base de cálculo da contribuição do servidor, definidas pela legislação do ente federativo, integrarão o cálculo da média contributiva dos proventos de aposentadoria, ressalvando que as parcelas em decorrência de local de trabalho, função de confiança ou cargo em comissão – se a lei local previr sua inclusão – devem ter autorização expressa do servidor para integrarem a contribuição; [...] [grifo nosso].

E é dessa forma porque a inclusão dessas parcelas no salário de contribuição não traria benefício algum ao segurado que se aposentará com proven-

tos integrais, uma vez que não levará essas parcelas para a inatividade.

Consagra-se assim o princípio da contributividade, que tem servido como parâmetro de ponderação pelo Supremo Tribunal Federal em precedentes nos quais foi provocado a decidir sobre a inclusão de parcelas eventuais na base de cálculo da contribuição previdenciária, *in verbis*:

**Agravo regimental no agravo de instrumento. Processual civil e previdenciário. Ausência de prequestionamento (Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal). Impossibilidade de incidência de contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias. Agravo regimental ao qual se nega provimento.**

**1.** A matéria constitucional contida no recurso extraordinário não foi objeto de debate e exame prévios no Tribunal *a quo*. Tampouco foram opostos embargos de declaração, o que não viabiliza o extraordinário por ausência do necessário prequestionamento.

**2.** A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que somente as parcelas que podem ser incorporadas à remuneração do servidor para fins de aposentadoria podem sofrer a incidência da contribuição previdenciária (AI 710.361/MG, Rel. Ministra Carmen Lúcia, Primeira Turma, DJ 08/05/2009) [grifo nosso].

**Agravo regimental no agravo de instrumento. Contribuição previdenciária sobre as horas extras e o terço de férias. Impossibilidade. Precedentes.**

Esta Corte fixou entendimento no sentido de que somente as parcelas incorporáveis ao salário do servidor sofrem a incidência da contribuição previdenciária. Agravo Regimental a que se nega provimento (AgRg no AI 727.958/MG, Rel. Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJ 27/02/2009) [grifo nosso].

**Agravo regimental no recurso extraordinário. Contribuição social incidente sobre o abono de incentivo à participação em reuniões pedagógicas. Impossibilidade.**

Somente as parcelas incorporáveis ao salário do servidor sofrem a incidência da contribuição previdenciária. Agravo regimental a que se nega provimento (AgRg no RE 589.441/MG, rel. Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJ 06/02/2009) [grifo nosso].

Já a exceção prevista na legislação previdenciária, que permite a inclusão dessas parcelas de caráter não-permanente na base de cálculo da contribuição, mediante previsão legal e opção expressa do servidor segurado, tem como fundamento o

fato de que o servidor que se aposentará pela média das contribuições poderá se beneficiar da contribuição sobre essas parcelas, uma vez que as mesmas poderão influenciar no cálculo dos respectivos proventos. A facultatividade, nesses casos, ampara-se no fato de que, mesmo ao se aposentar pela média, o valor dos proventos estará limitado à remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, o que poderá ser alcançado sem a inclusão daquelas verbas de caráter não-permanentes na base de cálculo dos proventos.

Não é outra a posição de Bianco et al.<sup>1</sup> (2009, p. 15), que assim lecionam: “A base de cálculo das contribuições previdenciárias para os servidores ativos é a remuneração recebida, ficando a cargo de lei específica de cada ente definir as parcelas que a comporão”.

Deve ser facultada a inclusão, na base de cálculo das contribuições, das parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, inclusive quando pagas por ente cessionário. Esta opção será somente possível para o servidor que se aposentar com base no art. 40 da Constituição Federal (portanto, com proventos calculados pela média dos salários de contribuição), e os proventos da aposentadoria ou a pensão não poderão superar, por ocasião de sua concessão, a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu como referência para a pensão.

Nesses termos, a opção pela inclusão dessas parcelas somente poderá ser vantajosa para o servidor admitido no serviço público a partir de 1º de janeiro de 2004 (pois a única possibilidade de aposentadoria deste será pela média) e que tenha expectativa de, ao se aposentar, estar recebendo remuneração superior à base de cálculo de sua contribuição. Caso contrário, o pagamento de contribuição previdenciária sobre essas parcelas terá sido em vão. Para uma pessoa que ainda está distante da aposentadoria, é difícil estimar como se dará sua aposentadoria futura e se as contribuições adicionais efetuadas hoje poderão realmente melhorar o valor de seu benefício.

Enfim, conclui-se que, caso haja previsão legal específica, as verbas de caráter não-permanentes, decorrentes do exercício de função de confiança ou cargo em comissão, poderão integrar a base de cálculo da contribuição previdenciária dos segurados que irão se aposentar pela média dos salários de

contribuição, sob a condição de expressa autorização do servidor.

Nos parágrafos acima, cuidou-se da base de cálculo da contribuição previdenciária dos segurados. Cabe analisar, portanto, se a base de cálculo da contribuição patronal é a mesma da do servidor.

Perfilhando os dispositivos da Lei nº 9.717/98 e da Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009, percebe-se que não há tratamento diferenciado em relação à base de cálculo da contribuição do servidor e do ente patronal, de forma a se inferir que a base de cálculo da contribuição patronal será aquela definida na legislação do ente, com a observação de que o valor da contribuição patronal não poderá ser inferior ao da contribuição do servidor ativo e nem superior ao dobro desta contribuição, conforme prescreve o art. 2º da Lei nº 9.717/98, *in verbis*

**Art. 2º.** A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004).

Por fim, é importante salientar que, nos casos em que o regime próprio de previdência apresentar *déficit* financeiro ou atuarial, não procede a devolução de contribuições patronais que eventualmente tenham incidido sobre uma base de cálculo superior àquela definida em lei, uma vez que tal devolução implicaria no aumento do *déficit*, cuja responsabilidade pela cobertura é do próprio ente, conforme previsto no § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/98, *in verbis*:

**Art. 2º.** [...]

**§ 1º.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004).

### 3. Conclusão

Passa-se à resposta da questão suscitada pelo consulente:

Se um servidor efetivo exercer um cargo de confiança, qual a base salarial correta que deverá ser utilizada para calcular a Contribuição do servidor e a Contribuição Patronal do Município ao Regime Próprio de Previdência: o salário de concurso ou o salário do cargo de confiança?

<sup>1</sup> BIANCO, D. D.; OLIVEIRA, H. G.; LIMA, I. S.; CECHIN, J. *Previdência de servidores públicos*. São Paulo: Atlas, 2009.



Como regra, as parcelas remuneratórias de caráter não-permanentes, a exemplo da remuneração decorrente do exercício de funções de confiança e cargos em comissão, não comporão os benefícios de aposentadoria e pensão, logo, pelo princípio da contributividade, segundo o qual o servidor só levará para a inatividade o salário de contribuição, não haverá incidência de contribuições previdenciárias sobre essas verbas.

Por outro lado, admite-se exceção a essa regra, uma vez que, nos casos em que o servidor for se aposentar pela média aritmética dos salários de contribuição, este poderá, por opção expressa, incluir aquelas parcelas de caráter não-permanentes na base de cálculo da contribuição previdenciária, desde que tal possibilidade esteja prevista na legislação do ente, tudo nos termos do art. 1º, inciso X, da Lei nº 9.717/98.

Em relação à base de cálculo da contribuição patronal, registra-se que será aquela definida na legislação do ente, com a observação de que o valor da contribuição patronal não poderá ser inferior ao da contribuição do servidor ativo e nem superior ao dobro desta contribuição, conforme prescreve o art. 2º da Lei nº 9.717/98.

Ao julgar o presente processo e comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2010. Previdência. Contribuição. Base de cálculo. Parcelas remuneratórias de caráter não-permanente.**

**1.** Como regra, as parcelas remuneratórias de caráter não-permanente, pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em

comissão, não comporão os benefícios de aposentadoria e pensão, logo, pelo princípio da contributividade, segundo o qual o servidor só levará para a inatividade o salário de contribuição, não haverá incidência de contribuições previdenciárias sobre essas verbas, conforme o art. 1º, inc. X, da Lei nº 9.717/1998.

**2.** Em regime de exceção, admite-se que as parcelas de caráter não-permanente possam ser incluídas na base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor que for se aposentar pela média aritmética dos salários de contribuição, mediante sua opção expressa, e desde que tal possibilidade esteja prevista na legislação do ente.

**3.** A base de cálculo da contribuição patronal será aquela definida na legislação do ente, com a observação de que o valor da contribuição patronal não poderá ser inferior à contribuição do servidor ativo e nem superior ao dobro desta contribuição, conforme prescreve o art. 2º da Lei nº 9.717/98.

Posto isso, submete-se à apreciação do Conselho relator para decisão quanto à admissibilidade, sendo encaminhado, na sequência, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação (art. 236 do RITC-MT).

Cuiabá-MT, 15 de março de 2010.

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Consultor de Orientação ao Jurisdicionado*

**Ronaldo Ribeiro de Oliveira**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

## Razões do Voto

Primeiramente, profiro o juízo positivo de admissibilidade da presente consulta, formulada por autoridade legítima Prefeito Municipal de Campo Novo do Parecis-MT e, por tratar de matéria de competência deste Tribunal de Contas, preenchendo todos os requisitos de admissibilidade, previstos no artigo 48 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica – TCE) e artigo 232, I a IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno – TCE).

Quanto ao mérito, evidencio que a Consultoria Técnica respondeu com muita propriedade à matéria questionada pela autoridade da Prefeitura

Municipal de Campo Novo do Parecis-MT, elucidando quanto ao amparo legal.

Assim, acompanho o entendimento prolatado pela equipe técnica, de que não há incidência de contribuições previdenciárias sobre as parcelas remuneratórias de caráter não-permanente, como as decorrentes do exercício de funções de confiança e de cargos em comissão, e, assim, conseqüentemente, não farão parte dos benefícios de aposentadoria e de pensão.

A regra demonstrada é excepcionada nos casos em que, havendo previsão em lei específica do ente,

o servidor ter a intenção de aposentar pela média aritmética dos salários de contribuição, desde que o mesmo opte expressamente pela inclusão das parcelas não-permanentes na base de cálculo previdenciário.

A Consultoria Técnica informa também que a base de cálculo da contribuição patronal deverá ser definida pela legislação do ente, sendo que o valor da contribuição patronal não poderá ser inferior ao da contribuição do servidor ativo e nem superior ao dobro desta contribuição, de acordo com o art. 2º da Lei nº 9.717/98.

### **Dispositivo**

Posto isso, acolho o Parecer nº 2330/2010 do Ministério Público de Contas e **voto** pelo conhecimento da presente Consulta, formulada pela Prefeitura Municipal de Campo Novo do Parecis-MT e, no mérito, que seja respondida nos exatos termos do Parecer Técnico nº 033/2010 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação a título de orientação ao Consulente e, ainda, pela emissão da Consolidação de Entendimentos do verbete sugerido pela Consultoria, nos seguintes termos:

### **Resolução de Consulta nº \_\_/2010. Previdência. Contribuição. Base de cálculo. Parcelas remuneratórias de caráter não-permanente.**

1. Como regra, as parcelas remuneratórias de caráter não-permanente, pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, não comporão os benefícios de aposentadoria e pensão, logo, pelo princípio da contributividade, segundo o qual o servidor só levará para

a inatividade o salário de contribuição, não haverá incidência de contribuições previdenciárias sobre essas verbas, conforme o art. 1º, inc. X, da Lei nº 9.717/1998.

2. Em regime de exceção, admite-se que as parcelas de caráter não-permanente possam ser incluídas na base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor que for se aposentar pela média aritmética dos salários de contribuição, mediante sua opção expressa, e desde que tal possibilidade esteja prevista na legislação do ente.

3. A base de cálculo da contribuição patronal será aquela definida na legislação do ente, com a observação de que o valor da contribuição patronal não poderá ser inferior à contribuição do servidor ativo e nem superior ao dobro desta contribuição, conforme prescreve o art. 2º da Lei nº 9.717/98.

Após as anotações de praxe, informe ao Consulente acerca da disponibilidade no *síte* do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do referido Parecer Técnico da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliações, conforme Decisão Plenária de 23/02/2010.

**É o voto que submeto à deliberação plenária.**

**Publique-se.**

Cuiabá, 1º de junho de 2010.

**Alencar Soares Filho**

*Relator*

# Verba de ‘interiorização’ paga a servidor cedido a consórcio

Os servidores que recebem pagamento de verbas de interiorização têm direito ao recebimento de 13º salário e férias. No entanto, se forem afastados ou removidos por qualquer motivo, deverão ter os salários suspensos. A resposta foi encaminhada aos responsáveis pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires. A situação descrita refere-se à interpretação da lei estadual que disciplina a carreira dos profissionais do Sistema Único de Saúde – Sus, Lei nº 8.269/2004. E é de interesse, já que os consórcios intermunicipais de saúde repassam, nos termos autorizados pela citada legislação, valores a título de complementação salarial denominada *verba de interiorização* a esses servidores – médicos concursados – que atendem aos pacientes encaminhados pelos Municípios, por meio do Hospital Regional.

*“A Lei nº 8.269/2004 estabelece que as indenizações estão vinculadas à unidade de concessão, devendo ser imediatamente suspensas quando o servidor dela, por qualquer motivo, se afastar ou for removido.”*

Cons. Alencar Soares

## Resolução de Consulta nº 54/2010

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 9.438-2/2010.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, inciso XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigos 29, inciso XI, 81, inciso IV, e 232, incisos de I a IV, todos da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 3.911/2010 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, responder ao consulente que:

1. ao profissional servidor do Estado que recebe verba de interiorização por parte dos consórcios intermunicipais de saúde é devido o pagamento de 13º salário e férias;
2. o pagamento da verba de indenização por interiorização deverá ser suspenso quando o servidor, por qualquer motivo, for afastado ou removido. O inteiro teor desta decisão estará disponível no *site*: <www.

tce.mt.gov.br>, para consulta. Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos, conforme a Instrução Normativa nº 001/2000 deste Tribunal de Contas.

Nos termos do artigo 107, § 2º, da Resolução nº 14/2007, o voto do Conselheiro Relator Alencar Soares foi lido pelo Auditor Substituto de Conselheiro Isaías Lopes da Cunha.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros Antonio Joaquim, José Carlos Novelli, Waldir Júlio Teis e Campos Neto.

Participou, ainda, do julgamento, o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Carlos Pereira, em substituição ao Conselheiro Humberto Bosaipo, conforme artigo 104, inciso I, da Resolução nº 14/2007.

Presente, representando o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Procurador Chefe Gustavo Coelho Deschamps.

**Publique-se.**

## Relatório

Tratam os autos digitais de consulta formulada pelo Sr. Osmar Rosseto, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, pugnando por Parecer Técnico deste Tribunal acerca da interpretação a ser dada à Lei Estadual nº 8.269/2004, nos seguintes termos:

Considerando-se o que dispõe os artigos 33, 34 e 35 da Lei Estadual nº 8.269/2004, questiona-se:

- a) Deve o profissional servidor do Estado, que recebe verba relativa à interiorização, perceber 13º salário e férias, dentre outros?
- b) No caso de afastamento do profissional por motivos de saúde, continuaria ele a receber regularmente tais verbas?

Remetidos os autos à Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, destaca que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, pois a consulta está formulada por autoridade legítima, é matéria de competência deste Tribunal e foi apresentada sob o prisma de tese, atendendo às

regras previstas no artigo 48 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007), bem como o disciplinado no artigo 232 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007), concluindo pela resposta ao Consulente ao questionamento formulado, sugerindo verbete

em forma de Resolução de Consulta ao julgar o presente processo e comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento.

O douto representante do Ministério Público de Contas, Dr. Willian de Almeida Brito Júnior, Procurador, manifestou-se, através do Parecer nº 3.911/2010, pelo conhecimento da consulta e acolhimento na íntegra do Parecer emitido pela Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, opinando pela remessa ao Consulente da Resolução de Consulta que trata da matéria.

### É o relatório.

## Parecer da Consultoria Técnica nº 070/2010

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator:

Tratam os autos de consulta formulada pelo Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, Sr. Osmar Rosseto, por intermédio do qual solicita Parecer Técnico acerca da interpretação a ser dada à Lei nº 8.269/2004, colocando a questão da seguinte forma:

Considerando-se o que dispõe os artigos 33, 34 e 35 da Lei Estadual nº 8.269/2004, questiona-se:

- a) Deve o profissional servidor do Estado, que recebe verba relativa à interiorização, perceber 13º salário e férias, dentre outros?
- b) No caso de afastamento do profissional por motivos de saúde, continuaria ele a receber regularmente tais verbas?

Ressalta-se que os requisitos de admissibilidade desta consulta foram observados em sua totalidade, em harmonia com o disposto no art. 48 da

Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007, e no art. 232 da Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007.

Frisa-se que, de acordo com o art. 50 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, a “decisão em processo de consulta, tomada por maioria de votos, terá força normativa, constituindo prejulgamento de tese a partir de sua publicação e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema”.

### É o relatório.

A situação descrita pelo consulente refere-se à interpretação da Lei Estadual que disciplina a carreira dos profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS), Lei nº 8.269/2004.

Tal matéria é de interesse do consulente à vista de que o Consórcio repassa, nos termos autorizados pela citada legislação, valores a título de complementação salarial, denominada *verba de*

*interiorização*, a esses servidores – médicos concursados – que atendem aos pacientes encaminhados pelos Municípios, por meio do Hospital Regional.

Vejam, primeiro, o texto legal. Dispõe a Lei nº 8.269/2004:

**Art. 33.** Além do subsídio, o servidor do Sus poderá perceber:

- I.** indenização por necessidade de interiorização;
- II.** indenização por serviços específicos e complementares;
- III.** regime extraordinário de trabalho ou em escala de plantão;
- IV.** indenização por insalubridade.

**§ 1º.** As indenizações estão vinculadas à unidade de concessão, devendo ser imediatamente suspensas quando o servidor dela, por qualquer motivo, se afastar ou for removido.

**§ 2º.** Excetua-se do disposto no § 1º, inciso IV, do art. 33, a hipótese de licenças decorrente de acidente de trabalho.

**Art. 34.** As indenizações não serão incorporadas ao subsídio para quaisquer efeitos.

#### **Seção I**

#### **Da Indenização por Necessidade de Interiorização**

**Art. 35.** Entende-se por indenização por necessidade de interiorização a parcela eventual e autônoma decorrente da execução de procedimentos especializados em unidade hospitalar de referência regional.

**§ 1º.** A indenização por necessidade de interiorização será custeada pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde, desde que aprovado pelos municípios que o compõem.

**§ 2º.** A indenização por necessidade de interiorização será concedida ao servidor que residir no interior do Estado, observadas as regras e os limites estabelecidos em lei [grifo nosso].

Com a Constituição de 1988, o direito à saúde foi elevado à categoria de direito subjetivo, num reconhecimento de que o sujeito é detentor do direito e o Estado o seu devedor. Hoje, compete ao Estado garantir a saúde do cidadão e da coletividade.

Em face do conceito trazido pela Constituição de que “saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”, abandonou-se um siste-

ma que apenas considerava a *saúde pública* como dever do Estado no sentido de coibir ou evitar a propagação de doenças que colocavam em risco a saúde da coletividade e assumiu-se que o dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais, além da prestação de serviços públicos de promoção, prevenção e recuperação.

A União ainda é a responsável pela maior parcela do financiamento do Sus, embora a participação dos Municípios e dos Estados venha crescendo ao longo dos últimos anos, principalmente depois da aprovação da Emenda Constitucional nº 29.

Objetivamente respondendo ao questionamento proposto, informa-se que:

Quanto ao pagamento de 13º salário e férias, por se tratarem de direitos constitucionais assegurados aos servidores públicos pelo § 3º do art. 39 da Constituição Federal, devem ser observados, obedecendo aos regramentos específicos para a concessão e o gozo, além dos prazos para o depósito da gratificação natalina, independentemente do pagamento de outras verbas salariais ou indenizatórias.

O segundo questionamento refere-se à legalidade do pagamento da verba por interiorização, quando do afastamento do profissional por motivos de saúde.

A resposta encontra-se no próprio texto da Lei nº 8.269/2004, especificamente, quando o § 1º do citado artigo 33 estabelece que “as indenizações estão vinculadas à unidade de concessão, devendo ser imediatamente suspensas quando o servidor dela, por qualquer motivo, se afastar ou for removido”.

Informa-se, finalmente, que não existem prejudgados acerca da matéria consultada, nesta Corte.

Posto isso, ao julgar o presente processo e comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

**Resolução de Consulta nº \_\_/2010. Consórcio Público. Profissionais do Sus. Direito ao recebimento do 13º salário e férias. Verbas de natureza constitucional e legal. Indenização por interiorização. Suspensão do pagamento por motivo de remoção ou afastamento do servidor.**

**1.** Ao profissional servidor do Estado que recebe verba de interiorização por parte dos consórcios intermunicipais de saúde é devido o pagamento de 13º salário e férias.

**2.** O pagamento da verba de indenização por inte-

reriorização deverá ser suspenso quando o servidor, por qualquer motivo, for afastado ou removido.

Dessa forma, submete-se à apreciação do Conselheiro Relator, para decisão quanto à admissibilidade, sendo encaminhado, na sequência, ao Ministério Público de Contas para manifestação (art. 236 do RITC-MT).

**É o Parecer que se submete à apreciação superior.**

Cuiabá-MT, 18 de maio de 2010.

**Rosana Kassar do Valle Rodrigues**

*Assessora Jurídica – OAB/MT 3326*

**Bruna Henriques de Jesus Zimmer**

*Consultora de Estudos e Normas*

**Ronaldo Ribeiro de Oliveira**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

**William de Almeida Brito Júnior**

*Procurador do Ministério Público de Contas*

### Razões do Voto

Primeiramente, profiro o juízo positivo de admissibilidade da presente consulta, formulada por autoridade legítima, Sr. Osmar Rosseto, Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires e, por tratar de matéria de competência deste Tribunal de Contas, preenche os requisitos regimentais de admissibilidade, previstos no artigo 48 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica – TCE) e artigo 232, I a IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno – TCE).

Quanto ao mérito, evidencio que a Consultoria Técnica respondeu com muita propriedade a matéria questionada pela autoridade do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, elucidando quanto ao amparo legal.

Assim, acompanho o entendimento prolatado pela equipe técnica, considerando-se o caso em apreço, em resposta ao consulente que o pagamento do 13º salário e férias, por se tratarem de direitos constitucionais assegurados aos servidores públicos pelo § 3º do art. 39 da Constituição Federal, devem ser observados, obedecendo aos regramentos específicos para a concessão e o gozo, além dos prazos para o depósito da gratificação natalina, independentemente do pagamento de outras verbas salariais ou indenizatórias.

O questionamento refere-se à legalidade do pagamento da *verba por interiorização*, quando do afastamento do profissional por motivos de saúde. A resposta encontra-se no próprio texto da Lei nº 8.269/2004, especificamente, quando o § 1º do citado artigo 33 estabelece que “as indenizações estão vinculados à unidade de concessão, devendo ser

imediatamente suspensas quando o servidor dela, por qualquer motivo, se afastar ou for removido”.

#### Dispositivo

Posto isso, acolho o Parecer nº 3.911/2010 do Ministério Público de Contas, **voto** pelo conhecimento da presente consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires e, no mérito, que seja respondida nos exatos termos do Parecer Técnico nº 070/2010 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação a título de orientação ao Consulente e, ainda, pela emissão, na Consolidação de Entendimentos, do verbete sugerido pela Consultoria, nos seguintes termos:

Sugiro, ao julgar o presente processo, e comunicando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2010. Consórcio Público. Profissionais do Sus. Direito ao recebimento do 13º salário e férias. Verbas de natureza constitucional e legal. Indenização por interiorização. Suspensão do pagamento por motivo de remoção ou afastamento do servidor.**

1. Ao profissional servidor do Estado que recebe verba de interiorização por parte dos consórcios intermunicipais de saúde é devido o pagamento de 13º salário e férias.
2. O pagamento da verba de indenização por interiorização deverá ser suspenso quando o servidor, por qualquer motivo, for afastado ou removido.

Após as anotações de praxe, informe ao Consultente da disponibilidade, no *site* do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, do referido Parecer Técnico da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação, conforme a Decisão Plenária de 23/02/2010.

**É o voto que submeto à deliberação plenária.**

Cuiabá, 22 de junho de 2010.

**Alencar Soares Filho**

*Relator*

# Professor contratado tem direito ao piso salarial nacional



Cons. Humberto Bosaipo

*“Entende-se que a prefeitura deve conceder o reajuste salarial para os professores da Educação Básica, cumprindo-se a determinação da Lei nº 11.738/2008, mesmo que contratados temporariamente.”*

Os profissionais do Magistério Público da Educação Básica contratados temporariamente também fazem jus ao piso salarial profissional nacional, instituído pela Lei nº 11.738/2008. Esta é a resposta relatada pelo conselheiro Humberto Bosaipo quanto à consulta da Prefeitura Municipal de Nova Canaã do Norte, versando acerca de direitos trabalhistas – piso salarial de professor contratado temporariamente, em face da Lei Federal nº 11.738/2008. O piso salarial profissional nacional é o valor mínimo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão fixar para o vencimento inicial das carreiras do magistério público da Educação Básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais (art. 2º, § 1º, Lei nº 11.738/2008).

## Resolução de Consulta nº 23/2010

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 19.892-7/2009.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, inciso 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, inciso XI, 81, inciso 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 657/2010 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, responder ao consulente que os profissionais do magistério público da Educação Básica, contratados temporariamente também fazem jus ao piso salarial profissional nacional, instituído pela Lei nº 11.738/2008. Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 001/2000 desta Corte de Contas.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros Antonio Joaquim, José Carlos Novelli, Alencar Soares e Campos Neto.

Participou, ainda, do julgamento o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Carlos Pereira, em substituição ao Conselheiro Waldir Júlio Teis, conforme o artigo 104, § 1º, da Resolução nº 14/2007.

Presente, representando o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Procurador Chefe em substituição legal William de Almeida Brito Júnior.

**Publique-se.**



## Relatório

Processo digital de Consulta, encaminhado pela Prefeitura Municipal de Nova Canaã do Norte, por intermédio do Prefeito Antônio Luiz Cesar de Castro, versando acerca de direitos trabalhistas – piso salarial de professor contratado temporariamente, em face da Lei Federal nº 11.738/2008.

Encaminhado o feito à Consultoria Técnica, esta nos informa que o consulente preencheu todos os requisitos de admissibilidade, conforme preveem os arts. 232 e incisos da Resolução nº 14/2007, e 48 da Lei Complementar nº 269/2007.

Em seu Parecer nº 129/2009, a Consulto-

ria tece suas considerações e apresenta relação de entendimentos técnicos desta Corte, inerentes ao assunto e, ao final, responde as indagações do consulente.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 657/2010, da lavra do Procurador de Contas Dr. William de Almeida Brito Júnior, tece considerações acerca da admissibilidade e ratifica os entendimentos consubstanciados no Parecer nº 129/2009 da Consultoria Técnica.

### É o relatório.

## Parecer da Consultoria Técnica nº 129/2009

Exmº Sr. Conselheiro:

Este processo refere-se à consulta formulada pelo Sr. Antônio Luiz Cesar de Castro, prefeito municipal de Nova Canaã do Norte-MT, nos seguintes termos:

O professor contratado, em caráter temporário e excepcional, nos moldes do art. 37, IX, da Constituição Federal, possui direito ao piso salarial nacional em face da Lei nº 11.738/2008, especialmente no que tange o seu § 1º do art. 2º?

Foram anexados aos autos:

- Ofício datado de 26/10/09, da Prefeitura Municipal de Nova Canaã do Norte, formalizando a consulta, à fl. 02-TC;
- Termo de posse do atual prefeito, à fl. 02/verso-TC;
- Fotocópia de documentos do Sr. Antônio Luiz Cesar de Castro, à fl. 03-TC;
- Diploma de Prefeito do Sr. Antônio Luiz Cesar de Castro, à fl. 04-TC;
- Comprovante de inscrição e de situação cadastral, à fl. 05-TC;
- Ata de posse do atual prefeito, às fls. 06 e 07-TC.

Os requisitos de admissibilidade da consulta foram completamente preenchidos, pois a mesma foi elaborada por pessoa legítima, constituindo-se em matéria afeita à competência deste Tribunal e

exposta em tese, conforme o disposto no art. 48 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007) e disciplinado no art. 232 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007).

Assim sendo, evidencia-se que, de acordo com o art. 50 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, as decisões em consultas, após serem aprovadas pelo Tribunal Pleno e publicadas no Diário Oficial do Estado, adquirem força normativa e vinculante.

Nessa perspectiva, é digno de nota que o tema apresentado possui prejulgados neste egrégio Tribunal de Contas, disponíveis em: <<http://www.tce.mt.gov.br>>, consubstanciados nos Acórdãos nº 549/2006, 1.300/2006 e 3.007/2006, como segue:

**Acórdãos nº 3.007/2006, 1.784/2006 (DOE 25/09/2006), 1.300/2006 (DOE 14/07/2006) e 549/2006 (DOE 26/04/2006). Pessoal. Direitos Sociais. Contratação temporária. 13º Salário e férias. Extensão dos direitos sociais aos servidores contratados temporariamente independentemente de previsão em legislação própria.**

O servidor temporário, contratado na forma do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal, é considerado 'servidor público', sendo assegurados a ele os direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais (artigo 7º da Constituição Federal), mesmo que essa gratificação não esteja expressa na legislação infraconstitucional do ente federativo.

Ademais, as determinações da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, regulamentaram a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, no montante de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O piso salarial profissional nacional é o valor mínimo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão fixar para o vencimento inicial das carreiras do magistério público da Educação Básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais (art. 2º, § 1º, Lei nº 11.738/2008).

A vigência desse piso salarial iniciou-se em 01/01/2008 e sua integralização, progressiva e proporcional, começou a partir de 01/01/2009, pelo acréscimo de 2/3 (dois terços) da diferença entre o valor referência (R\$ 950,00), atualizado na forma do art. 5º da Lei nº 11.738/2008, e o vencimento inicial da carreira vigente. A integralização do valor do piso salarial, atualizado, acontecerá a partir de 01/01/2010, com o acréscimo da diferença remanescente (art. 3º, Lei nº 11.738/2008).

Concluindo, em resposta ao consulente, entende-se que a prefeitura deve conceder o reajuste salarial para os professores da Educação Básica, cum-

prindo-se a determinação da Lei nº 11.738/2008, mesmo que contratados temporariamente (Acórdãos nº 549/2006, 1.300/2006 e 3.007/2006).

Posto isso, ao julgar o presente processo e comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se que determine a atualização da Consolidação de Entendimentos, acrescentando-se o verbete com a seguinte redação:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_.** **Pessoal. Contratação temporária. Profissional do magistério público da Educação Básica. Piso salarial. Garantia.**

Os profissionais do magistério público da Educação Básica, contratados temporariamente, também fazem jus ao piso salarial profissional nacional, instituído pela Lei nº 11.738/2008.

**É o Parecer que, s.m.j., se submete à apreciação superior.**

Cuiabá-MT, 17 de novembro de 2009.

**Renato Marçal de Mendonça**

*Técnico Instrutivo e de Controle*

**Osiel Mendes de Oliveira**

*Consultor de Estudos, Normas e Avaliação*

**Carlos Eduardo Amorim França**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

## Razões do Voto

### Egrégio Tribunal Pleno:

Em análise aos autos, verifico que os requisitos de admissibilidade foram preenchidos, atendendo a legislação prevista na Resolução nº 14/2007 e na Lei Complementar nº 269/2007, razões pela qual conheço a presente consulta.

No mérito, acato o Parecer nº 129/2009 da Consultoria Técnica, bem como o Parecer Ministerial nº 657/2010 do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador Dr. Willian de Almeida Brito Junior, e **voto** preliminarmente em conhecer a presente consulta, para, em seu mérito, responder ao consulente nos termos da íntegra do Parecer da Consultoria Técnica.

**Voto**, ainda, pela atualização da Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbete da

decisão colegiada, nos termos que se segue:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_.** **Pessoal. Contratação temporária. Profissional do magistério público da Educação Básica. Piso salarial. Garantia.**

Os profissionais do magistério público da Educação Básica, contratados temporariamente, também fazem jus ao piso salarial profissional nacional, instituído pela Lei nº 11.738/2008.

Gabinete do Conselheiro, em 20 de abril de 2010.

**Conselheiro Humberto Bosaipo**

*Relator*

# Vedações a gestores que excedem limite prudencial com pessoal

Consultado pela Prefeitura Municipal de Sinop quanto à aplicação das vedações impostas aos gestores que excederem o limite prudencial de gastos com pessoal, principalmente quanto à impossibilidade de criação de cargo, emprego ou função e de dar provimento em cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, o Pleno do Tribunal de Contas respondeu que é possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança, desde que seja para a realização de atividades finalísticas dessas áreas e que não haja aumento de gastos com pessoal. O conselheiro relator Humberto Bosaipo ressaltou que é ilegal a contratação temporária de pessoal para substituir servidores em gozo de licença prêmio, a reposição de servidores exonerados, demitidos ou dispensados em áreas outras que não as de educação, saúde e segurança, e a nomeação de servidor comissionado quando o Poder/órgão ultrapassar 95% do limite de gastos com pessoal, ainda que sob o argumento de que haveria aumento da arrecadação com esta admissão, por afronta ao inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF.

*“A simples criação de cargo, emprego e função, por si só, não acarreta aumento de gastos com pessoal, mas sim o seu provimento.”*

Cons. Humberto Bosaipo

## Resolução de Consulta nº 50/2010

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 5.652-9/2010.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, inciso 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, inciso XI, 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, com exceção do item 1 em que o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima votou acompanhando o Parecer do Ministério Público, e de acordo, em parte, com o Parecer nº 3.352/2010 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, acompanhando o voto do Relator, responder ao consulente que:

**1.** é possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer título para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança, desde que seja para a realização de atividades finalísticas dessas áreas e que não haja aumento de gastos com pessoal, sob pena de ferir-se o princípio da eficiência, consagrado constitucionalmente;

**2.** é ilegal a contratação temporária de pessoal para substituir servidores em gozo de licença prêmio quando o Poder/órgão supera os 95% do limite de gastos com pessoal, uma vez que tais direitos só devem ser concedidos observando-se o interesse público, a conveniência e a oportunidade;

**3.** é ilegal a reposição de servidores exonerados, demitidos ou dispensados em áreas outras que não as de educação, saúde e segurança, inclusive em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público, caso o Poder ou órgão estiver no limite prudencial de gastos com pessoal;

**4.** é ilegal a nomeação de servidor comissionado quando o Poder/órgão ultrapassar 95% do limite de gastos com pessoal, ainda que sob o argumento de que haveria aumento da arrecadação com esta admissão, por afronta ao inciso IV do parágrafo único do artigo 22 da LRF; e

**5.** a simples criação de cargo, emprego e função, por si só, não acarreta aumento de gastos com pessoal, mas sim o seu provimento. Estas medidas tomadas em conjunto estão compreendidas nas vedações previstas no parágrafo único do artigo 22 da LRF.

Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos, conforme a Instrução Normativa nº 001/2000 deste Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros José Carlos Novelli, Waldir Júlio Teis e Campos Neto.

Participou, ainda, do julgamento, o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima, em substituição ao Conselheiro Antonio Joaquim,

conforme o artigo 104, inciso I, da Resolução nº 14/2007, que se posicionou apenas em relação ao item 1, de acordo com o Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Presente, representando o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Procurador Chefe Gustavo Coelho Deschamps.

**Publique-se.**

## Relatório

Processo digital de Consulta, protocolizado em 29/03/2010 pela Prefeitura Municipal de Sinop, versando da aplicação das vedações impostas aos gestores que excederem o limite prudencial de gastos com pessoal, principalmente quanto à impossibilidade de criação de cargo, emprego ou função (prevista no inciso II do art. 22 da LRF) e de dar provimento em cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, nos moldes previstos no inciso IV do art. 22 da LRF.

Encaminhado o feito à Consultoria Técnica, foi constatado que a consulta cumpriu com os requisitos de admissibilidade, conforme o art. 48 da

Lei Complementar nº 269/2007 c/c o art. 232 da Resolução nº 14/2007 e, ao final, lavrou-se o Parecer nº 052/2010, onde tece considerações e, ao final, propõe ementa.

O Ministério Público de Contas prolatou o Parecer nº 3.352/2010, da lavra do Procurador de Contas Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, onde manifestou pelo conhecimento e consolidação de verbete, discordando em parte do Parecer da Consultoria Técnica quanto a ser possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer título para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança.

**É o breve relatório.**

## Parecer da Consultoria Técnica nº 052/2010

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Juarez Costa, Prefeito Municipal de Sinop, às fls. 02 a 05-TC, referente ao entendimento deste Tribunal acerca da aplicação das vedações impostas aos gestores que excederem o limite prudencial de gastos com pessoal, principalmente quanto à impossibilidade de criação de cargo, emprego ou função (prevista no inciso II do art. 22 da LRF) e de dar provimento em cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, nos moldes previstos no inciso IV do art. 22 da LRF.

Não foram juntados documentos complementares aos autos.

**É o relatório.**

### 1. Requisitos de Admissibilidade

A consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva dos quesitos, além de versar sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade prescritos no art. 48 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica) c/c o art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno).

### 2. Mérito

A dúvida versa, em suma, sobre a contenção

de gastos com pessoal e as vedações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal aos gestores que excederem o limite prudencial de gastos com pessoal, principalmente quanto à impossibilidade de criação de cargo, emprego ou função (prevista no inciso II do art. 22 da LRF) e de dar provimento em cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, nos moldes previstos no inciso IV da LRF.

Registra-se que não há decisão em processo de consulta desta Corte de Contas sobre a questão em tela. No entanto, há algumas decisões que abordam indiretamente o assunto.

**Acórdão nº 727/2005 (DOE, 09/06/2005). Despesa. 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 deverá 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.

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2009. Despesa. Limite. Despesa com pessoal. Superação do limite prudencial. Medidas.**

É prudente o gestor adotar as medidas previstas no art. 169, §§ 3º e 4º da CF, caso haja superação do limite prudencial com gastos de pessoal, mas ainda não alcançado o limite máximo definido no art. 20, da LRF, devendo-se buscar a efetivação da arrecadação das receitas próprias visando ao ajuste da despesa total com pessoal.

Inicialmente, deve-se destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal veio regulamentar dispositivo constitucional, que delegou à lei complementar a edição de normas sobre finanças públicas e o estabelecimento dos limites para a realização das despesas com pessoal, conforme inteligência do art. 163, inciso I, e do *caput* do art. 169 da Constituição Federal.

Nesse sentido a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispõe, em seus artigos 18 a 23,

sobre a definição, limites e controle das despesas com pessoal.

Pelos dispositivos citados, percebe-se que o legislador dedicou especial atenção a esse tipo de despesa, uma vez que o descontrole dos gastos com pessoal, além gerar o desequilíbrio fiscal, inviabiliza a ação estatal, causando impactos negativos nos investimentos públicos básicos (saúde, educação, segurança, infraestrutura), nos meios de produção, na renda dos indivíduos e na capacidade de as empresas aumentarem a oferta de empregos<sup>1</sup>.

Ademais, o inchaço no setor público revela a existência de um modelo burocrático e ineficiente de gestão, que deve ser evitado com veemência pelos gestores públicos. Maior cautela e controle devem ter os gestores públicos nos momentos de crise econômica, vez que causam impactos significativos na arrecadação do município e, como consequência, nos limites de gastos do Poder/órgão.

No que tange aos gastos com pessoal, deve-se destacar que são três previstos pela LRF:

- a) o limite máximo, variável de acordo com o ente e/ou Poder ou órgão (art. 19 e 20 c/c o art. 23);
- b) o limite prudencial, que corresponde a 95% do limite (art. 19 e 20 c/c o art. 22, parágrafo único); e o limite pré-prudencial ou de alerta, que corresponde a 90% do limite máximo (art. 19 e 20 c/c o art. 59, § 1º, II)<sup>2</sup>.

Para a observância destes limites, deve o gestor público acompanhar, de forma sistemática, as despesas com pessoal, a fim de possibilitar a prevenção dos riscos e a correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas que porventura ocorram.

É necessário destacar que o limite prudencial, ou seja, a superação de 95% do limite de gastos com pessoal, é situação que exige do gestor público providências no sentido de avaliar o quadro de pessoal existente e considerar possíveis mudanças administrativas, a fim de retornar os gastos com pessoal a patamares mais seguros, sob o ponto de vista fiscal.

### 3. Abordagem dos questionamentos

Feitas estas considerações, volta-se ao objeto da

1 DELGADO, José Augusto Delgado. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Tribunais de Contas*. In: Revista Interesse Público, São Paulo, n. 7, ex. 1, p. 11-43, 2000.

2 ROCHA, Valdir de Oliveira. *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 201.

consulta, destacando-se que os questionamentos serão respondidos em bloco, conforme a correlação das matérias. Segue o dispositivo legal que serviu de fundamento para formulação das indagações pelo consulente:

**Art. 22.** A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada no 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 que houver incorrido no excesso:

[...] **II.** criação de cargo, emprego ou função;

[...] **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;

**3.1. Possibilidade de reposição de pessoal exonerado, demitido ou dispensado, inclusive em função do término de contratos temporários nas áreas de saúde, educação e segurança e possibilidade de contratação temporária para reposição de servidor em gozo de licença prêmio.**

O primeiro ponto a ser enfrentado refere-se à possibilidade de reposição de pessoal que não seja por aposentadoria ou falecimento de servidores públicos, mas por exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de educação, saúde e segurança.

Seguindo a interpretação puramente literal do dispositivo, ou seja, atendo-se somente aos termos utilizados pelo legislador, tem-se que somente nos casos previstos expressamente na lei poderão ser repostos, caso o Poder ou órgão esteja no limite prudencial.

Dessa forma, somente nos casos de aposentadoria ou falecimento seria possível falar-se em provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite.

Ocorre que a interpretação literal ou gramatical, como também é conhecida, não pode ser o único mecanismo utilizado pelo intérprete para precisar o conteúdo e o alcance de normas jurídicas. Isto porque, no dizer de Maria Helena Diniz (1994, p. 141),

A clareza de um texto legal é coisa relativa. Uma mesma disposição pode ser clara em sua aplicação aos casos mais imediatos e pode ser duvidosa quando se a aplica a outras relações que nela possam se enquadrar e às quais não se refere diretamente, e

a outras questões que, na prática, em sua atuação, podem sempre surgir. Uma disposição poderá parecer clara a quem a examinar superficialmente, ao passo que se revelará tal a quem a considerar nos seus fins, nos seus precedentes históricos, nas suas conexões com todos os elementos sociais que agem sobre a vida do direito na sua aplicação a relações que, como produto de novas exigências e condições, não poderiam ser consideradas, ao tempo da formação da lei, na sua conexão com o sistema geral do direito positivo vigente.

Levando-se em consideração que o ordenamento jurídico deve ser analisado como um todo, ou seja, observando todos os dispositivos pertinentes ao mesmo objeto, além de buscar a intenção do legislador, tem-se que o escopo deste artigo é evitar o aumento de gastos com pessoal. Assim, qualquer conduta que acarrete aumento dessa despesa infringirá o art. 22, parágrafo único, da LRF.

Este é o entendimento de Caetano et al<sup>3</sup>:

Verifica-se que essas restrições, impostas quando o Município atinge patamar de 95% do limite legal, têm todas o *caráter de contenção*. O objetivo não é impor a diminuição de despesas, mas se tem o claro propósito de apenas evitar seu crescimento, diferentemente do que se verá com as vedações do art. 23. Assim, quando a lei impõe a vedação para contratação de horas extras (parágrafo único, V), por óbvio está impedindo a contratação além daquelas já regularmente prestadas e já ajustadas, exatamente para obstar o crescimento da despesa total com pessoal, de modo que não há impeditivo a se prosseguir com a execução dessas atividades no patamar anterior já contratado [grifo nosso].

Segue esta mesma linha Figueiredo et al<sup>4</sup>:

O inciso IV ressalva a vedação ao provimento de cargo público mediante reposição de servidores por motivo de aposentadoria e falecimento, nas áreas de educação, saúde e segurança. O rigorosismo da lei decerto trará problemas para a Administração. Suponhamos o caso de uma escola pública onde uma quantidade muito grande de professores venha a

3 CAETANO, Walter Penninck et al. *O município e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Mageart, 2000. p. 69.

4 FIGUEIREDO, Carlos Maurício et al. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 162.

pedir exoneração. Pela regra do artigo, não poderia dar-se a reposição. Tal regra é absurda. No entanto, se harmonizarmos o dispositivo com o artigo 205 da CF, decerto, com base no interesse público, na interpretação sistêmica e no princípio da razoabilidade, seríamos obrigados a aceitar essa reposição.

Destarte, desde que não haja aumento de gastos com pessoal, entende-se que é possível o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança, não sendo taxativas as hipóteses de reposição previstas no dispositivo em estudo.

No entanto, deve-se ressaltar que somente é possível admitir tal interpretação para aquelas atividades finalísticas, prestadas para o oferecimento dos serviços de educação, saúde e segurança, uma vez que não faria sentido permitir-se a substituição para atividades meio, puramente administrativas, não relacionadas diretamente com a consecução daquelas atividades. Permitir o inverso seria afrontar o princípio da eficiência e permitir o descontrole das contas públicas.

Esta mesma linha interpretativa pode ser utilizada para a reposição de pessoal em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público, uma vez que a própria Constituição Federal admite a contratação temporária para atender excepcional interesse público (art. 37, inciso X).

Este foi entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, conforme se infere do Parecer nº 13/2004, abaixo:

[...] diante da inexistência de aumento da despesa com pessoal, o dispositivo legal em comento não impede que a Administração admita servidores nas áreas de educação, saúde e segurança para repor vagas decorrentes de exoneração, demissão ou dispensa resultante do término de contratos temporários por excepcional interesse público, mesmo que atingido o 'limite prudencial', nas áreas de educação, saúde e segurança [grifo nosso].

Quanto ao questionamento sobre a contratação temporária para fazer frente a direito de servidores gozarem licença prêmio, entende-se que tal medida é inconstitucional, uma vez que a Administração Pública só deve conceder tais direitos observando o interesse público e de acordo com a conveniência e a oportunidade, devendo, portanto, primar pela permanência dos servidores no quadro, principalmente

quando se está diante de uma situação fiscal de risco.

Conclusão: É possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer título para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança, desde que não haja aumento de gastos com pessoal e desde que seja para a realização de atividades finalísticas dessas áreas, sob pena de ferir-se o princípio da eficiência, consagrado constitucionalmente.

Por outro lado, não é legal a contratação temporária para a reposição de servidor em gozo de licença prêmio, uma vez que a Administração Pública não deve conceder tais direitos diante de situação fiscal de risco, sob pena de ferir o interesse público.

### **3.2. Possibilidade de reposição de pessoal, inclusive em função de término de contratos temporários, em áreas outras que não educação, saúde e segurança.**

Outro ponto que merece análise é se seria possível admitir a reposição de pessoal, desde que não acarrete aumento de gastos com pessoal, em outras áreas que não educação, saúde e segurança, inclusive em função de término de contratos temporários.

Entende-se que, neste caso, o legislador foi taxativo ao dispor sobre as áreas em que seria possível substituir os servidores públicos, por tratar-se de serviços essenciais à população. Neste sentido, oportuna lição de Maria Sylvania Zanella Di Pietro<sup>5</sup>:

A exceção é plenamente justificável, por se tratar de serviços essenciais, que constituem dever do Estado, imposto pela própria Constituição (arts. 144, 196 e 205). O dispositivo ficaria mais completo se previsse também a reposição, nessas áreas, em outros casos de vacância, como os que decorrem de exoneração, dispensa ou demissão do servidor.

Apesar de a Constituição Federal elencar outros direitos que reclamam a atuação estatal para sua consecução, deve o gestor utilizar-se dos servidores já existentes nos quadros administrativos para cumprir o que determina a Carta Maior. Isto porque a atuação da Administração Pública ocorre nas áreas de saneamento, meio ambiente, cultura, lazer, assistência social, dentre outras previstas na Constituição Federal, e é impossível o atendimen-

5 PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

to destas necessidades em sua totalidade diante da escassez de recursos públicos, sobretudo em épocas de crise econômica.

Caso a prestação destes serviços demande a reposição de servidores ou a criação de cargos, deverá o gestor diminuir os gastos com pessoal a ponto de reduzir até o máximo de 95% do limite fixado na lei, sob pena de ferir-se o equilíbrio fiscal e o princípio da eficiência, também alçados em nível constitucional.

Seguindo-se este entendimento, considera-se ilegal a reposição de servidores exonerados, demitidos ou dispensados em áreas outras que não as de educação, saúde e segurança em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público, desde que o Poder ou órgão ainda esteja no limite prudencial de gastos com pessoal.

### 3.3. Possibilidade de nomear servidor comissionado cuja função poderá aumentar arrecadação.

Entende-se que Poderes e/ou órgãos que ultrapassaram os 95% do limite de gastos com pessoal devem, de forma urgente e eficaz, reorganizar a sua estrutura administrativa de forma a obter a eficiência dos serviços, com menor custo possível.

Portanto, o aumento de arrecadação deve ser conseguido com os esforços dos servidores que já fazem parte da Administração Pública, sendo ilegal a nomeação de servidor fora das exceções já comentadas, até porque a nomeação de um servidor não é garantia de aumento da arrecadação, assim como não parece juridicamente aceito um servidor comissionado exercer atividade de arrecadação, que guarda relação com atividade permanente e carece de cargo efetivo. É o que se depreende da leitura do art. 37, XXII, (de que lei?) abaixo transcrito:

**Art. 37.** [...]

**XXII.** as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio [grifo nosso].

Sob este aspecto, oportuna é a lição de Fortini<sup>6</sup>.

A vitalidade da função pública está na qualidade das pessoas que a exercem, não no seu número ascendente e descontrolado.

Infere-se, pois, que não é legal a nomeação de servidor público fora das hipóteses do parágrafo único do art. 22 da LRF, ainda que sob o argumento de que tal nomeação aumentaria a arrecadação municipal.

### 3.4. Possibilidade de nomeações e criação de cargos para a área da educação face ao aumento da demanda e inclusão do município em programa federal.

Este ponto versa sobre a vedação imposta ao gestor tanto em criar cargo, emprego e função quanto a de dar provimento, ressalvadas as reposições permitidas pela lei, conforme já abordado nos itens anteriores.

Frise-se que, de acordo com o exposto neste Parecer, é possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer título para substituição de pessoal decorrente de aposentadoria, falecimento, bem como nos casos de vacância decorrentes de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança, desde que seja para a realização de atividades finalísticas dessas áreas e que não haja aumento de gastos com pessoal. Nesses termos, é possível a reposição de pessoal, mas não é possível o acréscimo de servidores nos quadros da Administração Pública.

A criação de cargos, empregos e funções, por si só, não acarreta o aumento de gastos com pessoal, mas tão-somente a nomeação de servidores para o preenchimento destes. Esta é a interpretação dada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (ibid., p. 168): “A segunda proibição é a que diz respeito à criação de cargo, emprego ou função. A vedação também é inócua, uma vez que a simples criação do cargo, emprego ou função não implica aumento de despesa e sim o respectivo ato de provimento”.

Contudo, o provimento, admissão e contratação de pessoal são medidas vedadas por aqueles Poder/órgão que exceder a 95% do limite de gastos com pessoal. Isto porque, como já foi dito, as vedações previstas no parágrafo único do art. 22 são medidas de contenção do aumento de gastos com pessoal e têm como objetivo evitar a superação dos limites definidos na LRF. O seu descumprimento dá ensejo a severas restrições e imposições previstas na Constituição Federal e na própria Lei de Responsabilidade Fiscal. Na lição de Figueiredo (op. cit., p. 161-162):

É uma espécie de sinal de advertência para quando

<sup>6</sup> FORTINI, Cristiana. *Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.



o ente, órgão ou Poder estiver muito próximo do limite global. O atingimento desse limite prudencial não deve representar uma surpresa, pois a própria LRF (art. 59, §1º, II) determina aos Tribunais de Contas ‘alertar’ os entes quando o comprometimento com despesas com pessoal ultrapassar 90% do limite.

A melhor medida a ser tomada pelo gestor é avaliar a estrutura administrativa de pessoal do Poder/órgão a fim de concluir qual a melhor saída para o atendimento do interesse público. O que a Lei de Responsabilidade Fiscal não permite é o aumento de gastos com pessoal.

Portanto, compete ao gestor avaliar se é necessário realizar cortes e como estes devem ser feitos, a fim de permitir a contratação de pessoal para atender o aumento da demanda na área da educação, por exemplo.

### **3.5. Critério para definição das exonerações, demissões e dispensas**

Neste ponto, indaga o consulente sobre o “critério para definição das exonerações, emissões ou dispensas que admitem reposição, se temporal – e, neste caso, qual o período a ser considerado – ou de necessidade”.

Não restou bem clara a indagação formulada pelo consulente e, portanto, deixa-se de responder a este item, conforme prevê o art. 232, inciso III, do Regimento Interno, que transcrevemos:

**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, os seguintes requisitos:

[...] **III.** conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares.

### **4. Conclusão**

Como não há decisão em processo de consulta neste Tribunal que trate sobre estes temas específicos, sugere-se, ao julgar o presente processo e comungando este Egrégio Tribunal Pleno do entendimento delineado neste Parecer, que seja publicada a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_/2010. Despesa. Limite. Despesa com pessoal. Limite prudencial. Interpretação das vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF.**

**1.** É possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer título para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança, desde que seja para a realização de atividades finalísticas dessas áreas e que não haja aumento de gastos com pessoal, sob pena de ferir-se o princípio da eficiência, consagrado constitucionalmente;

**2.** É ilegal a contratação temporária de pessoal para substituir servidores em gozo de licença prêmio quando o Poder/órgão supera os 95% do limite de gastos com pessoal, uma vez que tais direitos só devem ser concedidos observando-se o interesse público, a conveniência e a oportunidade;

**3.** É ilegal a reposição de servidores exonerados, demitidos ou dispensados em áreas outras que não as de educação, saúde e segurança, inclusive em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público, caso o Poder ou órgão estiver no limite prudencial de gastos com pessoal;

**4.** É ilegal a nomeação de servidor comissionado quando o Poder/órgão ultrapassar 95% do limite de gastos com pessoal, ainda que sob o argumento de que haveria aumento da arrecadação com esta admissão, por afronta ao inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF;

**5.** A simples criação de cargo, emprego e função, por si só, não acarreta aumento de gastos com pessoal, mas sim seu provimento. Estas medidas tomadas em conjunto estão compreendidas nas vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF.

Posto isso, submete-se à apreciação do Conselheiro Relator para decisão quanto à admissibilidade e eventual instrução complementar, sendo encaminhado, na sequência, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação (art. 236 do RITC-MT).

Cuiabá-MT, 28 de abril de 2010.

**Bruna Henriques de Jesus Zimmer**

*Consultora de Estudos e Normas*

**Ronaldo Ribeiro de Oliveira**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

**Parecer do Ministério Público de Contas nº 3.352/2010**

Trata o presente processo de consulta formulada pelo Senhor Juarez Costa, Prefeito Municipal de Sinop, referente ao entendimento deste Tribunal acerca da aplicação das vedações impostas aos gestores que excederem o limite prudencial de gastos com pessoal, principalmente quanto à impossibilidade de criação de cargo, emprego ou função e de dar provimento em cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, nos moldes previstos no inciso IV do art. 22 da LRF.

A Consultoria Técnica desta Corte informou os autos com base na legislação específica e também na doutrina pátria, apontando o seguinte entendimento:

É possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer título para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança, desde que não haja aumento de gastos com pessoal e desde que seja para a realização de atividades finalísticas dessas áreas, sob pena de ferir-se o princípio da eficiência consagrado constitucionalmente...

Por outro lado, não é legal a contratação temporária para a reposição de servidor em gozo de licença prêmio, uma vez que a Administração Pública não deve conceder tais direitos diante de situação fiscal de risco, sob pena de ferir o interesse público.

[...] considera-se ilegal a reposição de servidores exonerados, demitidos ou dispensados em áreas outras que não as de educação, saúde e segurança, em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público, desde que o Poder ou órgão ainda esteja no limite prudencial de gastos com pessoal.

[...] é possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer título para substituição de pessoal decorrente de aposentadoria, falecimento, bem como nos casos de vacância decorrentes de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança, desde que seja para a realização de atividades finalísticas dessas áreas e que não haja aumento de gastos com pessoal. Nesses termos, é possível a reposição de pessoal, mas não é possível o acréscimo de servidores nos quadros da Administração Pública.

Por fim, sugeriu a consolidação do seguinte verbete:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2010. Limite. Despesa com pessoal. Limite prudencial. Interpretação das vedações previstas no parágrafo único do art. 2 da LRF.**

**1.** É possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer título para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança, desde que seja para a realização de atividades finalísticas dessas áreas e que não haja aumento de gastos com pessoal, sob pena de ferir-se o princípio da eficiência consagrado constitucionalmente;

**2.** É ilegal a contratação temporária de pessoal para substituir servidores em gozo de licença prêmio quando o Poder/órgão supera os 95% do limite de gastos com pessoal, uma vez que tais direitos só devem ser concedidos observando-se o interesse público, a conveniência e a oportunidade;

**3.** É ilegal a reposição de servidores exonerados, demitidos ou dispensados em áreas outras que não as de educação, saúde e segurança, inclusive em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público, caso o Poder ou órgão estiver no limite prudencial de gastos com pessoal;

**4.** É ilegal a nomeação de servidor comissionado quando o Poder/órgão ultrapassar 95% do limite de gastos com pessoal, ainda que sob o argumento de que haveria aumento da arrecadação com esta admissão, por afronta ao inciso IV, do parágrafo único do art. 22 da LRF;

A simples criação de cargo, emprego e função, por si só, não acarreta aumento de gastos com pessoal, mas sim o seu provimento. Estas medidas tomadas em conjunto estão compreendidas nas vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF.

Vieram os autos com vista.

**É o sucinto relatório.**

A presente consulta atende aos requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno dessa Corte, devendo ser conhecida.

No mérito, ressalvamos o entendimento do parecer técnico, porém dele discordamos em parte, quanto a ser possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer

título para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança.

Discordamos dessa conclusão na medida em que o gestor público quando contrata excepcionalmente para preenchimento dos cargos de médico e professor ou até mesmo de vigilância o faz de forma temporária apenas, dentro do prazo estabelecido pela Lei Municipal ou ainda em conformidade com a Lei n 8.745/93, e não pode pois, prorrogar essa contratação além do prazo estabelecido, ainda mais quando se encontrar já no limite de despesa com pessoal, a teor do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E, se chegarmos à conclusão de que algum fato imprevisível ou imprevisível possa ocorrer, se o gestor quiser levá-lo em consideração para contratação, deverá justificar tal intento, quando excepcionalmente a própria lei autoriza esse tipo de contratação emergente desde que o fato ocorra. Porém, não se pode utilizar essa situação excepcional e imprevisível como justificativa plausível para contratar anteriormente, antes que o imprevisível ocorra, apenas levando em conta que essa excepcionalidade poderá eventualmente advir. Ora, se no caso proposto pela consultoria técnica, se uma grande quantidade de professores vier a pedir exoneração, após tal ocorrência, nascerá aqui o fato gerador para contratar-se excepcionalmente e aí sim, o gestor poderá utilizar-se das exceções da Lei n 8.745/93 ou da Lei Municipal pertinente.

Mas a priori não podemos considerar todos os fatos imprevisíveis e extraordinários como aptos a autorizar a contratação excepcional no caso de demissão de um professor ou um médico, na medida quem o ordinário é que se presume que ocorra, ademais, para sua administração e na gestão de pessoal deve o prefeito municipal se cercar de planejamento para gestão das atividades normais e ordinárias.

O contrato excepcional não pode prorrogar-se além do tempo estabelecido na lei para sua contratação e ao assinar tal instrumento o gestor já deve ter tal premissa em mente e providenciar o quanto antes o ingresso regular de mão de obra através de concurso público para que esse cargo seja definitivamente preenchido nas áreas atávicas de saúde e educação.

Agora, se de forma inesperada, algum fato extraordinário ocorrer, o gestor poderá se utilizar da Lei Municipal para socorrer-se a teor do que determina o artigo 37, inciso IX da Constituição Federal conforme as situações simétricas existentes na Lei 8745/93.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pela consolidação do seguinte veredicto:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2010. Limite. Despesa com pessoal. Limite prudencial. Interpretação das vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF.**

**1.** É possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal apenas para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança, desde que essa contratação sirva para preencher o tempo final do contrato entabulado com o exonerado, demitido ou dispensado e mesmo assim apenas para cumprir o tempo remanescente da contratação e não para inaugurar outro termo contratual conforme dispuser a Lei Municipal, não podendo ocorrer aumento de gastos com pessoal, sob pena de ferir-se o princípio do concurso público e da eficiência, ambos consagrados constitucionalmente;

**2.** É ilegal a contratação temporária de pessoal para substituir servidores em gozo de licença prêmio quando o Poder/órgão supera os 95% do limite de gastos com pessoal, uma vez que tais direitos só devem ser concedidos observando-se o interesse público, a conveniência e oportunidade;

**3.** É ilegal a reposição de servidores exonerados, demitidos ou dispensados em áreas outras que não as de educação, saúde e segurança, inclusive em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público, caso o Poder ou órgão estiver no limite prudencial de gastos com pessoal;

**4.** É ilegal a nomeação de servidor comissionado quando o Poder/órgão ultrapassar 95% do limite de gastos com pessoal, ainda que sob o argumento de que haveria aumento da arrecadação com esta admissão, por afronta ao inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF;

A simples criação de cargo, emprego e função, por si só, não acarreta aumento de gastos com pessoal, mas sim o seu provimento. Estas medidas tomadas em conjunto estão compreendidas nas vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF [grifos nossos].

**É o Parecer.**

Cuiabá, 11 de maio de 2010.

**Getúlio Velasco Moreira Filho**

*Procurador do Ministério Público de Contas*

## Razões do Voto

### Fundamentação do Voto

Egrégio Tribunal Pleno:

Em análise aos autos, verifico que os requisitos de admissibilidade foram preenchidos em sua totalidade, em consonância aos ditames legais e regimentais, previstos no art. 48 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica) e art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno).

No mérito, acato o Parecer nº 052/2010 da Consultoria Técnica, e dirijo em parte do Parecer Ministerial nº 3.352/2010 do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador de Contas Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho e **voto** preliminarmente em conhecer a presente consulta, para, em seu mérito, responder ao consulente nos termos da íntegra do Parecer da Consultoria Técnica.

**Voto**, ainda, pela atualização da Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos que se segue:

Resolução de Consulta nº \_\_\_/2010. Despesa. Limite. Despesa com pessoal. Limite prudencial. Interpretação das vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF.

1. É possível o provimento de cargo público, admissão e contratação de pessoal a qualquer título para substituição de pessoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa, nas áreas de saúde, educação e segurança, desde que seja para a realização de atividades finalísticas dessas áreas e que não haja aumen-

to de gastos com pessoal, sob pena de ferir-se o princípio da eficiência, consagrado constitucionalmente;

2. É ilegal a contratação temporária de pessoal para substituir servidores em gozo de licença prêmio quando o Poder/órgão supera os 95% do limite de gastos com pessoal, uma vez que tais direitos só devem ser concedidos observando-se o interesse público, a conveniência e a oportunidade;

3. É ilegal a reposição de servidores exonerados, demitidos ou dispensados em áreas outras que não as de educação, saúde e segurança, inclusive em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público, caso o Poder ou órgão estiver no limite prudencial de gastos com pessoal;

4. É ilegal a nomeação de servidor comissionado quando o Poder/órgão ultrapassar 95% do limite de gastos com pessoal, ainda que sob o argumento de que haveria aumento da arrecadação com esta admissão, por afronta ao inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF;

A simples criação de cargo, emprego e função, por si só, não acarreta aumento de gastos com pessoal, mas sim o seu provimento. Estas medidas tomadas em conjunto estão compreendidas nas vedações previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF.

Gabinete do Conselheiro, em 8 de junho de 2010.

**Humberto Bosaipo**

*Conselheiro Relator*

# Receita de tarifa de água e esgoto não compõe base de cálculo de duodécimo

As receitas provenientes da prestação de serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário por Autarquia Pública se enquadram como uma espécie tributária e, se integradas à receita tributária, podem ser base de cálculo para o repasse de recursos financeiros (duodécimo) às Câmaras Municipais? A pergunta foi encaminhada pela Câmara Municipal de Várzea Grande e relatada pelo conselheiro Waldir Júlio Teis. Em seu voto, o conselheiro lembra que a receita proveniente de serviços de fornecimento de água e esgoto não tem natureza tributária, uma vez que tais serviços se caracterizam pela facultatividade e a sua retribuição configura tarifa, classificada como receita de serviços, portanto não compõe a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, por não ser classificada como receita tributária, mas de serviços.

*“A natureza jurídica da prestação de serviços de fornecimento de água realizada por concessionária de serviço público é tarifa, não tendo, portanto, o caráter tributário.”*



Cons. Waldir Teis

## Resolução de Consulta nº 40/2010

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, inciso 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, inciso XI, 81, inciso 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 acolhendo o Parecer nº 1.068/2010 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, responder ao consulente que:

1. receita proveniente de serviços de fornecimento de água e esgoto não tem natureza tributária, uma vez que tais serviços se caracterizam pela facultatividade e não pela compulsoriedade, logo a sua retribuição configura tarifa, classificada como receita de serviços;
2. a receita proveniente do serviço de fornecimento de água e esgoto não compõe a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, por não ser classificada como receita tributária, mas de serviço. Encaminhem-se, virtualmente, ao consulente os documentos deste processo (Parecer da Consultoria Técnica, Relatório, Voto do Relator e Resolução de Consulta), via *e-mail*: <lorineide\_inhan@hotmail.com>. Após as anotações de praxe, arqui-

vem-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 001/2000 deste Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros Antonio Joaquim, Humberto Bosaipo e Campos Neto.

Participaram, ainda, do julgamento o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Carlos Pereira, em substituição ao Conselheiro José Carlos Novelli, e o Auditor Substituto de Conselheiro Isaías Lopes da Cunha, em substituição ao Conselheiro Alencar Soares, conforme o artigo 104, inciso I, da Resolução nº 14/2007.

Presente, representando o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Procurador Chefe, Gustavo Coelho Deschamps.

**Publique-se.**

## Relatório

Mediante ofício s/nº da Câmara Municipal de Várzea Grande, encaminhou a este Tribunal consulta formulada pelo Sr. Wanderley Cerqueira, vereador presidente, na qual solicita a este Tribunal de Contas Parecer Técnico jurídico, nos seguintes termos:

1. As receitas provenientes da prestação de serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário por Autarquia Pública, no entendimento deste Egrégio Tribunal de Contas, se enquadra como uma espécie tributária?
2. Sendo espécie tributária, e tendo em vista que a natureza jurídica do tributo é definida pelo seu fato gerador, sendo irrelevante sua destinação, a mesma integra a receita tributária definida no art. 29-A da Constituição Federal, base de cálculo para repasse de recursos financeiros (duodécimo) às Câmaras Municipais?

A Consultoria Técnica, no Parecer nº 04/2010, informa que os requisitos de admissibilidade foram preenchidos em sua totalidade, pois se trata de caso em tese, nos termos do disposto pelo art. 48 da Lei Complementar nº 269/2007.

Por sua vez, a Consultoria Técnica, ao analisar a presente Consulta, alicerçando seu Parecer, sugere o seguinte verbete:

### **Resolução de Consulta nº \_\_\_/2010. Receita. Serviço de Fornecimento de Água e Esgoto. Natureza Jurídica de Preço Público. Receita de Serviço.**

A receita proveniente de serviços de fornecimento de água e esgoto não tem natureza tributária, uma vez que tais serviços se caracterizam pela facultatividade e não pela compulsoriedade, logo a sua retribuição configura preço público, classificado como receita de serviços.

### **Despesa. Limite. Poder Legislativo Municipal. Gasto Total. Base de Cálculo. Não-inclusão da receita proveniente de fornecimento de água e esgoto.**

A receita proveniente do serviço de fornecimento de água e esgoto não compõe a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, por não ser classificada como receita tributária, mas de serviço.

Os autos foram remetidos ao representante do Ministério Público de Contas, Excelentíssimo Procurador de Contas Dr. William de Almeida Brito Júnior, que emitiu o Parecer nº 1.068/2010, e opinou pelo acolhimento do Parecer da Consultoria Técnica, recomendando-se a remessa de cópia do processo ao consulente.

### **É o relatório.**

## Parecer da Consultoria Técnica nº 04/2010

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Vereador Wanderley Cerqueira, Presidente da Câmara Municipal de Várzea Grande-MT, de fls. 02 a 04-TC, sobre a natureza jurídica das receitas provenientes da prestação de serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário por Autarquia Pública, e se a mesma integra a base de cálculo para repasses de recursos financeiros às Câmaras Municipais, nos seguintes termos:

1. As receitas provenientes da prestação de serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário por Autarquia Pública, no entendimento deste Egrégio Tribunal de Contas, se enquadra como uma espécie tributária?

2. Sendo espécie tributária, e tendo em vista que a natureza jurídica do tributo é definida pelo seu fato gerador, sendo irrelevante sua destinação, a mesma integra a receita tributária definida no art. 29-A da Constituição Federal, base de cálculo para repasse de recursos financeiros (duodécimo) às Câmaras Municipais?

Não foram juntados documentos complementares.

### **É o breve relatório.**

A consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva dos quesitos, e versa sobre matéria de competência

desta Corte de Contas, logo foram preenchidos os requisitos de admissibilidade dos processos de consultas prescritos no art. 48 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica) c/c o art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno).

Observa-se que o Tribunal de Contas já se manifestou sobre a matéria em apreço em processos de consulta, cujas decisões possuem força normativa, conforme consta dos Acórdãos nºs 868/2003, 901/2003, 903/2003, 942/2003 e 2.107/2005.

Transcrevem-se, abaixo, as últimas decisões plenárias em processo de consulta que confirmaram os entendimentos anteriores:

**Acórdão nº 942/2003. Processo nº 50.047-0/2001.**

Acordam os senhores conselheiros do Tribunal de Contas, à unanimidade, acompanhando o voto do conselheiro relator e de acordo com o Parecer nº 2.582/2003, da Procuradoria de Justiça, em tomar conhecimento da Consulta e encaminhar à consulente fotocópia das informações, de fls. 08 e 10-TC, da Inspeção Seccional de Fiscalização da Receita e Despesa da Administração Municipal, desta Corte de Contas, que respondem com clareza às indagações formuladas pela interessada; bem como encaminhar fotocópias dos Acórdãos nºs 1.771/2001, 1.773/2001 e 1.781/2001, nos termos do artigo 219, § 3º, da Resolução nº 02/2002 – Regimento Interno do Tribunal de Contas. [...]

**b) “O Município de Rondonópolis, no ano passado, criou uma Autarquia para realizar os trabalhos de fornecimento de água e captação de esgoto, através de cobrança de tarifa. Ela deverá ou não englobar o cálculo para o repasse de total da despesa do Poder Legislativo?” A receita proveniente da cobrança de tarifa sobre fornecimento de água, que é arrecadada pelo Município, é classificada como ‘Receitas de Serviços’, não sendo receita tributária. Portanto, esta não deve ser considerada na base de cálculo para o repasse financeiro ao Poder Legislativo. [...]**

**Acórdão nº 2.107/2005. Processo nº 19.232-5/2005.**

Acordam os senhores conselheiros do Tribunal de Contas, por unanimidade, acompanhando o voto do conselheiro relator e de acordo com o Parecer nº 4.667/2005, da Procuradoria de Justiça, em informar ao consulente que não integram a base de cálculo do repasse do duodécimo ao Poder Legislativo, nem a CFEM – Compensação Financeira de Extração Mineral, nem as receitas oriundas do fornecimento de água mineral municipal, uma vez que a primeira trata de receita patrimonial e a segunda trata de receita de serviços, ambas não incluídas no artigo 29-A da Constituição Federal. Encaminhe-

-se ao consulente fotocópia dos Pareceres nºs 143/CT/2005, de fls. 04-06/TC, da Consultoria Técnica e 4.667/2005, da Procuradoria de Justiça junto a este Tribunal, de fl. 07/TC, e, ainda, fotocópia dos Acórdãos nºs 903/2003, 1.581/2001, 1.781/2001 e 1.645/2001, nos termos do artigo 219, § 3º, da Resolução nº 02/2002, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado [grifos nossos].

Em relação ao primeiro questionamento do consulente, que indaga sobre a natureza jurídica da receita proveniente da prestação de serviços de água e esgoto, verifica-se que a jurisprudência desta Corte de Contas tem reconhecido que se trata de uma receita de serviço (preço público) e não de uma receita tributária (taxa).

A base de cálculo para o repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal encontra-se definida no *caput* do artigo 29-A da Constituição Federal, onde inclui o somatório da receita tributária, nos seguintes termos:

**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: [...] [grifo nosso].

Dessa forma, segundo a jurisprudência consolidada deste Tribunal, a remuneração pelo serviço de água e esgoto não se amolda ao conceito de receita tributária previsto no *caput* do art. 29-A da Constituição Federal e, por consequência, não integra a base de cálculo para a fixação do teto do repasse anual para o Poder Legislativo Municipal.

Convém analisar se o posicionamento deste Tribunal encontra-se em consonância com a doutrina e a jurisprudência contemporânea. Para tanto, é necessário fazer uma análise da matéria à luz das normas de Direito Financeiro e Tributário.

Inicialmente, deve-se registrar que a classificação da receita pública é regulada pelo art. 11 da Lei nº 4.320/64, pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 e pelo Manual da Receita aprovado por meio da Portaria Conjunta STN/SOF nº 03/2008.

Nos termos dos referidos atos normativos, verifica-se que a receita orçamentária é classificada em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes podem ser classificadas em receitas originárias – resultantes da venda de produtos ou serviços colocados à disposi-

ção dos usuários ou da cessão remunerada de bens e valores; ou derivadas – que são obtidas pelo Estado em função de sua autoridade coercitiva, mediante a arrecadação de tributos e multas.

As receitas correntes são subdivididas em: receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. Interessam, para efeito do presente estudo, as receitas tributárias e de serviço.

As receitas tributárias, de natureza derivada, são subdivididas em impostos, taxas ou contribuições de melhoria, espécies do gênero tributo, nos termos do art. 145 da Constituição Federal, *in verbis*

**Art. 145.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

**I.** impostos;

**II.** taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

**III.** contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Na consulta em apreço, a discussão gira em torno da modalidade tributária “taxa”, a qual pode ser classificada em “taxa de polícia” ou “taxa de serviço”, sendo que a cobrança desta última é em razão da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

Por outro lado, a receita de serviços, de natureza originária, é composta pela retribuição dos serviços prestados pelas entidades públicas na exploração da atividade econômica, sob o regime de monopólio ou não, contraprestação tradicionalmente conceituada pela doutrina como “preço público”.

Definidos esses conceitos, passa-se ao estudo da natureza da receita proveniente dos serviços de fornecimento de água e esgoto. O ponto essencial para distinguir o preço público da taxa de serviço reside no fato de que o serviço retribuído por meio de taxa é compulsório, enquanto que o serviço remunerado com preço público é facultativo, tudo nos termos do art. 3º do CTN *c/c* a Súmula 545 do STF, *in verbis*.

**Art. 3º.** Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa ple-

namente vinculada [grifo nosso].

**Súmula 545.** Preços de serviços públicos e taxa não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias [...]

Assim, para fins de classificação da natureza da retribuição pelo serviço de fornecimento de água e esgoto como taxa ou preço público, deve-se perquirir sobre a obrigatoriedade ou compulsoriedade do referido serviço, de forma que, se o mesmo for compulsório, a contraprestação pelo serviço configurará taxa de serviço, porém, se o serviço for facultativo, estar-se-á diante de um preço público.

Comunga desse raciocínio o tributarista Hugo de Brito Machado<sup>1</sup> (2002, p. 382):

Se há norma proibindo o atendimento da necessidade de água e de esgoto, por outro meio que não seja o serviço público, a remuneração correspondente é taxa. Se a ordem jurídica não proíbe o fornecimento de água em pipas nem o uso de fossas, nem o transporte de dejetos em veículos de empresas especializadas, nem o depósito destes em locais para este fim destinados pelo Poder Público, ou adequadamente construídos pela iniciativa privada, então a remuneração cobrada pelo serviço de água e esgoto é preço público. Se, pelo contrário, existem proibições, de sorte a tornar o serviço público único meio de que se dispõe para o atendimento da necessidade de água e de esgoto, então a remuneração específica será taxa.

Neste ponto, cumpre destacar a existência de entendimentos jurisprudenciais de que a remuneração pelos serviços de água e esgoto configuraria taxa, uma vez que seria obrigatória a utilização das redes de canalização de água e esgoto, se existentes. Tal dever jurídico constava do art. 11 da Lei nº 2.312/54, que aprovava o Código Nacional de Saúde, revogado expressamente pelo art. 55 da Lei nº 8.080/90, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Saúde, a qual não prevê obrigação semelhante àquela prescrita na norma revogada.

Essa tese de que a remuneração pelos serviços de água e esgoto teria natureza tributária encontra-se superada pela jurisprudência dos Tribunais Superiores, pois, tratando-se de serviços de utilização facultativa e não obrigatória, não há o preenchimento do requisito compulsoriedade, que o qualificaria com a natureza tributária.

1 MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.



O entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça, pacificado em incidente de uniformização de jurisprudência, é no sentido de que a remuneração pelos serviços de água e esgoto teria natureza de preço público ou tarifa, conforme o prestador do serviço fosse pessoa jurídica de direito público (preço público) ou de direito privado, sob o regime de concessão de serviço público (tarifa), conforme inteligência dos acórdãos a seguir:

**Ementa: Questão de ordem. Competência. Fornecimento. Água. Esgoto. Taxa ou preço público.**

O Min. Relator submeteu o julgamento do REsp à Corte Especial, suscitando incidente de uniformização de jurisprudência, por entender existirem decisões divergentes das Primeira, Segunda e Terceira Turmas quanto à natureza jurídica da remuneração dos serviços de fornecimento de água e esgoto – se taxa ou preço público – a influenciar na adoção da prescrição quinquenal ou não, incidente na respectiva ação de cobrança. Renovado o julgamento, a Corte Especial acolheu a suscitação como questão de ordem e entendeu remeter o julgamento da questão à Segunda Turma, integrante da Primeira Seção, competente para tanto (STJ. Questão de Ordem no REsp 149.654-SP, Rel. Min. Peçanha Martins, julgado em 05/05/2004) [grifos nossos].

**Processual civil e civil – Serviços públicos de fornecimento de água e esgoto – Natureza do ‘preço público’ – Competência da Eg. Primeira Seção (1ª e 2ª Turma) – Iuj julgado na Corte Especial, em 05/05/2004 – Prescrição vintenária – Art. 177 do Código Civil de 1916 – Precedentes do STJ e STF.** Os serviços públicos de fornecimento de água e esgoto, essenciais à cidadania, se caracterizam pela facultatividade e não pela compulsoriedade, prestado diretamente pelo Estado ou por terceiro, mediante concessão, submetendo-se à fiscalização, princípios e regras condicionadores impostos pelo ente público, e por isso remunerados por tarifas ou preços públicos, regendo-se pelas normas de direito privado. – Competência da Primeira Seção do STJ. – A prescrição da ação para a cobrança de preços públicos rege-se pelo art. 177, *caput*, do Código Civil de 1916, sendo, portanto, vintenária. – Precedentes do STJ. – Recurso especial conhecido, mas desprovido (STJ, Resp 149.654-SP, Rel. Min. Peçanha Martins, julgado em 06/09/2005) [grifos nossos].

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme nesse mesmo sentido, conforme atestam as decisões transcritas a seguir:

**Ementa: Tributário. Serviço de coleta ou tratamento de esgoto. Preço Público. Constitucionalidade. Prequestionamento. Ocorrência.**

**I.** Ocorrência do necessário prequestionamento, visto que a questão constitucional em debate foi devidamente discutida no acórdão recorrido.

**II.** O quantitativo cobrado dos usuários das redes de água e esgoto é tido como preço público. Precedentes.

**III.** Agravo regimental improvido (RE-AgR 544.289-6 MS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgado em 26/05/2009) [grifo nosso].

**Ementa: Agravo Regimental em agravo de instrumento. [...]**

**2.** Água e esgoto. Cobrança. Natureza jurídica. Preço público. Precedente.

**3.** Prequestionamento. Ocorrência.

**4.** Agravo Regimental a que se nega provimento (AI-AgR 516-402-1 SE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 30/09/2008) [grifo nosso].

**Ementa: Embargos de declaração opostos à decisão do Relator: Conversão em agravo regimental. Constitucional. Tributário: Taxa de esgoto sanitário. Prestação de serviço por concessionária. Natureza jurídica de preço público.**

**I.** Embargos de declaração opostos à decisão singular do Relator. Conversão dos embargos em agravo regimental.

**II.** A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não se trata de tributo, mas de preço público, a cobrança a título de água e esgoto. Precedentes.

**III.** Embargos de declaração convertidos em agravo regimental. Não-provimento deste (RE 447.536-ED, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 26/08/2005) [grifo nosso].

**Ementa: Serviço de fornecimento de água. Adicional de tarifa. Legitimidade.**

Mostra-se coerente com a jurisprudência do Supremo Tribunal o despacho agravado, ao apontar que o ajuste de carga de natureza sazonal, aplicável aos fornecimentos de água pela Caesb, criado para fins de redução de consumo, tem caráter de contra-prestação de serviço e não de tributo. Precedentes: ERE 54.491, RE 85.268, RE 77.77.162 e ADC 09. Agravo regimental desprovido (RE 201.630-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Primeira Turma, DJ, 02/08/2002) [grifos nossos].

Cumprido observar que, diferentemente do Superior Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal Fe-

deral não enfrentou, de forma expressa, a questão da natureza da remuneração do serviço de água e esgoto em função da natureza da entidade prestadora do serviço, ou seja, se a natureza da remuneração dos serviços seria não-tributária mesmo no caso em que o serviço fosse prestado por ente público ou por autarquia.

Não obstante não ter enfrentado a matéria de forma expressa, o Supremo Tribunal Federal assentou que a receita decorrente do serviço de água e esgoto não tem natureza tributária, sem qualquer discriminação quanto à natureza da entidade prestadora do serviço, utilizando-se desse precedente em casos concretos que envolvia órgão público ou autarquia municipal responsável pela prestação dos serviços de água e esgoto, conforme exemplificado pelas decisões relacionadas abaixo:

**Decisão:** Vistos, etc. Cuida-se de recurso extraordinário, com fundamento no artigo 102, inciso III, alínea 'c', da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, cuja ementa é a seguinte (fl. 138): **"Tributário. Fornecimento de Água. DMAE. Actio in rem verso. Preço Público. Possibilidade de diferenciação em razão da natureza do consumidor.**

**1.** A contraprestação ao serviço público de fornecimento de água tem natureza jurídica de preço público, em razão de sua facultatividade ou ausência de compulsoriedade, peculiar à taxa. A utilização do serviço decorre da conveniência do consumidor. Assim, sendo preço público, não há que se cogitar da observância do princípio constitucional tributário da isonomia, possível o estabelecimento de preços diferenciados em razão da natureza do domicílio do consumidor. Apelo desprovido.'

**2.** A parte recorrente alega violação aos artigos 5º, inciso I, e 152 da Lei Maior. Sustenta que a natureza jurídica da contraprestação, cobrada a título da prestação de serviço de fornecimento de água e esgoto, é de taxa. Aduz que o aresto recorrido ofendeu o princípio da isonomia tributária, por haver considerado válida lei municipal que estipulou valores diferenciados para o fornecimento de água e esgoto, em razão da natureza do domicílio do consumidor.

**3.** Pois bem, quanto à violação ao artigo 152 da Constituição Republicana, o recurso não merece acolhida. É que a jurisprudência desta colenda Corte é firme no sentido de ter como preço público o quantitativo cobrado a título de fornecimento de água e esgoto, não se tratando, dessa forma, de um tributo. Precedentes: REs 201.630-AgR, Relatora a Ministra Ellen Gracie; 429.664, Relator o Ministro Cezar Peluso; 207.609, Relator o Ministro Néri da

Silveira; e o AI 225.143, Relator o Ministro Marco Aurélio.

**4.** No mais, a invocada ofensa ao artigo 5º, inciso I, da Carta Magna, se existente, dar-se-ia apenas de forma indireta ou reflexa, o que não enseja a abertura da via extraordinária. Assim, frente ao art. 557, caput, do CPC e ao art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 12 de abril de 2005. Ministro Carlos Ayres Britto Relator (RE 330.353, Relator(a): Min. Carlos Britto, julgado em 12/04/2005, publicado em DJ, 10/05/2005 PP-00084) [grifos nossos].

**Decisão: Agravo de instrumento. Constitucional. Serviços de água e esgoto. Natureza jurídica da contraprestação: Preço público. Julgado recorrido divergente da jurisprudência do Supremo Tribunal. Agravo de instrumento provido. Recurso extraordinário parcialmente provido.**

**1.** Agravo de instrumento contra decisão que não admitiu recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, inciso III, alínea 'a', da Constituição da República.

**2.** O recurso inadmitido tem como objeto o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: **'Ementa: Direito Tributário. Taxa cobrada pelo Departamento Municipal de Água e Esgotos – DMAE de Porto Alegre que tem feição tributária. Código Tributário Nacional aplicado ao caso. Prescrição quinquenal. Execução embasada em CDA que contém débitos prescritos. [...]' [...]**

**8.** A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a contraprestação relativa aos serviços de água e esgoto não tem natureza jurídica tributária, mas de preço público. Nesse sentido: [...]

**9.** Dessa orientação divergiu o julgado recorrido. [...]

**11.** Pelo exposto, dou provimento a este agravo, na forma do art. 544, §§ 3º e 4º, do Código de Processo Civil, e, desde logo, parcial provimento ao recurso extraordinário, nos termos do art. 557, § 1º-A, do mesmo diploma legal, para assentar a natureza jurídica de preço público da retribuição pelo serviço de água e esgoto e determinar que o Tribunal verifique a ocorrência da prescrição e decida como entender de direito. Ministra Cármen Lúcia Relatora (STF – Agravo de Instrumento: AI 755010 RS, Publicação: DJe-120 Divulg. 29/06/2009, Public. 30/06/2009).

Nesses termos, passa-se às respostas das questões suscitadas pelo consulente:

**1.** a receita proveniente de serviços de fornecimento de água e esgoto não tem natureza tributária, uma

vez que tais serviços se caracterizam pela facultatividade e não pela compulsoriedade, logo a sua retribuição configura preço público, classificado como receita de serviços;

2. por se tratar de receita de serviço, sem natureza tributária, a mesma não deve ser considerada na base de cálculo prevista no art. 29-A da Constituição Federal para repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal.

Posto isso, ao julgar o presente processo e comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2010. Receita. Serviço de Fornecimento de Água e Esgoto. Natureza Jurídica de Preço Público. Receita de Serviço.**

A receita proveniente de serviços de fornecimento de água e esgoto não tem natureza tributária, uma vez que tais serviços se caracterizam pela facultatividade e não pela compulsoriedade, logo a sua retribuição

configura preço público, classificado como receita de serviços.

**Despesa. Limite. Poder Legislativo Municipal. Gasto Total. Base de Cálculo. Não-inclusão da receita proveniente de fornecimento de água e esgoto.**

A receita proveniente do serviço de fornecimento de água e esgoto não compõe a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, por não ser classificada como receita tributária, mas de serviço.

**É o Parecer que se submete à apreciação superior.**

Cuiabá-MT, 18 de janeiro de 2010.

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Consultor de Orientação ao Jurisdicionado*

**Ronaldo Ribeiro de Oliveira**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

## Razões do Voto

### Fundamentos

Preliminarmente, verifico que a consulta foi apresentada por pessoa legítima e foi formulada em tese, atendendo o disposto no artigo 48 da Lei Complementar nº 269/2007.

É oportuno trazer algumas considerações sobre o tema abordado na consulta supracitada.

A Consultoria Técnica adotou o entendimento de que os preços públicos e as tarifas são institutos da mesma espécie. Parte da doutrina realmente comunga dessa posição. Todavia, com a dinâmica da nova conjuntura do Direito Administrativo, surgiu moderno entendimento, o qual distingue os referidos institutos sob enfoque constitucional, de acordo com o art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal, transcrito abaixo:

**Art. 175.** Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

**Parágrafo único.** A lei disporá sobre: [...]

**III.** política tarifária; [grifo nosso].

Esse dispositivo estabelece que a lei disporá sobre a

política tarifária, na prestação de serviços públicos, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão. Assim, a tarifa seria somente a remuneração pela prestação de serviços públicos concedidos, enquanto que as demais receitas originárias seriam classificadas como ingressos, denominados de preços públicos. Nesse sentido são os ensinamentos de Rodrigo Costa Barbosa<sup>1</sup>, que assim se manifesta a respeito do tema:

O preço público e a tarifa são a remuneração paga pelo usuário por utilizar um serviço público divisível e específico, regido pelo regime contratual de direito público. É a contraprestação pecuniária. A principal diferença entre as espécies é que o preço público é receita do Estado, enquanto a tarifa é receita do particular [grifo nosso].

Ora, sendo a tarifa cobrada por serviço divisível, e normalmente é cobrada por terceiros, mesmo que seja empresa pública, não há que se falar em inclusão dessa receita, na base de cálculo para fins

1 BARBOSA, Rodrigo C. *Preço público e tarifa: distinção e aplicabilidade prática*. Disponível em: <<http://www.juspodivm.com.br>>. Acesso em: 26 mar. 2010.

de cálculos de duodécimos ou para qualquer outra vinculação. Ademais, as tarifas nem sequer se submetem às regras tributárias, tanto que a prescrição para sua exigibilidade está alicerçada nas regras do novo Código Civil, art. 205, que assim estabelece: “**Art. 205.** A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.

A natureza jurídica da prestação de serviços de fornecimento de água por concessionária de serviço público é tarifa, não tendo, portanto, o caráter tributário.

Entendimento semelhante é adotado pelo conhecido jurista Antônio Carlos Cintra do Amaral<sup>2</sup> e que assim conceitua:

**Taxa:** tributo cobrado diretamente pelo Poder Público, pela utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível.

**Tarifa (preço público):** remuneração cobrada por concessionária, pela utilização efetiva de serviço público concedido.

**Preço (privado):** remuneração correspondente à contraprestação paga por uma das partes contratantes a outra(s), pelo cumprimento de obrigação de dar ou fazer, quer nos contratos privados, quer nos contratos administrativos.

**Preço semiprivado ou quase privado:** remuneração paga pela concessionária ao poder concedente, pela outorga da concessão.

Dessa forma, acompanho a Consultoria Técnica no Parecer nº 04/2010, alterando apenas a expressão “preço público” por “tarifa”. Conforme as razões acima expostas, submeto a redação de verbete de Resolução Normativa de Consulta ao Tribunal Pleno, nos seguintes termos:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2010. Receita. Serviço de fornecimento de água e esgoto. Natureza jurídica de tarifa. Receita de serviço.**

A receita proveniente de serviços de fornecimento de água e esgoto não tem natureza tributária, uma vez que tais serviços se caracterizam pela facultatividade e não pela compulsoriedade, logo a sua retribuição configura *tarifa*, classificada como receita de serviços.

**Despesa. Limite. Poder Legislativo Municipal. Gasto total. Base de cálculo. Não-inclusão da receita proveniente de fornecimento de água e esgoto.**

A receita proveniente do serviço de fornecimento de água e esgoto não compõe a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, por não ser classificada como receita tributária, mas de serviço.

#### **Voto**

Pelo exposto, acolho o Parecer Ministerial nº 1.068/2010, do Excelentíssimo Senhor Procurador de Contas Dr. William de Almeida Brito Júnior, e **voto** no sentido de conhecer a consulta e, no **mérito**, responder ao consulente que:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2010. Receita. Serviço de fornecimento de água e esgoto. Natureza jurídica de tarifa. Receita de serviço.**

A receita proveniente de serviços de fornecimento de água e esgoto não tem natureza tributária, uma vez que tais serviços se caracterizam pela facultatividade e não pela compulsoriedade, logo a sua retribuição configura *tarifa*, classificada como receita de serviços.

**Despesa. Limite. Poder Legislativo Municipal. Gasto total. Base de cálculo. Não-inclusão da receita proveniente de fornecimento de água e esgoto.**

A receita proveniente do serviço de fornecimento de água e esgoto não compõe a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, por não ser classificada como receita tributária, mas de serviço.

**Voto**, ainda, pelo encaminhamento virtual dos autos, na íntegra, via *e-mail*: <lorineide\_inhan@hotmail.com>.

**É como voto.**

Cuiabá, 13 de maio de 2010.

**Waldir Júlio Teis**

*Conselheiro Relator*

2 AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Taxa, tarifa (preço público), preço (privado), e preço semiprivado ou quase privado*. Disponível em: <<http://www.celc.com.br/comentarios/pdf/163.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2010.

# Regras de cálculo de aposentadoria de servidor público da área policial

Aplicam-se aos policiais civis as aposentadorias previstas no art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51/85. A forma de cálculo de proventos deverá observar a legislação em vigor na data em que ocorrer o preenchimento dos requisitos para a aposentadoria, na forma do Recurso Extraordinário nº 575.089-2/RS, do STF. A consulta foi formulada pelo Secretário de Administração do Estado Geraldo Aparecido de Vitto Júnior, solicitando deste Tribunal de Contas orientação quanto à aplicabilidade do inciso II do artigo 1º da Lei Complementar nº 51/85, que estabelece a aposentadoria compulsória dos policiais civis aos 65 anos de idade, com proventos proporcionais. O conselheiro relator Waldir Júlio Teis registrou, ainda, que houve a edição, pelo Estado de Mato Grosso, da Lei Complementar nº 401, publicada no Diário Oficial do Estado em 22/6/2010, a qual dispõe sobre a aposentadoria especial dos policiais civis desta unidade federativa, bem como traz regras acerca do cálculo de proventos para fins de aposentadoria.

*“A forma de cálculo de proventos deverá observar a legislação em vigor na data em que ocorrer o preenchimento dos requisitos para a aposentadoria.”*

Cons. Waldir Teis

## Resolução de Consulta nº 59/2010

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 9.700-4/2009.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, inciso XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e artigos 29, inciso XI, 81, inciso IV, e 232, § 2º, todos da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo, em parte, com o Parecer nº 7.943/2009 do Ministério Público de Contas, responder ao Consulente que se aplicam aos policiais civis as aposentadorias previstas no artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 51/85, sendo que a forma de cálculo de proventos deverá observar a legislação em vigor na data em que ocorrer o preenchimento dos requisitos para

a aposentadoria, na forma do Recurso Extraordinário nº 575.089-2/RS do Supremo Tribunal Federal. Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros Antonio Joaquim, José Carlos Novelli, Alencar Soares e Campos Neto. Participou, ainda, do julgamento, o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Carlos Pereira, em substituição ao Conselheiro Humberto Bosaipo, conforme o artigo 104, inciso I, da Resolução nº 14/2007.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador Geral Gustavo Coelho Deschamps.

**Publique-se.**

## Relatório

Trata-se de consulta processada em autos digitais, formulada pelo Senhor Geraldo Aparecido de Vitto Júnior, Secretário de Estado de Administração, encaminhada a este Tribunal por meio do

Ofício nº 391/2009-GAB-SAD, datado de 25 de maio de 2009, no qual solicita Parecer quanto à aplicabilidade do inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 51/85.

O consulente justifica o questionamento pelo fato de que o referido dispositivo legal estabelece a aposentadoria compulsória dos policiais civis aos 65 anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

Entretanto, essa legislação foi editada sob a égide da Constituição Federal de 1967. Após isso, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que tratou, no art. 40, da aposentadoria dos servidores públicos, no qual estabeleceu que a existência de critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria para os exercentes de atividades perigosas alcançava apenas os casos de aposentadoria voluntária, sem incluir tal possibilidade nas situações de aposentadoria compulsória. Isso teria provocado a não-recepção da referida lei.

Posteriormente, ainda segundo o consulente, foram promulgadas duas Emendas Constitucionais que alteraram a redação original do mencionado artigo constitucional, as quais não teriam reprimado a Lei Complementar em questão.

Em continuidade, o consulente argumenta que, não obstante o Tribunal de Justiça de Mato Grosso, no Mandado de Segurança Coletivo nº 67.628/2007, tenha entendido pela recepção do referido dispositivo legal, nada dispôs acerca da específica situação da aposentadoria compulsória. Por fim, requereu o sobrestamento do prazo de todos os processos que versassem sobre o assunto, em trâmite neste Tribunal, até a deliberação final do Tribunal Pleno.

Em seguida, os autos foram tramitados para a Consultoria Técnica deste Tribunal, que emitiu o Parecer nº 076/CT/2009, de 16/6/2009, no qual teceu considerações acerca da existência de posicionamentos diversos sobre a matéria e sugeriu que, preliminarmente, fosse encaminhada a consulta à Coordenadoria de Controle de Atos de Pessoal (atualmente Secretaria de Controle de Atos de Pessoal) para que se manifestasse, a fim de subsidiar o Parecer a ser emitido pelo setor.

A então Coordenadoria de Controle de Atos de Pessoal manifestou-se, em 04/09/2009, no sentido de que o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ADI nº 3817-DF, declarando que a Lei Complementar nº 51/85 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Ressaltou ainda que já houve manifestação favorável da Procuradoria Consultiva deste Tribunal quanto à aposentadoria compulsória pela regra da LC nº 51/85, conforme o Parecer nº 01/09.

Dessa maneira, a referida Coordenadoria manifestou-se no sentido da aplicabilidade das regras da LC nº 51/85 à aposentadoria especial dos po-

liciais civis do Estado de Mato Grosso, inclusive com relação à aposentadoria compulsória diferenciada aos 65 anos de idade.

Após tramitações diversas, os autos digitais foram enviados ao Ministério Público de Contas, representado pelo eminente Procurador de Contas Dr. William de Almeida Brito Júnior, que emitiu o Despacho nº 27/2009, de 14/09/2010, no qual remeteu os autos para este gabinete, para a decisão acerca do pedido de sobrestamento formulado pelo consulente.

Por meio do Despacho nº 904/2009, de 17/11/2009, indeferi o pedido do consulente quanto ao sobrestamento dos processos em trâmite neste Tribunal, os quais versassem sobre o assunto.

Tramitados novamente os autos para a Consultoria Técnica, essa emitiu o Parecer nº 136/2009, de 20/11/2009, e entendeu que se aplicam aos policiais civis as aposentadorias previstas no art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51/85, como também a forma de cálculo de proventos, e sugeriu a inserção do seguinte verbete na consolidação de entendimentos deste Tribunal:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2009. Previdência. Aposentadoria. Policial Civil. Aplicabilidade da Lei Complementar Federal nº 51/85.**

Aplicam-se aos Policiais Civis as aposentadorias previstas no art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51/85, como também a forma de cálculo de proventos.

Em seguida, os autos digitais foram enviados ao Ministério Público de Contas, representado pelo eminente Procurador Chefe de Contas Dr. Gustavo Coelho Deschamps, que emitiu o Parecer nº 7.943/2009, de 05/01/2010, no qual opinou pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo envio de resposta ao consulente, nos termos propostos pela Consultoria Técnica.

**É o relatório.**

## Parecer da Consultoria Técnica nº 136/2009

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator:

Tratam os autos de consulta formulada pelo Exmº Senhor Geraldo A. de Vitto Júnior, Secretário de Estado de Administração do Governo do Estado de Mato Grosso, pela qual solicita deste Tribunal de Contas orientação quanto à aplicabilidade do inciso II, do artigo 1º da Lei Complementar nº 51/85, que estabelece a aposentadoria compulsória dos policiais civis aos 65 anos de idade, com proventos proporcionais. Consta também o pedido de sobrestamento de prazo.

De início, foi sugerido o encaminhamento da presente consulta à Coordenadoria de Controle de Atos de Pessoal, considerando a existência de posicionamentos diversos sobre a matéria, a qual se manifesta:

Face ao exposto, a fim de atender ao presente pedido, informamos que o posicionamento desta Coordenadoria é no sentido da aplicabilidade das regras definidas pela LC nº 51/85 à aposentadoria especial dos Policiais Civis do Estado de Mato Grosso, os quais fazem jus, inclusive à aposentadoria compulsória diferenciada, ou seja, 65 anos de idade.

O pedido de sobrestamento de todos os feitos em trâmite neste Tribunal que verse sobre o objeto da consulta foi indeferido pelo Conselheiro Relator, nos termos do Despacho nº 904/2009.

A princípio, a consulta foi formulada por pessoa legítima, sobre matéria de competência deste Tribunal. No entanto, foi baseada em caso concreto, o que contraria os requisitos previstos no art. 48 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007), bem como o disciplinado no art. 232, II, do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007).

Foge, pois, à competência desta Corte de Contas a emissão de Parecer da natureza que lhe foi solicitada, uma vez que, desta forma, estaria se afastando da sua condição de órgão fiscalizador para assumir a tarefa de assessoramento direto, o que, indiscutivelmente, é incompatível com suas atribuições.

Todavia, considerando o parágrafo único do supracitado art. 48 – que prevê ao TCE-MT a possibilidade de conhecimento de consulta que verse sobre a interpretação ou a aplicação da legislação em caso concreto, quando constatar-se de relevante

interesse público, desde que a resposta seja, sempre, em tese –, propõe-se responder aos questionamentos em tese.

Passa-se ao Parecer.

O polêmico artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 51, de 20/12/85, diz o seguinte:

**Art.1º.** O funcionário policial será aposentado:

**I.** voluntariamente, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial;

**II.** compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, aos 65 anos (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados.

Preliminarmente, a polêmica jurídica e doutrinária se consolida na questão se a Constituição Federal de 1988 recepcionou a Lei Complementar nº 51/85, que, conseqüentemente, estabeleceria aos Policiais Civis o benefício da aposentadoria especial.

Observa-se que, afastada a sua aplicabilidade, os Policiais Civis seriam considerados, para efeitos de aposentadoria, servidores comuns, ou seja, estariam guarnecidos pelas regras previdenciárias do artigo 40 e das Emendas Constitucionais Reformadoras nº 20/98, 41/03 e 47/05.

As novas regras aposentatórias trouxeram novos requisitos como o tempo de contribuição, idade, serviço público, carreira e cargo, e também uma nova forma de cálculo de proventos, pela média contributiva.

Com posicionamento firmado sobre esta questão, o Supremo Tribunal Federal julgou da ADIN nº 3.817, do Distrito Federal, declarando que o artigo 1º da Lei Complementar nº 51/85 foi recepcionado pela Constituição Federal, sedimentando, assim, a aposentadoria especial para esta categoria.

Hoje, o conflito se encontra na forma de cálculo de proventos, pois alguns filiam-se ao entendimento de que, para os cálculos proporcionais, deve-se aplicar a média aritmética simples das contribuições, ou seja, seguir os preceitos das Emendas Reformadoras.

Todavia, não é este o nosso posicionamento, conforme os argumentos que se seguem:

**1º.** A forma de cálculo de proventos pela média se justifica pela fundamentação legal da aposentadoria, sendo assim acolhida à legalidade a aposen-

tadoria especial para Policial Civil. O cálculo deve seguir as regras que estas disciplinam, ou seja, a do tempo de serviço (hoje, tempo de contribuição), de anos convertidos em dias, para o cálculo de aposentaria proporcional.

2º. Com a reforma da previdência, uniformizaram-se requisitos e critérios de aposentadoria, impossibilitando concessões híbridas, compostas da base de cálculo diversa da fundamentação legal.

3º. O STF ratificou a Lei Complementar nº 51/85, portanto considerou, para os Policiais Cíveis, a aposentadoria especial, no que tange à redução de requisitos de tempo de serviço, como também a forma de aplicação do cálculo.

Desta feita, em resposta ao consulente, aplicam-se aos Policiais Cíveis as aposentadorias previstas no artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 51/85, como também a forma de cálculo de proventos.

Posto isso, ao julgar o presente processo e comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se a inserção do seguinte verbete na Consolidação de Entendimentos:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2009. Previdência. Aposentadoria. Policial Civil. Aplicabilidade da Lei Complementar Federal nº 51/85.**

Aplicam-se aos Policiais Cíveis as aposentadorias previstas no artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 51/85, como também a forma de cálculo de proventos.

**É o Parecer que, s.m.j., se submete à apreciação superior.**

Cuiabá-MT, 20 de novembro de 2009.

**Áurea Maria Abranches Soares**

*Técnica Instrutiva e de Controle*

**Osiel Mendes de Oliveira**

*Consultor de Estudos, Normas e Avaliação*

**Carlos Eduardo Amorim França**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

## Razões do Voto

### Fundamentação

A consulta em análise trouxe, na verdade, o questionamento sobre se está correta a conclusão do consulente no sentido de que a Lei Complementar nº 51/85 conflita com a Constituição Federal de 1988.

O consulente justificou tal posição em razão de que o art. 40, inciso II, e § 1º, da CF/1988, teria revogado tacitamente o art. 1º, inciso II, da LC nº 51/85, ao prever que os critérios diferenciados para aposentadoria alcançariam apenas os casos de aposentadoria voluntária, afastando tal possibilidade nas situações de compulsoriedade do benefício.

Assim sendo, *entendo que a indagação a ser analisada e respondida é sobre a compatibilidade vertical da Lei Complementar nº 51/85, com a Constituição da República.*

Ao analisar o Parecer nº 136/2009 emitido pela Consultoria Técnica em 20/11/2009, verifico que as respostas dadas pelo referido setor estão muito bem postas e fundamentadas com relação à indagação objetivamente feita pelo consulente.

O entendimento desse Parecer foi acompanhado, em sua essência, pelo Ministério Público de Contas, no Parecer nº 7.943/2009, de 05/01/2010, elaborado pelo Excelentíssimo Procurador Chefe

de Contas Dr. Gustavo Coelho Deschamps.

Em ambos os Pareceres mencionados, há referência à decisão do Supremo Tribunal Federal com relação ao julgamento que considerou recepcionado o dispositivo em questão pela Constituição da República, na ADI nº 3.817-DF. Dessa forma, essa questão está superada, haja vista que o STF é o guardião da Constituição e cabe a ele dizer qual a interpretação final a ser dada ao seu texto.

A Consultoria Técnica ainda foi além na discussão ao mencionar que, com a superação da polêmica quanto à recepção do dispositivo legal, a dúvida que persistiria seria com relação à forma de cálculo dos proventos.

Para a Consultoria Técnica, também seria aplicável a forma de cálculo de proventos, para fins de aposentadoria, da LC nº 51/85, posição que se mostra coerente com a conclusão de que houve a recepção constitucional da lei como um todo, pois trata-se de uma lei com regras especiais, aplicável a uma categoria que exerce atividades de risco, na forma do art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição da República.

Quanto a esse ponto específico, manifesto divergência de entendimento.

O Tribunal de Contas da União, recentemente



te, se manifestou sobre o tema em análise, no Processo nº 010.698/2009-6, julgado em 21 de julho de 2009, que gerou o Acórdão nº 3.906/2009, da 2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, cuja ementa segue transcrita abaixo:

**Sumário:** APOSENTADORIAS. POLICIAIS. PAGAMENTO DE PROVENTOS EM DESACORDO COM O § 3º DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PAGAMENTO DE PARCELA COMPLEMENTAR DE SUBSÍDIO SEM CARACTERIZAÇÃO DE DECESSO REMUNERATÓRIO. ILEGALIDADE.

**1.** A aplicação da Lei Complementar nº 51/1985 não afasta a incidência da regra geral relativa a cálculos de proventos estipulada no § 3º do art. 40 da Constituição Federal (média das contribuições), salvo para policiais que implementaram requisitos de inativação até 19/02/2004, véspera da publicação da Medida Provisória nº 167/2004, convertida na Lei nº 10.887/2004.

**2.** O pagamento de parcela complementar ao subsídio instituído pela Lei nº 11.358/2006 somente é possível na hipótese de decesso salarial por ocasião da implantação da nova forma de remuneração [grifo nosso].

Essa mesma posição do TCU – de considerar que a aplicação de aposentadoria especial não afasta a incidência da regra geral relativa a cálculo de proventos, baseada na média de contribuições e inserida na CF/88 – também é adotada pelo Supremo Tribunal Federal.

Para o STF, não há direito adquirido a determinado regime jurídico, razão pela qual não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior. Esse é o conteúdo do ilustrativo Acórdão expedido no Recurso Extraordinário nº 575.089-2/RS, cujo relator é o Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 10 de setembro de 2008.

Dessa forma, a jurisprudência do TCU e do STF é a que deve prevalecer na resposta a ser dada à consulta em questão.

Nesse ínterim, é oportuno registrar que houve a edição, pelo Estado de Mato Grosso, da Lei Complementar nº 401, publicada no Diário Oficial do Estado, em 22/6/2010, a qual dispõe sobre a aposentadoria especial dos Policiais Civis desta unidade federativa, bem como traz regras acerca do cálculo de proventos para fins de aposentadoria.

Desse modo, diante da posição do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, a manifestação da Consultoria Técnica merece ser acolhida parcial-

mente, conforme as razões acima, assim como a conclusão contida no Parecer do Ministério Público de Contas, com a inserção do seguinte verbete na consolidação de entendimentos deste Tribunal:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_/2009. Previdência. Aposentadoria. Policial Civil. Aplicabilidade da Lei Complementar Federal nº 51/85.**

Aplicam-se aos policiais civis as aposentadorias previstas no art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51/85. A forma de cálculo de proventos deverá observar a legislação em vigor na data em que ocorrer o preenchimento dos requisitos para a aposentadoria, na forma do Recurso Extraordinário nº 575.089-2/RS, do STF.

Dessa maneira, está sendo atendida a dúvida do consulente nos termos acima, cuja resposta é dotada de normatividade a partir de sua publicação.

#### **Voto**

Posto isso, acompanho parcialmente o entendimento da Consultoria Técnica exposto no Parecer nº 136/2009, bem como do Ministério Público de Contas no Parecer nº 7.943/2009, elaborado pelo Excelentíssimo Procurador Chefe de Contas Dr. Gustavo Coelho Deschamps, e **voto** no sentido de conhecer a consulta e no mérito responder ao consulente que: aplicam-se aos policiais civis as aposentadorias previstas no art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51/85. A forma de cálculo de proventos deverá observar a legislação em vigor na data em que ocorrer o preenchimento dos requisitos para a aposentadoria, na forma do Recurso Extraordinário nº 575.089-2/RS, do STF.

#### **É como voto.**

Cuiabá-MT, 5 de agosto de 2010.

**Waldir Júlio Teis**

*Conselheiro*

# Aposentadoria especial contempla período em cargo de supervisor escolar



Cons. Domingos Neto

*“Tal entendimento altera o posicionamento sumulado por aquela Corte em 2003 (Súmula nº 726), que só considerava o tempo prestado pelo professor dentro da sala de aula, para efeitos de aposentadoria especial.”*

O cargo de Supervisor Escolar pode ser contemplado com as prerrogativas da aposentadoria especial afeita aos professores, desde que o cargo seja exercido por professores. A consulta a respeito foi feita pelo Instituto de Previdência Social dos Servidores de Rondonópolis. São funções de magistério – para efeitos da Lei nº 11.301/06, que alterou o art. 67 da Lei nº 9.394/96, e levando em consideração a interpretação conforme proferida pelo STF na ADI nº 3.772 –, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que os cargos sejam exercidos por professores. Cabe à legislação municipal dispor sobre os cargos e funções de magistério no âmbito municipal, com a definição das funções de coordenação e assessoramento pedagógico, sem prejuízo da necessária observância dos limites da Lei nº 11.301/06. A interpretação do Superior Tribunal Federal (STF), na ADI nº 3.772, exige, para efeito de aposentadoria especial, que os cargos sejam exercidos por servidores com ingresso inicial na carreira de professor. O conselheiro relator Campos Neto lembra que a concessão de aposentadoria aos servidores municipais da educação deve seguir, ainda, as regras gerais estipuladas pelo art. 40 da Constituição Federal, com as alterações promovidas.

## Resolução de Consulta nº 48/2010

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, inciso 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, inciso XI, 81, inciso IV da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e contrariando o Parecer nº 7.266/2009 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, responder ao consulente que:

1. São funções de magistério, para efeitos da Lei nº 11.301/2006, que alterou o artigo 67 da Lei nº 9.394/96, e levando em consideração a interpretação conforme proferida pelo STF na ADI nº 3.772, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que os cargos sejam exercidos por professores;
2. cabe à legislação municipal dispor sobre os cargos e funções de magistério no âmbito municipal com a definição das funções de coordenação e assessoramento pedagógico, sem prejuízo da necessária obser-

vância dos limites da Lei nº 11.301/06, com a interpretação conforme dada pelo STF na ADI nº 3.772, que exige, para efeito de aposentadoria especial, que os cargos sejam exercidos por servidores com ingresso inicial na carreira de professor; e

3. a concessão de aposentadoria aos servidores municipais da educação deve seguir, ainda, as regras gerais estipuladas pelo art. 40 da Constituição Federal, com as alterações promovidas. Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 001/2000 deste Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros José Carlos Novelli, Alencar Soares, Humberto Bosaipo e Waldir Júlio Teis.

Participou, ainda, do julgamento, o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima, em substituição ao Conselheiro Antonio Joaquim, conforme o artigo 104, inciso I, da Resolução nº 14/2007.

Presente, representando o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Procurador Chefe Gustavo Coelho Deschamps.

**Publique-se.**

**Relatório**

Trata o Processo nº 14.608-0/2009 de consulta formulada pelo Sr. Josemar Ramiro e Silva, Diretor Executivo do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Rondonópolis (Impro).

Em sua exordial, o consulente solicita deste Tribunal orientação acerca da possibilidade de os servidores ocupantes do cargo efetivo de supervisor escolar poderem ser contemplados com as prerrogativas da “aposentadoria especial” de professores, especialmente no tocante à redução de idade e tempo de contribuição, posto que preencheriam os requisitos definidos na Lei Federal nº 11.301/06. Esclarece que o cargo de supervisor foi criado por lei municipal de 1990 para as funções de orientação e supervisão de professores, acompanhamento e orientação do planejamento e desenvolvimento de atividades escolares, bem como a organização e a coordenação de atividades escolares administrativas onde não exista administrador escolar.

A Consultoria Técnica desta Corte de Contas informou, em seu Parecer nº 107/09, que os requisitos de admissibilidade da consulta foram cumpridos, em conformidade com os artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/2007 e artigos 232 e 233 da Resolução nº 14/2007.

O Parecer referiu-se também a prejudgado desta Corte acerca da aplicação da Lei Federal nº 11.301/06 (Acórdão nº 3153/06) e à decisão do Pretório Excelso na ADIN nº 3.772/DF.

Acostou, ainda, entendimento do TCE de Santa Catarina (prejudgado 1.836, de 2006) e do TCE de Campo Grande (matéria veiculada em 05/09/06), para concluir que “a carreira de Supervisor Escolar encontra-se inserida no concei-

to de magistério disciplinado pela Lei Federal nº 11.301/06 e, portanto, passível de ser considerado tempo de efetivo exercício para a aposentadoria especial de professor”.

O Parecer, por fim, sugeriu a alteração parcial do Acórdão nº 3.153/06, com a inserção do seguinte verbete na Consolidação de Entendimentos Técnicos desta Casa:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2009. Altera parcialmente o Acórdão nº 3.153/2006. Previdência. Benefício. Aposentadoria especial. Profissionais do Magistério, de acordo com a Lei nº 11.301/2006.**

Deve ser considerado como tempo de serviço especial o exercício das atividades de docência, diretoria, coordenadoria ou assessoramento pedagógico, ainda que anterior à publicação da referida Lei nº 11.301/2006.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 7.266/2009, ratifica o entendimento da Consultoria Técnica desta Corte de Contas e relembra que o entendimento desta Casa, proferido em sede de Consulta, deve ser considerado em tese.

Por fim, acata a sugestão técnica relativa à alteração parcial do Acórdão nº 3.153/06 e a inserção do verbebo sugerido no sentido de acolher a Lei Federal nº 11.301/06, que engloba, para efeitos de aposentadoria especial do magistério, além da docência, as funções de diretoria, coordenação e assessoramento pedagógicos.

**É o relatório.**

**Parecer da Consultoria Técnica nº 107/2009**

Exmº Sr. Conselheiro:

Tratam os autos sobre consulta formulada pelo Diretor Executivo do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Rondonópolis (Impro), Senhor Josemar Ramiro e Silva, por meio da qual indaga a este Tribunal de Contas se o cargo de Supervisor Escolar poderá ser contemplado com as prerrogativas da aposentadoria especial afeita aos professores.

Verifica-se que foram juntados documentos aos autos, como a Lei Estadual nº 1.766/90, Edital de Concurso Público nº 001/91 e Lei Federal nº 11.301/2006 (fls. 03 a 18-TCE).

**É o breve relatório.**

Preliminarmente, os requisitos de admissibilidade foram preenchidos em sua totalidade, conforme os artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº

269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) e os artigos 232 e 233 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas).

### Função de Magistério

Este egrégio Tribunal de Contas do Estado, precedentemente, manifestou-se sobre a aplicação da Lei Federal nº 11.301/2006, através do Processo de Consulta nº 146.960/2006, Acórdão nº 3.153/2006, cujo verbete assim infere:

**Ementa:** Consulta formulada pela diretora executiva do Fundo de Previdência dos Servidores Públicos de Campo Novo do Parecis, Sra. Clarice Zocche, referente à incidência ou não da contribuição previdenciária sobre as horas extras, tendo em vista o artigo 4º da Lei nº 10.887/2004 e demais legislações vigentes, sobre aposentadorias de ocupantes de cargos de Diretor Escolar e das funções de Magistério, com o advento da Lei nº 11.301/2006 face ao disposto no artigo 40, § 1º, inciso III, da Constituição Federal. Responder à consulente, com a remessa do Parecer nº 142/CT/2006 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação e do Voto do Relator, para conhecimento. Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 14.696-0/2006.

**Acordam** os senhores conselheiros do Tribunal de Contas, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 4.199/2006 da Procuradoria de Justiça, em conhecer da presente consulta e responder ao consulente, encaminhando-lhe fotocópia do Parecer nº 142/CT/2006 da Consultoria de Estudos, Normas e Avaliações, de fls. 08 a 16-TC, e do inteiro teor do voto do Relator, para conhecimento e providências. Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos, conforme a Instrução Normativa nº 01/2000.

**Parecer nº 4.199/2006 – Procuradoria de Justiça** [...] Diante da existência da ADJ nº 3.772 questionando a constitucionalidade da Lei nº 11.301/2006 no Supremo Tribunal Federal, entende-se prudente o aguardo da decisão da Corte Suprema para, finalmente, oferecer resposta formal ao consulente.

**Parecer nº 142/CT/2006 – Consultoria Técnica** [...] **3.** Deve ser considerado como tempo de serviço especial o exercício das atividades de docência, diretoria, coordenadoria ou assessoramento pedagógico, ainda que antes da publicação da referida Lei nº 11.301/2006.

### Voto do Conselheiro Relator

[...] No que se refere às funções de magistério am-

pliadas pela Lei nº 11.301/2006, concordo com a manifestação técnica, no sentido de aguardar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramita no Supremo Tribunal Federal sob o nº 3772, que trata exatamente sobre essa questão.

Todavia, a amplitude do conceito de magistério tem ganhado destaque nas discussões doutrinárias e jurisprudenciais, uma vez que fomenta a mudança de paradigma sobre a função de magistério, que, primordialmente, se concentrava na atividade de sala de aula.

Salienta registrar que a ADIN nº 3.772 não suspendeu liminarmente a eficácia da Lei nº 11.301/2006, portanto a mesma encontra-se em vigor até o trânsito em julgado da presente ação.

Em trânsito, encontra-se proferida decisão de mérito, que julgou parcialmente procedente o processo, no sentido de excluir a aposentadoria especial apenas aos especialistas em educação, o que foi oposto aos Embargos de Declaração, *in verbis*:

### ADI nº 3.772 / DF - Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade

**Relator(a): Min. Carlos Britto**

**Relator(a) p/ Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski**

**Julgamento: 29/10/2008 Órgão Julgador: Tribunal Pleno**

### Publicação

DJe-059 Divulg. 26-03-2009 Public. 27/03/2009  
EMENT VOL-02354-02 PP-00268

**Ementa:** Ação direta de inconstitucionalidade manejada contra o art. 1º da Lei Federal 11.301/2006, que acrescentou o § 2º ao art. 67 da Lei nº 9.394/1996. Carreira de aposentadoria especial para os exercentes de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico. Alegada ofensa aos arts. 40, § 4º, e 201, § 1º, da Constituição Federal. Inocorrência. Ação julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme.

**I.** A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar.

**II.** As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria

estabelecido nos arts. 40, § 4º, e 201, § 1º, da Constituição Federal.

**III.** Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra.

#### Decisão

Após os votos do Senhor Ministro Carlos Britto (relator) e da Senhora Ministra Cármen Lúcia, que julgavam procedente a ação, e o voto do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, que a julgava parcialmente procedente, propondo uma interpretação conforme, que assentava que as atividades mencionadas de exercício de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico também gozariam do benefício, desde que exercidas por professores, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Eros Grau. Falaram: pela Advocacia Geral da União, o Ministro José Antônio Dias Toffoli; pela *amicus curiae*, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Dr. Roberto de Figueiredo Caldas; e, pelos *amici curiae*, Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Município de São Paulo (Sinesp) e Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo (Udemo), o Dr. Horácio Luiz Augusto da Fonseca. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e os Senhores Ministros Celso de Mello e Menezes Direito. Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 17/04/2008.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação, com interpretação conforme para excluir a aposentadoria especial apenas aos especialistas em educação, nos termos do voto do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, que redigirá o acórdão, contra os votos dos Senhores Ministros Carlos Britto (Relator), Cármen Lúcia e Joaquim Barbosa, que julgavam procedente a ação, e da Senhora Ministra Ellen Gracie, que a julgava de todo improcedente. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso (Vice-Presidente).

Ausentes, justificadamente, porque em representação do Tribunal no exterior, o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Presidente) e, neste julgamento, o Senhor Ministro Menezes Direito. Plenário, 29/10/2008.

Neste diapasão, enfrenta-se o impasse da aplicação imediata desta lei, sendo que, para alguns Tribunais de Contas, este posicionamento encontra-se superado.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, através do Processo COM nº 06/00304450/TCE/SC, Prejulgado nº 1.836, entende que:

#### Prejulgado nº 1.836

**1.** Para que o Professor readaptado possa ter direito à redução do tempo para a aposentadoria, na forma do art. 40, § 5º, da Constituição Federal, é essencial que a nova função enquadre-se em uma das hipóteses do art. 67, § 2º, da Lei nº 9.394/96, inserido pela Lei nº 11.301/2006, não bastando apenas a condição de Professor.

**2.** As funções de assessoramento pedagógico são identificadas de acordo com a legislação municipal, que dispõe sobre os cargos e funções de Magistério, sem prejuízo da necessária observância dos limites decorrentes da Lei nº 11.301/2006, que exige o desempenho de atividades educativas.

**3.** O tempo de exercício, pelo Professor, do cargo de Secretário da Educação não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 67, § 2º, da Lei nº 9.394/96, incluído pela Lei nº 11.301/2006.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul se manifesta conforme o exposto:

#### TCE-MS confirma redução do tempo de contribuição para diversas funções do magistério

O titular da Secretaria Municipal de Administração de Campo Grande, Nelson Yotoku Tobaru, consultou o Tribunal de Contas para saber se a Lei nº 11.301/2006 estendeu a redução de cinco anos de idade e de contribuição para outros cargos além do de professor. Por unanimidade de votos, o Tribunal, em sessão do Pleno, confirmou que a Lei nº 11.301, de 10/05/2006, estendeu aos trabalhadores em educação que exerçam cargos de direção, orientação educacional e assessoramento pedagógico a contagem de tempo especial, para fins de aposentadoria previsto nos artigos 40 e 201 da Constituição Federal.

De acordo com Parecer do Ministério Público Especial e de conformidade com o voto do conselheiro Cícero Antônio de Souza, a redução de idade e tempo de contribuição em cinco anos 'não é mais direito apenas do professor, mas também do diretor de escola e de coordenador e assessor pedagógico, funções equiparadas pela lei à de magistério, que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício nessas funções em estabelecimento de Educação Básica'.

Segundo o Parecer, a redução do tempo de contribuição foi tacitamente estendido ao supervisor escolar, orientador educacional e inspetor escolar e, ainda, a quem desempenhe outras funções enquadradas como de magistério, mas com outra nomenclatura, já que são variadas as nomenclaturas para a mesma função e diversas as funções enquadradas como atividades e especialidades educativas'.

Flávio Teixeira – JP- Reg. DRT 015 – <www.tce.ms.gov.br> [grifo nosso].

Modernamente, o conceito de magistério não se limita mais à função específica de sala de aula. Reforçando esta nova ideia, tem-se a Lei Federal nº 11.738/2008, que considera como profissionais do magistério da Educação Básica as várias carreiras que sustentam o ensino básico, conforme exposto:

**Lei Federal nº 11.738, de 16/07/2008**

[...] **Art. 2º.** O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º. [...]

§ 2º. Por profissionais do magistério público da Educação Básica, entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de Educação Básica, em suas diversas modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional [grifo nosso].

O pilar da carreira de magistério é, hoje, multifocal. É através do desempenho do conjunto de atividades educacionais que se compõe a educação nacional.

Posto isto, entende-se que a carreira de Supervisor Escolar encontra-se inserida no conceito de magistério disciplinado pela Lei Federal nº 11.301/2006 e, portanto, passível de ser considera-

do tempo de efetivo exercício para a aposentadoria especial de professor.

Oportunamente, ressalta-se que, após transitado em julgado, a decisão de mérito da ADI nº 3.772 do STF será acolhida por esta Corte de Contas, no que couber.

Desta feita, sugere-se a alteração parcial do Acórdão nº 3.153/2006, para acolher a aplicação da Lei Federal nº 11.301/2006, caso o Egrégio Tribunal Pleno comungue com esse entendimento, conforme o seguinte verbete:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_/2009. Altera parcialmente o Acórdão nº 3.153/2006. Providência. Benefício. Aposentadoria especial. Profissionais do Magistério, de acordo com a Lei nº 11.301/2006.**

Deve ser considerado como tempo de serviço especial o exercício das atividades de docência, diretoria, coordenadoria ou assessoramento pedagógico, ainda que anterior à publicação da referida Lei nº 11.301/2006.

**É o Parecer que, s.m.j., se submete à apreciação superior.**

Cuiabá-MT, 25 de agosto de 2009.

**Áurea Maria Abranches Soares**

*Técnica Instrutiva e de Controle*

**Osiel Mendes de Oliveira**

*Consultor de Estudos, Normas e Avaliação*

**Carlos Eduardo Amorim França**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

**Razões do Voto**

Inicialmente, em que pese a Consultoria Técnica desta Corte e o MPC entenderem que a presente consulta encontra-se formulada em tese, entendo que a mesma contraria o quesito de admissibilidade previsto no artigo 232, inciso II, do Regimento Interno, e o artigo 48, *caput*, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ao requerer desta Casa a emissão de Parecer sobre a possibilidade de concessão de aposentadoria especial de professor aos

Supervisores Escolares, criado pela Lei Municipal nº 1.766/90.

Não obstante, entendo que a mesma deva ser conhecida por esta Egrégia Corte, com fundamento no artigo 48, parágrafo único, da Lei Complementar nº 269/07, com a observância de que a deliberação não constitui prejudgado do fato ou caso concreto.

Quanto ao mérito, penso ser necessário apro-

fundar o estudo da matéria objeto da consulta, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADIN nº 3.772/DF (29/10/08), transitada em julgado em 16/11/09.

No julgado supracitado, o Pretório Excelso conferiu interpretação conforme o art. 1º da Lei Federal nº 11.301/06, no sentido de assentar que as atividades mencionadas de exercício de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico gozam do benefício da aposentadoria especial, *desde que exercidas por professores*.

Tal entendimento altera posicionamento sumulado por aquela Corte em 2003 (Súmula 726), que só considerava o tempo prestado pelo professor dentro da sala de aula, para efeitos de aposentadoria especial.

É importante lembrar que a “interpretação conforme a Constituição”, enquanto técnica de julgamento, não altera os termos da lei combatida por meio de ADIN, mas apenas fixa-lhe uma interpretação conforme os preceitos da Constituição. Tal interpretação, entretanto, fica restrita ao entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal.

Nas palavras do Ilustre Doutrinador Celso Ribeiro Bastos<sup>1</sup>, *in verbis*:

Foi sempre o temor ou a prudência de declarar uma lei inconstitucional que deram origem às modernas formas de interpretação constitucional, que visam, sobretudo, manter a norma no ordenamento jurídico tendo como fundamento o princípio da economia e como escopo a busca de uma interpretação que compatibilize a norma tida como ‘inconstitucional’ com a Lei Maior. Parte-se da ideia de que, na maioria dos casos, essa inconstitucionalidade da norma vai dar lugar a um vazio legislativo, que produzirá sérios danos. Procura-se evitar, de todas as maneiras, a decretação da nulidade da norma tendo em vista os inconvenientes que ela traz, pois a interrupção brusca da vigência de uma lei, sem ter transcorrido tempo suficiente para colocar outra em seu lugar, gera um vazio normativo.

Partindo-se desse pressuposto, entendo que uma orientação mais acertada, no tocante aos profissionais da educação contemplados com aposentadoria especial de professor pela Lei Federal nº 11.301/06, exige o conhecimento das razões e motivações dos votos exarados na ADIN nº 3.772,

judgada parcialmente procedente quanto à constitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 11.301/06.

Destaca-se, inicialmente, que a decisão da ADIN não foi unânime nem de entendimento pacífico. Divergiam os ministros entre julgar a Lei Federal nº 11.301/06 totalmente inconstitucional ou parcialmente constitucional.

O ministro Eros Grau, em voto vista que acompanhou a divergência inaugurada pelo ministro Ricardo Lewandowski, levou a questão a julgamento com a proposição de dar interpretação conforme o texto legal, tendo recebido a adesão dos ministros Marco Aurélio, Celso de Mello, Cezar Peluso e Menezes, formando a maioria. Esses ministros defenderam a ideia de que a atividade de magistério engloba atividades que vão além daquelas exercidas em sala de aula e que seria incoerente conceder o privilégio da aposentadoria especial ao professor que está em sala de aula e retirar-lhe a garantia caso este assumisse uma função superior de direção, assessoramento pedagógico ou coordenação. Alegam, ainda, que tal entendimento iria na contramão do princípio da política da educação, de valorização dos profissionais da educação.

Os ministros Ayres Britto, Joaquim Barbosa e Cármen Lúcia Antunes Rocha defenderam a inconstitucionalidade total da lei, apontando que a Constituição visou garantir a permanência do professor em sala de aula, privilegiando sua função fim, não cabendo a uma lei infraconstitucional ampliar esse privilégio.

Fato é que, com exceção da ministra Ellen Gracie, todos os demais ministros foram unânicos no entendimento de excluir do texto legal o termo “especialistas em educação”, assim entendido aqueles que exercem funções da educação sem serem professores. Nas palavras do ministro Marco Aurélio, pretendeu-se, com isso, afastar a chamada “administração profissionalizada”, estranha ao magistério.

Nessa linha de raciocínio, parece-nos claro que o requisito primeiro para a concessão do benefício da aposentadoria especial é a condição de *professor (stricto sensu)* do beneficiado. A análise do exercício de função de direção, assessoramento ou supervisão, para efeitos da Lei nº 11.301/06, caberá num segundo momento e desde que verificada aquela condição primeira.

Cabe registrar, ainda, que o termo “professor”, em sentido estrito, caracteriza o profissional da educação que exerce o magistério em atividades de docência (sala de aula). A Lei nº 11.301/06, com interpretação dada pelo STF na ADI nº 3.772, passou a considerar, para efeito do benefício da apo-

<sup>1</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *As modernas formas de interpretação constitucional*. [s.l.:s.n.], 2005. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

sentadoria especial, o tempo em que o professor (*stricto sensu*) tenha exercido funções de direção, coordenação ou assessoramento pedagógicos.

Registra-se, oportunamente, que o exercício do magistério exige formação específica, de acordo com o grau de ensino, os cursos e as disciplinas que a pessoa vai lecionar, nos termos da Lei nº 5.692/71:

**3.** No Brasil, após a Lei nº 5.692/71, exigiu-se, como formação mínima, para exercício dessa atividade:

**I)** no ensino de 1º grau, da 1ª a 4ª séries, habilitação específica de 2º grau;

**II)** no ensino de 1º grau, da 1ª a 8ª séries, habilitação específica de grau superior, ao nível de graduação, representada por licenciatura de 1º grau, obtida em curso de curta duração; e

**III)** em todo o ensino de 1º e 2º graus, habilitação específica, obtida em curso superior de graduação correspondente a licenciatura plena (cf. Lei nº 5.692/71).

**4.** No caso de Ensino Superior, entende-se como atividades de magistério:

**a)** as atividades exercidas em universidades e em estabelecimentos isolados, em nível de graduação ou em nível de pós-graduação;

**b)** as atividades inerentes à administração escolar universitária exercidas por professores<sup>2</sup>.

No tocante ao entendimento do TCE de Santa Catarina (prejulgado nº 1.836), apontado pela Consultoria Técnica em seu Parecer nº 107/09, é oportuno tecer algumas considerações, visto que tal decisão foi reformada pelo Tribunal Pleno daquela Corte de Contas em sessão plenária de dezembro passado (Processo CON-08/00629620, 02/12/2009).

Naquela ocasião, foi emitido novo prejulgado sobre a matéria, cujo entendimento compartilhados, face seu caráter esclarecedor, nos seguintes termos:

Prejulgado 2020, de 2009

**1.** A concessão de aposentadoria aos servidores municipais da educação deve seguir as regras gerais estipuladas pelo art. 40 da Constituição Federal, com as alterações promovidas.

**2.** São funções de magistério, para efeitos da Lei nº

11.301/06, que alterou o art. 67 da Lei nº 9.394/96, e levando em consideração a interpretação conforme proferida pelo STF na ADI nº 3.772, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que os cargos sejam exercidos por professores.

**3.** As funções de coordenação e assessoramento pedagógico são identificadas de acordo com a legislação municipal, que dispõe sobre os cargos e funções de magistério, sem prejuízo da necessária observância dos limites decorrentes da Lei nº 11.301/06 e da decisão proferida pelo STF na ADI nº 3.772, que exigem o desempenho de atividades educativas e que os cargos sejam exercidos por professores.

**4.** Para que o professor readaptado possa ter direito à redução do tempo para a aposentadoria, na forma do art. 40, § 5º, da Constituição Federal, é essencial que a nova função enquadre-se em uma das hipóteses do art. 67, § 2º, da Lei nº 9.394/96, inserido pela Lei nº 11.301/06, não bastando apenas a condição de professor.

**5.** O tempo de exercício, pelo professor, do cargo de Secretário da Educação não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 67, § 2º, da Lei nº 9.394/96, incluído pela Lei nº 11.301/2006.

**6.** A vigência da Lei (federal) nº 11.301/06 não pode mais ser negada por este Tribunal de Contas no exame do caso concreto, pois há decisão definitiva de mérito a respeito de sua constitucionalidade, proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3.772.

**7.** Aplicam-se, aos casos ainda pendentes de análise por este Tribunal, as disposições da Lei nº 11.301/06, nos termos da interpretação conforme fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 3.772, respeitados os atos já apreciados de maneira definitiva, em razão da coisa julgada administrativa e do princípio da segurança jurídica.

### Voto

Pelo exposto, considerando as informações e a fundamentação jurídica constantes no presente processo e tendo em vista a legislação que rege a matéria, e **contrariando** o Parecer nº 7.266/2009, do Ministério Público de Contas, **voto pelo conhecimento da presente consulta, e, no mérito, pela resposta às indagações do consulente com a emissão na Consolidação de Entendimentos do seguinte verbete.**

**1.** São funções de magistério, para efeitos da Lei nº 11.301/06, que alterou o art. 67 da Lei nº 9.394/96, e levando em consideração a interpretação conforme proferida pelo STF na

<sup>2</sup> Cf. TELLES JÚNIOR, Goldofredo. A carreira docente na USP. *Revista Brasileira de Filosofia*, São Paulo, out./dez. 1973. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2010.



ADI nº 3.772, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico, *desde que os cargos sejam exercidos por professores*.

**2.** Cabe à legislação municipal dispor sobre os cargos e funções de magistério no âmbito municipal com a definição das funções de coordenação e assessoramento pedagógico, sem prejuízo da necessária observância dos limites da Lei nº 11.301/06, com a interpretação conforme dada pelo STF na ADI nº 3.772, que exige, para efeito de aposentadoria especial, que os cargos sejam exercidos por servidores com ingresso inicial na carreira de professor.

**3.** A concessão de aposentadoria aos servidores municipais da educação deve seguir, ainda, as regras gerais estipuladas pelo art. 40 da Constituição Federal, com as alterações promovidas.

Após, archive-se.

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso,  
em Cuiabá, maio de 2009.

**Conselheiro Campos Neto**

*Relator*

# Contratação de empresa de agente político, quando única na cidade

*“Desde já, admito que o tema enseja polêmica. Abrange situações verificáveis apenas na prática: as hipóteses de cabimento da inexigibilidade de licitação.”*

Cons. Domingos Neto

Em atendimento aos princípios da legalidade e moralidade, os municípios não podem promover contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou familiares, mesmo sendo a única no município. Nesses casos, deve-se realizar procedimento licitatório, através de convocação de empresas sediadas em municípios vizinhos. Este Tribunal Pleno já decidiu em situações semelhantes sobre a questão colocada neste caso pela Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Xingu e chegou à conclusão idêntica, compartilhada com o Ministério Público de Contas. Excepcionalmente, a Administração poderá contratar empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares, por inexigibilidade de licitação, desde que não exista outra empresa de bens e serviços no município capaz de atender o objeto do contrato, comprovado por meio de atestado, exigido pelo art. 25, I, da Lei nº 8.666/1993; que os preços sejam comprovadamente similares aos praticados no mercado; e que sejam observados os princípios básicos da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

## Resolução de Consulta nº 55/2010

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 4.733-3/2009.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 1º, inciso 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, inciso IX, 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator, que acolheu o voto vista do Conselheiro Waldir Júlio Teis e a sugestão do Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima, e, contrariando o Parecer nº 3.446/2009 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em responder ao consulente que a administração poderá contratar empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares, por inexigibilidade de licitação, desde que:

a) não exista outra empresa de bens e serviços no município capaz de atender o objeto do contrato,

comprovado por meio de atestado exigido pelo artigo 25, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

b) o limite da contratação seja o valor admitido na Lei nº 8.666/93 para a licitação modalidade convite;

c) os preços sejam comprovadamente similares aos no mercado; e

d) sejam observados os princípios básicos da Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal. Encaminhe-se ao consulente, virtualmente, cópia desta decisão. Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 001/2000 deste Tribunal de Contas.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros José Carlos Novelli, Waldir Júlio Teis e Campos Neto.

Participaram, ainda, do julgamento o Auditor Substituto de Conselheiro Isaias Lopes de Cunha, em substituição ao Conselheiro Alencar Soares, e o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Carlos

Pereira, em substituição ao Conselheiro Humberto Bosaipo, conforme o artigo 104, inciso I, da Resolução nº 14/2007.

Participou, também, do julgamento, o Auditor Substituto de Conselheiro Luiz Henrique Lima, que na sessão do dia 08/06/2010, ocasião em que houve o pedido de vista, estava substituindo o

Conselheiro Antonio Joaquim.

Presente, representando o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Procurador Chefe Gustavo Coelho Deschamps.

### **Publique-se.**

## **Relatório**

Trata o Processo nº 4.733-3/2009 de consulta formulada pelo Sr. Eurípedes Neri Vieira, Prefeito Municipal de Santa Cruz do Xingu.

Constam dos autos, às fls. 02 e 03-TCE, ofício proveniente da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Xingu, em que solicitou deste Tribunal Parecer sobre o seguinte questionamento:

Existindo apenas uma casa de material (inexiste outra) de construção no município de Santa Cruz do Xingu-MT, e se a mesma pertencer, por exemplo, ao vice-prefeito, o município poderia adquirir seus materiais?

Em situação análoga ao questionamento acima, exemplifica, também, que existe somente uma casa de produtos agropecuários e de ferramentas. Assim, na hipótese de serem as mesmas de propriedade de parlamentar municipal, podem adquirir e prestar serviços para o Município?

Assim, para o mesmo contexto, digo, na hipótese de que os proprietários de supermercados sejam parentes de secretários municipais, poderiam os mesmos contratar com o Município?

A Consultoria Técnica desta Corte de Contas ressaltou, à fl. 05-TCE, que, embora os questionamentos foram feitos sob forma de caso concreto, houve o conhecimento da consulta em tela, pois constatou-se relevante interesse público, nos termos do art. 48, Parágrafo único, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, desde que a resposta sempre fosse em tese.

Assim, houve a propositura da seguinte questão:

É possível a Administração Pública adquirir bens fornecidos por empresa de propriedade de membro do Poder Público, ou de seus familiares, mediante inexigibilidade de licitação, por não existirem outras empresas abastecedoras de bens afins no município e vizinhança?

Ainda conforme o Parecer, este Tribunal de Contas já se manifestou sobre aspectos da referida matéria, conforme Acórdãos nºs 1.307/2002, 667/2004 e na Resolução de Consulta nº 03/2007.

A Consultoria Técnica argumentou que a carência de outras empresas abastecedoras de bens afins no município e vizinhança, devido ao isolamento geográfico, pode ser considerada como fato gerador de inexigibilidade de licitação, desde que haja comprovação de que a empresa é a única do ramo no município.

Houve menção, ainda, quanto à possibilidade de contratação direta configurar-se nepotismo, por favorecer parentes de agentes políticos. Destacou que, no caso dos vereadores e deputados, há a proibição expressa nas Constituições Federal e Estadual.

Aduziu, por fim, que tramita na Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 292/2007, que proíbe a contratação ou nomeação de parentes, cônjuges e companheiros de membros ou titulares de Poder, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas, dirigentes superiores de órgãos, de fundação, autarquia ou empresa, para cargos em comissão de direção e assessoramento no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Concluiu que, excepcionalmente, em face da inexistência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação, inviabilizando o certame, entende-se que é possível a contratação de agentes políticos e/ou de seus familiares com a Administração, desde que seja formalizado o processo administrativo comprovando a necessidade da contratação e a inexigibilidade da licitação para o caso concreto.

Por fim, houve a sugestão de revisão do Acórdão nº 667/2004 quanto à possibilidade excepcional de contratação em face de inexigibilidade de licitação, por fornecedor exclusivo, com a inserção do seguinte verbete na Consolidação de Entendimentos:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2009. Licitação. Inexigibilidade. Contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares. Possibilidade excepcional, desde que preenchidos requisitos.**

Excepcionalmente, a Administração poderá contratar empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares, por inexigibilidade de licitação, desde que:

- a) não exista outra empresa de bens e serviços no município e vizinhança capaz de atender o objeto do contrato, comprovando por meio de atestado exigido pelo art. 25, I, da Lei nº 8.666/93;
- b) os preços sejam comprovadamente similares aos praticados no mercado;
- c) sejam observados os princípios básicos da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 3.446/2009, fls. 13 a 17-TCE, exarado pelo Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, adotou posicionamento diferente do Parecer da Consultoria Técnica, em que seguiu a linha de entendimento do Tribunal de Contas do Paraná, aconselhando a realização de procedimento licitatório, através de convocação de empresas sediadas em municípios vizinhos.

Destacou a previsão constitucional de vedação e impedimento para que agentes políticos firmem contrato com pessoa jurídica de direito público, bem como argumentou que as exceções previstas em norma infraconstitucional (Lei nº 8.666/93, art. 25, I) devem ter interpretação restritiva, segundo as regras de hermenêutica jurídica.

Esclareceu que, ainda que não houvesse expressa disposição da Carta Magna, os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade seriam suficientes para inibir tal prática.

Por fim, o Ministério Público de Contas sugeriu a seguinte sugestão de enunciado, a fim de dirimir o tema da consulta:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2009. Licitação. Inexigibilidade. Contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares. Impossibilidade.**

- a) Em atendimento aos princípios da legalidade e moralidade, é vedada a contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou familiares, mesmo sendo a única no município;
- b) Nesses casos, deve-se realizar procedimento licitatório, através de convocação de empresas sediadas em municípios vizinhos.

**É o relatório.**

**Parecer da Consultoria Técnica nº 033/2009**

Exmº Sr. Conselheiro:

Trata-se de consulta apresentada pelo Senhor Euripedes Neri Vieira, prefeito municipal de Santa Cruz do Xingu-MT, via ofício datado de 2 de março de 2009, às fls. 02 e 03-TC, acerca de procedimentos alusivos a licitações e contratos com empresas de propriedade de membros do Poder Público, ou de seus familiares, nos seguintes termos:

Assim, para o mesmo contexto, digo, na hipótese de que os proprietários de supermercados sejam parentes de secretários municipais, poderiam os mesmos contratar com o Município?

1. Existindo apenas uma casa de material (inexiste outra) de construção no município de Santa Cruz do Xingu-MT e se a mesma pertencer, por exemplo, ao Vice-prefeito, o município poderia adquirir seus materiais?

2. Em situação análoga ao questionamento acima, exemplifica, também, que existe somente uma casa de produtos agropecuários e de ferramentas. Assim, na hipótese de serem as mesmas de propriedade de parlamentar municipal, podem adquirir e prestar serviços para o Município?

3. Assim, para o mesmo contexto, digo, na hipótese de que os proprietários de supermercados sejam parentes de secretários municipais, poderiam os mesmos contratar com o Município?

Destaca-se que esses questionamentos foram elaborados por pessoa legítima e sobre matéria de competência deste Tribunal, porém sob forma de caso concreto, contrariando-se o disposto no art. 48 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº 269, de 22 de janeiro de 2007), bem como o disciplinado no art. 232, II, do Regimento Interno

deste Tribunal (Resolução nº 14, de 2 de outubro de 2007).

Todavia, considerando-se o parágrafo único do supracitado art. 48 – que prevê ao TCE-MT a possibilidade de conhecimento de consulta que verse sobre a interpretação ou aplicação da legislação em caso concreto, quando constatar-se de relevante interesse público, desde que a resposta seja, sempre, em tese –, propõe-se a seguinte questão:

É possível a Administração Pública adquirir bens fornecidos por empresa de propriedade de membro do Poder Público, ou de seus familiares, mediante inexigibilidade de licitação, por não existirem outras empresas abastecedoras de bens afins no município e vizinhança?

Evidencia-se que, de acordo com o art. 50 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, as decisões em consultas, após serem aprovadas pelo Tribunal Pleno e publicadas no Diário Oficial do Estado, adquirem força normativa e vinculante.

Nessa perspectiva, é digno de nota que este egrégio Tribunal de Contas manifestou-se sobre aspectos dessa matéria nos Acórdãos nºs 1.307/2002, 667/2004 e na Resolução de Consulta nº 03/2007, como segue:

**Acórdão nº 1.307/2002 (DOE, 20/06/2002). Contrato. Hospital. Propriedade do Prefeito Municipal. Possibilidade de contratação, quando único no município.**

Com observância aos Princípios Básicos da Administração Pública descritos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e as regras definidas na Lei de Licitações, é possível a celebração de contrato entre a Prefeitura Municipal e hospital pertencente ao prefeito municipal, caso seja o único existente no município.

**Acórdão nº 667/2004 (DOE, 14/09/2004). Contrato. Empresa de propriedade de deputado estadual e vereador. Vedação à contratação com a administração pública.**

Os deputados estaduais e vereadores são impedidos de firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, da administração direta e indireta, conforme previsto no parágrafo único do artigo 30 combinado com o artigo 192 da Constituição Estadual.

**Resolução de Consulta nº 03/2007 (DOE, 23/10/2007). Licitação. Dispensa. Processo administrativo. Necessidade de formalização.**

É indispensável a formalização de processo administrativo na contratação de bens ou serviços mediante dispensa de licitação (inclusive quando se tratar de valor inferior a R\$ 8.000,00). Esse critério visa assegurar o cumprimento dos princípios atinentes à licitação e das exigências gerais previstas na Lei nº 8.666/1993.

Desse modo, infere-se que o tema sob análise refulge dos ditames constitucionais que visam garantir a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, bem como o acesso de todos os administrados à disputa pela contratação pública (art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988). Essa premissa é referendada pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (arts. 2º e 3º), garantindo-se a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

No entanto, devido às suas características, a questão proposta figura-se como exceção à regra geral de licitar, quando, por intermédio de processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, permite-se contratar diretamente, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993.

Cumprido elucidar que a dispensa poderá ocorrer em situações nas quais a licitação é possível, viável e apenas não se realiza por conveniência administrativa. Por outro lado, a inexigibilidade somente acontecerá quando for impossível levar a cabo o certame relativo ao bem que se deseja adquirir, à pessoa que se quer contratar ou com quem se quer contratar, devido a características singulares.

Frisa-se que tanto as hipóteses de dispensa quanto as de inexigibilidade de licitação devem ser formalizadas por meio de processo administrativo. Isso porque o gestor deve demonstrar o cumprimento dos princípios atinentes à licitação, principalmente os da impessoalidade, moralidade, probidade e julgamento objetivo, além das exigências gerais previstas na Lei nº 8.666/93, tais como a certificação de inexistência de débito junto à seguridade social, a demonstração de que o valor contratado é equivalente ao praticado no mercado e a motivação da decisão da Administração Pública.

Ressalta-se, ainda, que a contratação direta não significa contratação informal, bem como que não existe discricionariedade para o gestor quanto à observância das formalidades prévias do processo licitatório, inclusive para comprovar-se que o caso concreto enquadra-se em uma das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade.

No caso em estudo, a carência de outras empresas abastecedoras de bens afins no município e vizinhança, ou seja, a ausência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação, devido ao isolamento geográfico, pode ser considerada como fato gerador de inexigibilidade de licitação.

Contudo, é necessária a comprovação de que a empresa é a única no ramo no município, “devido a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes” (art. 25, I, Lei nº 8.666/1993).

Noutro viés da questão, além da inexistência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação, um novo aspecto em estudo é a possibilidade de a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, configurar-se em nepotismo, por favorecer parentes de agentes políticos.

No caso dos vereadores, as Constituições Federal e Estadual proíbem a hipótese de contratação dos mesmos com o Poder Público:

**Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988:**

**Art. 29.** O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

**IX.** proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembleia Legislativa; [...]

**Art. 54.** Os Deputados e Senadores não poderão:

**I.** desde a expedição do diploma:

**a)** firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; [...]

**II.** desde a posse:

**a)** ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; [...]

**Art. 55.** Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

**I.** que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

**Constituição do Estado de Mato Grosso, de 5 de outubro de 1989:**

**Art. 30.** Os Deputados Estaduais não poderão:

**I.** desde a expedição do diploma:

**a)** firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; [...]

**Art. 192.** O Poder Legislativo Municipal é exercido pela Câmara Municipal composta pelos Vereadores eleitos mediante pleito direto universal e secreto, com mandato de quatro anos.

**Parágrafo único.** Sujeita-se o Vereador, no que couber, às proibições, incompatibilidades e perda de mandato previstas para o Deputado Estadual.

A exceção exarada no art. 54, I, 'a', da Constituição Federal, bem como no art. 30, I, 'a', da Constituição Estadual – contratos de cláusulas uniformes – refere-se aos contratos de adesão, tais como: seguro, transporte, fornecimento de gás, luz e força, prestação de serviços de telefonia e certos contratos bancários que já possuem conteúdo pré-constituído, ou seja, contratos com cláusulas uniformes são aqueles cujos conteúdos são predefinidos por um dos contratantes, sendo suas cláusulas sempre as mesmas, quaisquer que sejam os demais contratantes.

Por outro lado, o contrato administrativo é consensual, formal, oneroso, comutativo e de caráter personalíssimo, objetivando o interesse público pela administração e o lucro pelo particular, possui características e peculiaridades próprias, além de comportar entre outras especificidades, alterações contratuais efetúáveis bilateralmente e a garantia do contratado ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, não podendo ser, assim, considerado contrato de cláusulas uniformes.

Salienta-se, ainda, que em regime geral, a Lei nº 8.666/1993, art. 9º, III, veda a participação direta ou indireta nos certames de servidor ou dirigente do ente contratante ou responsável pela licitação. Senão, vejamos:

**Art. 9º.** Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários: [...]

**III.** servidor, ou dirigente de órgão, ou entidade contratante, ou responsável pela licitação.

Assim sendo, a Súmula Vinculante nº 13, de 21/08/2008, do Supremo Tribunal Federal (STF),

aduz que o favoritismo de determinadas pessoas (cônjuge, companheiro e parentes em linha reta ou colateral ou por afinidade, até o terceiro grau) em cargos administrativos viola a Constituição, conforme abaixo transcrito:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Nesse contexto, com o objetivo de conferir uma interpretação adequada da Súmula Vinculante nº 13/2008, no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, o Conselho Nacional da Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005, prescrevendo:

**Art. 2º.** Constituem práticas de nepotismo, dentre outras: [...]

**V.** a contratação, em casos excepcionais de dispensa ou inexigibilidade de licitação, de pessoa jurídica da qual sejam sócios cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juízes vinculados, ou servidor investido em cargo de direção e de assessoramento. [...]

**Art. 3º.** É vedada a manutenção, aditamento ou prorrogação de contrato de prestação de serviços com empresa que venha a contratar empregados que sejam cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de ocupantes de cargos de direção e de assessoramento, de membros ou juízes vinculados ao respectivo Tribunal contratante, devendo tal condição constar expressamente dos editais de licitação.

Em Mato Grosso, tramita na Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 292/2007, que proíbe a contratação ou nomeação de parentes, cônjuges e companheiros de membros ou titulares de Poder, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas, de dirigentes superiores de órgãos, de fundação, autarquia ou empresa, para cargos em comissão de direção e assessoramento no âmbito do Estado de Mato Grosso. No entanto,

essa matéria deve ser regulamentada, também, no âmbito de cada município.

Enfim, em resposta ao consulente, infere-se que as normas regulamentadoras das licitações e coibidoras do nepotismo visam à satisfação do interesse público, pautando-se pelos princípios da isonomia e impessoalidade, ou seja, possibilitam a realização do negócio mais vantajoso para a Administração e asseguram aos cidadãos a igualdade de condições e a ampla acessibilidade aos contratos, cargos, empregos e funções públicas.

Dessa maneira, excepcionalmente, em face da inexistência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação, inviabilizando o certame, entende-se que é possível a contratação de agentes políticos e/ou de seus familiares com a Administração, desde que seja formalizado o processo administrativo comprovando a necessidade da contratação e a inexigibilidade da licitação para o caso concreto.

Ademais, é fundamental que o processo administrativo de inexigibilidade de licitação comprove, também, por meio documental, que os preços dos bens contratados sejam os praticados no mercado, inclusive com memória de cálculos, apresentando-se, ainda, a Certidão Negativa de Débito do Sistema de Seguridade Social da contratada.

Posto isso, considerando-se que existe deliberação plenária impedindo a contratação de deputados estaduais e vereadores com o Poder Público, sugere-se a revisão dos termos do Acórdão nº 667/2004 quanto à possibilidade excepcional de contratação em face de inexigibilidade de licitação, por fornecedor exclusivo. Também, ao julgar o presente processo e comungando este Egrégio Tribunal Pleno deste entendimento, sugere-se a inserção do seguinte verbete na Consolidação de Entendimentos:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2009. Licitação. Inexigibilidade. Contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares. Possibilidade excepcional, desde que preenchidos requisitos.**

**Excepcionalmente, a Administração poderá contratar empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares, por inexigibilidade de licitação, desde que:**

- a)** não exista outra empresa de bens e serviços no município e vizinhança capaz de atender o objeto do contrato, comprovado por meio de atestado, exigido pelo art. 25, I, da Lei nº 8.666/1993;
- b)** os preços sejam comprovadamente similares aos praticados no mercado; e que

c) sejam observados os princípios básicos da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

**É o Parecer que, s.m.j., se submete à apreciação superior.**

Cuiabá-MT, 22 de abril de 2009.

**Renato Marçal de Mendonça**

*Técnico Instrutivo e de Controle*

**Osiel Mendes de Oliveira**

*Consultor de Estudos, Normas e Avaliação*

**Carlos Eduardo Amorim França**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

### Parecer do Ministério Público de Contas nº 3.446/2009

A presente consulta, formulada pelo senhor Euripedes Neri Vieira, prefeito municipal de Santa Cruz do Xingu-MT, objetiva esclarecimentos sobre a possibilidade de o município contratar com empresas de propriedade de membros do poder público municipal (prefeito e vereadores) ou de seus familiares, considerando que não existem outras empresas do ramo, naquele município.

A Consultoria Técnica dessa Corte de Contas, no Parecer nº 33/2009, informou que a consulta versa sobre caso concreto. No entanto, considerando a relevância do tema e a possibilidade de formulação em tese, passou à análise de mérito, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 269/07 (Lei Orgânica TCE-MT).

Em sua manifestação de fls. 05 a 11-TC, a consultoria relacionou os Acórdãos nºs 137/2002, 667/2004 e a Resolução de Consulta nº 03/2007 desta Casa, por entender que os mesmos tratam de matéria correlata ao da presente consulta. Aponta aquela equipe, ainda, que, o caso trazido pelo consultante configura exceção à regra geral de licitar e sugere a revisão do Acórdão nº 667/2004, fazendo incluir a possibilidade excepcional de contratação com agente público em face de inexigibilidade de licitação, por fornecedor exclusivo, e a consolidação do seguinte entendimento:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2009. Licitação. Inexigibilidade. Contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares. Possibilidade excepcional, desde que preenchidos requisitos:**

- a) não exista outra empresa de bens e serviços no município e vizinhança capaz de atender o objeto do contrato, comprovado por meio de atestado, exigido pelo art. 25, I, da Lei nº 8.666/93;
- b) os preços sejam comprovadamente similares aos

praticados no mercado;

c) sejam observados os princípios básicos da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Vieram os autos com vistas.

**É o sucinto relatório.**

A consulta em comento apresenta formulação de mérito que sugere caso concreto, porém, considerando que o tema é passível de ser respondido em tese, passamos à análise de mérito, nos termos do parágrafo único do art. 48 da LC nº 269/07.

Diferentemente do posicionamento adotado pela Consultoria Técnica desta Casa, este *parquet* entende ser ilegal e imoral o município contratar a aquisição de bens com empresa de propriedade de prefeito, vereador ou de seus familiares, ainda que essas firmas sejam as únicas do ramo, instaladas no município.

Aliás, esse é o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, através da Resolução nº 14.196/96, *in verbis*:

Em sendo a empresa de propriedade do prefeito única fornecedora de bens a serem adquiridos pelo município e, no caso de configurar-se, pelo valor do contrato, situação de inexigibilidade, aconselha-se, em atendimento ao princípio da moralidade, a realização de procedimento licitatório, através de convocação de empresas sediadas em municípios vizinhos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cf. o art. 37, *caput*, da Lei nº 8.666/93, e art. 23 da Resolução nº 14.196/96, do TC-PR. MENDES, Renato Geraldo. *Lei de Licitações e Contratos Anotada*. 4. ed. Porto Alegre: Síntese, [20--]. p. 95.



Esse mesmo entendimento foi utilizado pelo Exmº Juiz de Direito de Brumadinho-MG, Dr. Milton Lívio Lemos Salles, em suas razões de sentença na qual julgou procedente a ação civil pública proposta naquele município, *litteris*.

#### **Ação Civil Pública**

**Ementa: Improbidade administrativa julgada procedente.**

**Processo: nº 8.148/2000.**

**Autor: Ministério Público do Estado de Minas Gerais.**

**Réu: Antônio do Carmo Neto e outros.**

Brumadinho, 11 de setembro de 2000.  
Milton Lívio Lemos Salles.

[...] As consultas trazidas à colação pelo ilustre órgão de execução do Ministério Público demonstram a posição veta que o Tribunal de Contas de Minas Gerais (f. 4.480-4.482) vem adotando em casos análogos e até mesmo quando a empresa de propriedade do prefeito é a única fornecedora do Município. Ressalte-se que, no caso vertente, o Município de Brumadinh-/MG integra a denominada Região Metropolitana de Belo Horizonte, não se justificando, em hipótese alguma, as contratações efetivadas. Peço licença para transcrever uma das consultas supracitadas, *in verbis*

'Sessão do dia 14/07/94.

**Assunto:** Consulta nº 93.236-1/93, formulada pela Prefeitura Municipal de Itabirinha de Mantena, sobre a possibilidade ou não de aquisição de material de construção em estabelecimento comercial de propriedade de parente do prefeito.

Relator: Conselheiro Moura e Castro.

Referem-se os presentes autos a duas consultas formuladas pelo Prefeito Municipal de Itabirinha de Mantena, ambas indagando sobre a possibilidade ou não de aquisição de material de construção em estabelecimento comercial, único fornecedor do Município de propriedade do Prefeito [...]

No mérito, a questão suscitada deve ser respondida tomando por base o princípio da moralidade, que vincula toda atuação da Administração Pública à sua observância, manifestamente inscrito no artigo 37, *caput*, da Carta Magna, conjuntamente com o disposto nos incisos I e V, c/c o parágrafo único do art. 97 da Lei Orgânica do Município de Origem.

Com efeito, em decorrência do texto constitucional e de conformidade com os referidos preceitos da Lei Orgânica Municipal, não po-

derão as pessoas ligadas ao Prefeito por grau de parentesco, afim ou consanguíneo, até o 2º grau, firmar ou manter contrato com o Município [...]

Esse é o meu entendimento. É a própria Lei Orgânica que dirime a matéria. Conselheiro Presidente Fued Dib.

Aprovado o voto do Conselheiro Relator, a unanimidade [grifo nosso]’.

Resta ainda constar que, conforme o disposto no artigo 3º da Lei nº 8.249/92, as disposições nela existentes aplicam-se às empresas-rés, pois obviamente se beneficiaram com as contratações ilegais perpetradas com o Município de Brumadinho/MG.

Há que se destacar que a vedação e o impedimento para que agentes políticos firmem contrato com pessoa jurídica de direito público encontram previsão constitucional (art. 30 c/c o 192 da Constituição Estadual de Mato Grosso e arts. 29 e 54 da CF/88), enquanto que as exceções à obrigatoriedade de licitar estão em norma infraconstitucional (art.25, I, da Lei nº 8.666/93), não sendo possível, a nosso ver, utilizar-se desta última – regra permissiva excepcional infraconstitucional – para justificar a não aplicação de mandamento constitucional, como sugeriu a Consultoria Técnica.

Ensinam-nos as regras de hermenêutica jurídica que, às exceções legais, cabe interpretação restritiva. Assim, ainda que se licitasse e a empresa do prefeito/vereador lograsse vencedora do certame, esta estaria impedida de contratar com o município, sendo irrelevante para a Constituição se aquela empresa era a única na localidade ou se apresentou proposta de menor valor; a propósito, a única exceção trazida pelas normas constitucionais em comento trata dos contratos que obedeçam a cláusulas uniformes, o que não se verifica *in casu*.

Mesmo mediante prévio processo licitatório o Município não poderá contratar com empresas com as quais tenha incompatibilidade negocial, porquanto contrato administrativo não é considerado contrato de cláusulas uniformes, conforme a Resolução nº 38.121/93-TC<sup>2</sup>.

Ademais, a impossibilidade de o município contratar com empresa de propriedade de agente político ou seus parentes tem fundamento principiológico (constitucional) de forma que, ainda que

2 RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ. Disponível em: <<http://www.tdbvia.com.br/arquivos/web/incompatibilidade%20negocial%20de%20vereador.htm>>. Acesso em: 10 mai. 2010.

não estivesse expressa na Carta Magna a vedação supramencionada, os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade nela inscritos, seriam suficientes para inibir tal prática.

No âmbito da lei de licitações, também cabem algumas considerações. O art. 3º da Lei nº 8.666/93 veda aos agentes públicos, entre outras coisas, admitir condições que restrinjam o caráter competitivo da licitação e que estabeleçam preferências ou distinções em razão da sede ou domicílio do licitante. O art. 20, parágrafo único, dessa mesma lei, por sua vez, deixa claro que os gestores não devem impedir a habilitação de interessados residentes ou sediados em outros locais que não o da repartição interessada. Esses dois dispositivos servem para ilustrar a preocupação do legislador em ampliar o caráter competitivo das licitações e a abrangência de interessados em contratar com a administração pública; limitar as contratações públicas às empresas sediadas no município iria na contramão desses entendimentos, salvo se a natureza do objeto justificasse essa limitação. Mesmo assim, tal prática não poderia ferir determinação de natureza constitucional.

### Razões do Voto

Inicialmente, em que pese a presente consulta contrariar o requisito de admissibilidade previsto no artigo 232, inciso II, do Regimento Interno e no artigo 48, *caput*, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, pois foi elaborada sob forma de caso concreto e não em tese, entendo que a mesma deva ser conhecida por esta Egrégia Corte, com fundamento no artigo 232, § 2º, do Regimento Interno, com a observação de que a deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto.

Ressalto que, nestas razões, a indagação em tese feita pela Consultoria Técnica é respondida de forma ainda mais abrangente, pois visa orientar a atuação do gestor tanto nas situações em que a competição entre os licitantes mostra-se viável, casos em que é passível de dispensa de certame, ou inviável, em razão da singularidade do objeto a ser contratado, nesses casos admitindo a inexigibilidade da licitação, ambos nos termos legais.

Nesse contexto, a presente consulta evidencia alguns aspectos a serem observados. Um deles é a questão da contratação de empresa de propriedade de membro do Poder Público e de seus familiares,

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas apresenta a seguinte sugestão de enunciado, a fim de dirimir o tema da consulta:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2009. Licitação. Inexigibilidade. Contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares. Impossibilidade.**

a) Em atendimento aos princípios da legalidade e moralidade, é vedada a contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares, mesmo sendo a única no município.

b) Nesses casos, deve-se realizar procedimento licitatório, através de convocação de empresas sediadas em municípios vizinhos.

Cuiabá, 2 de junho de 2009.

**Getúlio Velasco Moreira Filho**

*Procurador do Ministério Público*

mediante inexigibilidade de licitação. O outro aspecto a ser levado em consideração diz respeito à ausência de outras empresas do ramo no município.

Entendo que o fato de a empresa de propriedade de membro do Poder Público ou seus familiares ser a única no município não autoriza a contratação direta pela Administração Pública, por ofensa aos princípios da moralidade administrativa e impessoalidade previstos na Constituição Federal, pilares a que a Administração Pública deve obediência.

Para reforçar tal raciocínio, destaco que a Constituição Federal de 1988 colocou a moralidade como um dos princípios ao qual deve se submeter a administração pública, devendo ser vista como um atributo necessário à atuação de qualquer pessoa no trato com a coisa pública. Não basta o cumprimento e a obediência à legalidade, mas sim deve o administrador respeito à própria moralidade, pressuposto de validade de todo ato da administração pública. Dessa forma, tal princípio, inscrito no art. 37, *caput*, da CF/88, vincula toda atuação da administração pública à sua observância.

Destaca-se, ainda, que a própria Carta Magna dispõe sobre vedação e impedimento de os agentes políticos, no caso em tela, os vereadores, firmarem contrato com a administração pública, como transcrito a seguir:

**Art. 29.** O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

**IX.** proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembléia Legislativa; [...]

**Art. 54.** Os Deputados e Senadores não poderão:

**I.** desde a expedição do diploma:

**a)** firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; [...]

**II.** desde a posse:

**a)** ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; [...]

**Art. 55.** Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

**I.** que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

A Constituição do Estado de Mato Grosso também prescreve que:

**Art. 30.** Os Deputados Estaduais não poderão:

**I.** desde a expedição do diploma:

**a)** firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; [...]

**Art. 192.** O Poder Legislativo Municipal é exercido pela Câmara Municipal, composta pelos Vereadores eleitos mediante pleito direto universal e secreto, com mandato de quatro anos.

**Parágrafo único.** Sujeita-se o Vereador, no que couber, às proibições, incompatibilidades e perda de mandato previstas para o Deputado Estadual.

De igual modo, tais vedações e impedimentos são contemplados na Constituição Estadual e em

sede infraconstitucional, no art. 9º, inciso III, c/c o § 3º da Lei nº 8.666/93, também veda a participação direta ou indireta nos certames de servidor ou dirigente do ente contratante ou responsável pela licitação.

Em sede de Tribunais, trago à baila decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – Consulta nº 696.774, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal de Itanhomi, sobre a possibilidade de celebração de contrato entre vereador ou empresa de sua propriedade com o município:

**Relator:** Conselheiro Elmo Braz.

**Ementa:** Possibilidade de vereador ou empresa de sua propriedade celebrar contrato com o município, mesmo que precedido de certame licitatório – Empresa de Propriedade de vereador que goza de favores do município decorrentes de contrato – Impossibilidade.

É necessário registrar, oportunamente, que esta Corte de Contas manifestou-se sobre aspectos dessa matéria, por meio do Acórdão nº 667/2004 (DOE, 14/09/2004), a seguir transcrito:

**Acórdão nº 667/2007 (DOE, 14/09/2004). Contrato. Empresa de propriedade de deputado estadual e vereador. Vedação à contratação com a administração pública.**

Os deputados estaduais e vereadores são impedidos de firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público da administração direta e indireta, conforme previsto no parágrafo único do artigo 30 combinado com o artigo 192 da Constituição Estadual.

Não se está, entretanto, negando a realidade do Estado de Mato Grosso, onde o isolamento geográfico é verificado de forma acentuada em muitos municípios, o que redundará na atuação de poucos empresários dos diversos ramos de atividade comercial nessas regiões.

O fato é que a exceção não pode ser tratada como regra. Assim, ainda que não exista outra empresa no município e em que pese o isolamento geográfico, havendo viabilidade de competição, a licitação deve ser realizada nos termos expostos no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, fazendo-se a devida convocação de empresas nos municípios vizinhos.

A averiguação de situações extremas que apontem eventual conflito de normas e princípios exige a análise de elementos fáticos só possíveis no caso concreto, o que não cabe em sede de consulta.

### 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 3.446/2009 do Ministério Público de Contas, fls. 13 a 17-TCE e **voto pelo conhecimento da presente consulta, e, no mérito, seja a mesma respondida** nos termos do verbete sugerido pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_/2009. Licitação. Inexigibilidade. Contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares. Impossibilidade.**

**a)** Em atendimento aos princípios de legalidade e moralidade, é vedada a contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares, mesmo sendo a única no município;

**b)** Nesses casos, deve-se realizar procedimento licitatório, através de convocação de empresas sediadas em municípios vizinhos.

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, maio de 2010.

**Domingos Neto**

*Conselheiro Relator*

### Voto-vista

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros e Senhor Procurador,

Após o voto do Conselheiro Campos Neto, relator neste processo, pedi e obtive vistas destes autos, diante do permissivo regimental contido no artigo 67 da Resolução nº 14/2007, razão pela qual trago à apreciação do Tribunal Pleno este voto.

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Eurípedes Neri Vieira, Prefeito do Município de Santa Cruz do Xingu, por meio de Ofício Especial, datado de 2 de março de 2009, na qual solicita esclarecimento de dúvidas acerca da possibilidade de aquisição de bens, se houver apenas um estabelecimento comercial do ramo no município e este pertencer ao vice-prefeito, a parlamentares ou a parentes de secretários municipais.

O consulente justificou tal indagação em razão de que se trata de uma situação peculiar e preocupante, pois há necessidade urgente de o município manter serviços básicos, sem infringir normas legais.

Os autos foram tramitados para a Consultoria Técnica deste Tribunal, que emitiu o Parecer nº 33/2009, no qual teceu considerações sobre a existência de precedentes deste Tribunal que têm relação com o objeto da consulta. Ponderou que a questão figura-se como uma exceção à regra geral de licitar, pois a ausência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação, devido ao isolamento geográfico, pode ser considerado como fato passível de contratação com inexigibilidade de licitação,

ainda que a empresa seja de propriedade de agentes políticos ou de seus familiares, mas desde que seja formalizado processo administrativo comprovador da necessidade da contratação no caso concreto, com a comprovação também de que os preços sejam compatíveis com os de mercado.

Por fim, concluiu pela sugestão de emissão de verbete, nos seguintes termos:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_.** **Licitação. Inexigibilidade. Contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou seus familiares. Possibilidade excepcional, desde que preenchidos requisitos.**

Excepcionalmente, a Administração poderá contratar empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares, por inexigibilidade de licitação, desde que:

**a)** não exista outra empresa de bens e serviços no município e vizinhança capaz de atender o objeto do contrato, comprovado por meio de atestado, exigido pelo art. 25, I, da Lei nº 8.666/1993;

**b)** os preços sejam comprovadamente similares aos praticados no mercado; e que

**c)** sejam observados os princípios básicos da Administração pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Em seguida, os autos foram enviados ao Ministério Público de Contas, representado pelo eminente Procurador de Contas Dr. Getúlio

Velasco Moreira Filho, que emitiu o Parecer nº 3.446/2009, no qual discordou da posição da Consultoria Técnica, por entender que é vedada a contratação, pela Administração Pública, com empresa da qual agentes políticos sejam os proprietários e/ou seus parentes, mesmo que esta seja a única na localidade, e sugeriu o seguinte enunciado para responder à consulta:

**Resolução de Consulta nº \_\_. Licitação. Inexigibilidade. Contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares. Impossibilidade.**

- a)** Em atendimento aos princípios da legalidade e da moralidade, é vedada a contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares, mesmo sendo a única no município.
- b)** Nesses casos, deve-se realizar procedimento licitatório, através de convocação de empresas sediadas em municípios vizinhos.

Essa fundamentação foi acolhida pelo eminente Conselheiro Relator em seu voto, cuja leitura ocorreu na sessão ordinária do Tribunal Pleno, realizada em 08/06/2010.

Não obstante as razões bem fundamentadas das posições referidas, adoto uma linha de entendimento divergente do relator e do Ministério Público de Contas. Para tanto, passo a expor meu entendimento, conforme segue abaixo.

Constato que o Parecer mencionado e o voto do Conselheiro Relator abordaram o assunto de forma a não admitir a possibilidade de que seja possível, em nenhuma hipótese, a contratação de empresa que seja de propriedade de agentes políticos ou de seus parentes, ainda que essa seja a única existente na localidade. Todavia, tal entendimento não pode ser acolhido da maneira como foi posto.

Desde já, admito que o tema enseja polêmica. Abrange situações as quais são verificáveis apenas na prática: as hipóteses de cabimento da inexigibilidade de licitação.

Nesse caso, a distinção feita pela Consultoria Técnica entre as situações que devem ser objeto de análise casuística está correta, em essência. Realmente, é mais defensável o entendimento de que, de maneira excepcional, é possível a aquisição, por inexigibilidade de licitação, de produtos ou serviços de empresa que seja de propriedade de agentes políticos ou de seus parentes, quando não haja outra opção na localidade.

Ressalta-se que essa é uma hipótese excepcional, que deve ser utilizada somente se comprovada no caso concreto, e desde que encontrem-se preen-

chidos os requisitos legais para tanto.

Uma interpretação sistemática e finalística da Constituição Federal e das normas gerais de direito administrativo em vigor conduzem à posição ora defendida, pois o que se busca na licitação é a melhor contratação possível para o poder público. Assim, se, na prática, tal contratação mostrar-se a mais viável, não há porque não fazê-la.

O princípio da impessoalidade não será ferido neste caso, pois uma contratação nessa situação não será realizada em razão de a empresa ser de propriedade de quem quer que seja, mas sim porque não há melhor opção para a administração pública, ou seja, no aparente confronto entre o princípio da impessoalidade e o da melhor proposta, deve preponderar este, se houver, na prática, efetiva comprovação de que tal contratação é a única (ou melhor) possível naquela circunstância. Isso demanda criteriosa análise casuística para que uma exceção não vire regra ou para que não haja violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade.

Este Tribunal Pleno já decidiu sobre questão semelhante em momento anterior, e chegou à conclusão idêntica, conforme o Acórdão nº 1.307/2002, Processo nº 6.294/2001, cuja situação analisada em tese foi a possibilidade da contratação de hospital pertencente ao prefeito, caso houvesse somente essa unidade hospitalar na localidade.

Na ocasião, este Tribunal concluiu que a contratação é possível, desde que sejam observadas as formalidades inerentes a qualquer contratação, obviamente se essas forem compatíveis com as circunstâncias do caso concreto, principalmente com relação à adequação dos preços com os praticados no mercado.

Desse modo, a posição do Conselheiro Relator, como também a conclusão do Parecer do Ministério Público de Contas, nesse ponto, não pode ser acolhida, tendo em vista que vedam, em absoluto, uma contratação nesses moldes.

Assim, sugiro a redação do verbete em resposta à consulta, acompanhando em parte a posição da Consultoria Técnica, pelas razões acima expostas, na forma como segue:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2009. Licitação. Inexigibilidade. Contratação de empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares. Possibilidade excepcional, desde que preenchidos requisitos.**

Excepcionalmente, a Administração poderá contratar empresa de propriedade de agente político e/ou de seus familiares, por inexigibilidade de licitação, desde que:

- a) não exista outra empresa de bens e serviços no município capaz de atender o objeto do contrato, comprovado por meio de atestado exigido pelo art. 25, I, da Lei nº 8.666/1993;
- b) os preços sejam comprovadamente similares aos praticados no mercado; e que
- c) sejam observados os princípios básicos da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Desse modo, está sendo atendida a dúvida do consulente nos termos acima, que é dotada de normatividade a partir de sua publicação.

**Dispositivo**

Posto isso, acompanho em parte o entendimento da Consultoria Técnica, conforme exposto no Parecer nº 33/2009, e não acolho o Parecer do

Ministério Público de Contas nº 3.446/2009, elaborado pelo Excelentíssimo Procurador de Contas Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, e **voto** no sentido de conhecer a consulta e, no mérito, responder ao consulente nos termos da sugestão de verbete acima.

**Voto**, ainda, no sentido de encaminhar cópia deste voto e do Acórdão que dele resultar ao consulente.

**É como voto.**

Cuiabá-MT, 14 de junho de 2010.

**Waldir Júlio Teis**

*Conselheiro*

# TCE Notícias

## Informação ao alcance do cidadão

CSA 1000148



O julgamento de processos das contas dos órgãos públicos municipais e estaduais é o principal assunto do TCE Notícias, telejornal de oito minutos exibido de segunda a sexta-feira pela TV Assembleia e também disponível pela página [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br). Contas anuais, representações, denúncias, consultas sobre procedimentos de gestão, atos de aposentadoria e pensão, recursos. Tudo isso em uma linguagem que você entende.

Assista também toda terça-feira, a partir de 8h30, pela TV Assembleia ou pelo site [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br), a sessão plenária do TCE-MT



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA







*Artigos*

# O impacto da crise mundial nas receitas provenientes do FPM nos municípios de Mato Grosso



**Valter Albano da Silva**  
Conselheiro Presidente do TCE-MT  
gab.albano@tce.mt.gov.br

O presente trabalho foi realizado com o objetivo central de dimensionar os reflexos da crise do *subprime* no volume financeiro das transferências constitucionais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse estudo demonstra a ocorrência de expressivas quedas nas receitas correntes municipais, sendo esses dados apresentados por grupos populacionais e, também, por cada município mato-grossense.

Com o detalhamento e a análise desses impactos, pretende-se despertar nos gestores e lideranças políticas a preocupação e o interesse pela precaução e o senso de responsabilidade pública. Com essas informações, medidas prudentiais poderão ser tomadas, seja para amenizar as consequências vividas na atualidade e evitar o seu agravamento, seja para orientar políticas públicas capazes de enfrentar com maior tranquilidade e menor sobresalto eventuais crises futuras.

Um estudo realizado pela Confede-

ração Nacional dos Municípios (CNM<sup>1</sup>) concluiu que os cofres federais são os mais atingidos em função da queda da lucratividade das empresas e dos ganhos de capital e, conseqüentemente, impacta a principal fonte de receita municipal que é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), devido à sua vinculação com o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

No Estado de Mato Grosso, no período de 2000 a 2008, as transferências do FPM apresentaram um crescimento médio anual da ordem de 15,51%. Só em 2008, o crescimento foi de 23,59%. Por sua representatividade no conjunto das receitas municipais, o FPM tem feito aumentar, significativamente, ao longo dos anos, a expectativa e a dependência dos gestores públicos em relação a esses recursos.

O quadro a seguir apresenta a série histórica das transferências recebidas pelos municípios mato-grossenses:

Histórico das Transferências do FPM-MT		
Ano	Valor (R\$)	Varição (%)
2000	247.848.017,64	
2001	290.516.058,32	17,22
2002	353.977.485,17	21,84
2003	367.413.659,11	3,80
2004	403.059.378,89	9,70
2005	504.257.776,52	25,11
2006	546.421.327,16	8,36
2007	625.250.687,24	14,43
2008	772.756.608,02	23,59
2009*	737.368.955,41	-4,58
<b>Varição média no período (2000 a 2008)</b>		<b>15,51</b>

\* Valor do FPM repassado ao Estado de Mato Grosso, constatado em 2009.

1 Disponível em: <<http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/Financas/DesafiosdaCriseMundial.pdf>>.

O impacto da crise econômica sobre a principal fonte de receita municipal é percebido já nos cinco primeiros meses de 2009. Nesse período, ocorre expressiva queda nas arrecadações de competência do Governo Federal ocasionada tanto pela redução da atividade econômica quanto pelas desonerações praticadas pela União, como estratégia de socorro a setores produtivos e proteção do nível de emprego. A inevitável influência da crise sobre as transferências constitucionais de recursos aos Estados e municípios se tornou objeto de reivindicações de gestores públicos e do Conselho Nacional dos Municípios (CNM).

A seguir, é apresentado o resultado das arrecadações tributárias do Governo Federal nos cinco primeiros meses de 2009:

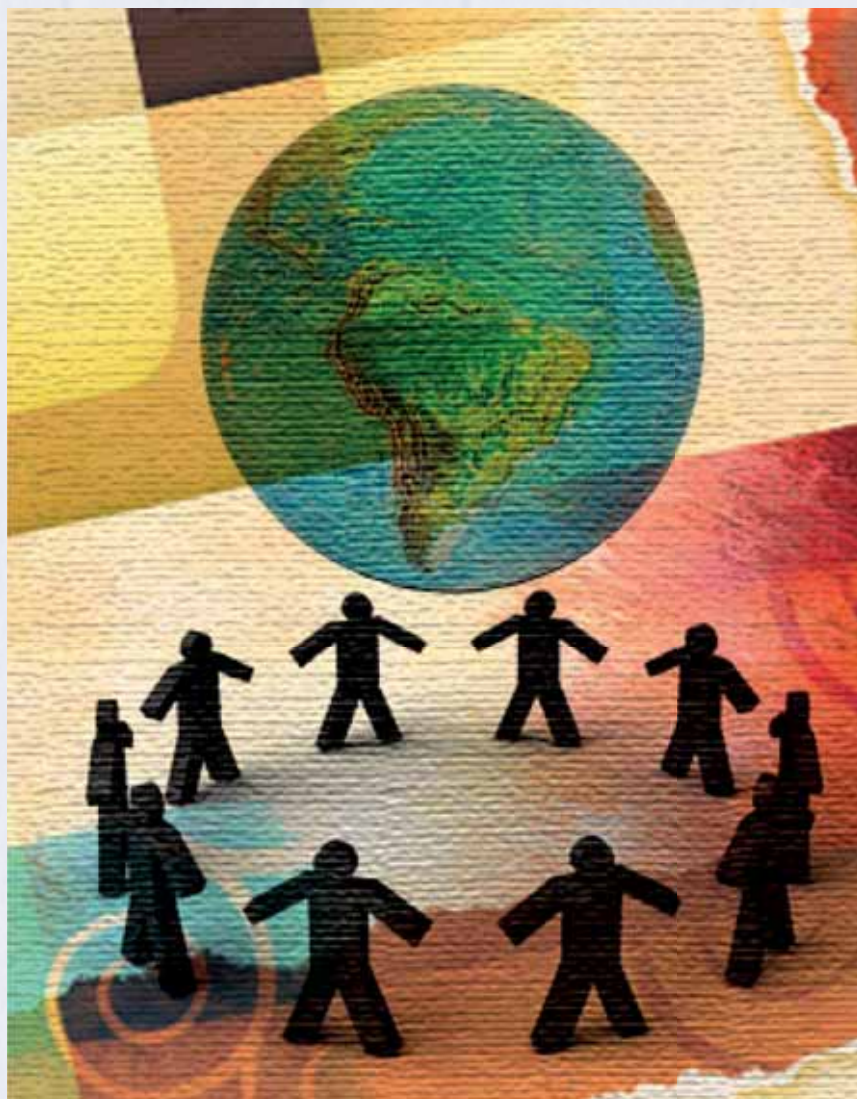
Receitas Tributárias do Governo Federal			
Mês	2008	2009	(%)
Jan	24.730.609,00	26.035.467	5,28
Fev	17.753.093,00	15.851.466	-10,71
Mar	22.311.929,00	22.324.838	0,06
Abr	23.575.421,00	22.086.411	-6,32
Mai	18.827.528,00	17.467.064	-7,23
Variação no período			-18,92

A tabela anterior evidencia um resultado negativo de 18,92% nos cinco primeiros meses de 2009, sendo o mês de fevereiro o que apresentou a maior queda, da ordem de 10,71%. Os resultados oscilam significativamente, mas sempre com tendência negativa para o final do exercício.

Para estruturar o estudo de forma sintética, os municípios foram agrupados em três faixas populacionais:

- População acima 50.001 habitantes;
- População entre 10.001 a 50.000 habitantes;
- População inferior a 10.000 habitantes.

Considerando os 141 municípios do Estado de Mato Grosso e tendo como referência a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2008, temos o seguinte panorama populacional:



Número de Municípios e População Correspondente dos Municípios de Mato Grosso			
	Nº de Municípios	População (2008)	População Total (%)
População superior a 50.001 habitantes	9	1.402.761	47,43
População entre 10.001 a 50.000 habitantes	61	1.194.641	40,39
População inferior a 10.000 habitantes	71	360.330	12,18
<b>Geral</b>	<b>141</b>	<b>2.957.732</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Anexo 01, IBGE.

Para demonstrar a dependência dos municípios mato-grossenses em relação ao FPM, o estudo faz a correlação desses

recursos com as Receitas Correntes.

Por classe populacional, a dependência fica assim demonstrada:

## Dependência do FPM em Relação à Receita Corrente – Ano Base 2007

	Nº de Municípios	Receita Corrente, Deduzido o Fundeb (R\$ mil)	FPM Líquido Fundeb (R\$ mil)	Dependência (%)
População acima 50.001 habitantes	9	1.367.590	165.495	12,10
População entre 10.001 a 50.000 habitantes	61	1.270.026	274.320	21,60
População inferior de 10.000 habitantes	71	507.928	172.147	33,89
<b>Geral</b>	<b>141</b>	<b>3.145.545</b>	<b>611.961</b>	<b>19,45</b>

Os dados revelam que, quanto menor a densidade populacional, maior é a dependência do município em relação às transferências do referido Fundo. Consequentemente, maior é o impacto proveniente da queda na arrecadação dos impostos de competência do Governo Federal.

Um dos desafios deste trabalho é encontrar um valor aproximado do impacto da crise frente à queda já constatada nas

transferências do FPM em relação às receitas municipais.

Para tanto, buscou-se relacionar o grau de dependência com as variações mensais que a transferência apresenta ao longo dos últimos meses de 2009, nas receitas dos municípios mato-grossenses.

Objetivamente, significa buscar resposta para o seguinte questionamento: Qual o percentual de queda no volume

dessas transferências decorrente da queda na arrecadação de impostos federais e, ainda, qual o seu impacto no conjunto das receitas municipais?

Os cálculos mostram que, no período analisado, os municípios mato-grossenses apresentaram uma queda média em suas receitas correntes, em função da diminuição nas transferências do FPM, conforme apresentado no quadro a seguir.

## Queda Estimada em Relação ao Total da Receita Corrente

	Jan/09 (%)	Fev/09 (%)	Mar/09 (%)	Abr/09 (%)	Mai/09 (%)	Média (%)
População acima 50.001 habitantes	1,77	3,96	3,58	2,80	1,06	2,63
População entre 10.001 a 50.000 habitantes	6,52	10,52	9,25	7,82	4,77	7,78
População inferior a 10.000 habitantes	6,67	12,90	11,22	9,07	4,35	8,84
<b>Geral</b>	<b>4,48</b>	<b>8,05</b>	<b>7,10</b>	<b>5,84</b>	<b>3,09</b>	<b>5,71</b>

A tabela anterior evidencia que os municípios com população inferior a 10.000 habitantes sofrem o maior impacto da crise, registrando, no mês de maio de 2009, uma diminuição acumulada de, aproximadamente, 9% em suas receitas correntes. Trata-se de uma redução considerável, capaz de inviabilizar ou comprometer a implantação de políticas públicas imprescindíveis.

Essa queda de repasse do FPM implica diretamente no percentual de aplicação mínima em educação e saúde, uma vez que o FPM compõe a base de cálculo desses recursos vinculados.

Considerando que a Lei Orçamentária Municipal foi elaborada com base em uma previsão que provavelmente não se concretizará, conclui-se que será necessário um replanejamento das ações, prevenindo desequilíbrios no final do exercício ou no seguinte.

Em relação às despesas com pessoal, o efeito é inverso ao constatado nos vo-

lumes de recursos destinados às áreas de educação e saúde. A diminuição da base de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) gera consequente aumento do percentual de despesa com pessoal. Na hipótese de o nível de comprometimento se aproximar do limite, deve o gestor adotar medidas preventivas para não permitir que essas despesas ultrapassem os percentuais máximos de 54% da RCL, para o Poder Executivo, e de 6%, para o Poder Legislativo.

Este estudo evidencia que, diante da queda nas receitas, como a verificada em 2009, devem os gestores públicos utilizar o mecanismo legal da limitação de empenhos e movimentação financeira, em maior ou menor intensidade, com a finalidade de resguardar o equilíbrio fiscal.

Outra comprovação importante, considerando seus efeitos na realização das políticas públicas, é que a crise do *subprime* influencia a vida de todos os cidadãos. Mostra, ainda, que turbulências

econômicas exigem cotas individuais de sacrifício e, principalmente, torna indispensáveis a agilidade e o senso de responsabilidade dos gestores públicos.

Ao buscar as causas e não os causadores das crises, é possível concluir que a fonte geradora tem origem ética e que não se vislumbra, num horizonte próximo, nenhuma garantia de que não haverá um novo episódio em breve.

Nesse contexto, devem os administradores públicos estar atentos e preparados para cenários de turbulências, buscando atualizações constantes e aprimoramento das ferramentas de gestão que podem auxiliá-los nas tomadas de decisões. De igual modo, a administração pública não pode prescindir da fixação e cumprimento de metas fiscais, da geração e acumulação de superávit como fontes de financiamento em períodos de crise. Tais precauções são absolutamente necessárias à sobrevivência das instituições essenciais para a sociedade. ★

# Tribunais de Contas no Brasil: instrumentos de cidadania

## Legitimidade e experiência do Tribunal de Mato Grosso

Os Tribunais de Contas podem e devem atuar como instrumentos de cidadania, exercendo um controle externo ágil e de qualidade e, ao mesmo tempo, disponibilizando ao cidadão informações e ferramentas úteis ao exercício do controle social, como estímulo à sua efetiva participação junto à administração pública, em parceria com o controle externo.

Nesse sentido, a definição de cidadania de Dalmo Dallari (1999), diz que:

Cidadania pode ser definida, de forma sintética, como o estado pleno de autonomia, quer dizer, saber escolher, poder escolher e efetivar as escolhas. E isto, no Estado moderno, na sociedade moderna, significa dizer um cidadão pleno, consciente e ativo dos seus direitos, dos direitos individuais e dos direitos coletivos.

Percebe-se que o conceito de cidadania está intimamente associado ao de democracia, regime de governo em que o povo detém o poder de decidir sobre política, direta ou indiretamente.

A premissa básica é a de que um país não pode ser construído apenas pelo governo, mas também pelo cidadão, cuja participação é fundamental nesse sistema.

No entanto, para que essa participação seja efetivamente posta em prática e render o esperado, é fundamental que o cidadão esteja consciente de seu papel e suficientemente informado, a ponto de ser possível a contribuição e a apreciação de cada um, de modo que suas opiniões influenciem verdadeiramente na tomada de decisões.

É esta, em suma, a ideia do controle social: que a responsabilidade e as decisões tomadas sejam divididas entre os administradores públicos e a sociedade.

Entretanto, conforme bem afirma Carlos Maurício Figueiredo (2001, p. 241), “os cidadãos, de uma forma geral, pouco compreendem de finanças públicas, demonstrando, até mesmo, relativa apatia sobre o tema”.

Além disso, conforme delineado pela Constituição Federal, a efetivação do controle social depende da ação das instituições, a quem cabe atuar por meio dos mecanismos próprios de controle e de responsabilização. Assim, a partir da compreensão do conceito de cidadania e da importância que as instituições têm para a efetivação do controle social no modelo desenhado constitucionalmente, é que se insere o debate sobre o papel dos Tribunais de Contas como instrumentos de cidadania.

Os Tribunais de Contas compõem o sistema de controle externo brasileiro. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o perfil institucional das Cortes de Contas encontra-se delineado em seus artigos 70 e seguintes, de onde se depreende que suas funções foram substancialmente dilatadas para abarcar a missão de exercer a fiscalização, tendo como foco assegurar a gestão responsável do dinheiro público, em benefício da sociedade.

Porém, o marco decisivo, o grande divisor de águas nas ações estratégicas do controle externo, foi o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, que, de forma singular, inovadora e corajosa, estabeleceu um novo regime fiscal para o País. Inseriu, nas práticas e na cultura dos gestores, uma nova postura a ser cumprida: a de responsabilidade, equilíbrio de contas, planejamento, transparência, controle de suas ações e responsabilização pelas posturas inegavelmente



**Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto**  
Conselheiro Vice-presidente do TCE-MT  
[gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br](mailto:gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br)

lesivas ao erário e aos interesses coletivos e difusos.

O cidadão, como sujeito que contribui e se beneficia dos serviços públicos, fiscaliza, interfere, denuncia e cobra resultados, passou a ser parceiro importante do sistema de controle externo, especialmente dos Tribunais de Contas, que, por sua vez, foram alçados à condição de serem instrumentos potencializadores das ações de controle social.

Para serem reconhecidos como instrumentos de cidadania, os Tribunais de Contas devem facilitar ao cidadão o acesso à informação, criar canais de comunicação e de orientação e, sobretudo, fortalecer o seu controle externo, assegurando respostas rápidas e efetivas aos anseios da população.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é pautada pelo princípio da transparência, variante mais moderna do princípio da publicidade, requisito para o exercício do controle social e um dos maiores fortalecedores da cidadania, na medida em que fortalece as relações entre os gestores públicos e os cidadãos.

Em maio de 2009, por meio da Lei Complementar nº 131/2009, promoveu-se relevante alteração no texto do parágrafo único do artigo 48, que tratava do princípio da transparência, traduzindo a Responsabilidade Fiscal, definitivamente, como verdadeiro instrumento de cidadania. Assim dispõe o texto atualmente em vigor:

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

**Parágrafo único.** A transparência será assegurada também mediante:

**I.** incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos;

**II.** liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

**III.** adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A [grifo nosso].

O mesmo instrumento legal também inseriu o artigo 48-A na Lei de Responsabilidade Fiscal, embasado no mesmo espírito de cidadania:

**Art. 48-A.** Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão, a qualquer pessoa física ou jurídica, o acesso a informações referentes:

**I.** quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

**II.** quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

O artigo traz, em sua essência, um dos objetivos inspiradores da lei: a participação do cidadão na administração pública. É importante destacar que a transparência para onde apontam os artigos transcritos está associada ao acompanhamento da gestão pela sociedade em tempo real, no momento em que os atos são praticados.

Após essa exposição inicial, serão abordadas práticas que, uma vez efetivadas pelos Tribunais de Contas, farão com que sejam reconhecidos como instrumentos de cidadania e instituições necessárias à sociedade.

Bem mais que o direito sagrado de a sociedade exigir a qualquer agente público a prestação de contas de sua administração, o Estado tem a obrigação de abastecer a sociedade civil, com todas e tantas quantas forem possíveis, informações sobre a administração pública, de forma a lhe permitir conhecer e compreender as contas públicas.

Entretanto, não basta a simples divulgação de dados. É preciso que estes sejam compreendidos pela sociedade e, portanto, devem se revestir de uma linguagem clara, objetiva, descomplicada, sem maiores dificuldades, sob a ótica dos cidadãos.

Nesse aspecto, os Tribunais de Contas ocupam uma posição estratégica. Por determinação constitucional, não apenas detêm o acesso às contas de todos os administradores de dinheiros, bens e valores públicos, mas, também, toda uma estrutura organizacional, ferramentas e conhecimento técnico orientados exclusivamente à fiscalização, análise e conclusão sobre essas contas prestadas.

A importância da aplicação do princípio da transparência pelos Tribunais é uma das ideias impulsionadoras do Programa de Modernização do Controle Externo – Promoex<sup>1</sup> – viabilizada por meio do Portal Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil<sup>2</sup> e sistematizada para ser a mais importante ferramenta de difusão e integração do sistema de controle de contas do País.

Nesse sentido, cite-se a criação da *home page* “Contas Públicas”<sup>3</sup>, pelo Tribunal de Contas da União, cujo conteúdo se alinha com a necessidade de transparência da responsabilidade fiscal, exigida como paradigma da probidade e da eficácia administrativa no âmbito do governo federal.

Experiências de grande destaque também podem ser verificadas em diversos outros Tribunais de Contas. Em Mato Grosso, por exemplo, foi criado o Portal do Cidadão<sup>4</sup>, com o objetivo de fornecer à comunidade subsídios ao exercício do controle social, bem como disponibilizar dados e informações de interesse de outras instituições públicas ou privadas. Modernas tecnologias e a *internet* foram utilizadas como ferramentas facilitadoras dessa postura de transparência.

<sup>1</sup> O Promoex foi estruturado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em conjunto com os Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios Brasileiros e do Distrito Federal, com recursos oriundos de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e dos próprios TC.

<sup>2</sup> Endereço eletrônico: <<http://www.controlepublico.org.br>>.

<sup>3</sup> Endereço eletrônico: <<http://www.contaspublicas.gov.br>>.

<sup>4</sup> Endereço eletrônico: <<http://www.tce.mt.gov.br> – link: Portal do Cidadão>.

Não se trata da simples divulgação de demonstrativos com linguagem contábil ou financeira, compreendida somente por especialistas, mas, sim, dos dados mais relevantes relativos à administração pública do Estado e Municípios de Mato Grosso, em linguagem acessível e interessante à população.

No Portal do Cidadão, são divulgadas diversas informações relativas aos jurisdicionados, destacando-se aquelas oriundas das informações enviadas por meio dos sistemas de controle externo informatizados, com o intuito de fornecer informações à sociedade, para o pleno exercício da cidadania.

As obras públicas estaduais e municipais podem ser consultadas e acompanhadas desde a fase de licitação até a sua conclusão definitiva, com a disponibilização de dados apresentados pelos jurisdicionados no Sistema Geo-Obras<sup>5</sup>, incluindo fotografias digitais e georreferenciadas.

Todas as decisões do Tribunal Pleno relativas aos processos de controle externo são disponibilizadas de forma imediata, inclusive os vídeos das sessões e a íntegra dos relatórios de auditoria, Pareceres do Ministério Público, Relatórios e Votos dos Conselheiros Relatores, Pareceres e Acórdãos. A fim de otimizar a leitura, tais decisões são sintetizadas e divulgadas em forma de notícia para a sociedade, por meio de uma ferramenta eletrônica denominada Rede Cidadã<sup>6</sup>.

5 Sistema de controle externo informatizado desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, baseado em tecnologia de geoprocessamento e de tratamento de imagens digitais, agregando o que há de mais moderno em termos de tecnologia de informação aos ousados conceitos de auditoria gerencial e de resultados, para fins de controle e acompanhamento das obras públicas do Estado e Municípios de Mato Grosso, bem como para o fornecimento de informações à sociedade, para o pleno exercício da cidadania.

6 Rede institucional que dissemina as notícias, de forma segura, por meio de circulação eletrônica de dados, com vistas ao acompanhamento e à intervenção da sociedade nas ações públicas, especialmente às relativas ao controle externo. Em 2009, são aproximadamente 60.000 cidadãos cadastrados que recebem informações semanais sobre o resultado da gestão dos recursos públicos de sua cidade e do seu Estado.



E mais: por meio do Portal do Cidadão, a sociedade pode comunicar-se com a Ouvidoria Geral do Tribunal de Contas para fazer denúncias e reclamações e, pela mesma via, ser informada acerca dos correspondentes resultados do controle externo relativos a essa ação específica.

A aplicação dos recursos públicos pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, no desempenho de suas atribuições de controle externo, também é divulgada à sociedade no Portal Transparência<sup>7</sup>, podendo ser consultados, entre outras informações, os seus procedimentos licitatórios, contratos, despesas e quadro de pessoal.

As atividades efetivamente desempenhadas pelos Tribunais de Contas nos últimos tempos concentraram-se, especialmente, na verificação da conformidade das práticas da administração aos ditames da legislação. A discussão atual, no entanto, diz respeito ao fato de que essas instituições devem, cada vez mais, se aparelhar para avaliar não apenas a legalidade, mas, sobretudo, a qualidade do gasto público, tendo sempre como foco o atendimento às necessidades do cidadão, que deve ser o beneficiário único e exclusivo das ações do Poder Público.

A Constituição Federal de 1988, em

seu artigo 37, com a redação da Emenda Constitucional n° 19/98, elevou a eficiência a *status* de princípio constitucional, que consiste em buscar objetivamente, o melhor resultado com o menor dispêndio, tornando os serviços, além de adequados, mais baratos e, portanto, mais acessíveis aos usuários, coibindo o desperdício do dinheiro público.

Destaque-se que diversos Tribunais de Contas, capitaneados pelo Tribunal de Contas da União, desempenham, há algum tempo, atividades que demonstram o avanço dos campos da legalidade para a avaliação dos resultados de programas/ações implementados pela administração pública, sob o enfoque do princípio da eficiência.

Em Mato Grosso, a partir de 2008, o Tribunal de Contas do Estado somou, à sua prática de auditoria de regularidade, a avaliação dos resultados de políticas públicas estaduais e municipais, nas áreas de educação e saúde.

A metodologia consiste na avaliação de indicadores<sup>8</sup> previamente selecionados, resultando num relatório diagnóstico do desempenho do Estado e Municípios nas áreas de saúde e de educação. Assim, a partir dos dados públicos e oficiais mais recentes, o Tribunal de Contas demonstra

7 Endereço eletrônico: <<http://www.tce.mt.gov.br> – link: Portal Transparência>.

8 Indicadores são parâmetros que medem a diferença entre a situação desejada e a situação atual.

os resultados dos serviços públicos prestados nestas áreas para a população mato-grossense.

Na política de educação, os indicadores selecionados demonstram as consequências da ação do Poder Público em relação à oferta, permanência e aprendizado dos alunos dos ensinos fundamental e médio nas redes estadual e municipal.

Os índices das políticas públicas são resultados das somas dos valores atribuídos aos indicadores no painel de resultados. A análise desses índices, aplicados à realidade do Estado de Mato Grosso, revelou, de forma flagrante, situações críticas que precisam ser enfrentadas pelo Poder público e pela sociedade mato-grossense. Destaca-se, por exemplo, que os alunos estão progredindo nas séries sem que tenham adquirido conhecimentos/habilidades necessários para tal.

Importa ressaltar que não cabe aos Tribunais de Contas a escolha de políticas públicas. Essa tarefa pertence àqueles que têm mandato popular, com a participação da sociedade por meio dos instrumentos de controle social. Escolhidas as políticas públicas, é legítimo aos Tribunais de Contas o controle e a fiscalização, incluindo o acompanhamento e a divulgação dos resultados aos mais diversos interessados, como subsídio ao exercício do controle social.

Destaca-se, neste contexto, que a sociedade será cada vez mais atuante se estiver devidamente estimulada e orientada, podendo os Tribunais de Contas assumir parte dessa responsabilidade.

Em Mato Grosso, o Tribunal de Contas, compreendendo seu importante papel de ser instrumento da cidadania, implantou uma série de programas e projetos destinados a estimular e orientar o cidadão para o exercício do controle social, conforme previsto no regime democrático.

Tais programas e projetos visam, sobretudo, fomentar a responsabilização e a consciência cidadã no acompanhamento e na fiscalização da gestão pública, destacando-se o Projeto TCEstudantil, o Programa Consciência Cidadã e as Audiências Públicas.

O primeiro deles, Projeto TCEstudantil, tem por objetivo proporcionar à comunidade estudantil de Mato Grosso a oportunidade de interagir com o Tribunal de Contas, tendo em vista a formação de valores fundamentais para o exercício da cidadania e o estímulo ao controle social.

O Programa Consciência Cidadã, voltado para o cidadão e representantes da sociedade civil organizada, promove o diálogo entre conselheiros e cidadãos, com o objetivo de estimular a sua participação na administração.

As Audiências Públicas destinam-se a estimular a atuação de membros do legislativo e de conselhos constitucionais, bem como gestores públicos de áreas específicas, com vistas ao alcance de melhores resultados na gestão dos recursos públicos e na qualificação das políticas públicas.

Nesses encontros do Tribunal com a sociedade, são apresentadas as funções do Tribunal de Contas, bem como todas as ferramentas e informações disponibilizadas para o exercício do controle social, além dos canais disponíveis ao cidadão para que ele possa estabelecer um contato direto com a Ouvidoria Geral.

Por outro lado, a sociedade devidamente estimulada, orientada e munida das informações e ferramentas viabilizadoras do controle social, passa a ser importante parceira do Tribunal de Contas no exercício do controle externo.

A existência de canais de comunicação que possibilitem ao cidadão, num sistema de “mão dupla”, comunicar suas “desconfianças” em relação à utilização

dos recursos públicos e, de forma correspondente, obter respostas que reflitam agilidade, justiça e qualidade na prestação dos serviços de controle externo pelos Tribunais de Contas é fundamental para que, definitivamente, se efetive o controle social.

A Ouvidoria é um dos canais de comunicação que pode ser instituído no âmbito dos Tribunais de Contas, destinado a servir ao cidadão, representando valioso instrumento de controle social e transparência, além de ser um dos mais importantes conectores entre a ação dos Tribunais de Contas e a sociedade.

É por esse canal que o cidadão poderá apresentar suas queixas, críticas e denúncias sobre a existência de possíveis irregularidades na gestão governamental dos entes administrativos. Para tanto, poderá utilizar os mais diversos meios, a exemplo de ligação telefônica gratuita, correio eletrônico, fax, correspondências ou apresentar-se pessoalmente.

A situação do processo originado da denúncia apresentada é divulgada via *internet*, desde a sua tramitação até a decisão definitiva, fazendo com que o cidadão se sinta ouvido, respeitado e informado.

Hoje, o que a sociedade deseja é a atitude prática, a resposta concreta às suas indagações, o que garantirá a necessária confiança que se espera que o cidadão deposite nos Tribunais de Contas. Nesse contexto, a Ouvidoria dos Tribunais, sem sombra de dúvida, é uma peça chave.

Apresentadas essas alternativas, cabe ressaltar que a adoção conjunta destas práticas elevará os Tribunais de Contas à condição defendida neste estudo, a de ser instrumento de cidadania e instituição reconhecidamente necessária à sociedade. O resultado, certamente, será a construção de uma sociedade participativa e de um governo mais responsável e vinculado aos interesses sociais. ★

#### Referências

DALLARI, Dalmo. *Entrevista a Chico de Oliveira*. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/cidadania/entrevchicooliveira.html>>. Acesso em 1º set. 2009. (Entrevista realizada em dezembro de 1999.)

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.



# Dispensa ou inexigibilidade de licitação para compras, obras e serviços em consórcios públicos

Em março deste ano, o conselheiro Antonio Joaquim levou à apreciação do Tribunal Pleno um processo de Consulta formulada pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Turístico do Complexo Nascente do Pantanal, indagando o entendimento e solicitando orientação do TCE-MT quanto à aplicação do disposto no § 8º, acrescido ao art. 23 da Lei nº 8.666/93, quando se tratar de licitante consórcio público.

De forma mais objetiva, ao consulente interessava saber se o consórcio público pode dispensar a licitação para compras, obras e serviços nos valores mencionados nos incisos I e II, e parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e, nesse caso, quais os limites máximos permitidos para essa dispensa.

O conselheiro apresentou seu voto com fundamentação consistente, levando em conta as manifestações da Consultoria Técnica e do Ministério Público de Contas, no sentido de fixar como limite de dispensa de licitação o montante equivalente a 20% dos limites máximos estabelecidos no § 8º do art. 23 da Lei de Licitações, o que implicaria:

- a) no valor de R\$ 60.000,00, para obras e serviços de engenharia; e R\$ 32.000,00, para as demais compras e serviços, para consórcios formados por até 3 entes da Federação;
- b) no valor de R\$ 90.000,00, para obras e serviços de engenharia; e R\$ 48.000,00, para as demais compras e serviços, para consórcios formados por mais de 3 entes da Federação.

Por ser a matéria controvertida e tendo em vista que, naquela mesma sessão, o Tribunal Pleno havia acolhido voto de minha

Relatoria dispondo de modo diverso do entendimento externado pelo conselheiro Antônio Joaquim, solicitei vista dos autos, para exame mais aprofundado do tema.

Não obstante o valoroso trabalho elaborado pela nossa Consultoria Técnica, entendi não ser cabível a interpretação sistemática do disposto no § 8º do art. 23 e no parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.666/93, para o fim de fixarem-se os valores para dispensa de licitação, a vigorar no âmbito dos consórcios públicos.

Conforme externei por ocasião do julgamento das contas anuais de gestão do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental Portal do Araguaia, exercício de 2009, os parâmetros fixados nos supracitados dispositivos da Lei nº 8.666/93 devem ser observados em momentos distintos.

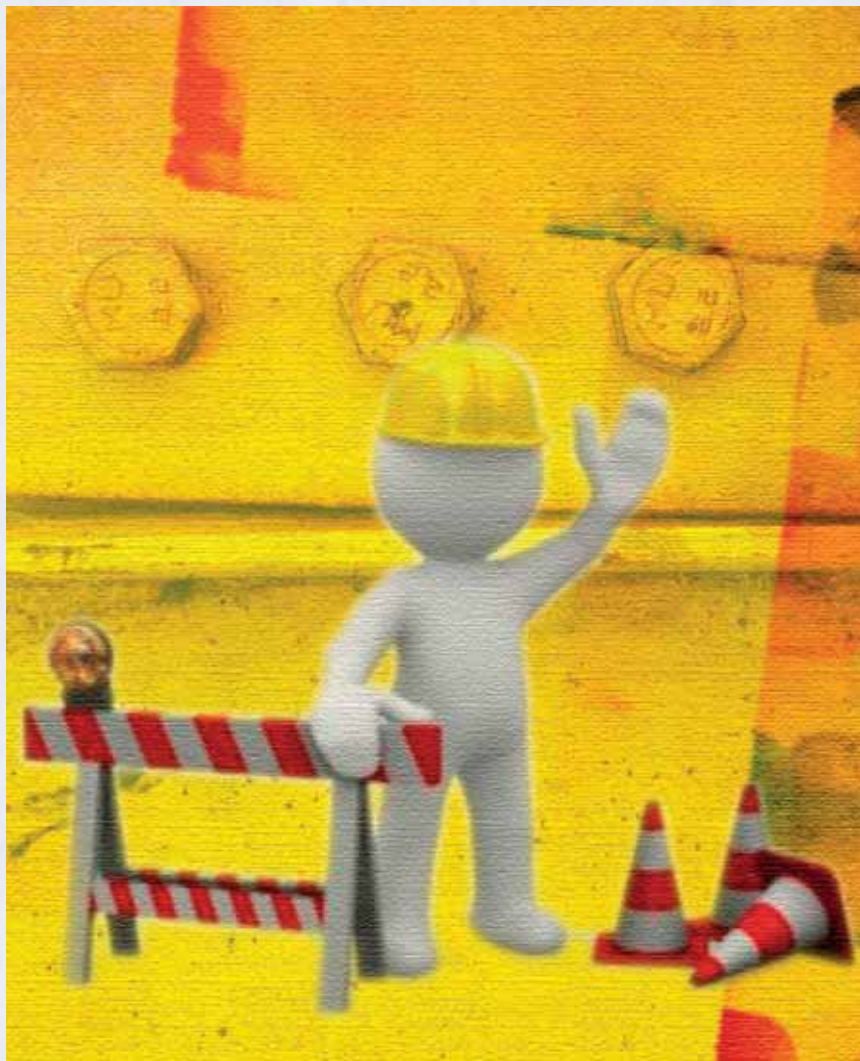
Tratando-se de norma alusiva à dispensa de licitação, a interpretação deverá ser sempre restritiva, pois a regra é a aquisição de bens ou a contratação de serviços pela Administração Pública por meio de licitação, conforme se depreende do disposto no art. 37, XXI, da CF/88, e art. 2º da Lei nº 8.666/93.

Na sustentação de meu voto vista, cito o ilustre Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União, Marcos Bemquerer Costa, em trabalho disponibilizado no endereço eletrônico da Comunidade de Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle<sup>1</sup> (TI



**José Carlos Novelli**  
Conselheiro Corregedor Geral do TCE-MT  
[gab.novelli@tce.mt.gov.br](mailto:gab.novelli@tce.mt.gov.br)

<sup>1</sup> Comunidade que reúne representantes dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, do Ministério Público e da Advocacia Geral da União, cuja finalidade é o incremento da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública. Disponível no site: <[www.ticontrôle.gov.br](http://www.ticontrôle.gov.br)>.



Controle), onde aborda, com indiscutível autoridade, a matéria em tela, destacando que:

A ausência de licitação somente se admite por exceção nos casos indicados em Lei, vale dizer, os dispositivos legais prevendo hipóteses de dispensa ou inexigibilidade devem sofrer interpretação estrita – sem alargamento do seu conteúdo, privilegiando-se sempre a ampla disputa entre os interessados.

E mais:

Os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta podem dispensar licitação, ou seja, podem contratar diretamente com particulares, desde que observa-

das as hipóteses taxativas do art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Ao discorrer sobre os valores para dispensa de licitação, dispôs o emérito membro do TCU que, para obras e serviços de engenharia, é de até 10% do limite previsto para convite, atualmente R\$ 15.000,00, na forma da alínea 'a' do inciso I do art. 23 da Lei nº 8.666/93, enquanto que, para outros serviços e compras, o valor é de até 10% do limite fixado na alínea 'a' do inciso II do mesmo artigo, o que equivale a R\$ 8.000,00, para em seguida aduzir que, em

contratação promovida por consórcios públicos, sociedades de economia mista e empresas públicas, além de autarquias

e fundações qualificadas com agências executivas, os valores mencionados acima serão duplicados – R\$ 30.000,00 e R\$ 16.000,00, respectivamente –, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei de Licitações.

No caso de consórcios públicos, a leitura do art. 23, incisos I e II, e § 8º, conjugados com o art. 24, incisos I e II, e parágrafo único, todos do diploma de licitações, poderia levar à conclusão de que os limites de dispensa seriam ainda maiores do que os acima aludidos, passando para R\$ 60.000,00 para obras e R\$ 32.000,00 para serviços e compras, podendo ainda ser majorado no caso do consórcio público ser formado por mais de 3 entes da Federação – R\$ 90.000,00 e R\$ 48.000,00. Entretanto, a leitura mais atenta do dispositivo nos mostra que a aplicação do dobro ou do triplo dos limites previstos nos incisos I e II do art. 23 a que faz remissão o art. 23, § 8º, da Lei nº 8.666/1993, refere-se, em verdade, à determinação da modalidade licitatória – convite, tomada de preços ou concorrência, e não propriamente aos limites de dispensa de licitação [grifos nossos].

Outra citação que faço refere-se ao posicionamento do professor Joel de Menezes Niebuhr (2008, p. 439), que traz a seguinte lição:

Enfim, ainda no que tange à dispensa de licitação em razão do valor econômico do contrato, impende atentar que a Lei nº 9.648/98 criou o parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.666/93, com redação atual dada pela Lei nº 11.707/05, que dobra os valores previstos nos incisos I e II do mesmo artigo, para consórcios públicos, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias qualificadas como agências executivas. Trocando em miúdos, para esses órgãos, os limites para a dispensa correspondem a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), para obras e serviços de engenharia; e a R\$ 16.000,00 (dezesesse mil reais), para os demais serviços e compras.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e inexigibilidade de licitação pública*. 2. ed. [s.l.]: Fórum, 2008.

Em outra citação importante, destaco o pensamento de Renato Geraldo Mendes<sup>3</sup> (2009, p. 198), onde, ao examinar o parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.666/93, reporta-se a substancial artigo de autoria de Cleber Demétrio Oliveira da Silva, advogado e assessor de conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, cujo título é “Marco Regulatório dos Consórcios Públicos Brasileiros”<sup>4</sup>, de onde se extrai o seguinte entendimento:

[...] o Diploma Consorcial também criou incentivo licitatório consubstanciado na inclusão do instituto do consórcio público no parágrafo único do artigo 24 da Lei de Licitações, que fixa percentual de dispensa licitatória de 20%, para aquisições feitas pelos consórcios públicos, contra os 10% estabelecidos, em regra, para a Administração Pública. Dessa forma, o limite teto para dispensa licitatória na contratação de compra de bens e serviços (que não sejam de engenharia) por consórcio público, passa de oito para dezesseis mil reais.

Em relação aos órgãos de controle externo, trago à baila, em primeiro plano, a tabela de licitação disponibilizada no endereço eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco<sup>5</sup>, onde consta – no tópico atinente à dispensa licitatória para consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas – o valor de R\$ 30.000,00, para obras e serviços de engenharia, e R\$ 16.000,00, para compras e outros serviços.

No meu entendimento, portanto, não se confundem e não se comunicam os limites fixados para a realização de determinada modalidade licitatória e os valores

a serem observados como parâmetros para dispensa de licitação, sobretudo porque, conforme já enfatizado linhas atrás, por força do disposto no art. 37, XXI, da CF, e no art. 2º da Lei nº 8.666/93, a regra no âmbito da Administração Pública é a contratação precedida de certame licitatório, enquanto que as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade devem ser interpretadas restritivamente, como corolário da taxatividade do rol de possibilidades previstas nos artigos 24 e 25 do citado diploma infraconstitucional.

Com base nessa análise, propus resposta ao consulente no sentido de que as disposições legais prevendo hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação devem sofrer interpretação estrita, privilegiando-se sempre a ampla disputa entre os interessados.

Quanto ao limite de valores para dispensa de licitação para compras, obras e serviços estabelecido no art. 24, incisos I e II, da Lei de Licitações, esclareço em meu voto que, no caso de consórcios públicos, corresponde a 20% dos limites estabelecidos na letra ‘a’ dos incisos I e II do art. 23, de acordo com o parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.666/93, com a redação alterada pelo art. 17 da Lei nº 11.107/2005. Na data em que o processo de consulta foi votado, tal limite equivalia a R\$ 30.000,00, para obras e serviços de engenharia, e R\$ 16.000,00, para compras e outros e serviços.

O entendimento proposto em meu voto vista foi acolhido na íntegra, primeiro pelo relator do processo, conselheiro Antonio Joaquim, e, em seguida, pelos demais membros do Tribunal Pleno, presentes àquela sessão. Essa atitude de rever posicionamento, adotada pelo relator Antonio Joaquim e em tantas outras oportunidades, por todos os conselheiros, reflete a unidade dos membros do TCE-MT em torno de questões fundamentais para o órgão de controle externo.

A atitude demonstra compromisso e maturidade no exercício das funções de julgador e, sobretudo, a consciência de que, no centro de qualquer questão examinada pelo Tribunal de Contas, está o interesse público, que deve prevalecer em nossas decisões. ★

3 MENDES, Renato Geraldo. *Lei de licitações e contratos* anotada. 7. ed. [s.l.]: Zênite, 2009.

4 Publicado na *Revista Zênite de Licitações e Contratos*, [s.l.], n. 142, p. 1.027, dez. 2005. (Seção Doutrina/ Parecer/Comentários.)

5 Disponível em: <www.tce.pe.gov>.

# Reserva de Contingência



**Alencar Soares**  
Conselheiro Ouvidor Geral do TCE-MT  
[gab.alencar@tce.mt.gov.br](mailto:gab.alencar@tce.mt.gov.br)

O texto que trago para reflexão sobre o tema proposto faz parte do voto que proferi na Emissão de Parecer Prévio nas Contas do Governo do Estado de Mato Grosso, Exercício de 2009.

Não tenho a pretensão de esgotar o tema, mas sim de lançar mão de uma pequena reflexão dirigida aos estudiosos do Direito Público, para que, a partir deste artigo, possam aprofundar seus conhecimentos nesta temática.

A Reserva de Contingência é um instrumento de planejamento orçamentário institucionalizado no Brasil desde 1967, pelo Decreto-Lei nº 200. Constatou também das disposições do Decreto-Lei nº 900/69, quando passou a ter o fim exclusivo de aportar recursos para suplementar as despesas de pessoal da União. Em 1980, por meio do Decreto-Lei nº 1.763, foi ampliada a função da Reserva de Contingência para permitir que ela servisse de fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, estendendo tal permissão aos orçamentos dos Estados e Municípios brasileiros.

Atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 5º, inciso III, estabelece que o projeto de Lei Orçamentária Anual (Loa) conterá uma *Reserva de Contingência* cuja forma de utilização e montante, calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e destinados, ao menos em princípio, ao atendimento de passivos contingentes e riscos fiscais imprevistos.

O eminente professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) Heraldo da Costa Reis, em artigo publicado na *internet*<sup>1</sup>, no qual comenta o tema

acerca da Reserva de Contingência, tece as seguintes considerações:

Muitas são as versões sobre a sua destinação, o que vem causando muita confusão ao seu entendimento. Afirmarções de que não podem ser utilizadas para suplementar ou atender a créditos especiais são ouvidas ou lidas a todo instante. Evidentemente, são afirmações apressadas, sem o apoio de um estudo ou análise mais aprofundada sobre os fatos que envolvem a sua utilização efetiva.

Em um Manual Básico sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e especificamente sobre a *Reserva de Contingência* de certo órgão do controle externo, encontra-se o seguinte conteúdo sobre o assunto:

A Lei orçamentária anual conterá então uma Reserva de Contingência, conforme o disposto no art. 5º, III, b, da LRF, com o objetivo único e exclusivo de atender pagamentos inesperados, contingentes, que não puderam ser previstos durante a programação do orçamento. Esta Reserva não poderá ser anulada para suplementar dotações previstas no orçamento anual ou para fazer face à abertura de créditos especiais.

A Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, no seu artigo 8º, é clara neste ponto, pondo uma pá de cal nesta discussão inútil, tal como se vê a seguir transcrito<sup>2</sup>.

**2 Art. 8º.** A dotação global denominada Reserva de Contingência, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, sob coordenação de órgão responsável pela sua destinação, será identificada nos orçamentos de todas as esferas de Governo pelo código 99.999.9999. XXXX.XXXX, no que se refere às classificações por função, subfunção e estrutura programática, onde o X representa a codificação da ação e o respectivo detalhamento.

**1** Disponível em: <[http://www.acospesp.org.br/heraldo\\_costa/reserva\\_de\\_contingencia.htm](http://www.acospesp.org.br/heraldo_costa/reserva_de_contingencia.htm)>. Acesso em: 22 set. 2008.



Observe o leitor que o mencionado dispositivo utiliza a expressão créditos adicionais no plural, sem, portanto, se referir especificamente a este ou àquele, mas a todos os créditos adicionais.

Desta forma, a Reserva de Contingência é fonte de recursos para a abertura de créditos suplementares especiais e extraordinários, conquanto para estes a legislação pertinente não exija a existência de tais recursos em razão da excepcionalidade da situação.

Outra observação: com o emprego, no plural, da expressão créditos adicionais, fica claro que, além de não especificar a espécie de crédito adicional, toda e qualquer despesa ou obrigação a ser cumprida através do orçamento poderá utilizar a Reserva de Contingência como fonte de recurso para a suplementação ou abertura de crédito especial, desde que as respectivas dotações não sejam suficientes para o atendimento ou que não tenham sido autorizadas e, conseqüentemente, incluídas no orçamento.

Estas obrigações inesperadas ou imprevi-

tas só poderão ser atendidas mediante a autorização e abertura de crédito especial, já que não o foram no orçamento anual, em virtude de razões circunstanciais ou até mesmo por fatores desconhecidos. São imprevistos, porque deixaram de ser previstos por essas razões. É diferente da imprevisibilidade, cujos motivos fogem ou são alheios à vontade do ser humano. Neste caso, não seria especial e sim extraordinária a natureza do crédito adicional a ser autorizado e aberto inicialmente por Decreto do Poder Executivo e, posteriormente, ratificado pelo Poder Legislativo [grifos nossos].

Também os eminentes técnicos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Flávio C. de Toledo Júnior e Sérgio Ciquera Rossi<sup>3</sup>, em coautoria, ao co-

<sup>3</sup> TOLEDO JR, Flávio C. de.; ROSSINA, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo*. 3. [s.l.]: NDJ, 2005. p. 76.

mentarem as disposições do art. 5º, inciso III, alíneas 'a' e 'b' da LRF<sup>4</sup>, fazem as seguintes considerações:

O Presidente da República vetou a inusitada pretensão de conferir caráter financeiro à Reserva de Contingência, isto é, se prevalecesse o autógrafo aprovado no Congresso Nacional, esse mecanismo ampararia Restos a Pagar sem cobertura financeira (alínea 'a' do inciso III). Explica-se melhor: tal reserva, por si só, diminui o tamanho da despesa a ser executada (empenhada) e, disso resultante, o superávit orçamentário financiará despesas provenientes do exercício anterior, os tais Restos a Pagar.

Diante do veto, a Reserva de Contingência volta a desempenhar sua função original, reforçando, caso necessário, os corriqueiros créditos adicionais e, especialmente agora, as dotações relacionadas a passivos contingentes e outros riscos fiscais (art. 8º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001) [grifo nosso].

Por fim, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao responder à consulta formulada pela Federação Catarinense de Municípios (Fecam), cuja indagação referia-se à utilização da Reserva de Contingência, editou a Nota Técnica nº 152/2006/GENOC/CCONT-STN, cujos trechos que por ora são pertinentes transcrevo:

**4.** Em termos legais, deparamo-nos com duas funções – não necessariamente diversas, como será demonstrado mais adiante – expressamente atribuídas a essa Reserva pelo ordenamento jurídico nacional:

<sup>4</sup> Art. 5º. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...]

III. conterà Reserva de Contingência, cuja forma de utilização e montante, definidos com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, destinadas ao:

a) (VETADO);

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

**4.1.** Preliminarmente, deve-se observar que a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ao elencar as fontes de recursos para a abertura de créditos especiais e suplementares, incluiu, entre elas, a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias<sup>5</sup>.

**4.1.1.** Assim, como forma de conceder certa flexibilidade ao planejamento orçamentário, o artigo 91 do Decreto-Lei nº 200/1967, transcrito abaixo, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.763/1980, instituiu a Reserva de Contingência, apresentando-a como uma dotação global opcional do orçamento da União, destinada a servir como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais<sup>6</sup>.

**4.2.** Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 2000 –, a Reserva de Contingência passou a ser item obrigatório do orçamento das três esferas de governo, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, conforme disposição expressa do artigo 5º, inciso III<sup>7</sup>, dessa Lei.

**4.2.1.** Dessa maneira, percebe-se que a LRF buscou atribuir à Reserva de Contingência a finalidade de atender a eventos imprevistos ou eventuais – ou seja, atender a contingências propriamente ditas. Assim, nos termos da LRF, a introdução dessa Reserva na proposta orçamentária objetiva o atendimento do princípio da prudência fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, entretanto, não revogou a disposição do Decreto-Lei nº 200/1967, citada anteriormente. Com efeito, a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001, contemplou os dispositivos dessas duas normas, explicando que é permitido à União, por força do disposto no artigo 91 desse Decreto-Lei (transcrito acima), ou aos demais entes da federação o uso da Reserva de Contingência para, além do atendimento ao disposto na LRF, servir como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais:

Diante do exposto, conclui-se que, de fato, é permitido o uso, por parte dos entes da federação, da Reserva de Contingência como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais. Tal uso, vale dizer, é plenamente compatível com o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal – segundo a qual a citada Reserva deve ser destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, incluindo-se nesses as alterações e adequações decorrentes de falha de previsão orçamentária [grifo nosso].

Ante os argumentos apresentados, fica claro que não há incompatibilidade entre as disposições da LRF e as do Decreto-Lei nº 200/67 no que tange à utilização da Reserva de Contingência. A interpretação que considero ser a mais acertada desses diplomas é a que consegue identificar a dupla função dessa Reserva, quais sejam: atendimentos de passivos contingentes ou outros riscos fiscais imprevistos (art. 5º, inciso III, alínea ‘b’, da LRF) e fonte de recurso para a abertura de créditos adicionais (art. 91 do Decreto-Lei nº 200/67). ★

5 Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§1º. Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: [...]

III. os resultados de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; [grifo nosso].

6 Art. 91. Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para a abertura de créditos adicionais [grifos nossos].

7 Art. 5º. [...]

III. conterá Reserva de Contingência, cuja forma de utilização e montante, definidos com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO);

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos [grifos nossos].

# Controle interno

## 1. Breve histórico e fundamentos legais

Todos concordam que o marco legal do sistema foi a Lei nº 4.320/1964, que estatuí Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, que primeiro tratou do assunto, nos artigos de 76 a 80. Na Constituição da República de 1988, destacam-se os artigos 31, 70 e 74 e, mais recentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal também incluiu o tema no seu art. 59.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, destacam-se os artigos 7º e 10 da Lei Orgânica (Lei Complementar nº 269/2007), bem como o Regimento Interno (Resolução nº 14/2007, nos artigos 161-163), que também regulam a matéria.

O art. 75 da Lei nº 4.320/1964 mostra que a preocupação do legislador era proporcionar o controle da execução orçamentária. Com a promulgação da Constituição de 1988, porém, o controle interno ganhou mais relevo. Isso porque, de acordo com o art. 31, “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. Ademais, o art. 74, como se verá adiante, confirmou que a finalidade do controle interno não estava mais limitada à execução orçamentária, na medida em que incluiu a avaliação do cumprimento de metas, a execução dos programas e dos orçamentos, a verificação da legalidade dos atos e a eficiência da gestão. Com a edição da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, o sistema do controle interno se fortaleceu ainda mais, pois se tornou um dos veículos de aferição da transparência das finanças públicas.

## 2. Definição e natureza jurídica

Dirley da Cunha Jr. (2009, p. 569-570) doutrina que

o controle da Administração Pública é atividade de fiscalização e correção que os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário exercem sobre a atuação administrativa, com vistas a assegurar a sua compatibilidade com a ordem jurídica [...] O controle pode ser administrativo, legislativo ou judicial, conforme seja realizado pela própria Administração Pública ou pelos seus órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Quando o controle é exercido pela própria Administração Pública, por meio de seus órgãos, sobre os seus próprios atos e agentes, tem-se um controle interno.

No mesmo sentido, posicionam-se Maria Sylvia Zanella di Pietro (2008) e Diógenes Gaparini (2005), entre outros administrativistas.

De acordo com o Regimento Interno do TCE-MT, em seu art. 161,

entende-se por Sistema de Controle Interno o conjunto de atividades de controle exercidas no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, estadual e municipal, do Poder Judiciário Estadual, do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública do Estado e do Tribunal de Contas do Estado, incluindo a administração direta e indireta, de forma integrada.

É preciso diferenciar o sistema de controle interno do controle interno propriamente dito. O sistema de controle interno versado no artigo 70 da Constituição da República é, pois, o conjunto de órgãos descentralizados de controle interligados por mecanismos específicos de comunicação e vinculados a uma unidade central de controle. Já o controle interno, chamado por alguns de controle administrativo direto, por sua vez, é parte integrante do sistema de controle interno e, tem atuação técnica limitada ante a gama de procedimentos possíveis dentro desse sistema.

Da própria definição, extrai-se que o controle interno é uma das espécies de



**Domingos Neto**  
Conselheiro do TCE-MT  
[gab.domingosneto@tce.mt.gov.br](mailto:gab.domingosneto@tce.mt.gov.br)

controle da Administração Pública. Essa é, portanto, sua natureza jurídica.

### 3. Finalidades

As finalidades do sistema de controle interno estão indicadas no art. 74, I a IV, da CR, quais sejam:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres da União;
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Essas metas, essencialmente, foram reproduzidas no Regimento Interno do Tribunal de Contas mato-grossense.

Em suma: o objetivo é permitir que o gestor público detecte, previna e corrija os erros durante a prática de atos relacionadas à gestão pública, assegurando que as políticas públicas possam ser implementadas com eficiência e economia.

### 4. Objeto

O controle interno incide sobre o mérito e a legalidade dos atos administrativos praticados. No primeiro caso, verifica-se a legitimidade, a conveniência ou a oportunidade da despesa. No segundo, checka-se a compatibilidade entre a despesa e a norma.

### 5. Formas de atuação

José Afonso da Silva (2007) ensina que são formas de atuação do controle interno: a *priori* e a *posteriori*.

Régis Fernandes de Oliveira (2010, p. 430) prefere as expressões *controle prévio*, *concomitante* ou *subsequente*, e doutrina que

o controle concomitante ocorre durante a realização da despesa e o subsequente permite saber, exatamente, a que se destinou a despesa e seu fundamento legal.

Todavia, esse doutrinador acentua que

na Constituição atual, o controle é concomitante e posterior. Não há mais o controle prévio. A despesa é realizada: se detectada a ilegalidade no curso ou na execução do contrato, pode ocorrer a fiscalização e a sustação (ibid., p. 558) [grifo nosso].

Não é, porém, o que advoga Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (2010). Para este doutrinador, ainda existe o controle prévio. Citando Evandro Martins Guerra, indica que há diversos modos de atuação do controle interno (Autorização, Comparação, Numeração Sequencial, Controle de Totais, Operações Pendentes, Anotações, Dupla Verificação, Controle Prévio, Segregação de Tarefas, Acesso Restrito, Supervisão e Auditoria Interna), e conclui que

[...] as modalidades de atuação do sistema de controle interno *reafirmam seu caráter prévio*, concomitante e posterior, e evidenciam a necessidade de se estabelecerem critérios rígidos de controle em prol da eficiência administrativa” (ibid., p. 06).

Esse mesmo autor defende que

inúmeras poderiam ser as modalidades de atuação do sistema de controle interno, porém, basicamente e de forma didática, ele atua em duas frentes bem delimitadas, quais sejam: a fiscalizatória e a corretiva (ibid., p. 30).

Apesar da divergência de nomenclatura entre os doutrinadores, todas as classificações permitem uma mesma conclusão: o controle interno visa à prevenção de irregularidades, a fiscalização e a correção<sup>1</sup> dos atos desconformes com a lei.

Dizer só isso, contudo, não é suficiente. É imprescindível identificar o real alcance dessas expressões. Será que o responsável pelo controle interno pode anular um ato ilegal? Pode suspender um procedimento licitatório? Pode determinar a restituição de valores ao erário?

Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (2010, p. 30) pontua que:

Assim, a *priori*, a atividade fiscalizatória não recompõe o *status quo* anterior caso o ato já tenha sido prolatado, mas verifica o ato e permite uma atuação prévia, no sentido de que não seja emanado ato em desconformidade à legislação pertinente. Já a atividade de correção do ato tem por escopo eliminar a ilegalidade ou ilegitimidade do ato. Para isso, utiliza-se de várias frentes de atuação como a anulação, a suspensão, a confirmação e a sanação, no tocante à ilegalidade; e, ainda, a revogação, a modificação, a suspensão e a confirmação, no que diz respeito ao ato ilegítimo. [...] Nesse sentido, em relação às atividades corretivas, tem-se: atuação anulatória, atuação sanatória, atuação revocatória, atuação modificatória, atuação suspensiva, atuação confirmatória [...].

E continua o autor paranaense: “A verificação fática das modalidades de controle elencadas acima, algumas vezes, tem sua operacionalização por meio das formas de atuação do sistema de controle interno ou por elas são resguardadas” (2010, p. 31). Neste sentido, Evandro Martins Guerra, citado por DE CASTRO, (2010, p. 31) resume algumas dessas formas de manifestação concreta:

Assim sendo, elencamos abaixo as doze mais relevantes formas de controle interno, entre as citadas pelos estudiosos do tema: Autorização, Comparação, Numeração Sequencial, Controle de Totais, Operações Pendentes, Anotações, Dupla Verificação, Controle Prévio, Segregação de Tarefas, Acesso Restrito, Supervisão e Auditoria Interna. [...] Nota-se, portanto, que as modalidades de atuação do sistema de controle interno reafirmam seu caráter prévio, concomitante e posterior, e evidenciam a necessidade de se estabelece-

<sup>1</sup> É oportuno registrar que o sentido da palavra correção é amplo, como se verá adiante.



rem critérios rígidos de controle em prol da eficiência administrativa [...].

Com razão. Aliás, a Súmula 473 do STF<sup>2</sup> autoriza esse raciocínio.

### 6. Legitimados a iniciá-lo

De acordo com o art. 74, § 1º, da Constituição Federal,

os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

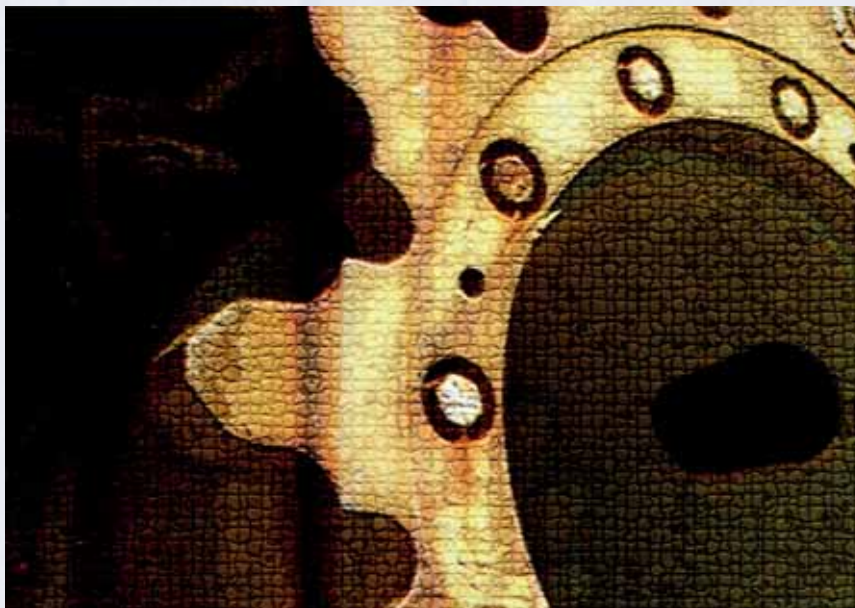
Segundo José Afonso da Silva (2007), os responsáveis têm o dever jurídico de comunicar o Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, na medida em que são os responsáveis pela administração financeira.

Mas quem deverá ser o controlador interno<sup>3</sup>? Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (2010, p. 26) esclarece que

A função de Controlador Geral deve ser exercida por servidor detentor de cargo efetivo na Administração Pública, uma vez que necessitam de determinadas garantias para o exercício de seu mister [...] Não basta, porém, que esse vínculo seja efetivo, deve o servidor ocupante da função de controlador gozar da condição de estabilidade no serviço público, pois assim estará resguardado contra possíveis perseguições e sujeições impostas pelo chefe do ente ou poder controlado.

E continua:

Não se está a dizer, porém, que deve haver concurso específico para o cargo de Controlador Geral, mas, sim, que o ocupante desta



função deve ser servidor efetivo e gozar da condição de estabilidade, para que seja independente e possua autonomia gerencial na atividade de controle (ibid., p. 26).

Penso que não é necessário que o controlador tenha formação em Direito, Administração, Economia e Contabilidade. Todavia, não imagino possível que o controle seja eficientemente exercido se o responsável por ele não tenha, ao menos, noções gerais dessas ciências. Assim, o eventual edital deve exigir dos candidatos essas habilidades, ainda que mínimas.

Com o objetivo de assegurar a isenção do controlador interno, é necessário que se estipulem algumas garantias e alguns impedimentos.

Dentre as garantias, destacam-se:

- a) durante o estágio probatório, não ser avaliado nem penalizado pelo ente que o controla;
- b) deve possuir independência e autonomia funcional em relação aos demais servidores do órgão controlado;
- c) deve ter livre acesso a informações e documentos do órgão controlado, inclusive senhas.

Dentre os impedimentos, há os seguintes:

- a) não deve exercer atividade político-partidária;
- b) não pode ter vínculo com terceiros

que se contratem com o ente controlado.

Embora Rodrigo Pironti (2010, p. 29) defenda que “diante da exclusividade que impõe o cargo, é vedado também ao responsável pelo sistema de controle interno o exercício de outra atividade profissional, sob pena de facultar o controle a atividade secundária do agente controlador ou a mecanismos de experimento profissional”, a meu ver, com a devida vênia, nada impede que o controlador exerça outra atividade profissional, salvo se houver incompatibilidade com o exercício do próprio cargo – por exemplo, ser administrador, advogado ou contador de empresa que preste serviço ao ente controlado, ou mesmo que seja do próprio ente; também não é possível admitir a cumulação de outra atividade profissional se o estatuto do órgão o proíbe.

### 7. Destinatários

As regras do sistema de controle interno devem ser observadas pelos gestores públicos da Administração Pública direta e indireta.

É preciso ter cuidado para definir quem são os gestores públicos.

Em um primeiro plano, é preciso entender quem são os gestores públicos sob o ponto de vista conceitual, ou seja, como podemos definir gestor público. Não me

2 “A Administração Pública pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

3 Ou controlador geral, ou responsável pelo controle interno.

parece tarefa das mais difíceis. Penso que será gestor público todo aquele que lidar com recursos públicos ou praticar atos que, direta ou indiretamente, possam repercutir na administração pública. Esse raciocínio está autorizado pela redação do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal<sup>4</sup>, e pelo disposto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso<sup>5</sup>.

4 "Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária."

5 Art. 7º. Na forma prevista na Constituição Federal, com vistas a apoiar o exercício do controle externo, todos os jurisdicionados deverão, obrigatoriamente, instituir e manter sistemas de controle interno.

Art. 5º. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, que abrange: I. qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais os entes federados respondam, ou que em nome deles, assumam obrigações de natureza pecuniária; II. aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário; III. todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei, incluindo os responsáveis pelo sistema de controle interno; IV. as organizações não-governamentais e os entes qualificados na forma da lei para a prestação de serviço público, as agências reguladoras e executivas; V. os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio público; VI. os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviços de interesse público ou social; VII. os herdeiros, fiadores e sucessores dos administradores e responsáveis sob jurisdição, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do Art. 5º da Constituição Federal; VIII. os representantes do Estado ou do Município na Assembleia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital as pessoas jurídicas de direito público participem, solidariamente com os membros do Conselho Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade a custa das respectivas sociedades."

Outro aspecto da definição do destinatário do sistema de controle relaciona-se à separação dos Poderes ou Funções.

Como sabido, vige em nosso ordenamento a ideia de separação dos Poderes<sup>6</sup>. Diante disso, surge a questão: será possível haver um só órgão de controle interno em cada ente da Federação responsável pelos três Poderes ou Funções? Não seria melhor haver um órgão para cada Poder ou Função? Em outras palavras: os órgãos do Poder Executivo poderiam ser fiscalizados pelo sistema de controle do Poder Legislativo, se aquele não existisse?

Ao que parece, não há consenso entre os estudiosos.

Evandro Martins Guerra (2005, p. 259) cita que alguns doutrinadores defendem a possibilidade de um só controle para todos os Poderes ou Funções. Em sentido oposto, Rodrigo Pironti Aguirre de Castro (2010, p. 14) defende que:

Data vênia, não parece razoável o critério acima exposto [...] A noção constitucional de estrutura do Estado é verticalizada, ou seja, a junção destes sistemas apenas poderá ocorrer entre órgãos e entidades de um mesmo poder. O sistema de controle interno deve, portanto, obedecer a essa verticalização estrutural e operar a horizontalização das responsabilidades apenas quando dentro da mesma estrutura de poder. [grifo nosso].

O raciocínio por último defendido, a meu ver, é mais compatível com a Constituição Federal, justamente porque em consonância com o Princípio da Separação dos Poderes.

## 8. Conclusão

Ante o exposto, é inegável que o sistema de controle interno é medida indispensável à boa gestão pública na medida em que está intimamente ligado ao princípio da eficiência, consagrado constitucionalmente no art. 37 da Cons-

tituição Federal. Além disso, é garantia de preservação da legalidade dos atos de gestão. Portanto, o sistema de controle interno está diretamente relacionado a dois princípios: legalidade e eficiência. Aliás, as finalidades do sistema, previstas no art. 74 da Constituição, corroboram essa ideia.

Assim, um sistema de controle interno satisfatório significa uma gestão pública baseada em resultados, o que será alcançado por meio de adequado planejamento e economia de recursos, de pessoas e de tempo.

Consequentemente, será possível efetivar as políticas públicas e, por reflexo, assegurar os direitos e as garantias fundamentais, bem como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, dois dos fundamentos da República Federativa do Brasil. ★

## Referências

CÓDIGOS E LEIS. Disponíveis em: <www.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10 nov. 2010.

CUNHA JR., Dirley da. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2009.

DE CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. *Sistema de Controle Interno*. Disponível em <http://www.tce.to.gov.br/seminarioLRF/documento/apostila.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2010.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externos e internos da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo, Saraiva, 2005.

6 Art. 2º da Constituição Federal: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

# O fornecimento de informações ao TCE pelo jurisdicionado e o direito ao sigilo na confirmação dos dados

Não há dúvida de que, para o exercício de sua função constitucional de julgar contas, podem os Tribunais de Contas solicitar documentos e informações aos seus jurisdicionados. O fundamento jurídico se apresenta na teoria dos poderes implícitos, pois, para que atinja os seus fins, são necessários os meios correspondentes. Dentre as solicitações, é corriqueira a referente à apresentação de extratos das contas públicas mantidas em instituições bancárias, públicas ou privadas.

A confirmação de situações observadas na análise do processo de contas, que possam ser verificadas nas instalações do próprio jurisdicionado, não encontra maior dificuldade, na medida em que pode ser efetuada por intermédio de solicitação ao gestor ou, até mesmo, pela execução de uma inspeção no local.

Situação diversa se apresenta quando a confirmação depende da atuação de terceiros à relação Tribunal de Contas-jurisdicionado. O exemplo mais comum ocorre quando é preciso verificar a autenticidade de um extrato bancário enviado ao Tribunal e que, para isso, há de se comparar as informações apresentadas com aquelas registradas nas instituições bancárias.

Não raras vezes, o representante da instituição bancária se recusa, inclusive, a validar o extrato da conta bancária enviada ao Tribunal, sob a alegação de manter o sigilo bancário de seu cliente.

O objetivo deste estudo é partilhar reflexões sobre a validade da determinação dos Tribunais de Contas aos seus jurisdicionados, no exercício de suas funções de julgamento de contas e de

fiscalização, para que apresentem prévia autorização à instituição bancária em que mantenham suas contas correntes, a fim de que confirmem ou não a veracidade dos extratos bancários apresentados ao Tribunal pelo gestor. Para isso, deve ser utilizada a técnica de auditoria existente, que é a da circularização.

Demonstraremos que esta determinação de caráter cogente não representa violação ao direito de sigilo do jurisdicionado, na medida em que ele próprio já enviou os extratos ao Tribunal anteriormente e não se afigura razoável negar condições à confirmação da veracidade destes.

Faremos uma análise entre o setor público e o privado, do ponto de vista do público-alvo, ou seja, aquele interessado nos resultados dos trabalhos de auditoria, para demonstrar a validade da determinação de autorização prévia.

Auditar consiste, dentre outros objetivos, em se verificar a confiabilidade e a adequação dos registros e das informações. Para atingir esses objetivos, o auditor realiza exame de documentos, registros, bem como visitas no local.

Uma organização privada, quando contrata uma empresa de auditoria independente, busca, na verdade, obter opinião isenta que ateste a sua administração firme, bem como apresentar ao público interessado informações que valorizem seus ativos junto ao mercado. Trata-se de conseguir um *selo de qualidade* que se agregue ao seu patrimônio. Têm interesse na situação da empresa auditada os acionistas, os credores e os investidores. Em resumo: diversos setores da sociedade. Por essa razão, convém



Luiz Carlos A. C. Pereira  
Auditor Substituto de Conselheiro  
luizcarlos@tce.mt.gov.br

à empresa auditada prestar todo auxílio possível, bem como colaborar com os trabalhos desenvolvidos, para que a empresa de auditoria possa emitir seu parecer com convicção.

Notem que a empresa de auditoria não está quebrando o sigilo de informações confidenciais de natureza industrial, fiscal ou bancária do auditado, pois este autorizou a análise de seus documentos de forma que seja possível a emissão do veredicto pela regularidade de suas ações de gestão. Os interesses são convergentes.

A falha na prestação dos serviços de auditorias pode contribuir verdadeiramente com a ruína de conglomerados como, por exemplo, a Enron, nos Estados Unidos, em 2001, que levou prejuízo aos seus acionistas. Exemplos em nosso país também se apresentam, como na maquiagem contábil em alguns bancos privados, ultimamente em evidência. É óbvio que há total responsabilidade dos administradores da empresa na prestação de contas aos acionistas e demais interessados e a eles não cabe a alegação de sigilo.

Os trabalhos de auditoria buscam, entre outras coisas, encontrar evidências quanto à exatidão, suficiência e validade dos dados produzidos pela auditada. Como exemplo das formas de evidências conhecidas, a doutrina apresenta o instituto da confirmação de terceiros, quando o auditor se vale da corroboração de pessoas não ligadas à administração da empresa, como bancos, clientes e fornecedores, a respeito de informações de seu interesse. Para isso, as empresas auditadas autorizam esses terceiros a fornecer as informações. Denomina-se *circularização* a técnica utilizada para se obter declaração formal de pessoas não pertencentes à entidade de fatos ligados às suas operações. Sem a autorização, ficaria inviabilizado o trabalho do auditor, pois os terceiros não poderiam fornecer informações com receio de quebrar o sigilo de suas transações com a auditada. Ocorre que a própria auditada tem interesse em que os dados sejam fornecidos e, por isso, autoriza o terceiro a apresentar o documento.

No setor público, a situação é bastante semelhante, bastando incluirmos em nossa análise os princípios que regem a administração pública, como o da legalidade administrativa, que exige a conduta do gestor em conformidade com a lei. Senão vejamos, a nossa Lei maior diz que tem o dever de prestar contas todo aquele que administre bens e recursos públicos. Os interessados na boa gestão não são apenas os servidores, o próprio gestor, etc. Toda a sociedade tem o direito de saber como estão sendo administrados bens que, em última instância, são de todas as pessoas. Tratamos do princípio da transparência, da moralidade e da impessoalidade, dentre outros.

Da mesma forma que, no setor privado, ao administrador público convém que sua boa gestão seja aprovada pela sociedade, o órgão escolhido pelo constituinte para a aferição dessa boa gestão é, em regra, o Tribunal de Contas, que tem o poder-dever de realizar auditorias e inspeções a fim de subsidiar seus trabalhos na análise das contas públicas para que possa emitir responsabilmente seu julgamento pela regularidade ou irregularidade das contas prestadas. Aqui, por força constitucional, os interesses entre auditor e auditado são convergentes, não havendo que se alegar conflito a dificultar o andamento dos procedimentos de auditoria.

As Cortes de Contas, em razão de sua competência na análise das contas, exigem a apresentação de diversos documentos que entendam convenientes para exercerem seu mister. Se entendermos que pode ser invocado o direito ao sigilo na apresentação destes documentos, ficaria o Tribunal impossibilitado de realizar seu julgamento, pois não teria contas, em sentido material, a julgar. Lembramos de que não se requisitam documentos pessoais do gestor, mas do órgão ou entidade jurisdicionados. Exemplificando, o administrador público não pode invocar o direito à intimidade e recusar-se a apresentar a movimentação financeira da instituição que administra. O gestor pode até discutir o sigilo das suas contas pessoais, mas não as da pessoa jurídica que administra, pois a esta não se aplica

o sigilo perante o Tribunal de Contas.

A circularização, nas instituições financeiras no setor público, é a mesma técnica geral utilizada para confirmar informações de interesse do auditor. Muda apenas a motivação da autorização, pois, enquanto no setor privado esta se concretiza no anseio do auditado em receber a qualificação que deseja por parte do auditor, facilitando assim o seu trabalho, no setor público se manifesta no interesse do jurisdicionado em ter as suas contas analisadas da melhor forma pelo Tribunal de Contas, sem sonegar as informações que este julgue importantes.

A única diferença no método é que, no setor privado, o administrador pode escolher qual empresa de auditoria contratar; há uma relação de *natureza contratual*, e, no setor público, o constituinte elegeu os Tribunais de Contas para exercer essa auditoria, não decorrendo a obrigação, portanto, de caráter contratual, mas de *índole constitucional*. Em outras palavras, se no setor privado há liberalidade para a escolha de qual entidade auditará os seus balanços contábeis e as suas operações, no setor público, o legislador previamente imputou esse mister às Cortes de Contas brasileiras, quando do exercício de suas funções constitucionais.

É cristalino que, se o próprio gestor enviou à Corte de Contas, em obediência à legislação deste Tribunal, cópia dos extratos bancários da instituição pública de que seja responsável, não se afigura lógico que não possa o mesmo gestor enviar, em conjunto, documento (carta de circularização) que autorize a instituição bancária a confirmar a veracidade desses extratos. Quem defende o sigilo, neste caso específico, com os mesmos argumentos, avaliza a possibilidade de que o gestor se negue a enviar inclusive as cópias dos extratos bancários. Essa conduta inimaginável fulminaria o princípio constitucional do dever de prestar contas.

Diante do exposto, verificamos que não cabe alegação de sigilo fiscal ou bancário dos órgãos e entidades da administração pública, na medida em que o sistema de controle constitucional da administração pública é insito à própria atividade de gestão pública. ★

# Recurso adesivo na Licitação

## 1. Objetivo

O objetivo principal deste trabalho é analisar se é possível ou não admitir o recurso na forma adesiva no procedimento licitatório, regulado pela Lei Nacional nº 8.666/1993 e suas alterações.

Para tanto, convém tecer comentários – ainda que perfunctórios – sobre o recurso adesivo, instituto próprio do Código de Processo Civil brasileiro; verificar quais são os recursos previstos no Estatuto Jurídico de Licitações e Contratos Administrativos e na Lei nº 10.520 (Pregão); analisar o seu processamento, bem como a sucumbência na licitação.

## 2. Recurso adesivo

O artigo 500 do Código de Processo Civil, após as alterações dadas pelas Leis nº 5.925/1973, 8.038/1990 e 8.950/1994, prescreve que:

**Art. 500.** Cada parte interporá o recurso, independentemente, no prazo, e observadas as exigências legais. Sendo, porém, vencidos autor e réu, ao recurso interposto por qualquer deles poderá aderir a outra parte. O recurso adesivo fica subordinado ao recurso principal e se rege pelas disposições seguintes:

**I.** será interposto perante a autoridade competente para admitir o recurso principal, no prazo de que a parte dispõe para responder;

**II.** será admissível na apelação, nos embargos infringentes, no recurso extraordinário e no recurso especial;

**III.** não será conhecido, se houver desistência do recurso principal, ou se for ele declarado inadmissível ou deserto.

**Parágrafo único.** Ao recurso adesivo se aplicam as mesmas regras do recurso independente, quanto às condições de admissibilidade, preparo e julgamento no Tribunal Superior [grifo nosso].

É importante observar que o recurso adesivo

não é uma espécie de recurso, mas uma forma de interposição de alguns deles. Existem, em nosso ordenamento, recursos que podem ser interpostos por duas maneiras distintas: a independente e a adesiva. São eles a apelação, os embargos infringentes, o recurso especial e o recurso extraordinário (GONÇALVES, 2006, p. 59).

No presente trabalho, essa denominação será utilizada tendo em vista que os estudiosos da matéria costumam assim defini-la.

São dois os pressupostos do recurso adesivo: a sucumbência recíproca e a interposição da apelação, dos embargos infringentes, do recurso extraordinário ou do recurso especial pela outra parte. Consequentemente, todos os pressupostos do recurso principal também deverão ser preenchidos no recurso adesivo.

O prazo para a interposição do recurso é o das contrarrazões do recurso principal. Não se perca de vista que as contrarrazões não devem ser dispensadas só pelo fato de o recurso adesivo ter sido interposto; o recorrente deverá oferecê-las sim, mesmo que tenha recorrido adesivamente, sendo que, nas contrarrazões, buscará manter a parte da decisão recorrida que lhe foi favorável e, nas razões do recurso adesivo, tentará aumentar o proveito do que teve com a sentença.

O recurso adesivo deve ser endereçado à mesma autoridade que seja competente para receber o recurso principal.

É importante observar que a parte que interpôs o recurso principal não poderá recorrer novamente, pela forma adesiva, caso aquele recurso não tenha sido admitido. Também não poderá desistir do recurso principal e interpor recurso adesivo. Por fim, se renunciou ao recurso



**Daniel Zampieri Barion**  
Assessor Jurídico do Conselho Domíngos Neto  
daniel@tce.mt.gov.br

principal, não poderá recorrer, sob a forma autônoma ou adesivamente.

### 3. Recursos no procedimento licitatório

Dispõe o artigo 109 da Lei nº 8.666 que:

**Art. 109.** Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta lei cabem:

**I.** recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

- a)** habilitação ou inabilitação do licitante;
- b)** julgamento das propostas;
- c)** anulação ou revogação da licitação;
- d)** indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
- e)** rescisão do contrato, a que se refere o inciso I do art. 79 desta Lei;
- f)** aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa.

**II.** representação, no prazo de 5 (cinco) dias úteis da intimação da decisão relacionada com o objeto da licitação ou do contrato, de que não caiba recurso hierárquico;

**III.** pedido de reconsideração, de decisão de Ministro de Estado, ou Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, na hipótese do § 4º do art. 87 desta Lei, no prazo de 10 (dez) dias úteis da intimação do ato.

Portanto, três são as espécies de recursos na licitação: recurso administrativo hierárquico, representação e pedido de reconsideração. Alguns doutrinadores, porém, entendem que a impugnação ao edital também é uma espécie de recurso. Além disso, a Lei nº 10.520/2002, que instituiu o pregão, prevê que:

**Art. 4º.** A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: [...]

**XVIII.** declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para a apresentação das razões

do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos; [...]

Embora a Lei silencie, o rol de recursos é taxativo. Todavia, isso não obsta que o licitante exerça o direito de petição, constitucionalmente assegurado pelo artigo 5º, XXXIV, “a”.

#### 3.1. Processamento do recurso na Lei nº 8.666

Feitas essas considerações sobre o tema, é necessário visualizar como se dá o processamento de um recurso no procedimento licitatório. O assunto deve ser visto sob a ótica dos artigos 43 e 109 da Lei nº 8.666, principalmente.

Dispõe o artigo 43, I, da Lei nº 8.666 que, primeiro, procede-se à abertura dos envelopes contendo a documentação de habilitação. Abertos, analisa-se a sua conformidade com o edital. As licitantes que atenderam as regras editalícias são habilitadas e as demais inabilitadas. Abre-se prazo para recurso, nos termos do artigo 109, I, “a”, do Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos.

Interposto o recurso, será comunicado aos demais licitantes, que poderão impugná-lo no prazo de 5 (cinco) dias úteis (art. 109, § 3º)<sup>2</sup>.

De posse das razões recursais e das impugnações às mesmas, a autoridade que praticou o ato recorrido poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de cinco dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, remeter os autos, devidamente informados, à autoridade superior para julgamento do recurso em até cinco dias úteis (art. 109, § 4º)<sup>3</sup>.

Com isso, a Administração conhecerá, enfim, quais licitantes estão habilitados e quais foram inabilitados.

Após, devolvem-se aos licitantes inabilitados os envelopes contendo as propostas, intactos, e abrem-se os envelopes contendo as propostas dos licitantes habilitados (art. 43, II).

Ao analisar as propostas, a Administração verificará sua regularidade com o edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis (art. 43, IV).

Julgam-se, então, as propostas e classificam-se as mesmas de acordo com as regras editalícias (art. 43, V).

Dessa decisão, cabe recurso administrativo hierárquico, nos termos do artigo 109, I, “b”, obedecendo-se no mais o que foi dito sobre o recurso contra a habilitação dos licitantes.

#### 3.2. Processamento do recurso na Lei nº 10.520

Diferentemente do que ocorre com a Lei nº 8.666, no pregão, o processamento do recurso é mais simples. Vejamos:

No dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para o recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para a formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame (art. 4º, VI).

Aberta a sessão, os interessados ou seus representantes apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório (art. 4º, VII).

Note que, primeiro, analisam-se as propostas dos licitantes, diferentemente do que determina a Lei nº 8.666. Mais: a decisão que analisa as propostas não desa-

2 É bom lembrar que os recursos contra habilitação ou inabilitação têm efeito suspensivo (art. 109, § 2º) e, nos casos de convite, o prazo para recorrer e para impugnar o recurso é de dois dias úteis (art. 109, § 6º).

3 Como não cabe mais recurso dessa decisão final, a parte prejudicada poderá interpor representação (art. 109, II), sem, contudo, efeito suspensivo, de modo que a licitação prossegue, independentemente do julgamento da mesma.

1 Leia-se § 3º, na medida em que o artigo 87 só possui três parágrafos.

fia, de imediato, qualquer recurso administrativo.

Verificadas as propostas, o pregoeiro seleciona aquelas com preços até 10% (dez por cento) superiores à de menor valor, cujos licitantes passarão à disputa verbal, até a proclamação do vencedor (art. 4º, VIII).

No ato seguinte, o pregoeiro julgará e classificará as propostas segundo o critério de menor preço e as demais regras editalícias (art. 4º, X).

Examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade (art. 4º, XI).

Encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para a verificação do atendimento das condições fixadas no edital (art. 4º, XII). Atente para isto: somente os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta são analisados pelo pregoeiro.

Somente após analisados os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta é que o pregoeiro decidirá se este é ou não o vencedor, ou seja, se, além de ofertar a melhor proposta, atendeu aos requisitos de habilitação (art. 4º, XV).

Nesse momento é que surge a oportunidade para os demais licitantes preteridos recorrerem. É o que dita o artigo 4º, XVIII, da Lei nº 10.520, *in verbis*:

Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos.

Logo, no pregão, ao contrário das demais modalidades licitatórias, só há um momento para a interposição do recurso: após a declaração do licitante vencedor, o



que ocorre num momento posterior à análise dos documentos de habilitação do proponente que ofertou a melhor proposta.

#### **4. Sucumbência recíproca no procedimento licitatório**

Como visto, a sucumbência recíproca é requisito imprescindível para a interposição do recurso adesivo.

Buscando o auxílio dos processualistas civis, veremos que sucumbência está rela-

cionada ao interesse em recorrer. Ensina Marcus Vinicius Rios Gonçalves (2006, p. 48) que “só tem interesse de recorrer aquele que tiver sofrido uma sucumbência”. Objetivamente, Moacyr Amaral Santos (2003, p. 209) esclarece que

Pressuposto subjetivo do recurso é que ele deve ser interposto por quem para isso esteja legitimado. Tem interesse em recorrer aquele a quem a decisão, a sentença ou o

acórdão causou prejuízo. Este resulta da sucumbência. Donde legitimada para recorrer é a parte vencida. Essa é a regra.

Na doutrina de Direito Administrativo, não se nega a sucumbência como sendo um pressuposto do recurso administrativo. Marçal Justen Filho (2004, p. 623) evidencia que:

O interesse de recorrer deriva do cotejo entre a decisão administrativa e a situação do recorrente. A decisão deverá ser lesiva aos interesses do particular, acarretando sua agravação, para caracterizar o interesse de recorrer. Mas também haverá interesse de recorrer quando a lesividade for indireta. Isso ocorrerá quando a decisão, sem se referir diretamente à situação do recorrente, reconhece direito (em sentido amplo) a um terceiro potencial competidor. Assim, por exemplo, a decisão que julga habilitado um dos licitantes é indiretamente lesiva ao interesse de todos os demais licitantes. Se o licitante fosse inabilitado, seria um competidor a menos [grifo nosso].

Imaginemos a seguinte situação: o licitante “A” é habilitado no certame juntamente com o licitante “B”, únicos participantes do certame. “A”, inconformado com a habilitação de “B”, ingressa com um recurso administrativo hierárquico (pois foi lesado indiretamente). Decorrido o prazo legal (cinco ou dois dias úteis, dependendo do caso), “B”, que não recorreu da decisão que habilitou “A”, é comunicado para, querendo, impugnar o recurso interposto. Diante disso, pergunta-se: “B” poderá interpor recurso administrativo hierárquico sob a forma adesiva?

Admitindo-se o recurso adesivo de “B”, o mesmo terá cinco dias úteis para impugnar o recurso de “A” e, no mesmo prazo, apresentar razões para que “A” seja inabilitado do certame. Note: não cinco dias para impugnar e mais cinco para recorrer adesivamente, e sim cinco dias para a adoção das duas medidas.

Consequentemente, a Administração deverá comunicar “A” da interposição do recurso adesivo por parte de “B”, para que aquele, querendo, impugne-o.

Mas qual a consequência disso?

Inegavelmente, o procedimento licitatório terá seu termo final procrastinado em, pelo menos, cinco / dois dias úteis (necessários à impugnação de “A” sobre o recurso adesivo de “B”).

Advirta-se que esses cinco ou dois dias a mais se referem a cada recurso interposto; se houver um recurso contra a habilitação, haverá mais cinco dias de atraso no procedimento licitatório; se houve outro contra o julgamento das propostas, também atrasar-se-á o procedimento em cinco dias úteis.

Não perca de vista que no pregão, nunca haverá sucumbência recíproca, na medida em que somente um licitante será declarado vencedor; nas demais modalidades licitatórias, malgrado também só haja um vencedor do certame<sup>4</sup>, é possível que haja dois ou mais licitantes habilitados ou classificados, ou seja, dois ou mais licitantes podem ser prejudicados.

## 5. Conclusão

Não obstante o silêncio da Lei sobre a possibilidade da interposição de recurso

adesivo no processo licitatório, bem como o inevitável atraso no deslinde do procedimento licitatório, penso que não há motivo para afastar o recurso adesivo na licitação.

Primeiro, porque o silêncio da Lei não é suficiente, por si só, para levar à conclusão diversa, haja vista que não estamos diante de uma regra de caráter excepcional, não se aplicando, portanto, o brocardo *exceptiones sunt strictissimae interpretationes*, ou as exceções são de interpretação restritiva.

Além do mais, o atraso inevitável que o recurso adesivo causa no desfecho do procedimento licitatório regrado pela Lei nº 8.666 não é tão significativo a ponto de prejudicar o andamento desse procedimento e, por isso, afastar a aplicação dessa forma de recorrer.

Outro argumento favorável à admissibilidade do recurso adesivo no procedimento licitatório é a possibilidade da aplicação do Código de Processo Civil à Lei nº 8.666, subsidiariamente. Esse entendimento é corroborado pela lição de Carlos Pinto Coelho Motta (2002, p. 546), que admite a interposição do recurso administrativo via *fax* com fundamento no artigo 374 do CPC e na Lei nº 9.800/1999. Aprecie a lição do renomado professor de Minas Gerais: “Pergunta: O recurso previsto no artigo 109 poderá ser feito por *fax*? Resposta: Sim. Afirma o art. 374 do CPC: [...]”.

Todavia, não nos parece possível admitir a interposição de recurso sob a forma adesiva na modalidade pregão, pois nesta modalidade não há sucumbência recíproca, pressuposto inafastável à admissibilidade dessa forma recursal. ★

4 Mesmo quando a licitação é do tipo menor preço por item, sempre haverá apenas um vencedor para aquele item, não havendo dois ou mais vencedores para um item específico. Tanto é assim que a Lei nº 8.666, que se aplica naquilo que não for incompatível ao pregão, prevê, no seu artigo 45, § 2º, que “no caso de empate entre duas ou mais propostas, e após obedecido o disposto no § 2º do art. 3º desta Lei, a classificação se fará, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo” [grifo nosso].

## Referências

- CÓDIGOS E LEIS. Disponíveis em: <www.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10 nov. 2010.
- GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Novo Curso de Direito Processual Civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, [20--].
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos: estudos e comentários sobre as Leis 8.666/93 e 8.987/95, a nova modalidade do pregão e o pregão eletrônico: impactos da lei de responsabilidade fiscal, legislação, doutrina e jurisprudência*. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras linhas de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 2003.



# A competência dos Tribunais de Contas para julgar atos de gestão dos chefes do Poder Executivo Municipal

O presente artigo resume o Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-graduação apresentado pela autora à Fundação Getúlio Vargas (FGV), cujo tema pretende conduzir uma análise reflexiva, à luz de uma abordagem legal e jurídica, acerca da competência dos Tribunais de Contas para julgar os atos de gestão apresentados pelo chefe do Poder Executivo, em separado das contas de governo.

Primeiro, são colacionados conceitos de controle que transcendem uma simples significação denotativa de fiscalização e registros, sendo-lhes agregados valores especiais fincados em princípios constitucionais como legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, os quais lhes permitem alcançar a finalidade para a qual se propõem. É o típico controle exercido pelos Tribunais de Contas.

Tal controle é apresentado sob a ótica dos diversos autores estudados e sofre classificações, entre as quais se destacam a do controle *interno* e *externo*, segundo o órgão que o exerce, bem como a do controle *político* e *técnico*, exercidos, respectivamente, pelo Poder Legislativo e pelos órgãos de controle interno e externo, incluso nestes últimos o controle exercido pelos Tribunais de Contas.

A discussão sobre o papel desses Tribunais no controle externo, embora fundamentada no preceito constitucional emanado pelo art. 71 da Carta Magna, traz a lume a existência de diversas correntes doutrinárias que divergem entre si, em especial quanto ao termo “auxiliar” utilizado pelo artigo citado. Aduzem os defensores da Instituição que este é um órgão totalmente autônomo e independente. Luiz Henrique Lima (2008) colaciona entendimentos divergentes sobre a natureza jurí-

dica das Cortes de Contas e afirma que a discussão “atravessa décadas”.

Segundo informa esse autor (ibid., p. 11-113), “a doutrina apresenta duas visões: o TCU como órgão do Poder Legislativo; e o TCU como órgão autônomo e independente”. Para ambas as correntes, são apresentadas indicações constitucionais e legais de que o TCU é órgão do Poder Legislativo, bem como argumentos da corrente contrária, que entende que os TC são autônomos e independentes.

A conclusão para a polêmica é de que o TC é um órgão independente, não estando subordinado a nenhum outro órgão.

Quanto à competência dos Tribunais de Contas, destacam-se as características apresentadas por Hely Lopes Meireles, citado por Mileski (2003, p. 264), que são: “opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas”. De acordo com o primeiro autor, tais características são identificadas no art. 71 da Constituição Federal, em seus incisos I, II, IV e VI. Traz como destaque a competência jurisdicional administrativa do Tribunal de Contas, que trata do julgamento das contas do chefe do Poder Executivo, e, especificamente, do Municipal, já que a maioria deles acumula a função política com a de ordenador de despesas. Tal situação raramente se aplica aos chefes do Poder Executivo Estadual, pois esse poder é composto de diversas secretarias, que prestam contas individualmente à referida Instituição.

Com relação à *jurisdição* dos Tribunais de Contas, a polêmica é ainda maior, visto que não só a doutrina, mas também a jurisprudência, não se harmonizam. A questão gira em torno da juridicidade dessa instituição; se tem ou não jurisdição



Juscelina Coelho de Araújo  
Assistente de Conselheiro  
[juscelina@tce.mt.gov.br](mailto:juscelina@tce.mt.gov.br)

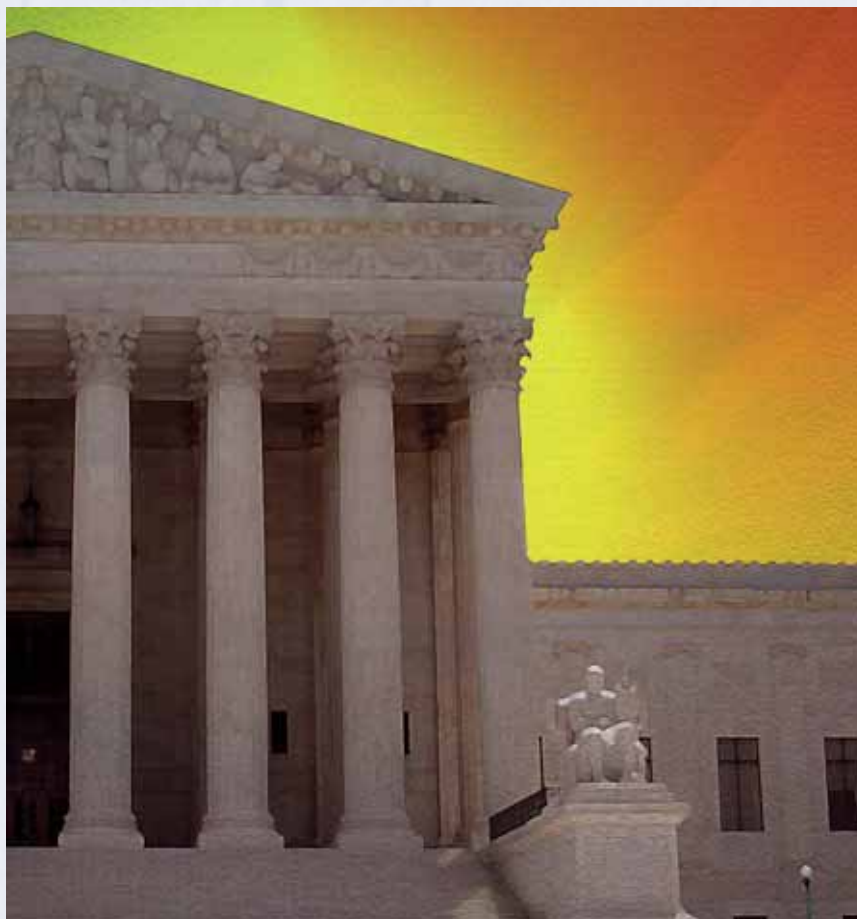
própria, ou seja, se é realmente um órgão com poder de julgar com definitividade. Para Jacoby Fernandes, em citação de Luiz Henrique Lima (2008, p. 128-129), foram consolidadas duas visões antagônicas sobre o tema: “uma reconhecendo e delimitando a jurisdição dos Tribunais de Contas e outra negando sua existência”. Diversos autores se filiam a uma e outra corrente, cada qual com embasamento de suas razões.

Na visão que nega jurisdição aos Tribunais de Contas, Lima distingue o entendimento de Cretella, que tem por imprópria a expressão *julgar* usada na Constituição. Segundo este,

*julgar as contas* é examiná-las, conferir-lhes a exatidão, ver se estão certas ou erradas, traduzindo o resultado num parecer que nada tem de sentença judiciária. É função matemática, contabilista, nada mais. *O Tribunal de Contas julga as contas, não o responsável* [...]. Por sua vez, o Poder Judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para revê-las, não interfere na apuração do *quantum* do alcance [...]. As questões decididas pelos Tribunais de Contas, na apreciação das contas dos responsáveis pelos dinheiros dos bens públicos, são simples *questões prévias* (ibid.).

Tal posição, ainda segundo Luiz Henrique, é compartilhada por autores como Gualazzia, Di Pietro, José Afonso da Silva, Bandeira de Mello, Celso Ribeiro Bastos, Carlos Ayres e Brito, dentre outros.

Em situação oposta, encontram-se os defensores da Instituição, que, segundo Lima, conferem juridicidade aos Tribunais de Contas, tal como Castro, para quem as decisões da citada Corte têm caráter de “definitividade”, sendo, quanto ao mérito, “intocável ou susceptível de apreciação pelo judiciário” (LIMA, 2008, p. 128-129). Evidencia, também, o entendimento de Jacoby Fernandes (ibid., p. 128) que, ao discorrer sobre as decisões do Tribunal de Contas, assevera que “o julgamento sobre as contas, decidindo a regularidade ou irregularidade, é soberano, privativo e definitivo”. Registra a opinião de Pardini, para quem o Tribunal de Contas “deve ser



considerado órgão jurisdicional especial, destacado dos demais por determinação da Lei Maior” (ibid., p. 128-129).

De todo modo, a despeito das divergências doutrinárias, há um consenso de que a jurisdição do Tribunal de Contas é *especial*, não estando sujeita à revisão do Poder Judiciário, a não ser para rever as questões de cunho legal ou formal, sendo vedado a este intervir em questões de mérito.

O texto discorre sobre o *dever de prestar contas* incrustado na Carta Magna do País, questão pacífica em qualquer instância doutrinária e jurisprudencial. Para o Conselheiro Dr. José Ribamar Caldas Furtado (2007), p. 61, a prestação de contas de coisa alheia é “obrigação universal” e “incumbência imutável”, sendo “imposta pela própria consciência e não da vontade do legislador”. Insiste o eminente conselheiro que “não existe responsabilidade por administração de recursos alheios sem o dever de prestar contas”,

como também não se pode admitir tal dever sem a necessária responsabilização pelos resultados das contas prestadas.

Tal questão não requer maiores polêmicas, visto que é o próprio legislador constituinte quem regulou a prestação de contas no âmbito da Administração Pública; isto está expresso no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República. Dá-se maior ênfase à prestação de contas pelo chefe do Poder Executivo e, ainda segundo Furtad (op. cit., p. 63), “quem presta contas é o Presidente da República, o Governador, o Prefeito, e não o estado-membro ou o município; ou ainda, quem presta contas é o administrador (art. 71, II, CF/88), não a administração”. Ou seja, o dever de prestar contas é da pessoa física e não do ente político. Afinal, foi a pessoa do presidente, governador ou prefeito que o povo elegeu para gerir seus recursos.

Notem-se também as penalizações para a ausência de prestação de contas,

sendo a mais grave a instauração da Tomada de Contas Especial (TCE) pelo órgão fiscalizador, que, segundo Luiz Henrique Lima (2008, p. 263), “é medida de exceção, somente devendo ser instaurada após esgotadas as providências administrativas internas com vistas à recomposição do Tesouro Nacional”.

É ainda apontada a realidade dos municípios brasileiros, a falta de estrutura administrativa para governar, as desigualdades demográficas, financeiras e sociais entre os municípios, as quais criam situações peculiares às administrações públicas municipais, não afetas às esferas federal e estadual, visto que, diferentemente dessas, muitos chefes do Poder Executivo Municipal são verdadeiros “faz tudo” no exercício de seu mandato, em razão da falta de estrutura administrativa dessas unidades gestoras. Em grande parte dos municípios, um prefeito é, ao mesmo tempo, o responsável político e o ordenador de despesas na execução do orçamento municipal.

Por essa razão e por força do mandamento constitucional (art. 71, II, CF/88), seus atos de gestão serão submetidos a duplo julgamento: o *político*, realizado pelo Poder Legislativo, com a emissão do Parecer prévio pelo Tribunal de Contas, e outro *técnico*, realizado diretamente pelo próprio Tribunal, os quais encontram respaldo no inciso II do art. 71 da Constituição Federal. No primeiro, o Tribunal emite um parecer de caráter técnico-opinativo. No segundo, porém, o órgão exerce o papel de julgador, decidindo em definitivo sobre a regularidade ou irregularidade das contas do chefe do Poder Executivo Municipal, apurando e penalizando as responsabilidades.

Observa-se que o foco principal deste estudo é o desmembramento da prestação de contas do Poder Executivo Municipal, separando-as em contas de governo e contas de gestão. Tal separação é defendida incondicionalmente pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Maranhão, Dr. José Ribamar Furtado, em cujo Tribunal a experiência vem sendo aplicada desde 2007. Mas, para efeito deste trabalho, foi considerado como parâmetro o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso,

por ser um dos que mais se empenhou no desmembramento da prestação de contas dos prefeitos municipais, com o fim de realizar o julgamento estritamente técnico dos atos de gestão dos referidos administradores.

A necessidade surgiu da observação reiterada das constantes irregularidades de ordem legal e técnica que figuram nas contas das prefeituras municipais, dos constantes abusos e desmandos das referidas administrações, com a não rara constatação de desvios de recursos e de finalidade das ações públicas, levando o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso a analisar a possibilidade da referida separação, a fim de julgar os atos de gestão, imputando aos responsáveis penalidades da lei.

A decisão foi tomada após incansáveis estudos de viabilidade de partição das citadas contas, que culminou com a Resolução nº 10, de 25 de novembro de 2008, a qual delinea as bases para a fiscalização dos atos de gestão dos recursos públicos pelos prefeitos municipais. Tal fiscalização será realizada observando-se os aspectos de “legalidade dos atos de que resultem receitas e despesas, realização de licitações, contratações, empenhos, liquidações e pagamentos de despesas, controle e guarda do patrimônio, aperfeiçoamento dos resultados de políticas públicas, dentre outros” (RESOLUÇÃO Nº 10/2008-TCE-MT, art. 5º, § 2º), objetivando a responsabilização pessoal de seus executores.

Com essa medida pretende o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso acabar com a conhecida história do “culpado sem rosto”, que aparece sempre sob o nome genérico de “Administrador Público”.

Não menos polêmica é a diferenciação estabelecida pelos doutrinadores entre contas de governo e contas de gestão. Observa-se que a norma constitucional brasileira prevê dois regimes jurídicos de contas públicas: um de contas de governo ou gestão política e outro para as contas da gestão administrativa dos recursos públicos. Este último só se verifica no âmbito municipal, tendo em vista a precária estrutura administrativa dos municípios brasileiros, com a inexistência, em sua

quase totalidade, de divisão da administração do Poder Executivo em secretarias.

No primeiro caso, nas contas de governo (art. 71, I, e art. 49, IX, CF/88), conforme a dicção de Ribamar Furtado (2007, p. 71), “a legalidade cede espaço para a legitimidade”. Compete ao parlamento o julgamento das contas de governo, o qual terá cunho político, fundamentado em critérios subjetivos de conveniência e oportunidade, mas também embasado no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas que terá, tão-somente, caráter técnico-opinativo a fim de auxiliar o Legislativo em seu julgamento político. O cerne desse julgamento é a medição dos resultados das políticas públicas desenvolvidas pela gestão.

No segundo caso, contas de gestão, será proferido o julgamento técnico em caráter definitivo pelas Cortes de Contas dos atos de gestão dos administradores de recursos públicos (art. 71, II, CF/88), cuja decisão será consubstanciada em Acórdão que terá força de título executivo (art. 71, § 3º, CF/88), em caso de ser-lhe imputado débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicada multa (punição).

Tal diferenciação e desmembramento são estabelecidos em detalhes pela Resolução nº 10, de 25 de novembro de 2008, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, a qual traz os parâmetros para análise das contas de governo e contas de gestão, uma para emissão de parecer prévio e outra para julgamento dos atos de gestão de seus ordenadores. São também demonstrados os diferentes tipos de julgamentos que são proferidos por essa Corte de Contas, penalidades aplicadas e suas implicações jurídicas e administrativas decorrentes.

É cediço que o instituto aqui apresentado é novidade para grande parte dos Tribunais de Contas do País, figurando o TCE-MT como um dos pioneiros na espécie de julgamento. Por essa razão, existem tantas divergências, tanto no campo da doutrina quanto no mundo jurídico, sendo o último mais veementemente em negar definitividade e até constitucionalidade aos julgamentos dos atos dos chefes do Poder Executivo pelos Tribunais de Contas.

No entanto, é a própria Constituição da República que garante a eficácia das decisões dos TC. O art. 71, § 3º, preconiza que “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. Com isso, quis o legislador dar maior efetividade ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, pois nenhum efeito surtiria se suas decisões não pudessem ser executadas.

Luiz Henrique Lima (2008, p. 405) afirma que é a própria Suprema Corte que reconhece que “não é possível, efetivamente, entender que as decisões das Cortes de Contas, no exercício de sua competência constitucional, não possuam teor de coercibilidade.

Quanto à Suprema Corte, observa-se que tem se posicionado desfavoravelmente à realização, pelos Tribunais de Contas, do julgamento das contas anuais apresentadas pelos prefeitos municipais, visto que confere somente ao Poder Legislativo Municipal a competência para realizar tal julgamento, validando tão-somente a emissão de parecer prévio pelos TC, ao qual confere caráter técnico-opinativo, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal.

Em contrapartida, é destacada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em que o Ministro Paulo Medina dá seu aval à inovação, ao reconhecer a dupla função do chefe do Poder Executivo Municipal, sendo uma política e outra administrativa. Para a segunda, admite que, como ordenador de despesa, o chefe do Executivo deve se submeter ao julgamento e conseqüente responsabilização pelos Tribunais de Contas.

Controvérsias à parte, conclui-se que a atitude inovadora de alguns Tribunais de Contas do País, com destaque para o TCE-MT, – que efetiva, no estrito ditames constitucionais, o desmembramento da prestação de contas do Poder Executivo Municipal com o fim de analisá-la e julgá-la, respectivamente, em suas duas vertentes: a política e a técnica – nos dá a certeza de que estamos caminhando em direção à eficácia fiscalizatória pretendida pela sociedade.



---

#### Referências

- FURTADO, José Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas governo e contas de gestão. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 109, mai./ago. 2007.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. 2. ed. Rio de Janeiro : Elsevier, 2008.
- MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 10, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2008. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/154>>. Acesso em: 10 set. 2009.

# Orçamento público como instrumento de fiscalização

## 1. Introdução

Considerando o orçamento público como importante instrumento na execução e fiscalização das atividades públicas, entende-se que a Lei Orçamentária Anual (Loa) é um instrumento base para a realização das auditorias dos programas desenvolvidos, bem como para análise e avaliação da gestão pública.

É notório o crescimento da economia brasileira, observando o aumento de desenvolvimento tecnológico, produtivo e comercial. O Produto Interno Bruto (Pib) cresce a cada ano, consequentemente as receitas públicas estão acompanhando este avanço, tornando-se cada vez maiores, o que intensifica o seguinte dilema: apesar de haver, cada vez mais, dinheiro disponível para o poder público, os serviços realizados à população não possuem qualidade satisfatória, o que a leva a se mostrar insatisfeita com o fato.

No entanto, a satisfação é algo muito subjetivo e individual. Também é notório que a satisfação total é inatingível. Neste conflito social, surgem os sistemas de controle e fiscalização das atividades públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal vem tentar amenizar e regularizar o conflito entre a soma dos valores arrecadados e os gastos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem como objetivo a “transparência, controle e fiscalização” dos gastos públicos, de sorte que toda a eficácia desta Lei inicia no “planejamento”, objeto tratado no Capítulo II da LRF. Dentre os itens do “planejamento”, destaca-se o “Orçamento Público”, especificamente tratado na Seção III do Capítulo II da citada Lei.

O Prof. Sergio Jund (2008, p. 65) entende que o Orçamento Público

pode ser definido como um instrumento de planejamento da ação governamental, composto das despesas fixadas pelo Poder Legislativo, autorizado pelo Poder Executivo a realizá-las durante um exercício financeiro, mediante a arrecadação de receitas suficientes e previamente estimadas.

Consubstanciado na Constituição Federal de 1998 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, o Prof. Kiyoshi Harada (2005, p. 84) esclarece que

o orçamento deixou de ser mero documento de caráter contábil e administrativo para espelhar toda a vida econômica da Nação, constituindo-se em um importante instrumento dinâmico do Estado a orientar a sua atuação sobre a economia.

Portanto, considerando que o orçamento público é uma peça de planejamento anual, pode-se dizer que é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz em termos financeiros, para determinado período, os planos e os programas de trabalho do governo, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a sua contínua e oportuna liberação.

A Lei Orçamentária Anual está prevista no inciso III do art. 165 da Constituição Federal, que determina que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão os orçamentos anuais. A Loa é aquela que determina o orçamento fiscal anual. Faz uma estimativa das



**Marlon Homem de Ascensão**  
Auditor Público Externo  
[marlon@tce.mt.com.br](mailto:marlon@tce.mt.com.br)

receitas arrecadadas pelo Poder Executivo no exercício financeiro e fixa as despesas a realizar autorizadas pelo Poder Legislativo. Portanto, é através desta Lei que o poder público está autorizado a utilizar os recursos públicos. A Loa deverá estar de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, por sua vez, com a Lei do Plano Plurianual (PPA), a fim de atender os programas interligados, sob pena de não responder às propostas elaboradas pelos chefes do Poder Executivo.

Na Loa, são quantificadas as metas e mensurados os valores gastos nos programas de governo que serão desenvolvidos no exercício. Para fins de controle da execução orçamentária, neste aspecto, o § 3º do art. 165 da Constituição Federal determina que o “Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o relatório resumido da execução orçamentária”.

## 2. Natureza jurídica do orçamento

Apesar de não haver um consenso doutrinário sobre a natureza jurídica dos orçamentos públicos, de um modo geral, é considerado como sendo “lei”. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem concordado com este entendimento. Sendo assim, considera-se uma lei com as seguintes características:

- a) formal;
- b) temporária;
- c) especial;
- d) ordinária.

Como se verifica, neste novo ordenamento jurídico, o orçamento deixou de ser um mero instrumento financeiro ou contábil. Integrou-se o planejamento ao orçamento. Os programas anuais e os planos de governo de longo prazo passam a ser parte da formação do orçamento anual. No Orçamento-programa, dá-se maior atenção aos fatos que o governo realiza em cumprimento de suas funções.

## 3. Orçamento-programa

A técnica do Orçamento-programa consiste em estimar os valores necessá-

rios para atender os programas de governo definidos no Plano Plurianual.

O Orçamento-programa é um instrumento norteador para o gestor público desenvolver suas atividades. O governo elabora seu planejamento com base em suas propostas de trabalho.

Uma vez estabelecido o Plano Plurianual, que é o planejamento estruturado para o seu período de governo, definem-se as diretrizes orçamentárias anuais, que são as prioridades identificadas para serem tratadas no exercício seguinte. E, a *posteriori*, elabora-se o Orçamento-programa, que é o conjunto de programas a serem desenvolvidos no próximo exercício, estimado em valores monetários.

A adoção do Orçamento-programa na esfera federal foi efetivada em 1964, a partir da edição da Lei nº 4.320/1964. O Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967, menciona o Orçamento-programa como plano de ação do Governo Federal, quando, em seu art. 16, determina que,

em cada ano, será elaborado um Orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

O Orçamento-programa está intimamente ligado ao Sistema de Planejamento e aos objetivos que o governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo. Segundo Róbison Gonçalves de Castro, consultor de orçamento do Senado Federal, em seu artigo “Processo Orçamentário Brasileiro”, publicado em 03/12/2001, no site [www.vemconcursos.com](http://www.vemconcursos.com), “o orçamento-programa pode ser definido como sendo um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução”. Como se observa, o Orçamento-programa não é apenas um documento financeiro, mas, principalmente, um instrumento de operacionalização das ações do governo, viabilizando seus projetos/atividades/operações especiais

em consonância com as diretrizes e os planos estabelecidos.

## 4. O orçamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Além da Constituição Federal, nos artigos 165 a 169, e da Lei nº 4.320/1964, nos artigos 2º a 8º, a Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – também estabelece um grau de importância ao Orçamento Público. Com a Lei nº 101/2000, todo Planejamento Financeiro se torna instrumento de controle da Gestão Pública.

A partir desta norma jurídica, a Loa tem por obrigatoriedade obedecer a uma compatibilidade com a LDO e com o PPA.

A Loa deverá:

- a) conter demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais;
- b) conter o demonstrativo regionalizado do efeito das renúncias de receitas;
- c) apresentar medidas de compensação à renúncia de receitas; e
- d) conter o demonstrativo de reserva de contingência para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Visando à transparência, ao controle e à fiscalização, a Lei nº 101/2000, além de especificar novas regras ao Planejamento Orçamentário, estabelece, em seu Capítulo II, quatro novos documentos importantes para o controle financeiro público, sendo:

- a) Anexo de Metas Fiscais: art. 4º, § 1º;
- b) Anexo de Riscos Fiscais: art. 4º, § 3º;
- c) Relatório Resumido da Execução Orçamentária: art. 48; e
- d) Relatório de Gestão Fiscal: art. 48.

## 5. Fiscalização e controle da execução orçamentária

O controle sobre as ações realizadas pelo setor público governamental é uma função administrativa que envolve um conjunto de procedimentos adotados

com o objetivo de acompanhar e identificar se as ações relativas ao ciclo das políticas públicas planejadas são executadas conforme o interesse dos atores sociais interessados e se estão produzindo os resultados esperados, tudo isto dentro do quadro de legalidade definido pelo conjunto de regras em vigor.

O objetivo central do sistema de controle sobre o orçamento público é verificar se o poder público está executando ações conforme as escolhas públicas manifestadas nos fóruns competentes e materializadas na peça orçamentária aprovada pelo Legislativo e promulgada pelo Executivo. Como objetivos derivados do elemento central supramencionado, estão a busca da constatação de que as ações não só estão sendo realizadas conforme as escolhas públicas, mas, também, estão sendo conduzidas conforme os preceitos de legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e efetividade.

As ações de controle podem ser desenvolvidas antes, durante e depois da execução das políticas. É desejável que seja exercida nos dois primeiros momentos supracitados. Primeiro, sobre os procedimentos que antecedem as ações relativas à execução de políticas: agenda, elaboração, formulação e implementação; isto pode evitar a adoção de procedimentos julgados inadequados, tecnicamente ou politicamente. Segundo, de forma concomitante à execução das ações, de forma a criar as condições necessárias às percepções de situações-problema e suas correções, evitando possíveis irregularidades.

O controle a *posteriori* é uma opção que não pode ser descartada, mas deve ser reservada às situações em que a ausência de condições operacionais impeça o controle prévio e concomitante. Informações obtidas após o término de um procedimento impedem que ele seja aperfeiçoado e otimizado. Sua importância reside na possibilidade de responsabilização legal e política, quando for o caso, dos agentes responsáveis pela condução inapropriada dos recursos públicos. As mesmas informações podem ser úteis no ajustamento de procedimentos que visem impedir que

os mesmos atos sejam observados em situações futuras.

## 6. O orçamento como instrumento de fiscalização

No decorrer do exercício, durante a execução orçamentária, como já comentando, o orçamento não é uma mera peça em que está autorizada a despesa a realizar. O orçamento é um instrumento norteador de toda captação e aplicação de recursos financeiros. Na fase de execução, estão em andamento os programas de governo previamente definidos, sendo desenvolvidos pelos servidores públicos engajados nas mais diversas ações, conforme suas funções.

Neste momento, a fiscalização concomitante à execução orçamentária utilizará o Programa de Trabalho Anual (PTA), composto na Loa, para verificar o desenvolvimento das tarefas previamente definidas, analisando os quantitativos realizados e os valores aplicados em cada programa executado.

O gestor deverá ter a responsabilidade de acompanhar o Plano de Ação estabelecido na Loa, a fim de não colocar em risco os resultados a serem atingidos pelas políticas públicas determinadas. Cada órgão público deverá respeitar o que foi definido na Lei Orçamentária, que, por sua vez, foi aprovada pelo Legislativo. Não pode o administrador público alterar o orçamento previsto apenas para atender a sua particular forma de gestão.

A Loa e o PTA não são peças rígidas, que não podem ser alteradas de modo algum. Por meio dos denominados “Créditos Adicionais”, existem possibilidades

de ajustes no orçamento durante a execução orçamentária. Os casos excepcionais devem ser tratados conforme a Lei. No entanto, estas alterações orçamentárias devem ser justificadas e o gestor deve fazer o máximo de esforço para que não ocorram estes fatos. Tudo depende de um planejamento bem elaborado, uma sintonia e um compromisso com os entes que vão desenvolver os programas.

Neste caso, o Agente Fiscalizador vai utilizar o PTA para acompanhar a execução orçamentária e emitir Relatório Técnico, apontando a regularidade ou os possíveis ajustes a serem adotados em caso de falhas encontradas.

## 7. Conclusão

Consubstanciado nos fatos que determinam a legalidade e a legitimidade do Orçamento Público, observando-se a natureza jurídica do orçamento, verifica-se que a Loa é um instrumento obrigatório de trabalho para o executor dos programas de governo, bem como para quem fiscaliza as atividades desenvolvidas pelos entes públicos.

Todo gestor público elabora uma proposta de trabalho antes de tomar posse no cargo. Esta proposta, em consonância com as políticas públicas do governo, vai gerar o PPA, a LDO e a Loa. Sendo assim, este gestor tem o compromisso de executar sua proposta de trabalho.

Os Agentes de Fiscalização deverão acompanhar a execução orçamentária, suas alterações, bem como os resultados obtidos, a fim de validar a transparência da gestão pública tratada no Capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal. ★

## Referências

CÓDIGOS E LEIS. Disponíveis em: <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>. Acesso em: 10 nov. 2010.

AS LEIS UTILIZADAS ESTÃO NO SITE CITADO.

JUND, Sérgio. *AFO – Administração Financeira e Orçamentária: teoria e 750 questões*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

CASTRO, Róbison Gonçalves. *O processo orçamentário brasileiro*. Disponível em: <[http://www.vemconcursos.com/opinioa/index.phtml?page\\_id=332](http://www.vemconcursos.com/opinioa/index.phtml?page_id=332)>. Acesso em: 10 mai. 2010.

# Subsídio: implantação, teto constitucional e a questão do direito adquirido



**Osiel Mendes de Oliveira**

Auditor Público Externo e Secretário de Controle Externo de Atos de Pessoal  
*osiel@tce.mt.gov.br*

Passados dez anos desde que a Constituição Federal facultou a fixação da remuneração dos servidores públicos por meio de subsídio, ainda há muitas questões levantadas a respeito dessa nova forma de remuneração, principalmente pelas constantes invocações de direito adquirido que, supostamente, foram relegados na implantação do subsídio, causando eventuais prejuízos aos servidores públicos.

A implantação do subsídio aos servidores públicos ocorreu no contexto da Reforma Administrativa empreendida pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que delegou ao Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira a responsabilidade pela formulação de políticas e diretrizes para a reforma do Estado e a reforma administrativa, a modernização da gestão e a promoção da qualidade no serviço público.

Verificou-se que a paga pecuniária por remuneração em sentido estrito (vencimento do cargo efetivo acrescido das vantagens pecuniárias) dificultava o gerenciamento da folha de pagamento composta de complexa teia de valores que incidiam uns sobre os outros em forma de cascata. Esse contexto norteou a Emenda 19/98, que facultou a fixação da remuneração dos servidores públicos na forma de subsídio, bem como buscou coibir abusos de agentes públicos que fixavam, para si mesmos, remunerações em partes fixa e variável, que incidiam aumentos uns sobre os outros, impossibilitando o controle social sobre a percepção da remuneração.

Para se ter uma ideia do que ocorria nos Estados da Federação, convém colacionar a situação vivenciada em Mato Grosso pelo governador Dante Martins de Oliveira, que, ao tomar posse em 1º

de setembro de 1995, se deparou com aumentos salariais e vantagens concedidas no último mês de mandato do governo anterior, que resultaram num aumento correspondente a um terço do montante da folha de pagamento.

Para uma Receita Corrente Líquida de 100%, Mato Grosso, antes das medidas tomadas, tinha 141% de despesas, ou seja, gastava 41% a mais do que arrecadava. Do total dessas despesas, 91% eram salários de pessoal de todos os Poderes e 50% tratavam de custeio e de investimentos (ALBANO, 2001, p. 43). Essa circunstância mereceu reflexão e medidas enérgicas por parte do governo do Estado, que, alinhado com a União, aderiu ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, criado pelo Conselho Nacional.

Em Mato Grosso, a fixação da remuneração na forma de subsídio, sem dúvida, freou abusos e contribuiu para o controle das finanças públicas, mas, sobretudo, ensajou ao Estado melhorar o gerenciamento de seus gastos correntes, o que, a nosso ver, foi a sua principal vantagem.

Em 2004, as despesas com pessoal do Estado de Mato Grosso havia sido reduzida para 43,84% da Receita Corrente Líquida. Este bom resultado do controle das despesas com pessoal teve significativa contribuição da transformação da remuneração dos servidores públicos em subsídio.

Além dessas vantagens para o Estado, a remuneração por subsídio significou melhorias para uma expressiva parcela dos servidores públicos, principalmente aqueles em início de carreira. Ademais, proporcionou incentivo financeiro aos



servidores que se dispuseram a se qualificar, pois passaram a ser compensados financeiramente pelas especializações feitas nas suas áreas de atuação. Isto contribuiu para a profissionalização da Administração Pública mato-grossense.

Por outro lado, para aqueles servidores que se encontravam na iminência de se aposentar, ou que já estavam aposentados, a implantação do subsídio trouxe expressivos prejuízos. Primeiro, porque as vantagens alcançadas ao longo dos anos de labor como, por exemplo, adicionais por tempo de serviço, foram aglutinadas na fixação do subsídio. Segundo, porque, uma vez aposentados, a qualificação não mais lhes trazia compensação financeira. Para os que estavam na iminência de se aposentar, faltou estímulo à qualificação.

Assim, fica evidente que a transição remuneração/subsídio trouxe para o Estado e uma parcela dos servidores vantagens importantes, mas oportunizou, também, acirrada discussão sobre a violação do direito adquirido.

Nesse sentido, a Constituição Federal dispõe, no seu art. 5º, inciso XXXVI: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Segundo Paulo Modesto (2002), a função específica da garantia do direito adquirido é a de assegurar, no tempo, a manutenção dos efeitos jurídicos de normas modificadas ou suprimidas. Trata-se de garantia preocupada com os efeitos concretos da lei. Não se destina a inibir a evolução da legislação, a modificar ou a revogar as leis preexistentes, mas a fazer perdurar os efeitos individuais e concretos da lei alterada ou suprimida mais vantajosa na nova ordem legal.

Diz-se direito adquirido aquele que está imune ao caráter retroativo de lei, pois já se integrou ao patrimônio e à personalidade de seu titular, estando protegido de alteração por lei nova, uma vez que se trata de situação jurídica consolidada.

Por outro lado, a expectativa de direito se caracteriza pelo processo de formação do direito que carece de algum elemento para torná-lo completo. Podem ter ocorrido fatos adequados para o seu coroamento, contudo depende de outros que ainda não ocorreram.

É unívoca a proteção do direito adquirido em situação jurídica consolidada. Essa é a regra colocada pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 41/03, quando assegurou a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos que tenham cumprido todos os requisitos para a sua obtenção, com base nos critérios da legislação vigente.

Para os servidores nesta condição, é preciso tão-somente identificar a base legal que fundamenta seu direito, que pode ser tanto o artigo 40 da Constituição Federal, em sua redação original, quanto outros constantes das Emendas Previdenciárias.

Com a implantação de subsídio para os servidores públicos organizados em carreiras e para os agentes políticos, disposto no § 4º do art. 39 da Constituição Federal, surgiram diversos questionamentos sobre esse ponto, ou seja, sobre a garantia do direito adquirido. A título de exemplo, citamos os inúmeros feitos pelos magistrados ao Conselho Nacional de Justiça, que publicou a Resolução nº 13, de 21 de março de 2006, dispondo sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura.

A referida Resolução, dando correta interpretação ao mandamento constitucional, dispôs que estão compreendidos no subsídio dos magistrados e por ele extintos do regime remuneratório anterior quaisquer outros vencimentos, tais como as gratificações dos seguintes agentes: Vice-corregedor de Tribunal, Membros dos Conselhos de Administração ou de Magistratura dos Tribunais, Presidente de Câmara, Seção ou turma, gratificação de função, etc., bem como adicionais por tempo de serviço em suas diversas formas, tais como: anuênio, biênio, triênio, sexta-parte, “cascatinha”, 15%, 25% e trintenário, bem como abonos, prêmios, verba de representação e vantagens de qualquer natureza.

Assim, estando o servidor submetido ao instituto de remuneração em sentido estrito, composto de vencimento-base do cargo, mais vantagens de caráter permanente como, por exemplo, o adicional por tempo de serviço, vindo a ser

implantado sistema remuneratório na forma de subsídio, as referidas vantagens pecuniárias de caráter permanente passam a abranger a remuneração que a Constituição passou a qualificar como subsídio, não subsistindo respaldo à invocação do direito adquirido.

Isto porque, de acordo com o art. 39, § 4º, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98, a remuneração pelo sistema de subsídio é fixada em parcela única, sendo, por esta razão, vedada à percepção de acréscimos de qualquer natureza, como adicionais, gratificações, abonos, prêmios, verbas de representação e outros do mesmo gênero.

Por outro lado, passando o servidor a ser remunerado por subsídio e as vantagens pecuniárias de caráter permanente vierem a ultrapassar o valor fixado em parcela única, remanesce ao servidor o direito adquirido à percepção do mesmo patamar de remuneração outrora recebido por ele. É nessa direção que o Excelso Pretório tem firmado posição, ou seja, não há direito adquirido quando se preserve a fórmula de composição de remuneração total do agente público, se, da alteração, não decorrer a redução dela<sup>1</sup>.

Vale ressaltar que a unicidade do subsídio não impede que o servidor possa receber gratificações por exercer, transitoriamente, a representação do órgão ao qual se encontra vinculado. É este o entendimento do CNJ, reproduzido no art. 5º da Resolução nº 13/2006, pois estabeleceu que não estão abrangidas pelo subsídio e não são por ele extintas as verbas pelo exercício da Presidência de Tribunal e de Conselho de Magistratura, da Vice-presidência e do encargo de Corregedor, bem como substituições.

Outro ponto a ser observado trata da garantia do direito adquirido aos servidores que implementaram todos os requisitos necessários para, na inatividade, agregar valor do cargo em comissão exercido na atividade por período preestabelecido, e que, antes da inativação, passaram a ser remunerados por subsídio.

1 RE 593.711, Relator: Ministro Eros Grau; julgamento em 17 de março de 2009.



É sabido que o reconhecimento do direito à estabilidade financeira (incorporação do cargo em comissão) ao patrimônio pessoal do servidor é tema controverso na doutrina. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a sua legalidade<sup>2</sup>.

Todavia, a percepção de retribuição pecuniária por meio de subsídio impossibilitou agregar vantagens de caráter permanente, modificando a estrutura remuneratória vigente por uma totalmente diferente. Desta feita, surge a questão controversa: sendo o servidor remunerado por subsídio, poderia, neste caso, desnaturar-lhe a unicidade e pagar-se a vantagem sob o pálio do direito adquirido?

Vale frisar que a transição de remuneração (vencimentos) para subsídio deve ser observada com cautela, porque seguem a alguns servidores direitos que serão contemplados apenas na inatividade.

2 RE 233.413, Relator: Ministro Eros Grau; DJ, em 22 de abril de 2005.

Para o deslinde deste caso, é necessária uma exegese constitucional teleológica do § 4º do art. 39 da Constituição Federal, pois, do contrário, estaríamos a admitir o absurdo de negar o instituto do direito adquirido, tipo das chamadas cláusulas pétreas (BRUNO e OLMO, 2006, p. 154).

Nada obstante, é bom lembrar que a unicidade do subsídio não é absoluta, basta pô-la em cotejo com os direitos sociais constitucionais assegurados no art. 39, § 3º, da Constituição da República. A interpretação, mais uma vez, há de ser integrativa, buscando dar a máxima aplicação aos dispositivos constitucionais aparentemente contraditórios, caso contrário não poderia acrescer ao holerite do servidor o décimo terceiro salário (art. 7º, VIII, CF/88), a gratificação de férias – 1/3 sobre a remuneração normal – (art. 7º, XVII, CF/88), e o adicional de serviço extraordinário (art. 7º, XVI, CF/88).

Fica claro que, nos meses em que tais vantagens forem pagas, deverá ser quebrada a unicidade do subsídio, pois tais valores deverão ser acrescidos ao holerite do servidor.

Foi nesse sentido que decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso na Decisão Administrativa nº 16/2002:

*[...] nos processos de aposentadoria posterior à implantação de subsídio para a carreira, aplica-se o disposto na alínea 'b' do artigo 140 da Constituição Estadual, a todos os servidores públicos do Estado de Mato Grosso, uma vez implementados os requisitos para a concessão do benefício, no que se refere ao cargo em comissão; quanto às outras vantagens (ou gratificações da atividade, na linguagem do legislador constituinte estadual), uma vez adotada a política de subsídio para carreira, não serão mais devidas porque as mesmas já foram aglutinadas ao subsídio correspondente ao seu cargo, classe e nível [...] [grifo nosso].*

Em relação à previsão e à evolução constitucional sobre o teto remuneratório, o constituinte originário, preocupado com o crescente comprometimento das receitas públicas com despesas de pessoal, fez constar na “Constituição Cidadã” que a lei fixaria limite máximo de remuneração dos servidores públicos<sup>3</sup>. E, ainda, que os excessos, a qualquer título, seriam imediatamente reduzidos, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido<sup>4</sup>.

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, tentou em vão adequar a remuneração dos servidores públicos ao teto, fazendo-se incluir neste as vantagens

3 “A lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos Poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito” (art. 37, XI, CF/88).

4 Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição, serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso, a qualquer título” (ADCT).

personais. No entanto, esse teto único não chegou a ser implementado, porque a fixação por lei do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal era de iniciativa conjunta do Presidente da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, como determinava o art. 48, XV, da Constituição Federal.

Com a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, a fixação por lei do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal passou a ser de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, como determina a alínea 'b' do inciso II do artigo 96 da Constituição da República<sup>5</sup>. Previu, ainda, que, até que fosse fixado o valor do subsídio de que tratava o art. 37, XI, da Constituição Federal, seria considerado, para fins do limite fixado, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda<sup>6</sup>.

A Emenda nº 41/2003 manteve a limitação ao teto para as vantagens pessoais e reintroduziu os subtetos<sup>7</sup>.

Finalmente, a Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, acrescentou os §§ 11 e 12 ao art. 37 da Constituição da República<sup>8</sup>. O § 11 tratou de deixar livres do teto as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, enquanto que o § 12 cuidou de facultar aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não aplicando o disposto aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

Conforme se observa, foi difícil a implantação de efetivo teto remuneratório dos servidores públicos, vindo a ser anunciado pelo STF o valor correspondente de R\$ 19.115,19 como sendo a maior remuneração atribuída por lei ao Ministro do Supremo Tribunal Federal somente com a ata da primeira sessão administrativa do ano de 2004.

Sabe-se que o advento de um novo instituto nem sempre é aceito sem os grandes enfrentamentos doutrinários e jurisprudenciais. Neste caso não foi diferente, vindo a aparecer interessantes discussões, principalmente originadas das carreiras mais bem remuneradas no serviço público, quais sejam, magistratura, Ministério Público e carreiras fiscais.

A principal delas foi o desrespeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Em meio a esse panorama, inúmeros servidores tiveram cortes de parcelas que

superavam o teto constitucional fixado em relação a cada um deles. Essa questão chegou ao Pretório Excelso por iniciativa dos Ministros aposentados do Supremo Tribunal Federal, que, irresignados com a decisão do Presidente do Excelso Pretório que determinava a redução dos proventos da aposentadoria deles ao limite constitucional, impetraram, por meio do mandado de segurança 24.875-1, de 11 de maio de 2006, o direito de continuarem recebendo os valores discriminados como adicional por tempo de serviço e vantagem disposta no artigo 184, III, da Lei nº 1.711/52, c/c o art. 250 da Lei nº 8.112/90. Em síntese, alegaram a inconstitucionalidade das expressões “pessoais ou” (inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional nº 41/03) e “e da parcela recebida em razão de tempo de serviço” (art. 8º da Emenda Constitucional nº 41/03)<sup>9</sup>.

O Supremo Tribunal Federal, acompanhando o voto do eminente Ministro Sepúlveda Pertence, decidiu que os adicionais por tempo de serviço estão incluídos nos cálculos dos subsídios que recebem os impetrantes.

A Corte Suprema rejeitou, por unanimidade de votos, o pedido de declaração incidental de inconstitucionalidade do vocábulo “pessoais” inserido no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, na redação que lhe atribuiu a Emenda Constitucional nº 41/2003, e ainda da expressão “e parcela recebida em razão de tempo de serviço”, contida no artigo 8º da referida Emenda.

Por outro lado, no tocante à vantagem disposta no artigo 184, inciso III, da Lei nº 1.711/52, c/c o art. 250 da Lei nº 8.112/90, ou seja, o acréscimo de 20% sobre os proventos dos Ministros que extrapolava o teto, a Suprema Corte entendeu que a Constituição assegura a irredutibilidade dos vencimentos antes recebidos. Considerou a garantia da irredutibilidade de vencimentos como modalidade qualificada de direito adquirido. Assim, os impetrantes deviam continuar

5 Art. 96. Compete privativamente: [...]

II. ao Supremo Tribunal Federal [...]

b. a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; [...].

6 Art. 8º da Emenda Constitucional nº 41/2003.

7 “A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos” (art. 37, XI, EC nº 41/2003).

8 “Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. Para os fins do disposto no inciso XI do *caput* deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores” (art. 37, §§ 11 e 12, EC nº 47/2005).

9 Mandado de Segurança nº 24.875-1/DF, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, p. 288.

percebendo o acréscimo sobre os proventos até que o seu montante fosse coberto pelo subsídio fixado em lei para o Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, o Excelso Pretório, mais uma vez, ratificou a decisão de que não há direito adquirido quando se preserve a fórmula de composição de remuneração total do agente público, se, da alteração, não decorrer a redução dela. E, em sentido inverso, ou seja, decidiu que remanesce o direito adquirido à garantia da irredutibilidade de vencimentos, pois determinou que os Ministros aposentados da Suprema Corte continuassem a perceber o acréscimo sobre os proventos – no mesmo valor recebido anteriormente, até que o seu montante fosse coberto pelo subsídio fixado em lei para o Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Diante do exposto, observa-se que a implantação de subsídios para os servidores públicos contribuiu para fortalecer o princípio da moralidade na Administração Pública, freou abusos e proporcionou o controle social da remuneração dos servidores. Mesmo com a necessidade de superação de várias questões relativas à violação do direito adquirido, bem como ao teto constitucional. Fica evidente que, do ponto de vista fiscal, a sua implantação melhorou o gerenciamento dos gastos correntes dos entes da Federação, em especial os do Estado de Mato Grosso. ★

---

### Referências

ALBANO, Valter. *Do caos ao equilíbrio fiscal* – uma difícil travessia. Cuiabá: Entrelinhas, 2001.

ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. *O estado da reforma* – reflexões sobre a experiência de reforma do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: Tanta Tinta, 2005.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

BASTOS, Celso. *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRUNO, Reinaldo Moreira; OLMO, Manolo Del. *Servidor público: doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1997.

MODESTO, Paulo. *Reforma administrativa e direito adquirido*. [s.l.:s.n.], 2002. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/957>>. Acesso em: 17 set. 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O servidor público nas reformas constitucionais*. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

OLIVEIRA, Patricia Evangelista de. *As reformas previdenciárias dos servidores públicos*. São Paulo, 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Previdenciário) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

TRINDADE, Fernando. *Notas sobre direito adquirido, expectativa de direito e regras de transição na reforma previdenciária*. [s.l.:s.n.], 1997. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/direito/NotassobreDireito.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2009.



## Todos juntos por uma administração pública mais eficaz e transparente.

Você pode ajudar na administração dos recursos públicos do seu Estado e Município. Acompanhe as ações dos gestores e utilize os canais de comunicação da Ouvidoria do TCE-MT para denunciar o uso inadequado do dinheiro público. Assim, você exerce com rapidez seu papel de cidadão. Quando bem administrados, os recursos públicos retornam para todos em forma de educação, saúde, segurança e infraestrutura de qualidade. O TCE realiza o controle externo e você faz o controle social.

**Informe. Reclame. Denuncie. Elogie. Faça sua sugestão.**  
Sua participação ajuda a combater o desperdício e a corrupção.



**Tribunal de Contas**  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Disque-Denúncia



0800-6472011

Denúncia On-line



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

E-mail



Envie sua reclamação pelo e-mail:  
[ouvidoria@tce.mt.gov.br](mailto:ouvidoria@tce.mt.gov.br)

Correspondência



Ouvidoria Geral do TCE-MT  
Rua 6, s/n – Centro Político e Administrativo  
CEP: 78049-915 - Cuiabá-MT

Telefone



(65) 3613-7664

FAX



(65) 3613-7524

Fique de olho!



Quem conhece a lei  
não deixa a casa cair.

5 anos. Você tem até 5 anos para exigir o reparo de qualquer defeito apresentado em obras públicas ou particulares. Pode ser estrada, moradia, escola ou hospital, não importa. Quem constrói deve ser responsabilizado, pois o mesmo direito que você tem em casa, o Código Civil garante nas obras públicas.

Fiscalize e denuncie:  
[www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)  
0800-6472011



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA