



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

revista **TCE**

Revista Técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso

Publicação semestral • agosto de 2014 • 7ª edição  
Disponível no Portal [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)



Evolução do Controle Externo

## Auditorias Operacionais



### Inteiro Teor

Resoluções de Consultas e  
Artigos Científicos

### Contratação por Tempo Determinado

TCE-MT lança cartilha orientativa

### I Fórum Municípios e Soluções

Experiências inovadoras para a gestão pública



Entrevista: Valdecir Pascoal e a atuação da Atricon

#### CONSELHO EDITORIAL

##### Presidente

Ronaldo Ribeiro de Oliveira  
Conselheiro Substituto

##### Membros

Gustavo Coelho Deschamps  
Procurador de Contas do MPC-MT

Bruno Anselmo Bandeira  
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica

José Roberto Amador  
Secretário de Comunicação Social

#### PRODUÇÃO EDITORIAL

**Secretaria de Comunicação Social**  
PubliContas: Editora do TCE-MT

##### Supervisão

José Roberto Amador  
Secretário de Comunicação Social

##### Edição

Josana Salles Abucarma  
Cordenadora de Imprensa

##### Apoio Jornalístico

Andhressa Sawaris Barboza

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

Doriane Miloch  
Cordenadora da PubliContas

##### Capa

Rodrigo Canellas  
Cordenador de Publicidade

##### Fotos

Marcos Bergamasco  
Thiago Bergamasco  
(Agência Phocus)

#### Ilustrações dos Artigos

Fabiane Mello

#### Apoio Gráfico

Boanerges Capistrano

#### Ilustrações e Texturas

©Stockphotos

#### Revisão Textual

Solange Maria de Barros

## Identidade Institucional

### Missão:

Garantir o controle externo da gestão dos recursos públicos, mediante orientação, fiscalização e avaliação de resultados, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade.

### Visão:

Ser reconhecido pela sociedade como instituição essencial e de referência no controle externo da gestão dos recursos públicos.

### Valores:

- 1. Compromisso:** Garantir técnica, coerência e justiça nas decisões do controle externo.
- 2. Ética:** Agir conforme os princípios da legalidade, moralidade e imparcialidade.
- 3. Transparência:** Dar publicidade e clareza aos atos do controle externo.
- 4. Qualidade:** Assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade do controle externo.
- 5. Agilidade:** Atuar com celeridade nas ações de controle externo.
- 6. Inovação:** Promover soluções inovadoras.

## Expediente TCE-MT

### Tribunal Pleno

#### Presidente

Conselheiro Waldir Júlio Teis

#### Vice-Presidente

Conselheiro José Carlos Novelli

#### Corregedor-Geral

Conselheiro Valter Albano da Silva

#### Ouvidor-Geral

Conselheiro Antonio Joaquim M. Rodrigues Neto

#### Integrantes

Conselheiro Humberto Melo Bosaipo  
Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto  
Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida

### 1ª Câmara

#### Presidente

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto

#### Integrantes

Conselheiro Antonio Joaquim M. Rodrigues Neto  
Conselheiro Valter Albano da Silva  
Conselheiro Substituto Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira  
Conselheiro Substituto Luiz Henrique Moraes de Lima  
Conselheiro Substituto João Batista Camargo Júnior

### 2ª Câmara

#### Presidente

Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida

#### Integrantes

Conselheiro José Carlos Novelli  
Conselheiro Humberto Melo Bosaipo  
Conselheiro Substituto Isaias Lopes da Cunha  
Conselheira Substituta Jaqueline Maria Jacobsen Marques  
Conselheiro Substituto Moisés Maciel

### Conselheiros Substitutos

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

### Ministério Público de Contas

#### Procurador-Geral

William de Almeida Brito Júnior

#### Procurador-Geral Substituto

Getúlio Velasco Moreira Filho

#### Procuradores de Contas

Gustavo Coelho Deschamps  
Alisson Carvalho de Alencar



# Editorial

A Revista Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso apresenta-se como periódico semestral e tem por finalidade precípua divulgar as atividades desta Corte voltadas para o controle externo, como resoluções de consulta, súmulas, votos e pareceres, assim como artigos científicos, entrevistas e opiniões de profissionais que, de uma forma ou de outra, atuam na área pública.

A Revista Técnica do TCE-MT aborda cinco aspectos: (1) traz entrevista com profissional de renome nacional ligado ao controle externo; (2) abre espaço para destaques e notícias do TCE-MT; (3) publica artigos técnicos relacionados às áreas de estudo ligadas ao controle externo; (4) divulga resoluções de consulta, súmulas, votos e pareceres; e (5) dá destaque à Portaria nº 54/2014, que normatizou as regras atinentes à seleção e aprovação dos artigos científicos.

A Revista Técnica do TCE-MT, que deixou de ser publicada em 2011, em sua 6ª edição, em razão de algumas mudanças, retorna agora na 7ª edição. Dentre as mudanças, destaca-se a aprovação da Resolução Normativa nº 10/2014, que criou e normatizou o Conselho Editorial da Revista, composto pelo conselheiro substituto junto à Presidência, Ronaldo Ribeiro de Oliveira, na qualidade de presidente, pelo procurador do Ministério Público de Contas, Gustavo Coelho Deschamps, pelo secretário de Comunicação Social, José Roberto Amador, e pelo secretário-chefe da Consultoria Técnica, Bruno Anselmo Bandeira, com a incumbência de velar pela qualidade técnica e científica do conteúdo da revista, propondo e aprovando todo e qualquer tipo de matéria a ser publicada, inclusive os artigos científicos.

Vale ressaltar que a criação do Conselho, de iniciativa da atual gestão do TCE-MT, encabeçada pelo conselheiro presidente Waldir Júlio Teis, vem ao encontro das boas práticas internas desenvolvidas por esta Corte de Contas, democratizando a elaboração do produto e, conseqüentemente, conferindo-lhe ainda mais qualidade.

Quanto ao conteúdo desta edição, procuramos fornecer ao leitor uma enorme diversidade de assuntos, divulgando atos internos tidos como modelo de boa gestão, como a transmissão ao vivo das sessões do Tribunal Pleno e das Câmaras Técnicas, pelo *site*, bem como disponibilizando vídeos relativos a cada processo após o julgamento, e também atividades ligadas ao controle externo, como a entrevista concedida pelo eminente conselheiro Valdecir Fernandes Pascoal, presidente do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), as auditorias operacionais nas áreas da saúde, educação e meio ambiente realizadas pelo TCE-MT, os interessantes artigos científicos e as importantes decisões proferidas pelo Tribunal Pleno e pelas Câmaras Técnicas, dentre outros.

Por fim, aproveitamos o ensejo para lembrar que estamos sempre abertos para receber artigos científicos, sugestões e opiniões por meio do *e-mail* [revistatecnica@tce.mt.gov.br](mailto:revistatecnica@tce.mt.gov.br). Desejamos uma excelente leitura a todos.

**Ronaldo Ribeiro de Oliveira**

*Conselheiro substituto junto à Presidência*

*Presidente do Conselho Editorial da Revista Técnica do TCE-MT*

## Destaques

### Plano Estratégico 2014-2015

05

Em fevereiro de 2014, o TCE-MT consolidou as metas e objetivos estratégicos para o biênio 2014-2015, que englobam atribuições aos fiscalizados, servidores e à sociedade.

### Auditorias

08

Aperfeiçoamento do controle externo resultou na atuação das auditorias operacionais em saúde, educação e meio ambiente.

### Fórum

12

Com foco na melhoria da gestão, o I Fórum Municípios e Soluções apresentou alternativas para incrementar a receita própria municipal.

### Contratação Temporária

18

Cartilha lançada pelo TCE-MT orienta gestores públicos a evitar falhas nas contratação por tempo determinado de excepcional interesse público.



### Capacitação

20

Com metas de capacitar a gestão pública, o TCE de Mato Grosso tem realizado cursos, palestras técnicas e oficinas nas temáticas de maior relevância para a administração pública e à sociedade.

### Gespública

26

Em busca da excelência na administração pública, o Tribunal de Mato Grosso criou o Comitê Gestor Interno com a intenção de promover avaliação contínua do órgão.

### Transparência

28

Tribunal inova seus canais de comunicação para fornecer transparência e acesso à informação ao cidadão, fiscalizado e imprensa.



Serviço de informação ao cidadão

### Boas Práticas

32

Parceria entre o TCE-MT e a Comissão de Dengue e Leishmaniose da UFMT eliminam focos de em sete meses de trabalho.

34

### Lei da Informação

MPC-MT atua na divulgação da Lei de Acesso à Informação, um grande instrumento de controle social e combate à corrupção.



### Rede de Controle

36

Ministério Público de Contas no comando Executivo da Rede em Mato Grosso.



## Resoluções em Consulta

38



Instituição apresenta Relatório de Resultados da gestão 2012-2013, sob a presidência do conselheiro Antonio Joaquim.

42

### Entrevista

Atual presidente da instituição, Valdecir Pascoal, fala dos planos futuros da Atricon e dos Tribunais de Contas.



46

### Portaria

Revista Técnica do TCE-MT retoma as atividades e busca debate científico sobre o controle externo.



49

### Jurisprudência

Comissão de Uniformização, criada em 2012 com o objetivo de colaborar efetivamente no desempenho das atribuições do TCE, divulga suas principais atividades de 2014.



Conselheiro  
Antonio Joaquim

52

### Contratações somente com disponibilidade orçamentária



Conselheiro  
José Carlos Novelli

58

### Pagamento de diárias cuja despesa não se processou à época devida



Conselheiro  
Valter Albano da Silva

69

### TCE-MT orienta sobre subsídios de vereadores e salários de servidores



Conselheiro  
Waldir Júlio Teis

81

### Proibida contratação de servidor com o Poder Público através de OS



Conselheiro  
Domingos Neto

95

### Câmaras municipais podem incrementar receita com convênios



Conselheiro  
Sérgio Ricardo

105

### Adiantamento de fundos não configura fracionamento de despesas



Conselheiro Substituto  
Luiz Henrique Lima

115

### Atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições da entidade



Conselheira Substituta  
Jaqueline Maria Jacobsen Marques

127

### Agentes Comunitários têm direitos trabalhistas garantidos



Conselheiro Substituto  
Moises Maciel

138

### Saldo do Fundeb não pode compor base de cálculo para Legislativo



Conselheiro Substituto  
Ronaldo Ribeiro de Oliveira

146

### Taxa de Iluminação Pública não integra duodécimo de Legislativo

## Artigos

168

Os Tribunais de Contas, a Lei Complementar 123/2006 e a Redução das Desigualdades Regionais e Sociais

*Jaqueline Maria Jacobsen Marques*

182

Os Conselheiros Substitutos e a Composição e Funcionamento dos Tribunais de Contas – Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Justiça

*Luiz Henrique Lima*

## Palavra do Presidente

A 7ª edição da Revista Técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso reflete o compromisso da atual gestão com a manutenção do padrão de qualidade adquirido por uma organização que adentrou o segundo ciclo do seu planejamento estratégico de longo prazo. O TCE-MT realizou a 1ª etapa no período 2006-2011 e iniciou o 2º ciclo em 2012, com objetivos estratégicos a serem cumpridos até 2017, e com a visão de ser reconhecido pela sociedade como instituição essencial e de referência no controle externo da gestão dos recursos públicos.

A propósito, já está disponível no Portal do TCE-MT na Internet, a publicação digital do Planejamento Estratégico da Gestão 2014-2015, alinhado com os objetivos delineados para o longo prazo, assim como toda a literatura desenvolvida sobre o tema, desde que o Tribunal de Contas de Mato Grosso adotou tal ferramenta de gestão. Basta seguir o *link* da PubliContas (<http://www.tce.mt.gov.br/publicacao>) e clicar no ícone 'Plano Estratégico'. Convido os leitores a conferir neste mesmo *link* as demais publicações da nossa editora, que já conta 70 títulos permanentemente disponíveis para pesquisa e consulta.

O conteúdo editorial da Revista espelha o foco da organização no aprimoramento permanente do controle externo e na capacitação técnica contínua das equipes interna e dos fiscalizados. Já o conteúdo técnico da publicação reflete a linha de pensamento do corpo deliberativo do Tribunal de Contas de Mato Grosso e é de grande valia para a orientação dos gestores públicos, por se tratar de questionamentos feitos ao TCE-MT. A publicação abre-se também para contribuições de profissionais do controle externo com artigos acadêmicos e de opinião.

Desde já agradeço aos leitores que nos enviarem sugestões e contribuições que sirvam para o aprimoramento do produto. O endereço eletrônico [revista-tecnica@tce.mt.gov.br](mailto:revista-tecnica@tce.mt.gov.br) está disponibilizado para receber tais manifestações.

Boa leitura!

**Waldir Júlio Teis**

Conselheiro Presidente do TCE-MT

## Palavra do Procurador-Geral

Planejar e realizar foram as duas palavras presentes durante todo o ano de 2013, no Ministério Público de Contas de Mato Grosso. Os primeiros meses marcados pelo Plano Estratégico da Gestão 2013-2014, do MPC-MT, mostraram a necessidade de crescer de maneira estruturada, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado.

Neste ano de 2014, estamos aproveitando a experiência obtida neste plano incipiente para alçar voos mais altos. Estamos trabalhando na construção do primeiro Planejamento Estratégico de Longo Prazo do MPC-MT, com objetivo de fortalecer o trabalho desenvolvido pela instituição.

A participação de todos os membros, servidores e colaboradores do Ministério Público de Contas, num evento realizado no mês de maio, demonstrou a importância do planejamento para todos. A nossa meta é não nos perdermos em rotinas e trâmites burocráticos. Nossa missão de exercer o controle externo das gestões públicas estadual e municipal, em Mato Grosso, em apoio ao Tribunal de Contas e Poder Legislativo, deve estar ancorada em nossos valores.

Devemos a cada dia ser uma instituição mais unida, que atua dentro da legalidade com eficiência e transparência. Devemos também ir além, atuar com proatividade, de maneira inovadora e com responsabilidade socioambiental.

Nos cinco anos de existência do MPC-MT nós crescemos muito. Evolução que é fruto do empenho e dedicação de todos nós, Procuradores de Contas e dos servidores e colaboradores da instituição.

Como eu disse na ocasião da comemoração dos 60 anos do TCE-MT, é uma honra fazer parte de um Tribunal que é referência nacional. Hoje também somos referência para outros MPCs, graças à autonomia, independência funcional e estrutura física proporcionada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso.

Este é o norte do nosso Planejamento Estratégico de Longo Prazo, continuar crescendo e melhorando nossos processos para sermos reconhecidos pela sociedade como instituição pública de excelência, que trabalha com eficácia na fiscalização do uso dos recursos públicos e no combate à corrupção. Temos certeza de que o TCE-MT vai nos ajudar nessa tarefa.

**William de Almeida Brito Júnior**

Procurador-Geral de Contas

# Inovação no controle externo e na qualificação da gestão pública é prioridade do TCE-MT



O conselheiro presidente Waldir Teis e o procurador-geral de contas, William de Almeida Brito

“ O plano estratégico só tem sentido se houver metas voltadas à sociedade. ”

Em fevereiro de 2014, representantes de setores do Tribunal de Contas de Mato Grosso apresentaram a consolidação das metas e objetivos estratégicos para o biênio 2014-2015, que englobam atribuições aos fiscalizados, servidores e à sociedade. As metas dos respectivos setores foram apresentadas pela consultora, Elizabeth Queiroz, e pelo assessor de Planejamento Estratégico, Floriano Grzybowski, que além das iniciativas, definiram prazos para o seu acompanhamento. As definições foram aprovadas por unanimidade. A consolidação do planejamento estratégico 2014/2015 está em fase final de produção para publicação.

Além de líderes e representantes dos setores do TCE-MT, estiveram presentes à reunião o conselheiro presidente Waldir Júlio Teis, o conselheiro Domingos Neto e os conselheiros substitutos Moisés Maciel, João Batista Camargo e Luiz Henrique Lima, e o procurador-geral de contas William de Almeida Brito Junior.

Entre as metas apresentadas, estão: garantir o julgamento de 100% das denúncias e representações em até 120 dias, a contar da data de protocolo; garantir

resposta a 90% das consultas formais em até 60 dias do protocolo no TCE; garantir oferta de capacitação para 100% dos agentes públicos de cada unidade gestora, nas áreas específicas na administração fiscal, até dezembro de 2015; implantar o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) em 20 prefeituras, até dezembro de 2015, entre outras.

O planejamento estratégico foi implementado em 2012, com metas a longo prazo, até o ano de 2017; porém, cada meta tem um percentual para ser cumprida a cada ano. Para os próximos dois anos, o TCE-MT espera atingir a meta de 100% na realização de julgamentos e emissão de pareceres, na garantia da avaliação dos resultados de políticas públicas e na ampliação do nível de satisfação da sociedade em 57,2%. Também foi definido o aprimoramento da gestão do TCE-MT visando a excelência e o fortalecimento da gestão do acesso à informação e a combate aos crimes contra a administração pública.

De acordo com a consultora Elizabeth Queiroz, a definição das metas do Planejamento Estratégico tem razão de existir quando tem como resultado final os be-

nefícios à sociedade. “A partir deste momento, os servidores estão autorizados, juntamente com suas equipes a executar as ações e iniciativas que levarão ao cumprimento das metas. O plano estratégico só tem sentido se houver metas voltadas à sociedade. Para isto, é necessário que todos os setores, tanto jurisdicionados e fiscalizados estejam unidos na mesma finalidade”, explicou.

O assessor em Planejamento Estratégico, Floriano Grzybowski, ressaltou que após a definição das ações será realizado acompanhamento da execução do Plano. “Cada responsável pelo objetivo, meta ou estratégia deverá lançar as informações no Sistema de Gerenciamento do Planejamento Estratégico (GPE) que serão acompanhados mensalmente nas reuniões de não conformidade e trimestralmente serão avaliados os resultados”, disse. Todas as ações devem estar inseridas no Sistema GPE e na primeira quinzena de cada mês, os resultados dos indicadores serão monitorados.

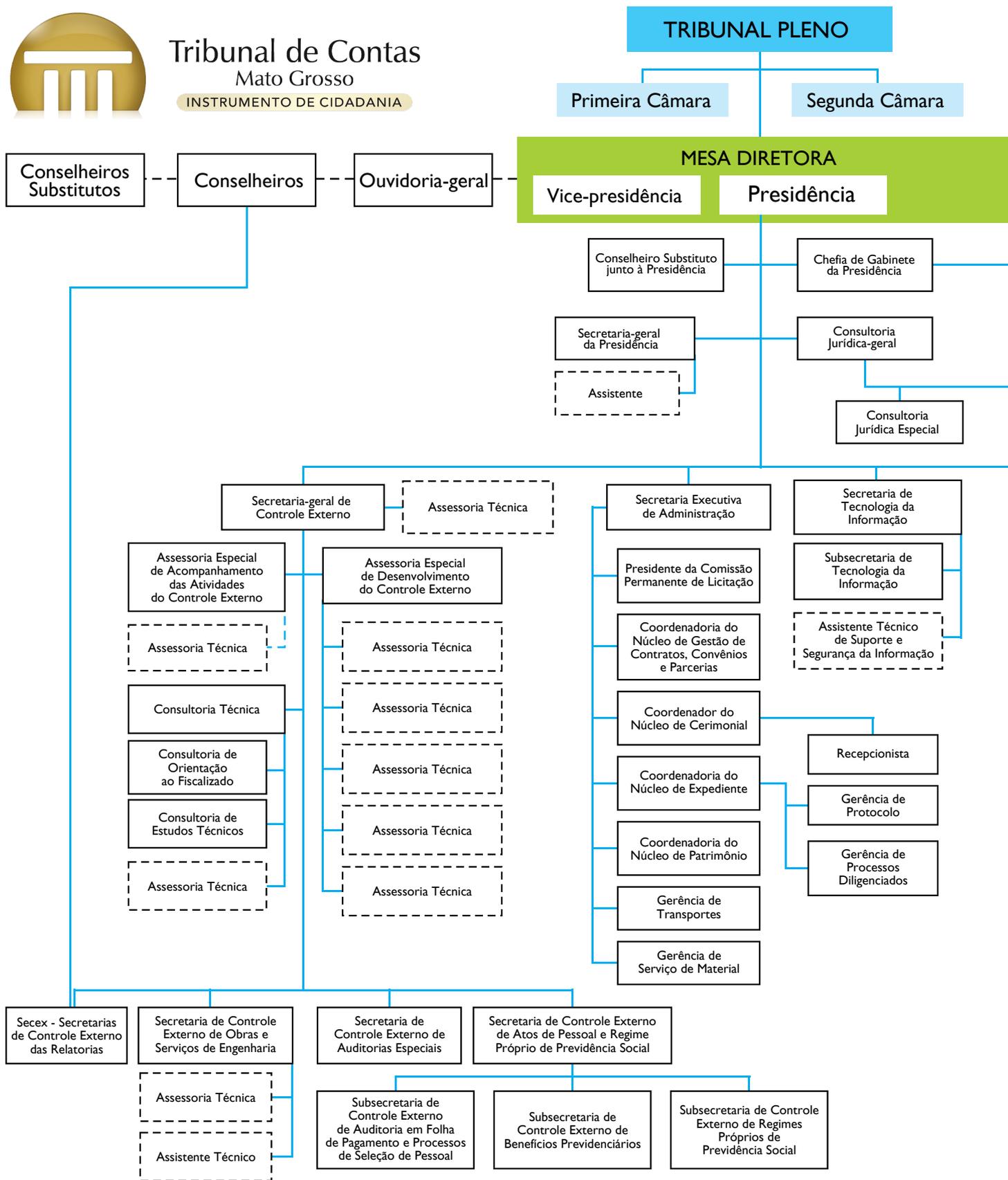
A Gestão 2014/2015 também finalizou seu organograma institucional e que pode ser conferido na próxima página.



# Tribunal de Contas

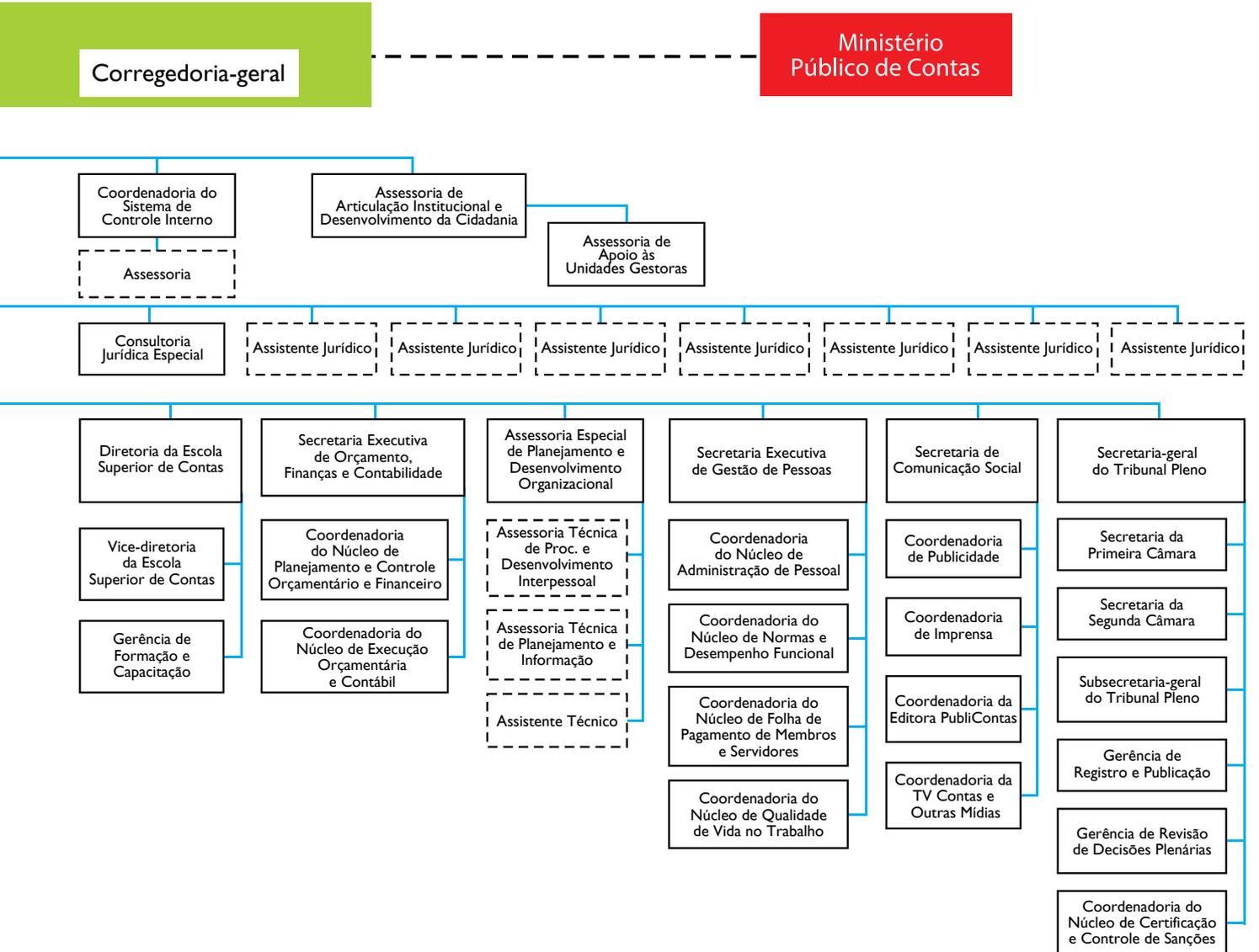
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA



# Gestão 2014-2015

Conselheiro Waldir Júlio Teis  
Presidente



## Auditorias Operacionais buscam elevar qualidade da gestão pública

“ A Secretária de Controle Externo de Auditorias Operacionais tem o objetivo de ampliar o controle externo e contribuir na melhoria da gestão pública em Mato Grosso. ”



Lidiane dos Anjos Santos, secretária de Controle Externo de Auditorias Operacionais

A meta de aperfeiçoamento do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso resultou na atuação das auditorias operacionais, nas áreas da saúde, educação e meio ambiente, realizadas em 2012 e 2013. Para o ano de 2014, estão sendo realizadas outras três auditorias operacionais no Sistema Único de Saúde (SUS) e uma na área de segurança pública. A auditoria operacional procura fazer um exame aprofundado em aspectos fundamentais na gestão pública, tais como: a economicidade e eficiência. Sua finalidade é encontrar falhas e ao mesmo tempo promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Nesse sentido, o TCE-MT criou em 2013, a Secretária de Controle Externo de Auditorias Operacionais, com o objetivo “de ampliar o controle externo e contribuir na melhoria da gestão pública

em Mato Grosso”, explicou a secretária responsável pela unidade, Lidiane dos Anjos Santos. Na sua avaliação, as Auditorias Operacionais vão ao encontro da missão institucional de exercer o controle externo e elevar a qualidade e a celeridade de suas ações de controle e de coibir erros, fraudes e desvios na administração pública.

Depois de finalizadas, os dados são divulgados em relatórios completos e encaminhados ao governador do Estado, ao Tribunal de Contas da União, aos secretários de Educação, de Saúde e de Meio Ambiente, ao presidente da Assembleia Legislativa, aos representantes da Auditoria-Geral do Estado (AGE), ao Ministério da Educação (MEC), ao presidente Conselho Estadual de Educação, prefeitos e presidentes das Câmaras municipais de todos os municípios de Mato Grosso.



“Não basta aplicar dinheiro público, é preciso apresentar resultados positivos”, diz Teis

O relatório coordenado pelos conselheiros Waldir Júlio Teis e José Carlos Novelli foi homologado pelo Tribunal Pleno em 1/03. Para ler o relatório de Auditoria no SUS acesse <http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/145270/ano/2013>

*“ Uma das maiores lacunas do serviço de saúde é o sistema de regulação para o atendimento de pacientes de alta complexidade que não está operando com eficiência e isso deve ser resolvido urgentemente. ”*

## Auditoria no SUS

Os resultados da primeira Auditoria Operacional no SUS de Mato Grosso foram apresentados no relatório técnico, homologado pelo Tribunal Pleno do TCE-MT, no dia 11/03, e apontou 25 irregularidades encontradas na Secretaria de Estado de Saúde e na Secretaria de Saúde de Cuiabá. O relatório foi elaborado por uma comissão técnica, presidida pelo conselheiro Waldir Júlio Teis e levado a plenário pelo conselheiro José Carlos Novelli. Com o intuito de definir ações de planejamento e implementar as recomendações do controle externo, o presidente do TCE-MT se reuniu com os secretários de Saúde do Estado de Cuiabá e de Várzea Grande, no dia 08/06. Na oportunidade, foram discutidas ações integradas do Sistema Único de Saúde. Cada gestor deve apresentar seu planejamento que está sendo elaborado com o apoio do TCE-MT, por meio do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI).

Os problemas levantados, segundo o relatório, dizem respeito aos gestores estadual, municipal e ao Poder Legislativo. Segundo o presidente do TCE-MT, “uma das maiores lacunas do serviço de saúde

é o sistema de regulação para o atendimento de pacientes de alta complexidade que não está operando com eficiência e isso deve ser resolvido urgentemente”. Quanto ao planejamento, Teis defende que “não basta aplicar dinheiro público, é preciso apresentar resultados positivos. Se é uma obrigação do Executivo aplicar corretamente os recursos da saúde, ele deve também elaborar políticas públicas a médio e longo prazo e é nesse sentido que o Legislativo tem papel fundamental, trazendo as demandas da população”.

O relatório, segundo Teis, é um diagnóstico da saúde, focado na qualidade do serviço oferecido em comparação com o que determina a legislação. “Queremos garantir que o cidadão seja bem atendido e tenha seus problemas resolvidos, mas para isso é preciso superar problemas crônicos que só serão solucionados com o planejamento das ações, Não se pode imaginar que no serviço público se faça qualquer atividade, sem o devido planejamento. Precisamos pensar nas pessoas e fazer ações que melhorem a vida delas”, considerou o presidente do TCE-MT.

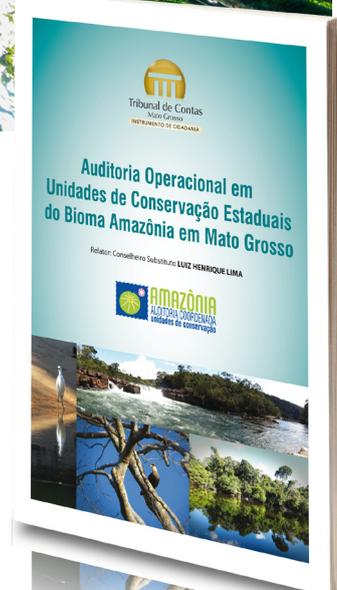


## Auditoria Ambiental

O relatório de Auditoria Operacional elaborado a partir das verificações em 14 unidades de conservação estaduais, situadas no bioma amazônico, foi realizado por uma comissão de auditores e conselheiros, em razão do Acordo de Cooperação Técnica formalizado entre o Tribunal de Contas da União (TCU), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) e mais oito Cortes de Contas, cuja jurisdição compreende o bioma Amazônia. Foram feitas 38 recomendações ao Governo do Estado, além do constante monitoramento do TCE-MT quando ao cumprimento das recomendações. O relatório foi elaborado pelo conselheiro substituto, Luiz Henrique Lima, que estabeleceu o prazo de maio de 2016 para o cumprimento do que foi estabelecido.

A equipe responsável pela elaboração

do relatório se baseou em trabalhos de campo nos Parques Estaduais Cristalinos I e II e Serra de Ricardo Franco. As conclusões trazem uma análise comparativa das informações prestadas pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, das respostas aos questionários aplicados aos gestores das Unidades de Conservação (UC) e às populações residentes nos parques. Os principais problemas identificados foram: falta de investimentos nas UCs, instalações abandonadas, invasão das áreas, desmatamento, assentamentos irregulares. O relatório demonstra que o governo de Mato Grosso deixou de aplicar a legislação vigente quanto aos recursos que deveriam ser recolhidos de grandes empreendimentos que provocam impactos ambientais. Também foi identificado que a Sema fez emissão irregular de Licenças de Instalação e de Operação de empreendimentos anteriormente ao cumprimento de requisitos de compensação ambiental.



Acesse o relatório da Auditoria Operacional em Unidades de Conservação Estaduais do Bioma Amazônia em Mato Grosso: <http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/AuditoriaBiomaAmazonia/index.html>

## Auditoria no Ensino Médio

Por meio de diferentes metodologias, o TCE-MT, em Cooperação Técnica com o TCU, realizou auditorias no ensino médio das escolas estaduais buscando verificar os resultados dos investimentos na área de educação, indicadores, condições de trabalho dos professores, infraestrutura escolar, gestão escolar e atuação dos conselhos. O objetivo foi de caracterizar o ambiente escolar e suas principais deficiências. Foram avaliadas 25 escolas estaduais, em 17 municípios, sendo 21 urbanas, duas rurais e duas Indígenas, ao longo do segundo semestre de 2013. Entre as cidades visitadas estão, por exemplo, Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis, Santo Antônio de Leverger, Diamantino e Poxoréu.

A equipe que realizou o trabalho de campo constatou que, segundo 76% dos profissionais e gestores das escolas, não existe articulação e nem integração entre os programas estaduais, federais e municí-



Audidores se reúnem com Conselho Estadual de Educação



Acesse o relatório da Auditoria no Ensino Médio: <http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/280917/ano/2013>

O vice-presidente conselheiro José Carlos Novelli ressalta os parâmetros confiáveis da auditoria

pais. Assim, cada projeto que uma escola faz adesão, é necessária a criação de um plano de ação, o que torna excessivo o número de instrumentos de planejamento a serem elaborados separadamente pelas unidades escolares e prejudica a eficácia e efetividade da gestão escolar. Desse modo, foi constatada a pouca utilidade prática desses planos de ação, na medida

em que são tratados como instrumentos meramente formais.

O relator José Carlos Novelli enfatizou que “o trabalho permite obter parâmetros confiáveis para contribuir na melhoria da educação em cada localidade do estado de Mato Grosso”. Os principais problemas apontados pela auditoria do TCE-MT estão relacionados à não imple-

mentação das ações planejadas. “Já existe uma série de planos dentro da Seduc. O que a secretaria necessita é desengavetar esses planos e colocar em prática as ações. Muitas das recomendações que estamos fazendo já constam nos planos e também no Planejamento Estratégico que a Seduc elaborou com o apoio do TCE no ano passado”, afirmou Novelli.



A abertura contou com a presença de membros do Poder Público Federal, Estadual e Municipal

## I Fórum Municípios e Soluções e as alternativas para ampliar a receita própria

Com foco na melhoria da gestão dos 141 municípios do Estado, o Tribunal de Contas de Mato Grosso realizou o I Fórum Municípios e Soluções, quando foi apresentado um panorama de alternativas para incrementar a receita própria municipal. O evento reuniu 750 participantes entre prefeitos, secretários e servidores públicos, no Hotel Fazenda Mato Grosso, entre os dias 24 e 25 de abril de 2014. Ao todo foram cinco painéis com 19 palestras. Já está prevista a realização do II Fórum Municípios e Soluções que vai discutir questões relacionadas à área de Saúde Pública e deve ocorrer entre os dias 26 e 27 de novembro de 2014.

Reforçando o trabalho do TCE-MT de orientação à gestão pública, o evento trouxe possíveis soluções para reverter o quadro de dependência que os municípios mato-grossenses têm de repasses do Estado e da União. Aproximadamente 97% possuem uma receita própria abaixo de 20% da receita corrente total, sendo os outros 80% são provenientes desses repasses. Segundo o Índice de Gestão Fiscal do TCE-MT (IGFM), quando a receita própria está abaixo de 20% das receitas totais, a gestão é considerada crítica.

Segundo o presidente do TCE-MT, Waldir Teis, a realização do evento teve como objetivo “incentivar os municípios a tomarem seu papel de protagonistas,

pois apenas reclamar dos problemas não os fará avançar, por isso esta é uma oportunidade de discutirmos soluções”.

O governador do Estado, Silval Barbosa parabenizou o Tribunal de Contas pela iniciativa e pontuou que “o TCE reuniu aqueles que mais podem fazer pelos municípios que são os prefeitos, secretários e também vereadores, para mostrar que há instrumentos legais para melhorar a arrecadação e é preciso utilizá-los”.

Todos os vídeos com as 19 palestras que compuseram os cinco painéis do I Fórum Municípios e Soluções estão disponíveis no Portal do TCE-MT < <http://www.tce.mt.gov.br/eventos/detalhe/idEvento/319> >.

## I Painel

## A discricionariedade administrativa e o controle das políticas públicas

Presidente da Mesa: Waldir Teis – Presidente do TCE-MT



### 1º Tema:

#### Atuação do Ministério Público no controle das políticas públicas

Célio Fúrio

*Promotor de Justiça do MPE-MT*

A transitoriedade dos mandatos dos gestores deve ser considerada, contudo, o palestrante, promotor de Justiça do MPE-MT, Célio Fúrio, alertou que os interesses públicos devem estar acima. Desse modo, defendeu o fortalecimento da Controladoria Interna, Procuradorias e demais setores responsáveis pela arrecadação.



### 2º Tema:

#### Ativismo judicial e limitações do Poder Judiciário no controle das políticas públicas

Marcos Machado

*Desembargador do TJ-MT*

O palestrante explicou que o ativismo judicial tem sido bem aceito pela sociedade, principalmente nos casos de omissão legislativa. O juiz ativista e o seu papel na sociedade contemporânea tem ganhado cada vez mais espaço nos debates dentro do Judiciário.



### 3º Tema:

#### Impacto da intervenção dos órgãos de controle no planejamento e na execução das políticas públicas

Walmir Guse

*Prefeito de Conquista D'Oeste*

As políticas públicas estabelecem metas e encaminham soluções para resolver problemas sociais, nas mais diversas áreas como educação, saúde, assistência social, habitação, lazer, transporte, segurança e meio ambiente. O palestrante defendeu que é preciso reformular o sistema político, capacitar os pré-candidatos e esclarecer que é necessário focar em resultado das políticas públicas.



### 4º Tema:

#### Atuação do tribunal de Contas no controle das políticas públicas

Luiz Henrique Lima

*Conselheiro substituto do TCE-MT*

O facilitador falou sobre os princípios que regem a administração pública aos quais os gestores devem considerar ao tomarem suas decisões. Segundo o facilitador, o prefeito tem o poder discricionário, mas isso não é um cheque em branco, pois é preciso prestar contas à sociedade.

II Painei

## A instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos municipais e a participação dos municípios na arrecadação da Receita Estadual

Presidente da Mesa: Moisés Maciel – Conselheiro substituto do TCE-MT



### 1º Tema:

#### **A instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos municipais como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal**

Getúlio Velasco

*Procurador-geral substituto de Contas*

Para prestar serviços públicos essenciais, como saúde, educação, transporte e iluminação pública, coleta de lixo, assistência social, entre outros, os municípios precisam providenciar os valores correspondente (receita). A palestra teve como foco três tópicos específicos a respeito do tema: protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDA); incentivo à regularização fundiária; parcelamento, remissão parcial e transação como meios de incentivo ao cumprimento das obrigações tributárias.



### 2º Tema:

#### **Estruturação e modernização da Administração Tributária: o caso de Cuiabá**

Guilherme Muller

*Secretário de Fazenda de Cuiabá*

O palestrante apresentou o panorama em que o município de Cuiabá estava em 2009, quando teve início a elaboração das metas para o PE, e a série histórica, demonstrando o gradual aumento na arrecadação. Segundo Muller, o maior desafio e compromisso que a Prefeitura assumiu foi pensar a longo prazo e não somente em gestões. O resultado das ações foi a queda no percentual de inadimplência no pagamento do IPTU, de 60%, em 2009, para 35%, em 2013.



### 3º Tema:

#### **Fomento das atividades econômicas nos municípios como alternativa para incremento da receita pública**

Jair Santana

*Professor, consultor e advogado*

Segundo o palestrante, o planejamento a longo prazo é fundamental ainda para a elaboração das peças orçamentárias, como o Plano Plurianual. Para o palestrante, é possível economizar e ainda incentivar os pequenos produtores, para isso temos instrumentos legais e não falo somente da Lei de Micro e Pequenas Empresas, temos a Lei de Licitações desde 1993. A 8666/1993 (Lei de Licitações) é uma Lei Nacional que deve ser regulamentada em cada localidade.



### 4º Tema:

#### **Alternativas para potencializar a participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS e do IPVA**

Jonil Vital

*Secretário-adjunto da Receita Pública da Sefaz-MT*

A visão do governo estadual foi apresentada pelo palestrante que aproveitou a oportunidade para chamar a atenção dos participantes para a importância de enviar informações atualizadas à unidade. Quanto à arrecadação, o secretário-adjunto afirmou que conhecer as dificuldades dos municípios em aumentar a arrecadação, mas pontuou que algumas medidas podem ser simples de serem tomadas e suas implicações são grandes, como é o caso da cobrança da dívida ativa.

III Painel**Cobrança efetiva da Dívida Ativa como forma de incremento na receita própria dos municípios**

Presidente da Mesa: William de Almeida Brito Júnior – Procurador-geral de Contas do TCE-MT

**1º Tema:****Vícios comuns identificados nos processos de execução fiscal dos títulos da dívida ativa**

Paulo Márcio Carvalho

*Juiz de Direito – MT*

A desatualização dos cadastros de endereços dos devedores municipais é um dos maiores entraves para que a Justiça possa fazer o seu trabalho de cobrança da dívida ativa. O palestrante explicou ainda o caso de Rondonópolis (MT), onde a Vara da Fazenda Pública trabalha com cerca de 40 mil processos, sendo que 30 mil são execuções fiscais do município.

**2º Tema:****Alternativas para cobrança extrajudicial da dívida ativa: experiência da União**

Carlos Eduardo Latterza

*Procurador da Fazenda Nacional*

Os erros nos processos de execuções emperram o trabalho da Justiça e impedem o fluxo de arrecadação própria. O palestrante apontou que hoje a dívida ativa em execução do país chega a R\$1 trilhão. Latterza sugeriu que os municípios constituam convênios com a Receita Federal do Brasil, Cartório do Registro de Imóveis, Junta Comercial do Estado e as empresas que fornecem Água e Energia Elétrica no município.

**3º Tema:****Alternativas para cobrança extrajudicial da dívida ativa: experiência municipal**

Bazílio Herculano Reis

*Técnico de Finanças da Confederação Nacional dos Municípios*

O palestrante destacou aos gestores que as procuradorias jurídicas municipais, considerando suas várias atribuições, acabam não dando a atenção necessária a Dívida Ativa. O ideal seria criar na estrutura Administrativa Municipal um setor de Dívida Ativa composto de Procuradores funcionários administrativos com conhecimentos dos elementos essenciais, de Crédito Tributário e CDAs.

**4º Tema:****Instituição da Procuradoria Jurídica Municipal**

Ronaldo Ribeiro

*Conselheiro substituto do TCE-MT*

Temas como admissão de pessoal para as procuradorias jurídicas municipais, a necessidade de profissionais concursados em cargo efetivo para representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídico da União, estados e municípios, foram discutidos pelo palestrante. Ribeiro ainda apresentou as normas para instituição de uma Procuradoria Jurídica desde a contratação de pessoal como a possibilidade de contratos de serviços advocatícios especializados.

IV Painel

## Governança pública e controle interno

Presidente da Mesa: Waldir Teis – presidente do TCE-MT



**1º Tema:**

**Governança Pública**

Augusto Nardes

Presidente do TCU

O ministro externou a relevância do planejamento na execução de despesas e fez críticas às fragilidades gerenciais dos investimentos no Brasil. Tais fatos podem ser constatados, por exemplo, em obras preparatórias para a Copa do Mundo em todo o país. Direcionar, avaliar e monitorar são conceitos fundamentais na governança, como estratégia de desenvolvimento de um projeto de longo prazo para o país.



**2º Tema:**

**Controle interno e gestão de riscos**

Shirley Gildene Brito Cavalcante

Especialista sênior da Secretaria de controle Externo do TCU

A figura do controlador interno e seu papel para a governança foi o tema discorrido pela facilitadora. Cavalcante defendeu que governança torna imprescindível a identificação de riscos para mitigá-los, essa experiência é o que permite selecionar respostas para monitorar e melhorar a gestão. Nesse sentido, a unidade de controle interno compreende o conjunto de normas, estruturas e processos criados para mitigar os riscos. Portanto, o controle interno é central para a governança, se um gestor realmente está comprometido com a qualidade nos serviços prestados, ele não abre mão do controle interno.

“ O I Fórum  
reuniu 750 participantes  
em dois dias de  
capacitação. ”

“ Precisamos incentivar  
os municípios a tomarem seu  
papel de protagonistas. ”

(Waldir Teis – presidente do TCE-MT)

V Painel

## Estratégias para incremento da arrecadação das receitas próprias dos municípios

Presidente da Mesa: Marcel Cursi – Secretário de Fazenda do Estado de Mato Grosso



### 1º Tema:

#### **Diagnóstico de arrecadação de receitas próprias: os municípios de Mato Grosso**

Bruno Anselmo Bandeira

*Secretário-chefe da Consultoria Técnica do TCE-MT*

Eficiência em arrecadação melhora o desempenho em políticas públicas, pois uma gestão eficiente dispõe de mais recursos para investir nas áreas sociais. Em MT é baixa a arrecadação de receitas próprias e a dependência das transferências financeiras. As possíveis causas seriam: inexistência de planejamento estratégico, inadimplência elevada e cadastros desatualizados.



### 2º Tema:

#### **Estruturação da arrecadação do IPTU: o caso do município de Campo Grande**

Marcos Antônio Moura Cristaldo

*Engenheiro do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande*

O palestrante falou sobre a experiência de Campo Grande que, com a atualização da planta genérica do IPTU, anualmente, aumentou a arrecadação do IPTU de R\$ 44 milhões, em 2003, para R\$ 228 milhões, em 2012. A organização de fluxo de processos interno, na própria secretaria, já possibilita uma melhoria na arrecadação.



### 3º Tema:

#### **Implementação da progressividade fiscal e extrafiscal do IPTU**

Bazílio Herculano Reis

*Técnico de Finanças da Confederação Nacional dos Municípios*

O aumento na arrecadação, segundo o facilitador, muitas vezes depende do administrador público, pois cabe a eles a implementação. É o caso do IPI (Imposto sob Produtos Industrializado), do CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) e do ISS (Imposto Sobre Serviços).



### 4º Tema:

#### **Instituição e cobrança de Contribuições de Melhoria: o caso do município de Maringá**

Gislene de Fátima Pereira

*Professora da UFPR*

A palestrante discorreu sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria (CM), estratégia que pode ser utilizada no aumento da arrecadação. Pereira falou sobre o exemplo de Maringá, no interior do Paraná, que é o 3º município com maior arrecadação da CM. O histórico apresentado trouxe o bom desempenho baseado na organização institucional.



### 5º Tema:

#### **Como alavancar a arrecadação das receitas próprias: o caso de Lucas do Rio Verde**

Otaviano Olavo Pivetta

*Prefeito de Lucas do Rio Verde*

Pivetta destacou o papel do prefeito e demais gestores para melhorar a situação da receita própria. Explicou que o cidadão bem estimulado, que é bem atendido pelo Poder Público, não deixa de dar a sua contribuição.

## Cartilha orienta gestores a evitar falhas nas contratações por tempo determinado



O conselheiro presidente Waldir Júlio Teis e o conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro coordenaram a elaboração do material

As contratações temporárias na administração pública geram muitas dúvidas entre os gestores em todo o país e em Mato Grosso. As falhas neste campo são responsáveis por 6,3% do total de irregularidades apontadas nas contas de gestão, do exercício de 2012. No caso das administrações públicas, o percentual sobe para 6,8%. O tema é polêmico e tem merecido especial atenção do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Em 2014, foi lançada a cartilha “Contratação por Tempo Determinado: Orientação para atender a Necessidade Temporária de Excepcional Interesse Público”. O material traz o entendimento técnico, a fim de informar tanto fiscalizados quanto os auditores na análise das contratações. A cartilha foi elaborada para suprir uma deficiência detectada quanto às contratações temporárias. O material teve a supervisão

do presidente do TCE-MT, conselheiro Waldir Júlio Teis, coordenado pelo conselheiro substituto, Ronaldo Ribeiro. A elaboração ficou por conta do secretário chefe da consultoria Técnica, Bruno Anselmo.

A regra de admissão de servidor público é o concurso, mas em determinadas situações a Constituição Federal permite que se contrate temporariamente. O que se tem observado, segundo Bruno, são contratos para funções meramente burocráticas e até mesmo contratações sem a realização de processo seletivo, o que fere o Princípio da Impessoalidade. “A grande dificuldade é fazer os gestores entenderem o que é contratação temporária”, afirmou Bruno Anselmo.

Os requisitos para contratação temporária são: previsão em Lei Municipal, realização de processo seletivo simplifi-

“ Falhas em contratações temporárias são 6,3% das irregularidades cometidas. ”

cado, tempo determinado, excepcional interesse público. No caso da educação, quando uma escola tem demanda constante e o número de professores não é suficiente, nesse caso, é necessário o concurso. Contudo, quando há afastamento legal de professores é possível contratar excepcionalmente.

Serviços essenciais para a sociedade como Educação, saúde e segurança pública, não podem ser realizados por agentes contratados. Recepção, atividade de limpeza e motorista, por exemplo, são consideradas atividades permanentes.

O caso dos agentes comunitários de saúde (ACS) e de combate às endemias (ACE) não foge às regras da legislação. Contudo, devem ser observados alguns princípios quanto ao regime jurídico de trabalho. A regra de admissão de servidor público é o concurso público, mas em determinadas situações a Constituição Federal permite que se contrate temporariamente. Quando se trata de serviço permanente, o gestor deve realizar concurso público e, neste caso, o vínculo do agente é estatutário. Quando há excepcional interesse público, o serviço prestado é de natureza temporária e o agente pode ser contratado por meio de processo seletivo e seu vínculo é celetista, neste caso, não tem estabilidade como aquele que ingressou através de concurso.

Um dos tópicos de maior atenção e que resultaram na Resolução de Consulta nº 19/2013, respondida pelo TCE-MT, diz respeito às alterações da Emenda Constitucional nº 51. A EC é considerada como um marco para os agentes, pois ela determina que todos os ACS e ACE que haviam sido contratados por processo seletivo, até a data de 14 de fevereiro de 2006, devem ser integrados como servidores efetivos com vínculo estatutário.

Contudo, aqueles que foram contratados após a data estabelecida não tem o mesmo direito. Nesse sentido, o Tribunal de Contas de Mato Grosso orientou os gestores públicos que ao realizarem concurso público, coloquem como critério de seleção dos candidatos a experiência como agente. Desse modo, é possível dar preferência a quem já está inserido nas atividades e oferecer à sociedade um tra-

balho de qualidade, uma vez que a experiência é fundamental quando se trata de agentes de saúde, pois são integrantes da comunidade e funcionam como um importante elo entre a Equipe Saúde da Família (ESF) e os destinatários dos serviços de saúde prestados por ela. A cartilha é uma publicação da Editora PubliContas.

#### Estudos

Desde 2011 que o TCE-MT vem desenvolvendo estudos a respeito das contratações temporárias feitas na esfera pública estadual e municipal, em particular, através de processos seletivos simplificados que, obrigatoriamente, são encaminhados pelos jurisdicionados ao TCE-MT. O secretário da Secex Atos de Pessoal e RPPS, Eduardo Benjoíno Ferraz, que coordenou o trabalho em 2011, explica que foi feita uma avaliação das principais vagas ofertadas através de processo seletivo simplificado (contratação temporária), nos Municípios de Mato Grosso.

Foram analisados 222 registros de processos seletivos simplificados, enviados ao TCE, a partir da obrigatoriedade de remessa digital das informações. Do



Acesse a publicação no Portal do TCE-MT:  
<http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/CatilhaContratacaoTemporaria/index.html>

quantitativo total foram utilizados 100 processos seletivos simplificados como base de dados para as análises realizadas. Nos 100 processos analisados foram ofertadas 3.056 vagas de contratações temporárias, através de processos seletivos simplificados de 35 Municípios. Do total de 100 processos seletivos simplificados analisados, 55 são dos municípios com mais de 25 mil habitantes – 2.131 vagas ofertadas.

#### Folha de Pagamento

Contratações temporárias ou permanentes dizem respeito à folha de pagamento, o que tem grande impacto no orçamento público. Eduardo Benjoíno Ferraz, secretário da Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e RPPS, lembra que a folha de pagamento ocupa metade do orçamento dos órgãos públicos, o que “faz com que o controle externo fique mais atento à forma como esses recursos são gastos”, diz. Dessa forma, o TCE-MT está se preparando para realizar, em 2014, auditorias especiais nas folhas de pagamento, inicialmente, nas áreas de saúde e educação do Estado.



Gestão Eficaz acontece nos municípios polo e na capital

## Capacitações buscam melhoria da qualidade da gestão pública em Mato Grosso

Com as metas de capacitar a gestão pública, elevar os indicadores sociais e garantir a elaboração de peças de planejamento pautadas nas demandas da sociedade, o TCE de Mato Grosso tem realizado cursos, palestras técnicas e oficinas com facilitadores gabaritados nas temáticas de maior relevância para a administração pública e à sociedade.

Exemplos de algumas iniciativas que alcançaram grande participação de público são: Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz, palestras técnicas no ensino à distância e

as ações do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI).

A preocupação com a qualidade dos julgamentos e a garantia da correta aplicação das normas legais, impulsionaram à realização de cursos de capacitação voltados ao corpo deliberativo do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Assim, conselheiros, conselheiros substitutos e procuradores de contas participam de capacitação permanente, com aulas sobre temas de maior impacto na análise das contas públicas.

“ Gestão Eficaz, EAD, PDI e Capacitação Permanente do Corpo Deliberativo são alguns dos principais eventos da capacitação. ”

## Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz

O Ciclo de Capacitação “Gestão Eficaz” já realizou quatro edições em 2014. Com temas específicos, cada edição do ciclo foi pensada de acordo com o público-alvo, considerando os tópicos mais preocupantes para gestão.

Desse modo, a primeira capacitação deste ano tratou do processo da transição para nova contabilidade pública. O evento reuniu contadores e controladores internos no auditório das Escola de Contas, entre os dias 19/03 e 20/03, com a participação de analistas da Secretaria do Tesouro Nacional que ministraram cursos aos gestores sobre os procedimentos de transição para o novo modelo de contabilidade pública.

Ainda em março, entre os dias 26 e 29/03, no auditório Liu Arruda, ocorreu o Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz sobre o tema “Contratação, Gestão e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia”. O evento teve como objetivo capacitar os agentes da administração pública para minimizar as falhas referentes às contratações públicas. Na ocasião, o presidente do TCE-MT, Waldir Teis, afirmou que “a escolha do tema busca atender a uma demanda frequente na área de gestão e fiscalização de contratos, e capacitar os servidores é sempre a melhor e mais eficiente maneira de melhorar a administração pública”.

A capacitação teve como público alvo os servidores do Governo de Mato Grosso, responsáveis pela definição de escopo, análise e aprovação de projetos de obras e serviços de engenharia; membros de comissões de licitação e demais que atuam nos processos de contratação. Entretanto, servidores do TCE, da Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual também foram convidados a participar do curso.

As dúvidas dos gestores de Prefeituras, Câmaras Municipais e autarquias foram discutidas no Gestão Eficaz realizado em Araputanga. O evento, que ocorreu entre os dias 29 e 30/05, apresentou alternativas ao seguinte questionamento: como dimensionar com exatidão os contratos



O representante da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Antônio Firmino Silva Neto, durante palestra no auditório da Escola de Contas

de compras de materiais, alimentos para a merenda escolar, combustível ou serviços de informática e obras, sem infringir a Lei de Licitações?

O evento no polo de Araputanga ainda atendeu aos municípios de Cáceres, Barra do Bugres, Comodoro, Conquista d'Oeste, Curvelândia, Denise, Figueirópolis d'Oeste, Glória d'Oeste, Indavaí, Jauru, Lambari d'Oeste, Mirassol d'Oeste, Nova Lacerda, Pontes e Lacerda, Porto Espiridião, Reserva do Cabaçal, Rio Branco, Rondolândia, Salto do Céu, São José dos Quatro Marcos, Vale do São Domingos e Vila Bela da Santíssima Trindade.

O município polo de Rondonópolis também foi sede de edição do Ciclo Gestão Eficaz que trouxe os temas: “Ouvindo o cidadão: transparência e controle



Participou da abertura do Gestão Eficaz o prefeito de Araputanga, Sidney Pires Salome

“ Já foram capacitados  
15.613 membros da  
administração pública desde  
2001 ”



O chefe da Consultoria Técnica, Bruno Anselmo Bandeira, ministrou o curso “Aspectos polêmicos de licitações e contratos administrativos”

social”, palestra do conselheiro Antonio Joaquim; “Aspectos polêmicos de licitações e contratos administrativos”, sob a responsabilidade do chefe da Consultoria Técnica, Bruno Anselmo Bandeira; “Regime Jurídico dos Agentes Públicos e Terceirização de Serviços”, sob a responsabilidade do consultor de Estudos Técnicos, Edicarlos Lima Silva; “Controle Interno e Transparência Governamental” e “Estratégias para incremento da arrecadação de

receitas próprias”, ministradas pelo assessor técnico, Natel Laudo da Silva.

O Ciclo Gestão Eficaz atendeu também aos agentes da administração pública da cidade sede e dos municípios de Alto Araguaia, Alto Garças, Alto Taquari, Araguaína, Dom Aquino, Guiratinga, Itiquira, Jaciara, Juscimeira, Paranatinga, Pedra Preta, Poxoréo, Primavera do Leste, Rondonópolis, São José do Povo, São Pedro da Cipa, Santo Antônio do Leste e

Tesouro.

A instituição desenvolve atividades de capacitação para jurisdicionados desde 2001. A partir de 2010, a atividade passou a ser organizada de maneira sistêmica pela Escola Superior de Contas, em parceria com as unidades técnicas do TCE-MT e foi designada Ciclo de Capacitação Gestão Eficaz. Já foram capacitados 15.613 membros da administração pública desde o início das atividades, em 2001.

## Ensino a Distância



**Ensino a Distância do TCE-MT  
para a Gestão Pública**

Foram quatro edições do EAD do TCE-MT, em 2014. As palestras técnicas são transmitidas ao vivo pelo Portal do TCE-MT cujos vídeos ficam disponíveis para acesso após o evento. Ainda é possível a participação presencial e os palestrantes respondem aos questionamentos do público, no auditório da Escola Superior de Contas.

A função do Estado em garantir os direitos fundamentais dos cidadãos foi debatida pelo desembargador do Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJ-MT), Marcos Machado, durante a 48ª palestra técnica do EAD, a primeira neste ano, realizada no dia 11/04.

A 49ª palestra técnica tratou da rele-

vância das contratações de tecnologia da informação para a administração pública. O tema foi abordado pelo ministro substituto do TCU, Augusto Sherman, no dia 11/04. O facilitador falou sobre o histórico de evolução da legislação a respeito do tema.

O projeto de Educação à Distância do Tribunal de Contas de Mato Grosso teve início em 2012, sendo um dos itens que compõem o PDI. Desde então, foram realizadas 51 palestras técnicas sobre os temas mais relevantes para a administração pública e também para a sociedade. Os vídeos das palestras já alcançaram mais de 15 mil acessos e podem ser encontrados pelo [link: http://ead.tce.mt.gov.br/](http://ead.tce.mt.gov.br/).



○ 50º EAD foi ministrado pelo Diretor do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público, Otoni Gonçalves Guimarães



## Apoio técnico aos municípios



Assessor de apoio as unidades gestoras do TCE-MT, João Proença, ministra treinamento do Planejamento Estratégico em Santo Antonio do Leverger (PDI)

Em 2014, o projeto de apoio técnico na elaboração do Planejamento Estratégico para os municípios adesos ao PDI conta com oito fases e seis aulas à distância, entre os meses de fevereiro e setembro. As capacitações são realizadas por teleconferência onde os participantes podem interagir com os palestrantes. O esclarecimento de dúvidas também acontece em reuniões nos municípios e ainda em capacitações específicas, realizadas pela equipe do TCE-MT.

Os municípios que aderiram ao PDI do TCE-MT receberam aulas pelo Ensino a Distância, reuniões de trabalho e duas oficinas presenciais: uma sobre a criação e o funcionamento das Ouvidorias, do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e do Portal Transparência; outra oficina voltada aos conselhos de Políticas Públicas, cujo objetivo foi promover diálogo com a sociedade local e levar demandas sociais ao Planejamento Estratégico. O TCE-MT ainda oferece software e aporte técnico para todos os órgãos públicos de Mato Grosso instituírem o SIC e o Portal Transparência, dando cumprimento à Lei de Acesso à Informação.

O PDI do TCE-MT foi criado em

fevereiro de 2012 e teve a adesão dos 20 municípios com as maiores população e receita, Secretarias de Estado e a Defensoria Pública que receberam técnicas de boas práticas de gestão, a partir da implantação do Planejamento Estratégico. Os oito primeiros municípios (Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis, Barra do Garças, Sinop, Sorriso, Cáceres e Tangará da Serra) iniciaram a elaboração dos documentos a partir da assinatura do termo de adesão ao PDI, no dia 25 de junho de 2012. Devido ao período eleitoral, no final de 2012, os municípios tiveram que realinhar as metas, incluindo as demandas de cada gestor eleito. Já em 2013, as ações do TCE-MT foram voltadas aos outros doze municípios que aderiram às atividades do PDI, sendo: Alta Floresta; Guarantã do Norte; Primavera do Leste; Campo Verde; Campo Novo do Parecis; Barra do Bugres; Lucas do Rio Verde; Nova Mutum; Juína; Juara; Pontes e Lacerda e Poconé.

Em 2014, outros 10 municípios aderiram ao PDI e começarão a elaborar seu Planejamento Estratégico, são eles: Diamantino, Alto Araguaia, Itiquira, Jaciara, Santo Antônio de Leverger, Alto Paraguai, Sapezal, água Boa, Poxoréo e Juscimeira.

**PDI**   
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO  
INSTITUCIONAL INTEGRADO

“ As capacitações são realizadas por teleconferência onde os participantes podem interagir com os palestrantes. ”

## Capacitação permanente do Corpo Deliberativo

“ O objetivo é detectar possíveis erros, elevando a qualidade das decisões ”

Os conselheiros, conselheiros substitutos e procuradores de contas do TCE-MT participaram da etapa 2014/2015 de Capacitação Permanente. Foram duas capacitações este ano. A primeira foi ministrada pelo ministro substituto do Tribunal de Contas da União, Augusto Sherman, que discorreu sobre os fundamentos das medidas cautelares.

O presidente do TCE-MT, conselheiro Waldir Teis, explicou que a medida cautelar é o procedimento judicial que visa prevenir, conservar, defender ou assegurar a eficácia de um direito. “Recentemente, o Tribunal de Contas homologou uma medida cautelar determinando à Secopa tomasse medidas para desobstruir os trechos do VLT que vão desde o aeroporto à Avenida do CPA. A capacitação vem para que possamos ter conhecimento mais profundo a respeito dessa ferramenta que é a medida cautelar”, afirmou Teis.

Segundo o palestrante, o tema é extremamente relevante para os membros do TCE-MT e também para a sociedade, “pois a medida cautelar é um ato de precaução ou prevenção pelo qual se pode evitar que um determinado risco se consolide em prejuízo à sociedade”. O minis-

tro substituto do TCU ainda destacou a cooperação entre a instituição e o TCE de Mato Grosso “que tem realizado auditorias operacionais nas áreas da saúde, educação, meio ambiente e segurança pública e esta é uma experiência muito bem sucedida”.

A segunda capacitação, ministrada pelo especialista do Ministério da Previdência, Otoni Gonçalves Guimarães, tratou de aspectos dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). O conselheiro substituto, Luiz Henrique Lima, ressaltou a importância do assunto. “Praticamente todos os municípios têm RPPS o que gera uma demanda grande de contas a serem analisadas pelo controle externo, por esta razão o TCE-MT preza pela capacitação permanente de seus membros. O objetivo é mais do que detectar erros, mas também nos colocarmos à disposição daqueles gestores que querem evitar as falhas”, afirmou Lima.

A Capacitação Permanente do corpo deliberativo do TCE de Mato Grosso teve início em 29 de setembro de 2010. Inicialmente estavam previstos 17 módulos. Diante da importância do evento, passou a ser permanente, trazendo palestrantes que são referência nos temas abordados.



O conselheiro Domingos Neto, o conselheiro substituto Luiz Henrique Lima, e os conselheiros Waldir Julio Teis, José Carlos Novelli, Antonio Joaquim e Valter Albano durante o curso de capacitação

# Tribunal de Mato Grosso em busca da excelência na administração



O Comitê Gestor Interno do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização durante reunião com o coordenador, conselheiro Valter Albano

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) tem por finalidade contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País, podendo, assim, ser aplicado tanto nas organizações públicas quanto na iniciativa privada. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso aderiu ao Programa, em 2002, ainda na vigência do Programa de Qualidade no Serviço Público, um dos embriões do Gespública, realizando a primeira autoavaliação em 2004.

A relevância do Gespública para a instituição tem seus impactos no Plano Estratégico 2014/2015, do TCE-MT, com o Objetivo Estratégico 9 que é de “aprimorar a gestão do TCE visando à excelência”. A meta específica é elevar do nível

5 ao 6 de reconhecimento da gestão, em acordo com os fundamentos, princípios e critérios de excelência que indicam o grau de maturidade alcançado pela gestão da instituição. O nível de gestão corresponde à soma da pontuação dos vinte e cinco itens que compõem os critérios de excelência.

Algumas das iniciativas do TCE-MT quanto à excelência em gestão visam fortalecer a cultura da administração gerencial e implementar a autoavaliação pelos critérios de excelência. Esse esforço levou à criação do Comitê Gestor Interno e ainda à Portaria nº 35/2014 que designou os líderes de critério, responsáveis pela redação do relatório de autoavaliação da gestão pública, documento esse onde são descritas as práticas de gestão dos sete critérios gerenciais (liderança, estratégias

“ A finalidade é contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. ”



“ O Comitê Gestor foi criado no intuito de mobilizar as unidades do TCE-MT para as ações de melhoria da gestão visando a excelência. ”

e planos, cidadãos, sociedade, informação e conhecimento, pessoas e processos) e que têm seus desempenhos registrados no critério Resultados.

Além da elaboração do relatório de autoavaliação, é dever do líder coordenar as reuniões com os envolvidas no respectivo critério, bem como buscar informações relativas aos requisitos tratados no Modelo de Excelência em Gestão Pública, sob sua competência.

No intuito de mobilizar as unidades do TCE-MT para as ações de melhoria da gestão visando a excelência, o Comitê Gestor Interno do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, o Gespública realiza reuniões para adequar ações e discutir melhorias. Com a coordenação do conselheiro Valter Albano, as lideranças que compõem o comitê discutem ações voltadas ao apoio às unidades do órgão no desenvolvimento do controle externo.

O Comitê Gestor Interno desenvolve e acompanha a implantação das metodologias estabelecidas pelo Gespública, além de promover e desenvolver medidas para ampliação da capacidade de formulação, implementação e avaliação contínua da gestão.

O cronograma de execução do Gespública para 2014-2015 considera, além das reuniões com as equipes da autoavaliação, a construção do relatório de gestão e do pertinente Plano de Melhoria da Gestão (PMG), alinhado ao plano estratégico da instituição. O PMG é uma das primeiras evidências da melhoria da gestão solicitadas pelos avaliadores externos, profissionais que são destacados pelo Núcleo de Excelência Pública Estadual (NEP) para averiguar a adesão das práticas de gestão realizadas de acordo com os requisitos contidos no Modelo de Excelência em Gestão Pública.

Em 2013, o TCE-MT recebeu, em nome do Gespública, o “Prêmio Melhor da Regional 6 em Gestão Pública”, oferecido pelo Núcleo de Excelência Pública, no Estado do Maranhão. O relatório de autoavaliação serve de base para a visita dos avaliadores externos do Gespública, a ser realizada em novembro, na qual a instituição pleiteará uma nova premiação.

Leia, no Portal do TCE-MT, a Portaria nº 35/2014 que designou os líderes de critérios do Gespública: <[http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00044096/Portaria%20n%C2%B020035\\_2014.pdf](http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00044096/Portaria%20n%C2%B020035_2014.pdf)>.

# Transparência e informação ao cidadão são fortalecidas no Tribunal



“ Para cada processo julgado é produzida uma matéria, noticiada no Portal do TCE-MT, com links de acesso aos documentos do processo, bem como o vídeo do julgamento e a galeria de fotos da sessão. ”

No ano de 2013, foram produzidos 1.196 releases, todos publicados no Portal e enviados à imprensa com o vídeo do julgamento

Com o compromisso de oferecer ao cidadão, à imprensa, aos fiscalizados, bem como o acesso às decisões do Tribunal Pleno e Câmaras de Julgamentos (1ª e 2ª), a Secretaria de Comunicação noticia individualmente cada decisão plenária, transmite ao vivo as sessões e ainda disponibiliza vídeo imediatamente após o término do julgamento. Todos os documentos relativos ao processo são disponibilizados no Portal do Tribunal de Contas de Mato Grosso. O conteúdo é completo, com linguagem jornalística, adequada tanto ao público específico (gestores públicos e advogados) quanto à sociedade em geral. O trabalho ainda é monitorado, a fim de sempre adequar a linguagem ao melhor formato. No ano de 2013, foram produzidos 1.196 releases, todos publicados no Portal, com mais de 47 mil acessos, e enviados à imprensa de

todo o Estado.

O órgão de controle externo ainda está trabalhando de modo intensivo na divulgação, orientação e capacitação para que os municípios de Mato Grosso cumpram com a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011) que completou dois anos de vigência, no dia 16 de maio. Com o objetivo de contribuir para a disseminação da cultura da transparência, a instituição estabeleceu uma série de ações que vão desde a cessão de softwares à fiscalização e cobrança para que os órgãos públicos fiscalizados se adequem e implantem mecanismos de transparência. O resultado é que, em 2014, 83% dos municípios que aderiram ao Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) já possuem Ouvidoria e outros 86% estão utilizando o Portal Transparência, desenvolvido pelo

TCE-MT.

As ações de transparência são possíveis devido ao cumprimento das metas de julgar, anualmente, todas as contas de gestão dos órgãos fiscalizados referentes ao último exercício concluído, emitir parecer sobre contas de governo (Prefeituras e Governo do Estado), avaliar recursos, representações, denúncias e responder a consultas. Em 2013, foram julgados 100% dos processos do Governo do Estado, Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Ministério Público, Defensoria Pública, Prefeituras Municipais, Câmaras Municipais, órgãos Municipais e órgãos Estaduais, referentes ao exercício de 2012.

Para cada processo julgado é produzida uma matéria, noticiada no Portal do TCE-MT, juntamente com os links atualizados para o leitor acessar os do-

cumentos, incluindo relatórios técnicos de auditoria, voto do relator, parecer do Ministério Público de Contas, bem como o vídeo do julgamento e a galeria de fotos da sessão. Desse modo, o Princípio da Publicidade na Administração Pública é levado em todos os procedimentos realizados pela instituição, integrando os produtos desenvolvidos pelas diversas unidades.

As sessões plenárias do TCE-MT

têm transmissão ao vivo pelo Portal desde 2007. Desde então, a ferramenta vem sendo aprimorada e, hoje, é possível, além da transmissão, postar o vídeo do processo, minutos após a leitura do acórdão, garantindo, além da transparência, a agilidade que o cenário contemporâneo da comunicação tem exigido.

As atividades desenvolvidas estão alinhadas às metas do Plano Estratégico do órgão. Desse modo, todo o trabalho

que envolve a comunicação social, como meio de dar transparência às decisões do TCE-MT, é baseado neste documento e na Política de Comunicação da instituição. A unidade atende aos Objetivos Estratégicos 2, 7 e 10, que são de fortalecer a credibilidade do TCE-MT como guardião da gestão dos recursos públicos, melhorar a qualidade dos serviços prestados aos fiscalizados e ainda fortalecer a gestão da informação e do conhecimento.

## Ouvidoria e o incentivo ao controle social

Outra ferramenta importante de transparência do TCE-MT é a Ouvidoria-geral, órgão responsável por responder aos chamados pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e encaminhar às equipes de auditoria, as denúncias recebidas. Quando procedente, as denúncias passam a compor processos que são investigados e, posteriormente, julgados pelo Pleno do TCE-MT.

Para o ouvidor-geral, conselheiro Antonio Joaquim, “a Ouvidoria é um mecanismo de democracia direta, por meio do qual o cidadão tem a possibilidade de intervir, denunciar, reclamar, propor mudanças, ou seja, atuar sem intermediários”. Para facilitar ainda mais o acesso do cidadão, foi lançado um novo instrumento de transparência e estímulo ao controle social, o *hotsite* da Ouvidoria.

A ferramenta oferece informações detalhadas sobre o funcionamento da unidade, a legislação, além de orientação ao cidadão sobre como fiscalizar os gestores e os diversos tipos de manifestações possíveis. Um dos destaques é o mapa da transparência que traz a relação dos órgãos públicos que possuem Portal Transparência Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e Ouvidoria. Com o cursor do mouse, aplicado sobre o mapa de Mato Grosso (<http://www.tce.mt.gov.br/ouvidoria/mapa>), o interessado será informado, município por município, sobre quais já criaram

a Ouvidoria Municipal, o Serviço de Informação ao Cidadão e o Portal de Transparência, em seu site. A informação, por enquanto, é quantitativa. Com o passar do tempo, a perspectiva é informar se, além de criadas como determina a lei, as unidades funcionam.

O conselheiro Antonio Joaquim considera que o grande desafio será melhorar a qualidade dos comunicados recebidos pela Ouvidoria. Segundo ele, no mês de junho de 2014, por exemplo, foram recebidos 130 comunicados, dos quais 57 tiveram que ser arquivados por falta de maiores elementos. Por isso, uma de suas metas é difundir informações aos cidadãos sobre como acionar a Ouvidoria e quais os dados mínimos que devem compor os comunicados.

A secretária-executiva da Ouvidoria-geral, Naise Godoy de Campos Silva Freire, conta que os servidores envolvidos com as atividades de Ouvidoria, no interior do Estado, têm participado das oficinas ministradas sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI), por meio do PDI do TCE-MT. Trata-se do Projeto 02, do PDI, denominado “Incentivo ao Acesso à Informação e à Consciência Cidadã” que realiza a oficina ministrada pela secretária-executiva da Ouvidoria-geral, sobre a criação e o funcionamento das Ouvidorias, do Serviço de Informação ao Cidadão e do Portal Transparência.



**Ouvidoria  
TCE-MT**



**Serviço de  
informação  
ao cidadão**

# UM TRIBUNAL NOTA



Baixe o leitor QR Code em seu celular, fotografe o código e saiba mais.

Os processos com  
Certificação ISO 9001 são:

- SGP - Sistema de Gerenciamento de Prazos
- GEO-Obras
- Auditoria Informatizada de Contas Anuais de Governo
- Diário Oficial de Contas
- GPE - Gerenciamento do Planejamento Estratégico.
- Plenário Virtual.



O Tribunal de Contas de Mato Grosso agora possui 6 CERTIFICAÇÕES ISO 9001, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), o que demonstra a qualidade do trabalho oferecido e o compromisso dos seus servidores com a busca de um padrão de excelência na administração pública.



# Boas Práticas

## Tribunal de Contas desenvolve ações de controle da dengue e elimina focos



Foram instaladas armadilhas para a coleta de ovos dos mosquitos e depois analisado em laboratório

O Tribunal de Contas de Mato Grosso em parceria com a Comissão da Dengue e Leishmaniose da Universidade Federal de Mato Grosso desenvolvem desde 2013 o projeto “Ação controle da Dengue no Tribunal de Contas de Mato Grosso”, sob coordenação da servidora do TCE-MT e bióloga, Anabela Maria Acel. Os resultados do trabalho revelaram saldo positivo, pois em sete meses os focos foram eliminados. O objetivo da ação é evitar o desenvolvimento do mosquito *Aedes Aegypti*, que é o causador de doenças como dengue e febre amarela em funcionários e colaboradores que circulam pelas dependências do TCE-MT.

Anualmente as epidemias de dengue no mundo são responsáveis por milhares de óbitos. No Brasil, o nível endêmico da

doença está relacionado à elevada infestação domiciliar, mas também é frequente em comércios e órgãos públicos. No entanto, as diversas estratégias desenvolvidas pelas instituições como educação em saúde não têm sido suficientes diante das sucessivas epidemias, com o aumento no número de casos da doença.

Em locais estratégicos foram instaladas armadilhas para a coleta dos ovos dos mosquitos, material que será analisado em laboratório para identificar as espécies e os locais possíveis de detecção dos mosquitos transmissores. As ‘armadilhas’ foram instaladas nos banheiros, na recepção e nos três andares, principalmente nos locais de maior circulação de pessoas, para a coleta dos ovos do mosquito.

Os locais detectados como potenciais

“ Concluímos com tais resultados que o monitoramento realizado, semanalmente, no TCE-MT, é eficaz e seguro na redução dos vetores da Dengue. ”

transmissores serão identificados com etiquetas e um 'check list' será colocado para checagem semanal, feita por servidores que serão designados para o monitoramento. Segundo a servidora Anagela Maria Acel, após a detecção serão criados mapas de risco, que serão acompanhados. "Como o mosquito da dengue tem um ciclo de larva que vai de 5 a 10 dias, se toda semana monitorarmos não vamos ter mais criadouros nas dependências do TCE-MT".

Em setembro de 2013 foram realizadas ações educativas com palestras técnicas abordando noções gerais sobre

dengue, biotecnologia do mosquito e orientação aos servidores sobre como evitar a proliferação dos vetores. Após o levantamento e detecção dos possíveis criadouros, 'in loco', foram realizadas as fases de orientação e certificação das ações. Nesta fase, foram eliminados os criadouros, vedadas as caixas d'água e desobstruídas as calhas dos telhados.

Para medir os resultados do método aplicado foram colocados materiais para a comparação da densidade ou a presença do vetor, após a utilização da metodologia. Segundo a pesquisadora, é preciso a

conscientização de todos, que cuidados simples e habituais podem evitar a proliferação do mosquito "Os mosquitos só precisam de um lugar quente, úmido e com água parada para se reproduzirem. Não somente na época de chuva, mas durante o ano é época propícia para a sua reprodução. Então, é preciso conscientizar para o trabalho contínuo de limpeza dos quintais, olhando onde pode acumular água, limpando as calhas, vedando as caixas d'água, etc", orientou.

Veja aqui os resultados das coletas feitas em outubro de 2013 e maio de 2014.

**Quadro 1 - Vigilância de Aedes aegypti através de Ovitrapas no Tribunal de Contas de Mato Grosso/ Cuiabá, outubro de 2013 (Antes do início do monitoramento)**

Nº armadilha	Local	Bloco	Andar	Sala	nº ovos
1	Recepção prédio Administrativo	Prédio 1	Térreo	Recepção	16
2	Cantina	Prédio 1	Térreo	Cantina	31
3	Banheiro Feminino	Prédio 1	1º andar	Sala Dra. Jaqueline	9
4	Cozinha MP	Prédio 1	Térreo	Cozinha	17
5	Banheiro Masculino	Prédio 2	Térreo	Recepção	3
6	Banheiro Masculino	Prédio 2	1º andar	Corredor pro elevador	0
7	Banheiro Feminino	Prédio2	2º andar	Corredor pro elevador	0
8	Subsolo	Subsolo	Subsolo	Caixa d'água	8
9	Biblioteca	Escada canto	Térreo	Biblioteca	2
10	Cozinha da Escola	Escola	1º andar	Escola de Contas	35
11	Auditório	Escola	2º andar	Escola de Contas	4
<b>TOTAL</b>					<b>125</b>

**Quadro 2 - Vigilância de Aedes aegypti através de Ovitrapas no Tribunal de Contas de Mato Grosso/ Cuiabá, maio de 2014 (Após 17ª semanas de monitoramento).**

Nº armadilha	Local	Bloco	Andar	Sala	nº ovos
1	Recepção prédio Administrativo	Prédio 1	Térreo	Recepção	0 (07 Larvas A. aegypti)
2	Cantina	Prédio 1	Térreo	Cantina	0
3	Banheiro Feminino	Prédio 1	1º andar	Sala Dra. Jaqueline	0
4	Cozinha MP	Prédio 1	Térreo	Cozinha	0
5	Banheiro Masculino	Prédio 2	Térreo	Recepção	0
6	Banheiro Masculino	Prédio 2	1º andar	Corredor pro elevador	0
7	Banheiro Feminino	Prédio2	2º andar	Corredor pro elevador	0
8	Subsolo	Subsolo	Subsolo	Caixa d'água	0
9	Biblioteca	Escada canto	Térreo	Biblioteca	0
10	Cozinha da Escola	Escola	1º andar	Escola de Contas	0
11	Auditório	Escola	2º andar	Escola de Contas	0
<b>TOTAL</b>					<b>0 (07 larvas de A.aegypti)</b>



MPC, TCE-MT e Rede de Controle se unem para garantir a implementação da Lei 12.527/2011

## MPC-MT atua na divulgação da Lei de Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação consiste num grande instrumento de controle social. A partir dos portais transparência, cada cidadão pode se tornar um grande aliado das instituições de controle externo, no combate à corrupção e mau uso do dinheiro público.

A Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, é aplicável aos três poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Com ela, todo cidadão tem o direito de saber como é usado o dinheiro público. Na prática, qualquer pessoa pode consultar o valor gasto com os salários dos servidores ou com obras na cidade, bem como o montante de recursos destinados às áreas como educação, saúde ou segurança, por exemplo. Ou seja, se a instituição recebe dinheiro público, ela tem o dever de disponibilizar informações à sociedade.

A Normativa foi sancionada em 18 de novembro de 2011. Contudo, por se tratar de uma determinação de implementação complexa, a Lei de Acesso à Informação levou 6 meses para entrar em vigor.

De acordo com o Procurador de Contas, Alisson Carvalho de Alencar, a lei trouxe uma grande inovação na prestação de contas à sociedade. “Ninguém esperava uma lei com esse grau de complexidade, com esse grau de aplicação à população. Todos acreditavam que fossem apenas definidos prazos e não que se estabelecessem quais seriam as informações que deveriam ser disponibilizadas.”

Ele ressalta que a mudança mais significativa proporcionada pela nova regulamentação está relacionada ao atendimento no serviço público. “As prefeituras não tinham essa cultura de receber o cidadão em busca de informações acerca de atos, contratos ou da remuneração paga aos servidores.”

“ O cidadão tem o direito de saber como é usado o dinheiro público. Na prática, qualquer pessoa pode consultar o valor gasto com salários dos servidores ou com obras na cidade, bem como o montante de recursos destinados às áreas como educação, saúde ou segurança. ”

“ O Guia traz uma série de determinações de como as informações devem ser disponibilizadas. Esse formato integra a lista de obrigações dos fiscalizados no que se refere à implementação da Lei nº 12.527/2001. ”

## Guia de Implementação da Lei

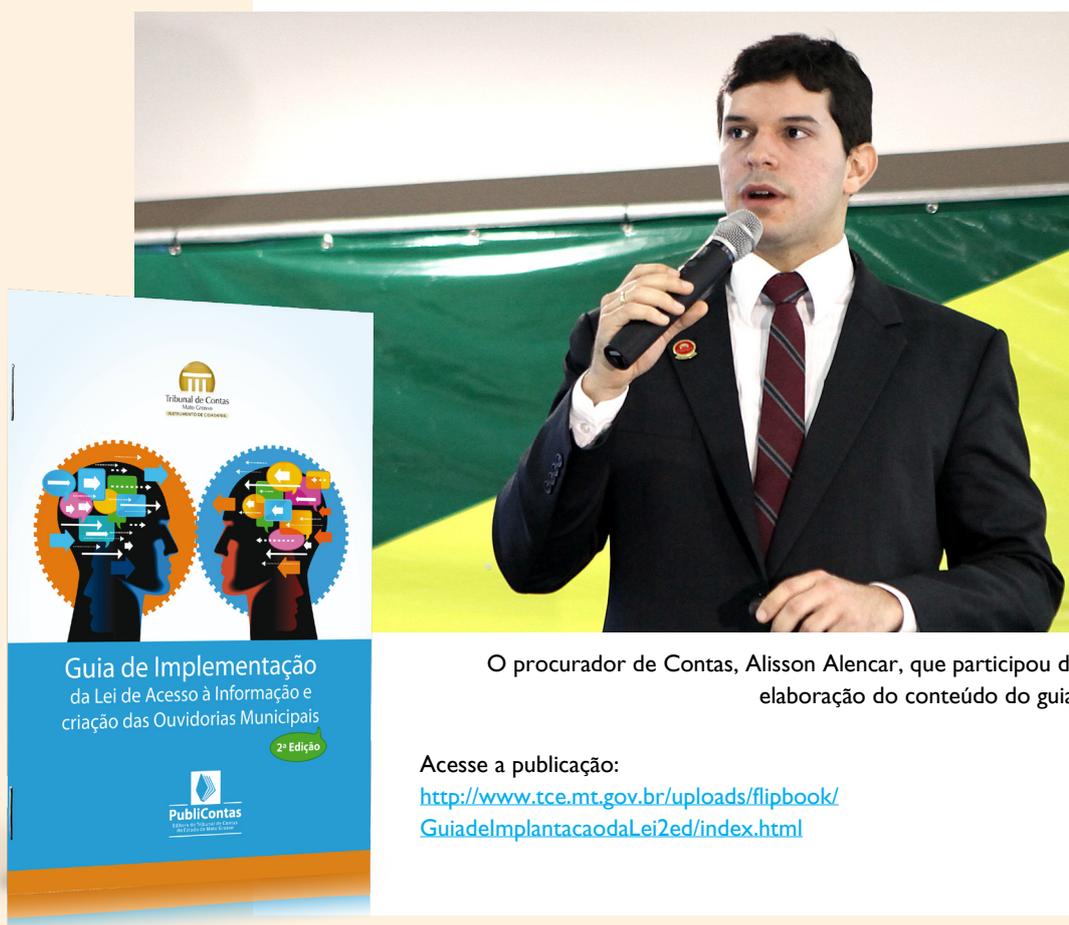
Além de proporcionar aos jurisdicionados a tecnologia necessária para implementação da Lei de Acesso à Informação, em 2012, o Tribunal de Contas de Mato Grosso publicou o Guia de Implementação da Lei nº 12.527/2011.

O conteúdo foi elaborado em parceria com o Ministério Público de Contas e oferece modelos de Minuta de Normatização da Lei de Acesso à Informação e Minuta de Normatização da Lei de Criação da Ouvidoria, para que o Estado, as prefeituras, câmaras e outras instituições possam colocar em prática as determinações da Lei de Acesso à Informação.

O Guia traz uma série de determinações de como as informações devem ser disponibilizadas. Esse for-

mato integra a lista de obrigações dos fiscalizados no que se refere à implementação da Lei nº 12.527/2011, colocados como ponto de controle no julgamento das contas de gestão.

Com a Lei de Acesso à Informação, a sociedade deve ter à disposição, através da internet, as informações mais importantes de forma detalhada, referentes a despesas e receitas dos municípios e do estado de Mato Grosso. “Estamos fiscalizando a inserção dessas informações no portal transparência de todos os jurisdicionados. Um trabalho conjunto entre o TCE-MT e ao Ministério Público de Contas para avaliar, através do controle simultâneo, o cumprimento dessa obrigação legal”, disse Alisson Alencar.



O procurador de Contas, Alisson Alencar, que participou da elaboração do conteúdo do guia.

Acesse a publicação:

<http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/GuiaImplantacaodaLei2ed/index.html>

# Ministério Público de Contas na Rede de Controle da Gestão Pública



O procurador-geral de contas, Willian de Almeida Brito, e os participantes do Grupo de Trabalho Transparência

A Rede de Controle da Gestão Pública congrega várias instituições públicas, responsáveis pelo controle e fiscalização dos recursos públicos e tem como principal objetivo a troca de informações e experiências na área de controle da gestão pública, combate à corrupção e estímulo à transparência e ao controle social.

No Estado de Mato Grosso, a Rede de Controle é formada pelas seguintes instituições: Tribunal de Contas da União (TCU); Tribunal de Contas do Estado (TCE); Ministério Público Federal (MPF); Ministério Público Estadual (MPE); Ministério Público de Contas (MPC); Controladoria-Geral da União (CGU); Auditoria-Geral do Estado (AGE); Advocacia-Geral da União (AGU); Receita Federal do Brasil (RFB); Polícia Federal (PF); Conselho Regio-

nal de Arquitetura e Urbanismo (CAU); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e Caixa Econômica Federal (CEF).

A Coordenação da Rede de Controle é realizada por 03 (três) instituições, dentre as 13 (treze) integrantes, com mandato de um ano.

No ano de 2014, a Rede de Controle da Gestão Pública, em Mato Grosso, passou a ser coordenada pelo Ministério Público de Contas (Coordenador executivo); pelo Ministério Público Federal (Coordenador adjunto) e pelo Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (Coordenador adjunto).

A Rede de Controle realiza reuniões plenárias mensais, com os representantes de todas as instituições. Também ocorrem reuniões específicas dos diversos Grupos

de Trabalho (GTs) instituídos, como o GT Transparência; GT Saúde; GT Aquisições; GT Eleitoral e GT Urbanismo.

## Início na Rede

O Tribunal de Contas de Mato Grosso aderiu à Rede de Controle, no dia 12 de março de 2012, ao passo que o Ministério Público de Contas de Mato Grosso aderiu no dia 04 de abril de 2013.

O Procurador-geral de Contas, Willian de Almeida Brito Júnior, acredita que participar da Rede de Controle é fundamental para o Ministério Público de Contas. “Foi um passo muito importante para a consolidação do MPC e para o fortalecimento da própria Rede de Controle, onde o TCE tem seu assento e o MP de Contas teve seu lugar. Ganhou o TCE, o MPC e toda a Rede.”

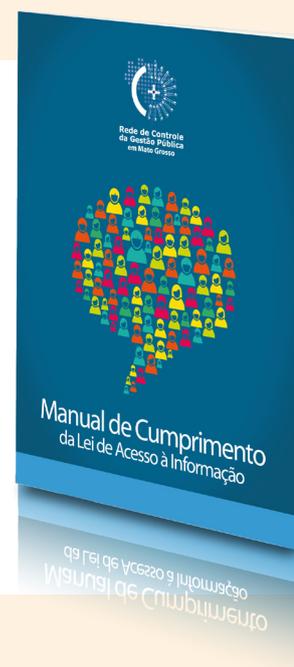
## Manual para cumprir a Lei

Uma das iniciativas da Rede de Controle em Mato Grosso, que contou com a participação efetiva do Ministério Público de Contas, foi a elaboração do “Manual de Cumprimento da Lei de Acesso à Informação”, que explica, de forma didática para os gestores públicos, acerca do conteúdo das informações que devem ser disponibilizadas para toda a sociedade, por força da Lei Federal nº 12.527/2011, a chamada “Lei de Acesso à Informação”.

O Manual começou a ser formatado no início de julho de 2013 e contou com a participação do Grupo de Trabalho (GT) Transparência. A publicação foi finalizada pela PubliContas: Editora do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e se encontra disponível em formato físico e em formato digital.

Acesse a publicação:

<http://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/ManualdeCumprimentodaLAI/index.html>



## A Rede e sua atuação

### Eleições 2014

Ainda em 2013, o Ministério Público de Contas e o Tribunal de Contas de Mato Grosso ingressaram em mais um desafio na Rede de Controle: o GT Eleitoral. A iniciativa visa fiscalizar as eleições no estado.

Cada instituição que integra o grupo de trabalho, dentro de suas competências, vai auxiliar o Ministério Público Eleitoral no sentido de fortalecer a fiscalização das eleições, desde o registro da candidatura até a prestação de contas da campanha.

A troca de informações e conhecimentos entre os membros da rede começou há mais de um ano, antes da campanha. “Foi um momento de integração importante, pois tivemos a oportunidade de conhecer melhor a realidade do Ministério Público Eleitoral e, a partir de então, pudemos oferecer soluções mais personalizadas para a realidade dele.”, ressaltou o Procurador-geral do MPC-MT, William de Almeida Brito Júnior.

### Cooperação com o MPE e MPF

Um dos frutos das parcerias obtidas, a partir da Rede de Controle da Gestão, foi a aproximação com outras instituições de controle externo. Em 2013, o Ministério Público de Contas assinou termos de cooperação para troca de informações e

conhecimentos com o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público Estadual (MPE).

O Procurador-geral do MP de Contas, William Brito, resalta que essas iniciativas alcançaram “além da troca de informações sobre as investigações, do que

“ *A troca de informações e conhecimentos entre os membros da rede começou há mais de um ano.* ”

está sendo feito, a oportunidade de colaborar na fiscalização rigorosa do uso dos recursos públicos e trabalhar no combate à corrupção.”

### Encontro das Redes de Controle

A participação do MPC-MT na rede de controle em 2013 foi repleta de realizações. Entre elas, o envolvimento no 1º Encontro das Redes de Controle da região Centro-Oeste e Sul. O evento foi

realizado durante três dias, no auditório da sede das Promotorias do Ministério Público Estadual (MPE).

Segundo William Brito, foi um grande momento de encontro entre as redes de controle que compõem a região Centro-Oeste e sul do Brasil. “O nosso objetivo de compartilhar as experiências e todas as informações que compõem essa rede de controle foi alcançado. Isso nos possibilita combater de forma eficaz a corrupção.”

### Coordenação da Rede

Menos de um ano depois de assinar o termo de adesão para fazer parte da Rede de Controle da Gestão, o Ministério Público de Contas foi eleito para a coordenação executiva da Rede, em Mato Grosso.

Junto com o Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e o Ministério Público Federal (MPF), o MP de Contas lidera, durante o ano de 2014, os trabalhos da Rede que conta com 13 (treze) instituições públicas, com atuação no controle externo.

O procurador-geral do MPC-MT e coordenador executivo da Rede de Controle, William de Almeida Brito Júnior, acredita que as instituições estão avançando bastante no combate à corrupção e estímulo ao controle social.

## Resultados da Atricon 2012-2013, sob a presidência do conselheiro Antonio Joaquim



A avaliação de agilidade e qualidade do controle externo começou com visita técnica no TCE-PB

Uma das principais metas da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para os anos de 2014 e 2015 é a aprovação, e a consequente adoção pelos TCs, de resoluções orientativas, visando ao aperfeiçoamento dos 34 órgãos de controle externo. Versam sobre assuntos como definição de prazos para julgamento de processos, controle externo concomitante, controle interno (TCs e jurisdicionados), divulgação de decisões e pautas de julgamento, atividades de inteligência, funcionamento de Corregedorias e de Ouvidorias de Contas e harmonização na atuação dos conselheiros substitutos. Essa inflexão é o resultado direto do legado da gestão da Atricon, no período de 2012-2013, presidida pelo conselheiro Antonio Joaquim, do TCE-MT. As resoluções buscam dar resposta a um trabalho feito nesse período.

Trata-se do Diagnóstico de Avaliação da Qualidade e Agilidade do controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas (disponível em <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/07/ATRI-CON--Diagnostico-Digital.pdf>). O

estudo apurou a realidade em 28 dos 34 TCs brasileiros – em ação cuja exigência era a adesão ao projeto. Em outras palavras, o Tribunal de Contas abriu as suas portas por dentro e aceitou a investigação *in loco* feita por comissões integradas por conselheiros e técnicos de outros TCs. O diagnóstico contemplou 20 indicadores e 50 temas, bem como a aplicação de um questionário com 133 quesitos, resultando em mais de 130 informações extratificadas. Antes disso, os conselheiros superaram juntos um grande obstáculo: definir as regras e diretrizes da inédita avaliação, similar à revisão por pares recomendada pela Intosai, o organismo internacional de Tribunais de Contas. A confiança na Atricon pesou a favor. A entidade também arcou com os custos de diárias das viagens daqueles que fizeram visitas técnicas em menos de 90 dias. Já os TCs dos avaliadores arcaram com o custo das passagens.

O projeto Qualidade e Agilidade consolidou uma vertente perseguida na gestão do conselheiro Antonio Joaquim, que foi tornar a Atricon uma instância voltada

“ O projeto *Qualidade e Agilidade* consolidou uma vertente perseguida na gestão do conselheiro Antonio Joaquim, que foi tornar a Atricon uma instância voltada para a melhoria dos Tribunais de Contas, superando a condição de apenas associação corporativa dos membros dos TCs. ”

para a melhoria dos Tribunais de Contas, superando a condição de apenas associação corporativa dos membros dos TCs. Por isso, o primeiro passo foi a aprovação de um plano estratégico para o período de 2012 a 2017 (disponível em [http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/flip-book/plano\\_estrategico/](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/flip-book/plano_estrategico/)), praticamente voltado para atividades institucionais. Sem deixar de lado a representação e a defesa dos associados, a Atricon focou no aperfeiçoamento e na integração dos Tribunais, visando ao fortalecimento do sistema de controle externo brasileiro. Com isso, ganhou em expressão, em reconhecimento, em representatividade e em utilidade, tanto no âmbito interno quanto externo.

Para a construção dessa nova realidade foram decisivas as várias reuniões do Conselho Deliberativo, instância criada, em 2011, e que conta com representante titular e suplente de todos os TCs e que atuou em respaldo à Diretoria. O Plano Estratégico de longo prazo e a avaliação de qualidade e agilidade foram assuntos aprovados pelo Conselho, em cujas reuniões se revelou outro sucesso: a integração das instituições e a inédita e ativa participação de conselheiros, associados ou não, assim como nas inúmeras atividades realizadas – muitas em parcerias com instituições como o Sebrae, os Ministério da Previdência, Fazenda (STN) e Justiça (ENCCLA), TSE, Abin, CFC, Ibraop,

além das demais entidades que orbitam os TCs e seus membros.

O marco dessa ativa participação foi o XXVII Congresso de TCs, em Vitória (ES), em dezembro de 2013, com mais de 1200 participantes, entre ministros, conselheiros, conselheiros substitutos e servidores. Foi o coroamento da gestão. Pode-se assegurar que a Atricon conseguiu, no período 2012-2013, como conquista maior, atrair os Tribunais de Contas para a condução do seu próprio aperfeiçoamento e ao protagonismo, em debates, de assuntos importantes para a administração pública. A Atricon esteve no centro dessa cena, na articulação e liderança do processo.



Parceria na realização do Fórum da Justiça Eleitoral e dos Tribunais de Contas do Brasil

## Plano Estratégico e Principais Resultados

O plano estratégico da Atricon foi concebido e aprovado a partir de seis perspectivas, 10 objetivos, 13 metas e dezenas de iniciativas. No decorrer do período, muitas demandas não previstas foram surgindo, em decorrência do espaço político-institucional que a Atricon foi conquistando. Daí, por exemplo, a aproximação com setores do governo federal que perceberam

a capacidade de articulação da Atricon e a localização estratégica dos TCs para a executoriedade de políticas públicas – apenas exercendo sua função institucional de fiscal da gestão dos recursos públicos.

Neste resumo, em formato de tabela, apresentamos o Relatório de Resultados 2012-2013, elaborado no contexto do plano estratégico 2012-2017. O docu-

mento, convertido em uma publicação de 96 páginas, merece ser acessado na íntegra (disponível na íntegra em <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/03/ATRICON--Relat%C3%B3rio-de-Resultados-2012-2013-digital.pdf>), pois mostra as atividades realizadas, as deliberações e as indicações de providências que ainda precisam ser tomadas.

**Meta 1.1:** Elevar em 100% o conhecimento da população em relação aos TCs até 2017.

**Meta 1.2:** Garantir nível de satisfação da sociedade organizada em relação aos TCs.

<b>Atividades realizadas</b>	<p>Constituição e instalação da Rede de Comunicação dos TCs;          Elaboração de projeto básico para realização de pesquisa nacional de satisfação e conhecimento pelo Ministério do Planejamento (parcial);          Aproximação institucional com entidades representativas da sociedade civil organizada e órgãos do Governo Federal;          Aprovação de cartas recomendatórias para instalação de SIC e demais regras de transparência, implantação e funcionamento de Ouvidorias nos TCs;          Realização da I Feira Nacional do Sistema Controle Externo.</p>
------------------------------	---

**Meta 2.1:** Assegurar a participação da Atricon em 100% dos debates nacionais sobre temas relacionados ao sistema controle externo.

<b>Atividades realizadas</b>	<p>Debates, defesa e busca de apoio para criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, em audiências no Congresso Nacional, com governadores, dirigentes de entidades e em eventos diversos;          Ampla defesa do modelo constitucional de composição dos TCs;          Ampla defesa da competência dos TCs, no julgamento de contas de gestão dos prefeitos municipais;          Debate, elaboração e aprovação do manual de boas práticas processuais, base para futuro projeto de lei sobre lei processual nacional para julgamento de contas públicas;          Parceria na realização do Fórum da Justiça Eleitoral e dos Tribunais de Contas do Brasil;          Organização, em parceria com o Sebrae, do dia nacional da microempresa, para difusão, observância e fiscalização de preceito da Lei Complementar 123/2006 que versa sobre compras governamentais;</p>
------------------------------	--

**Meta 3.1:** Incentivar o atingimento do índice mínimo de agilidade do controle externo por 100% dos TCs até 2017.

**Meta 3.2:** Incentivar o atingimento do índice mínimo de qualidade do controle externo por 100% dos TCs até 2017.

<b>Atividades realizadas</b>	<p>Definição e aplicação de metodologia de avaliação da qualidade e agilidade do controle externo, com destaque (relacionado às metas) para: cumprimento de prazos no julgamento de processos, adoção de planejamento estratégico, adoção de NAGs, realização de auditorias concomitantes, operacionais e adoção tempestiva de medidas cautelares, adesão à rede de informações estratégicas, implantação e funcionamento do controle interno;          Constituição da Rede InfoContas;          Realização de auditorias coordenadas (educação e meio ambiente) pelo TCU e TCs;          Parceria, apoio e cooperação com: IRB, Ibraop, Sebrae, MPS, MF/STN, MS, ENCLLA, CFC, OAB, Olacefs, Eurorai e Asur;          Publicação do manual de boas práticas;          Publicação do diagnóstico da Avaliação de Qualidade e Agilidade.</p>
------------------------------	---

**Meta 4.1:** Incentivar a disponibilização de informações nos portais da intranet por 100% dos TCs até 2013.

<b>Atividades realizadas</b>	<p>Aprovação de cartas recomendatórias aos TCs, com critérios de transparência das informações e para implementação de SICs;          Aprovação de resolução orientando TCs sobre controle da transparência dos jurisdicionados;          Apoio ao CCOR no estímulo à implantação de Ouvidorias.</p>
------------------------------	--

**Meta 5.1:** Assegurar aos associados os direitos e prerrogativas constitucionais e os interesses corporativos previstos no estatuto da Atricon.

<b>Atividades realizadas</b>	<p>Maior atuação técnica e corporativa;          Ampliação dos canais/mecanismos periódicos de comunicação e divulgação;          Monitoramento de informações de interesse em trâmite no Congresso Nacional. STJ, STF;          Disponibilização de Biblioteca Digital;          Renovação do seguro de vida aos associados.</p>
------------------------------	---

**Meta 6.1:** Elevar em 90% o percentual de membros dos TCs associados à Atricon.

**Meta 6.2:** Incentivar a participação de no mínimo 80% dos associados, nas atividades promovidas pela Atricon.

<b>Atividades realizadas</b>	<p>81 filiações novas no biênio, ampliando de 250 para 331 associados;          Redução e congelamento do valor da contribuição mensal;          Realização da comemoração alusiva aos 20 anos da Atricon;          Adoção de política de envio de informações aos associados, por diversos mecanismos;          Adoção de estratégia visando a participação dos membros de TCs nos eventos realizados, inclusive reuniões do Conselho Deliberativo e da Diretoria.</p>
------------------------------	---

**Meta 7.1:** Garantir a divulgação das atividades da Atricon para 100% dos membros de TCs.

**Meta 7.2:** Garantir a divulgação das atividades da Atricon para 100% do público externo de interesse.

<b>Atividades realizadas</b>	<p>Reformulação da página da Atricon, com divulgação diária de notícias relacionadas aos membros e atividades dos TCs;          Criação de espaços no site para documentos, serviços e produtos, galerias de fotografias e vídeos, artigos;          Criação do Jornal da Atricon, periódico eletrônico semanal;          Documentação e ampla divulgação dos eventos realizados;          Articulação e gestão da Rede de Comunicação dos TCs.</p>
------------------------------	---

**Meta 8.1:** Incentivar a implantação de política de aprimoramento permanente dos membros por 100% dos TCs.

**Meta 9.1:** Contribuir para a difusão e produção dos conhecimentos em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB).

<b>Atividades realizadas</b>	<p>Promoção e realização de inúmeros eventos em parceria com IRB;          Realização do III Encontro Nacional dos TCs, em 2012, e XXVII Congresso de TCs, com atividades de capacitação;          Realização de Seminários sobre RPPS e Nova Contabilidade Pública, parceria com MPS e STN, em 2012;          Realização de Encontro Nacional em 2012 com Sebrae sobre Lei Complementar 123/2006 e compras governamentais;          Realização de capacitação e treinamento sobre combate à corrupção e lavagem de dinheiro, em parceria com o ENCCLA;          Realização de Encontro sobre Atividades de Inteligência de Controle Externo;          Apoio a eventos realizados de capacitação do CCOR, Ibraop e IRB.</p>
------------------------------	---

**Meta 10.1:** Elevar a receita financeira da Atricon em no mínimo 100%, comparativamente ano a ano de 2011, até 2017.

<b>Atividades realizadas</b>	<p>Intensificação da política de associação dos membros de TCs;          Realização de parceria com outras instituições visando patrocínio para os eventos realizados;          Parceria com TCs para suporte, apoio e participação de membros, em eventos organizados ou apoiados pela Atricon;          Início de negociações com BIRD e BID para financiamento da continuidade do projeto Qualidade e Agilidade dos TCs;          Realização de reuniões presenciais para prestação de contas ao Conselho Fiscal.</p>
------------------------------	--

## ENTREVISTA

**Conselheiro Valdecir Pascoal***Presidente da Atricon*

**As últimas gestões da Atricon priorizaram uma atuação mais voltada para a defesa institucional e o aperfeiçoamento dos TCs. A atual Diretoria continuará nesse caminho?**

**Valdecir Pascoal** – Sem dúvida. Embora os Tribunais de Contas tenham evoluído muito nos últimos anos, como bem demonstram os dados obtidos pelo "Projeto Qualidade e Agilidade do Controle Externo", executado pela Atricon, em 2013, na profícua gestão do Conselheiro Antônio Joaquim, os desafios com vistas a diminuirmos nossas assimetrias e alcançarmos a confiança definitiva da maioria da sociedade ainda estão presentes, de sorte que o foco da Atricon continuará sendo a defesa e o aperfeiçoamento institucional dos Tribunais de Contas e das prerrogativas constitucionais de seus membros, sem prejuízo, claro, de avançarmos em algumas questões de índole mais corporativa. Desse último ponto, fazem parte a luta pela recuperação do poder aquisitivo dos

subsídios e a atualização da carteira de serviços oferecidos aos associados, como seguro-saúde e um convênio de descontos em ampla rede de fornecedores de produtos e serviços.

**Quais as principais ações planejadas e já desenvolvidas pela Atricon, neste ano de 2014?**

**Valdecir Pascoal** – Nosso Planejamento Estratégico, aprovado para cinco anos (2012-2017), é o principal guia de nossa gestão. Fizemos, nas duas primeiras reuniões da Diretoria e do Conselho Deliberativo, ajustes pontuais em alguns objetivos estratégicos, adequando-os aos novos contextos. De outra parte, destacaria a defesa pública e firme da instituição Tribunal de Contas em relação a um relatório genérico e irresponsável elaborado pela ONG Transparência Brasil, que simplesmente ignorou todos os avanços verificados nos Tribunais de Contas brasileiros. Para tanto, contei com o apoio e a ajuda da Direção da Atricon, dos pre-

sidentes dos TCs, dos nossos membros e servidores.

Outro ponto que merece ser realçado foi a decisão colegiada de elaborar novas Resoluções da Atricon, tratando de temas prioritários visando conferir mais efetividade à atuação dos TCs. As minutas das Resoluções foram discutidas por diversas comissões temáticas, formadas por dedicados e comprometidos membros e servidores, e coordenadas, com zelo e proficiência, pelo vice-presidente da Atricon, Conselheiro Valter Albano, e pelo nosso Diretor, conselheiro substituto Jaylson Campelo (sem esquecer o apoio fundamental de nossas assessorias técnicas). Essas minutas, amplamente divulgadas e submetidas a emendas e sugestões, serão apreciadas e votadas democraticamente durante o IV Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, neste mês de agosto, em Fortaleza.

É claro que as Resoluções não obrigam os Tribunais. São recomendações. Porém, tenho a firme convicção de que

“ Sinto que todos os Tribunais estão sintonizados e procurando atender às novas demandas sociais, a partir de medidas que os tornem ainda mais efetivos e úteis à sociedade ”

contaremos com uma grande adesão às suas diretrizes, pois sinto que todos os Tribunais estão sintonizados e procurando atender às novas demandas sociais, a partir de medidas que os tornem ainda mais efetivos e úteis à sociedade. Será, sem sombra de dúvidas, um outro marco fundamental no aperfeiçoamento institucional dos Tribunais de Contas brasileiros.

Não posso deixar de mencionar, ademais, o papel da Atricon como elemento integrador do sistema de controle externo e construtor de importantes parcerias institucionais. É nosso dever dialogar com todos os Tribunais de Contas. O TCU, por exemplo, está cada vez mais integrado ao sistema, especialmente por meio das auditorias coordenadas com os demais Tribunais e, mais recentemente, com a elaboração conjunta de indicadores de governança pública. Essa aproximação teve início há alguns anos, especialmente na gestão do Ministro Benjamim Zymler, sendo ratificada e aprofundada com o atual presidente, Ministro Augusto Nardes.

Por fim, destacaria a nossa diretriz de aprofundar o diálogo e as parcerias com as nossas entidades co-irmãs – IRB, Abracom, Audicon, Ampcon, Fenastc, Fenacontas, ANTC... –, bem como o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público, o Controle Interno, os Conselhos Nacionais, Sebrea, OAB e demais Conselhos Federais, a STN, entidades do terceiro setor e com os meios de comunicação.

**Quais os temas prioritários que serão apreciados e transformados em Resoluções da Atricon durante o IV Encontro Nacional dos Tribunais de Contas?**

**Valdecir Pascoal** – A temática central do IV Encontro é “O papel dos Tribunais de Contas frente às demandas sociais”. A escolha desse mote não poderia ter sido mais apropriada, na medida em que a sociedade exige, cada vez mais, do Estado e, por conseguinte, de suas

instituições, a máxima qualidade na prestação de serviços.

As Resoluções tratarão de ações e procedimentos atinentes às seguintes áreas de atuação: agilidade no julgamento de processos e gerenciamento de prazos; controle concomitante; composição e organização dos TCs; sistemas de Controle Interno dos TCs e dos jurisdicionados; comunicação institucional; gestão de informações estratégicas; Corregedorias; Ouvidorias; controle da ordem cronológica dos pagamentos públicos e controle das licitações e contratos referente às regras do Estatuto das MPE. Aprovadas as Resoluções, respeitadas a autonomia e as peculiaridades de cada Instituição, começaremos um trabalho de sensibilização dos Tribunais com vistas à adoção dos procedimentos decorrentes das diretrizes aprovadas. Estamos certos de que a observância deste núcleo de diretrizes e ações tornará o sistema de controle externo mais harmônico e integrado e, o principal, nossos Tribunais passarão a ser ainda mais efetivos e produzindo respostas concretas aos anseios da sociedade. A propósito, nossa expectativa é de que a segunda fase do “Projeto Qualidade e Agilidade”, que será realizada em 2015 – já robustecida, vale dizer, pelos critérios internacionais de avaliação por pares recomendados pela Intosai (SAI-PMF) – já evidencie muitos dos avanços institucionais conquistados, a partir da observância das diretrizes previstas em nossas resoluções.

**Na pauta do IV Encontro consta ainda uma proposta de minuta de Emenda à Constituição Federal que trata do modelo de composição dos TCs. Sabe-se que existem aqueles que defendem os critérios atuais de indicação e há uma corrente que apoia algumas alterações nos critérios de escolha dos seus membros. Qual a posição da Atricon? Quais as principais mudanças que serão discutidas no IV Encontro?**

**Valdecir Pascoal** – Os atuais critérios e requisitos para o provimento

dos cargos de Ministro do TCU e de Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e Municipais são lógicos e bastante razoáveis, como comprovam os enormes avanços institucionais registrados nestes últimos vinte e cinco anos, sob sua vigência. É forçoso reconhecer, no entanto, que essa é uma das pautas da sociedade e nós temos o dever de enfrentá-la e discuti-la com equilíbrio, transparência e de forma democrática.

Faço a seguinte ponderação: como corolário das próprias crises contemporâneas do Estado e da democracia representativa (isso ocorre no mundo inteiro, diga-se), os Tribunais de Contas acabam herdando uma mácula de confiança numa proporção que se revela demasiada. Fala-se muito que nossas decisões são “políticas” em razão da maioria de nossos membros serem originários da atividade parlamentar. Decerto que não podemos ignorar que, em alguns casos, tanto o Executivo quanto o Parlamento acabam negligenciando nas indicações dos membros dos Tribunais de Contas. Não é de hoje que a Atricon vem se manifestando publicamente pela observância de todos os critérios e requisitos constitucionais para a escolha de

Ministros e Conselheiros. Porém, na grande maioria das situações, essa crítica acaba revelando uma visão, de certa forma, deturpada, de quem desconhece a realidade da grande maioria dos Tribunais de Contas brasileiros e, ao mesmo tempo, preconceituosa com a nobre atividade político-parlamentar.

O que estará em debate no IV Encontro são ajustes pontuais nos critérios constitucionais de composição, que buscam preservar os avanços do atual modelo e também propiciar maior grau de confiança e reconhecimento social às nossas instituições. Considerando que a natureza da função fiscalizadora e julgadora exercida pelos Tribunais de Contas é essencialmente técnica, à semelhança daquela exercida pela magistratura, discutiremos se não seria mais razoável que na composição dos Tribunais de Contas houvesse o predomínio de membros oriundos de suas carreiras técnicas (Substitutos, Procuradores de Contas e Fiscais), sem prejuízo de o Parlamento continuar indicando uma parte do colegiado e sabatinando e aprovando todos aqueles que forem indicados. A observância dos critérios da lei ficha limpa para os membros, como um dos indicadores de idoneidade moral e de reputação ilibada, e uma maior valorização dos membros-substitutos, conferem-lhes expressamente os mesmos direitos e prerrogativas de membros assemelhados na magistratura e constituem também pautas importantes na discussão.

**Os Tribunais de Contas ainda são instituições pouco conhecidas e, muitas vezes, incompreendidas pela sociedade. O que pode ser feito para melhorar a imagem dos TCs?**

**Valdecir Pascoal** – Venho repetindo que os Tribunais de Contas brasileiros são melhores do que aparentam. A maioria do Tribunais investe na formação técnica do seu

“ Considerando que a natureza da função fiscalizadora e julgadora exercida pelos Tribunais de Contas é essencialmente técnica [...] discutiremos se não seria mais razoável que na composição dos Tribunais de Contas houvesse o predomínio de membros oriundos de suas carreiras técnicas [...] ”



“ Os Tribunais, cada vez mais, atuam preventivamente sobre licitações e contratos. Bilhões de reais são economizados todos os anos, a partir da nossa fiscalização cautelar [...] ”

quadro de servidores (reconhecidamente um dos melhores da administração pública brasileira), em tecnologia da informação, em planejamento estratégico, no aprimoramento das ferramentas de auditoria, buscando padrões internacionais, na criação de ouvidorias e de escolas de contas e, especialmente, na fiscalização concomitante (em tempo real) da gestão. Todos esses avanços, alcançados especialmente após a CF/88 e a LRF, alçaram os Tribunais de Contas a um outro nível de atuação, malgrado a necessidade, como já dissemos, de aprimoramentos.

Um dos nossos grandes desafios, portanto, é demonstrar de forma clara e objetiva para o cidadão e os formadores de opinião, o nosso papel e todos os nossos avanços. Por exemplo: muitos afirmam que as deliberações dos Tribunais de Contas não têm qualquer consequência para os maus gestores e para os cofres públicos. Ledo engano. Os Tribunais, cada vez mais, atuam preventivamente sobre licitações e contratos. Bilhões de reais são economizados todos os anos, a partir da nossa fiscalização cautelar, que determina, de forma cogente, aos gestores públicos, a redução de orçamentos em licitações e de preços contratados que estejam fora dos níveis de mercado. Não fosse essa atuação profilática, os vultosos danos ao erário seriam concretizados, já que a legislação processual não facilita o ressarcimento das perdas já consumadas.

Lembro-me também que recente estudo divulgado pela USP demonstrou que a hipótese da lei da ficha limpa que mais causa a inelegibilidade de gestores é justamente aquela que decorre do julgamento das contas pelos Tribunais de Contas. Na verdade, são muitos os exemplos de nossa efetividade, mas talvez o principal exemplo não esteja sendo bem divulgado ou compreendido. A rigor, nossa maior efetividade reside no exercício cotidiano do poder fiscalizador. É a presença dos técnicos nos órgãos públicos, é a realização de auditorias e inspeções, é o julgamento das

contas, é a nossa função pedagógica, os melhores antídotos para se combater a corrupção e inibir desperdícios e ilegalidades na gestão pública. Esse benefício é de difícil mensuração, mas é verdadeiro. Toda essa contextualização é para dizer que é urgente que cada TC brasileiro adote uma política e um plano de comunicação institucional com o objetivo de divulgar suas ações (auditorias, julgamentos...), por meio de TVs, rádios, jornais, revistas e redes sociais. A Atricon, especialmente por meio de sua Rede de Comunicação, apoiará os Tribunais de Contas neste desafio e trabalhará para instituição de um plano nacional de comunicação. A sociedade precisa nos enxergar como instituições a serviço da república, da democracia e dela própria.

**Alguns TCs ainda não conferem aos seus Membros-Substitutos (Ministro e Conselheiros-Substitutos) e aos membros do Ministério Público Especial, junto aos TCs, as devidas prerrogativas e condições administrativas para o cumprimento de suas competências constitucionais. O que a Atricon está fazendo para corrigir essas distorções?**

**Valdecir Pascoal** – É objetivo estratégico da Atricon o fortalecimento dos papéis dos Auditores (Ministros e Conselheiros Substitutos) e dos Procuradores de Contas. Representam dois importantes avanços para o sistema controle externo. A Atricon, também não é de hoje, defende a máxima efetividade do modelo constitucional de composição, com a presença de representantes dessas duas carreiras. Estamos abertos para discutir possíveis aperfeiçoamentos constitucionais – como são provas algumas discussões já postas no IV Encontro –, e não mediremos esforços para sensibilizar todos os Tribunais de Contas para a urgente necessidade de conferir-lhes a necessária estrutura administrativa, fundamento basilar para efetivo exercício de suas prerrogativas, notadamente, a independência funcional.



## Revista Técnica em busca do debate científico sobre controle externo

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) retoma a publicação de sua Revista Técnica, lançada, pela primeira vez, em 1885. Sua finalidade é divulgar decisões em consultas, estudos científicos a respeito do controle externo, atividades nas áreas de: Direito Financeiro, Administrativo, Constitucional, Previdenciário, Tributário, Administração Financeira e orçamentária, Contabilidade Pública, Ciências Econômicas, Ciências Atuariais, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Licitações e Contratos Administrativos, controle social e Políticas Públicas.

De periodicidade semestral, constitui, por excelência, veículo de informação cuja função é divulgar atos, pareceres e decisões do Tribunal, contribuindo com o público interno no desempenho de suas atividades e orientando os jurisdicionados quanto à aplicação correta das verbas públicas, bem como publicar doutrinas jurídicas para fomentar o debate acadêmico-doutrinário. Os trabalhos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Foi publicado no Diário Oficial Eletrônico do dia 08/05, a Portaria nº 054/2014 que estabelece as normas para o envio de artigos científicos destinados à publicação da Revista Técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso. No dia 14/05 foi publicado no DOE a Portaria 048/2014 que normatiza o Conselho Editorial da Revista Técnica do TCE-MT e que tem como membros o conselheiro Ronaldo Ribeiro de Oliveira – Presidente; Gustavo Coelho Deschamps; José Roberto Amador e Bruno Anselmo Bandeira.

Foram convidados técnicos, conselheiros, pesquisadores, professores da EMAM, bem como os demais membros do Poder Judiciário mato-grossense, a contribuir com artigos técnicos para o periódico. Os artigos são enviados para apreciação do Conselho Editorial do Tribunal de Contas de Mato Grosso e devem ser encaminhados para o *e-mail*: [revistatecnica@tce.mt.gov.br](mailto:revistatecnica@tce.mt.gov.br). Os detalhes para envio do material estão na portaria, em anexo.

**Portaria nº 048/2014\*****Designa membros e servidores para compor o Conselho Editorial da Revista Técnica do TCE-MT.**

**O Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, no uso das atribuições que lhe são conferidas em lei e de acordo com o disposto no artigo 21, inciso XXI da Resolução n. 14/2007 – Regimento Interno,

**Considerando** a Resolução Normativa nº 10/2014, que cria e normatiza o Conselho Editorial da Revista Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso;

**Considerando** o art. 2º da referida Resolução, o qual dispõe que compõem o Conselho Editorial da Revista Técnica do TCE-MT: o conselheiro substituto junto à Presidência, um Procurador de Contas, um representante da Secretaria de Comunicação Social e o Secretário-chefe da Consultoria Técnica;

**RESOLVE**

Designar os membros e servidores abaixo, para compor o Conselho Editorial da Revista Técnica do TCE-MT:

- **I** – Ronaldo Ribeiro de Oliveira – Presidente;
- **II** – Gustavo Coelho Deschamps – Membro;
- **III** – José Roberto Amador – Membro;
- **IV** – Bruno Anselmo Bandeira.

Registre-se, Publique-se e Cumpra-se.

Gabinete da Presidência do Tribunal de Contas, em Cuiabá, 05 de maio de 2014.

**Waldir Júlio Teis**

*Conselheiro Presidente*

**Portaria 054/2014\*\*****Normatiza as regras relativas à seleção e aprovação dos artigos científicos a serem publicados na Revista Técnica deste Tribunal.**

**O Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, no uso de suas atribuições legais e regimentais;

**Considerando** a Resolução Normativa nº 10/2014, que cria e normatiza o Conselho Editorial da Revista Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso;

**Considerando** o art. 5º, § 2º da Resolução Normativa nº 10/2014, que dispõe sobre a necessidade de normatizar as regras relativas à seleção e aprovação dos artigos científicos pelo Conselho Editorial da Revista Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso;

**Considerando** o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – Gestão 2014-2015, que em seu Objetivo 2, Meta 2.1 e iniciativa 2.1.5, prevê a elaboração e divulgação da Revista Técnica do TCE-MT;

**RESOLVE:**

**Art. 1º** Os artigos científicos que serão publicados na Revista Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso deverão observar as regras definidas nesta Portaria e na Resolução Normativa nº 10/2014.

**Art. 2º** Os artigos devem abordar áreas de conhecimento ligadas às atividades do TCE-MT, tais

\* Publicada no Diário Oficial de Contas do TCE-MT de 13/05/14.

\*\* Publicada no Diário Oficial de Contas do TCE-MT de 08/05/14.

como controle externo, direito financeiro, administrativo, constitucional, previdenciário, tributário, administração financeira e orçamentária, contabilidade pública, ciências econômicas, ciências atuariais, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

**Art 3º** Os artigos científicos devem, preferencialmente, ser inéditos para a Revista Técnica do TCE-MT e estar acompanhados de declaração de autenticidade e autorização de publicação, conforme Anexo I.

**Art. 4º** O(s) autor(es) deverá(ão) enviar cópias, em extensão de texto (.doc/.odt), para o *e-mail* [revistatecnica@tce.mt.gov.br](mailto:revistatecnica@tce.mt.gov.br) com o assunto “Artigo para a Revista Técnica do TCE-MT”, devendo o trabalho obedecer aos padrões definidos abaixo.

**§1º.** O título deve estar escrito sem negrito, centralizado e em caixa-baixa.

**§2º.** O resumo deve conter no máximo 250 palavras, devendo ser evitadas abreviaturas. Ao final de cada resumo devem constar de 03 a 06 descritores ou palavras-chaves para indexação.

**§3º.** O texto, contendo introdução, desenvolvimento e conclusão, deve se adequar às exigências de um trabalho científico, nos termos das normas da ABNT.

**§4º.** A formatação deve respeitar os seguintes critérios:

**I** – Fonte em Times New Roman para todo o artigo, respeitando o tamanho de corpo da seguinte forma:

- a. Resumo – corpo 10;
- b. Texto – corpo 12;
- c. Citação longa – corpo 10;
- d. Nota de rodapé – corpo 10;
- e. Títulos: Título do artigo – corpo 16, caixa baixa, sem negrito; Títulos das partes do artigo – corpo 12, caixa baixa, negrito; Subtítulos – corpo 12, caixa baixa, negrito; e Sub-subtítulos – corpo 12, caixa baixa, normal.
- f. As referências devem ter corpo 12 e o destaque dos títulos das obras em negrito;

**II** – As margens deve obedecer as seguintes medidas: esquerda – 3,0 cm; direita – 2,0 cm; superior – 3,0 cm; inferior – 2,0 cm.

**§5º.** Os artigos deverão ter no máximo 20, e, no mínimo, 5 páginas, com espaçamento entrelinhas de 1,5.

**§6º.** As citações e referências devem seguir

as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) – NBR 10520/2002 e NBR 6023/2002 –. Disponíveis em: <http://www.ifcs.ufrj.br/~aproximacao/-anbntnabr10520.pdf> e <http://www.habitus.ifcs.ufrj.br/pdf/abntnabr6023.pdf>, respectivamente.

**§7º.** As citações deverão ser cuidadosamente conferidas pelos autores e suas fontes deverão constar no próprio corpo do texto.

**§8º.** As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e organizadas por temas e/ou natureza, conforme os exemplos abaixo:

- a. Livros;
- b. Monografias;
- c. Artigo ou matéria de revista, boletim etc;
- d. Trabalho apresentado em evento;
- e. Teses e dissertações;
- f. Legislação;
- g. Jurisprudência;
- h. Sites e/ou Blogs.

**§9º.** Só deverão estar em itálico palavras, frases e expressões de língua estrangeira e citações de depoimento de áudio.

**§10º.** Cada autor receberá, sem nenhum ônus, três exemplares do número da revista em que foi publicado o seu trabalho.

**§11º.** Os artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores, não significando necessariamente a opinião do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Publique-se. Registre-se. Cumpra-se.

Gabinete da Presidência do Tribunal de Contas, Cuiabá-MT, 8 de maio de 2014.

**Conselheiro Waldir Júlio Teis**

*Presidente*

# Comissão de Uniformização de Jurisprudência do TCE-MT apresenta atividades

A Comissão de Uniformização de Jurisprudência do TCE-MT foi criada em 2012 (Portaria nº 028/2012) e tem como objetivo colaborar efetivamente no desempenho das atribuições do TCE. É composta por quatro membros efetivos e dois suplentes, todos designados pelo presidente do Tribunal, no início de seu mandato. São atribuições da comissão de Uniformização de Jurisprudência: atualizar e publicar a Súmula da Jurisprudência do

Tribunal; superintender os serviços de sistematização e divulgação da jurisprudência predominante, sugerindo medidas que facilitem a pesquisa de julgados ou processos; propor ao presidente do Tribunal que a jurisprudência do TCE seja compendiada em súmula quando verificar que o plenário e as Câmaras de Julgamento não divergem em suas decisões sobre determinada matéria; elaborar e aprovar as normas de funcionamento da comissão.

## Principais atividades desenvolvidas no exercício de 2014:

1. Conclusão dos estudos técnicos sobre o tema “contratação temporária”, que resultaram na elaboração da cartilha “Contratação por Tempo Determinado”, devidamente aprovada pelo Tribunal Pleno, em 10/12/2013, conforme Resolução Normativa nº 41/2013. Salienta-se que a cartilha atualmente conta com ampla divulgação como a primeira publicação técnica deste Tribunal;
2. Sugestão para a edição de cinco súmulas pelo Tribunal Pleno do TCE-MT, que foram devidamente aprovadas e representaram as primeiras na história do TCE-MT;
3. Subsídios para a edição da revisão de cinco prejudgados do Tribunal Pleno, que se mostraram necessárias diante das mudanças ocorridas ao longo do tempo sobre os temas respectivos, as quais foram todas devidamente aprovadas pelo Tribunal Pleno;
4. Conclusão do estudo feito pela Comissão referente ao tema “Deficit Orçamentário”, dada a controvérsia então observada sobre o assunto em diversos julgamentos deste TCE-MT, o que levou à aprovação das novas diretrizes para apuração do resultado da execução orçamentária nas contas de governo dos fiscalizados, conforme dispõe a Resolução Normativa nº 43/2013, aprovada pelo Tribunal Pleno, em 10/12/2013;
5. Participação de dois membros da Comissão no 2º Encontro de Jurisprudência dos Tribunais de Contas, realizado pelo TCE-PR, em agosto de 2013, que resultou no aprimoramento das discussões acerca do conhecimento e da troca de experiências sobre o tema em todos os Tribunais de Contas.

“ *Entre as atividades foram elaboradas novas diretrizes para apuração do resultado da execução orçamentária nas contas de governo dos fiscalizados, conforme dispõe a Resolução Normativa nº 43/2013.* ”





Inteiro Teor  
*Resoluções  
de Consultas*

# Contratações somente com disponibilidade orçamentária



Cons. Antonio Joaquim

*“As licitações realizadas para atender ao sistema de registro de preços não obrigam a contratação imediata”*

Os órgãos públicos não são obrigados a contratar, imediatamente, vencedor de procedimento licitatório se não houver disponibilidade orçamentária. É por esta razão que a Lei de Licitações (nº 8666/93) determina que a previsão orçamentária deva ocorrer apenas no momento da contratação e não na abertura da licitação. O entendimento legal é do Tribunal de Contas de Mato Grosso em resposta à consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Apiacás e relatada pelo conselheiro Antonio Joaquim.

O fiscalizado buscava esclarecer questionamentos sobre a disponibilidade de saldo para a realização de licitação na modalidade de registro de preços, especificamente, a pergunta era: se há obrigatoriedade de que haja saldo disponível para licitar nessa modalidade?

Foi evidenciado pelo relatório técnico, acolhido pelo relator e pelo Pleno, que a necessidade da indicação de disponibilidade orçamentária existe somente no momento da efetiva contratação. As licitações realizadas para atender ao sistema de registro de preços não obrigam a contratação imediata.

## Resolução de Consulta nº 09/2012

**Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 9.305-0/2012.**

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 nº 2.016/2012 do Ministério Público de Contas, em responder ao consulente que:

**EMENTA:** As licitações realizadas para atender ao Sistema de Registro de Preços não obrigam a contratação imediata do licitante vencedor do certame, nos termos do § 4º, do artigo 15 da Lei nº 8.666/93, razão pela qual a indicação da disponibilidade orçamentária deve ser obrigatória apenas no momento da efetiva contratação e não quando da abertura da licitação. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br).

Nos termos do artigo 107, § 2º da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), o voto do Conselheiro Relator Antonio Joaquim foi lido pelo Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros Waldir Júlio Teis e Domingos Neto. Participaram, ainda, do julgamento a Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen, em substituição ao Conselheiro Valter Albano, o Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima (que está exercendo sua função em substituição legal ao Conselheiro Humberto Bosaipo), e o Conselheiro Substituto Ronaldo Ribeiro, em substituição ao Conselheiro Sérgio Ricardo, conforme artigo 104, inciso I, alínea “b”, da Resolução nº 14/2007.

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

**Publique-se.**

**Parecer da Consultoria Técnica nº 33/2012**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Sebastião Silva Trindade, Prefeito Municipal de Apiaçás-MT, subscrivendo ofício assinado pela Sra. Ivone Hoissa Teixeira, Controladora Municipal, às fls. 02 e 03 -TC, indagando sobre Sistema de Registro de Preços, nos seguintes termos:

Vimos pelo presente solicitar deste Egrégio Tribunal de Contas, consulta a cerca do entendimento legal para a aplicabilidade da Modalidade de Licitação Registro de Preço, no que se refere à disponibilidade de saldo para a dotação orçamentária. Per-  
guntamos se há obrigatoriedade de que haja saldo disponível para licitar nessa modalidade? No caso de aquisição de peças, pode ser feito um registro de preço que contemple todas as peças que possam ser utilizadas neste período, por todos os veículos mesmo que ultrapasse o valor disponível na dotação pela Secretaria que solicitou? Sabendo que para a compra somente utilizará o valor disponível [...] (grifos do original)

Não foram juntados documentos complementares aos autos.

**É o relatório.****1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE**

Os pressupostos de admissibilidade da presente consulta, exigidos pelo art. 232, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT), foram preenchidos em sua totalidade, pois a consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal.

Passa-se à análise, em tese, da consulta formulada.

**2. DO MÉRITO**

Observa-se que o consulente aduz duas indagações que se subsumem, em essência, ao seguinte questionamento: há a necessidade ou não da indicação de disponibilidade orçamentária, ainda na

fase editalícia de licitação, para a aquisição de bens ou serviços que serão objeto do Sistema de Registro de Preços?

Nesse sentido, é importante ressaltar que este Tribunal de Contas ainda não possui prejudgados que contemplem o questionamento formulado.

Preliminarmente, é preciso esclarecer que o Sistema de Registro de Preços não se confunde com as modalidades licitatórias. Estas foram dispostas no artigo 22 da Lei nº 8.666/93, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Com o advento da Lei nº 10.520/2002 foi introduzida no ordenamento jurídico nacional nova modalidade licitatória denominada pregão.

Nessa senda, é oportuno evidenciar que, pela interpretação conjunta do art. 15, §3º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, com o art. 11, da Lei nº 10.520/2002, as licitações para registro de preços devem obrigatoriamente adotar as modalidades concorrência ou pregão.

O Sistema de Registro de Preços está originalmente previsto no artigo 15 da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

**Art. 15.** As compras, sempre que possível, deverão:  
[...]

**II-** ser processadas através de sistema de registro de preços;

[...]

**§ 3º** O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

[...]

**§ 4º** A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições. (grifo nosso)

O § 3º, do artigo 15, da Lei nº 8.666/93, anteriormente citado, remete a regulamentação do Sistema de Registro de Preços, por meio de Decreto. No âmbito federal, o Sistema de Registro de Preços foi regulamentado pelo Decreto nº 3.931/2001 e no Estado de Mato Grosso coube ao Decreto nº 7.217/2006, a regulamentação das aquisições por meio do Sistema de Registro de Preços.

Na esfera federal, o Sistema de Registro de Preços foi definido pelo artigo 1º, parágrafo único, inciso I, do Decreto Federal nº 3.931 de 2001, nos seguintes termos:

Sistema de Registro de Preços (SRP) conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. (grifo nosso)

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>1</sup>, conceituou o Sistema de Registro de Preços da seguinte forma:

Um procedimento especial de licitação, que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração. (grifo nosso)

Dos conceitos anteriormente expostos, verifica-se que o grande diferencial do Sistema de Registro de Preços é a desobrigação da contratação imediata do licitante vencedor, por parte da Administração Pública, nos termos do disposto no § 4º, do artigo 15, da Lei nº 8.666/93.

Exatamente por não ter a obrigatoriedade de contratar imediatamente com o licitante detentor do registro de preços é que a doutrina especializada entende pela desnecessidade de prévia dotação orçamentária. Para os estudiosos do Sistema de Registro de Preços, a Administração Pública pode registrar os preços e aguardar a disponibilidade dos recursos orçamentários e financeiros, que seriam necessários apenas quando a Administração buscar a efetiva contratação.

Essa é a opinião, dentre outros, de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>2</sup>, a seguir transcrita:

Com a adoção do Sistema de Registro de Preços, a Administração deixa a proposta mais vantajosa previamente selecionada, ficando no aguardo da aprovação dos recursos orçamentários e financeiros. Não há necessidade de que o órgão tenha prévia dotação orçamentária porque o Sistema de Registro de Preços, ao contrário da licitação convencional, não obriga a Administração Pública face à expressa disposição legal nesse sentido. (grifo nosso)

<sup>1</sup> Sistema de Registro de Preços e Pregão, Belo Horizonte: Fórum, 2003, pág. 27.

<sup>2</sup> Sistema de Registro de Preços e Pregão, Belo Horizonte: Fórum, 2003, pág. 88.

Nessa mesma linha é o entendimento de Marçal Justen Filho<sup>3</sup>, que assim dispôs:

No sistema de registro de preços, a Administração efetiva a licitação e, após registrados os preços, aguarda a liberação de recursos. Tão logo isso ocorre, as contratações podem fazer-se imediatamente. Assim, os recursos orçamentários não permanecem sem utilização.

Cumprе salientar, todavia, que o assunto não é pacífico no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), tendo manifestação favorável à desnecessidade de indicação da dotação orçamentária, como também pela necessidade de indicação dos recursos orçamentários disponíveis, conforme decisões a seguir transcritas:

#### **Acórdão TCU nº 1.279/2008 – Plenário**

[...] o registro de preços não é uma modalidade de licitação, e sim, um mecanismo que a Administração dispõe para formar um banco de preços de fornecedores, cujo procedimento de coleta ocorre por concorrência ou pregão. Em razão de ser um mecanismo de obtenção de preços junto aos fornecedores para um período estabelecido, sem um compromisso efetivo de aquisição, entendemos ser desnecessário, por ocasião do edital, o estabelecimento de dotação orçamentária. Todavia, por ocasião de uma futura contratação, torna-se imprescindível a dotação orçamentária para custeio da despesa correspondente, na forma do art. 11 do Decreto nº 3931/2001. Assim, acolhemos a justificativa [...] (grifo nosso)

#### **Acórdão TCU nº 714/2010 – Plenário**

Quanto à tese de que o sistema de registro de preços dispensa a previsão da disponibilidade orçamentária, tem-se que o art. 14 da Lei nº 8.666/93 é claro ao estabelecer que nenhuma compra será feita sem a indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, de modo que sua previsão no edital deve ser inafastável. Desse modo, a interpretação lançada pela CGL/MJ não justifica a ausência da dotação orçamentária no edital do pregão em análise.

Não obstante o TCU não ter uma posição pacífica sobre o tema, a Controladoria Geral da União-CGU publicou cartilha sobre o Sistema de

<sup>3</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo: Dialética, 2010, pág.193.

Registro de Preços, visando a orientação dos gestores federais, estaduais e municipais, na melhoria do planejamento e controle das aquisições públicas.

Essa cartilha, ao dispor sobre o Sistema de Registro de Preços, disponível em [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br), acessado em 01/06/2012, em sua página 10 assim dispõe:

- É formalizado apenas uma espécie de termo de compromisso para contratação futura por meio da Ata de Registro de Preços;
- A contratação ocorre quando surgir a necessidade da aquisição dos bens e serviços para consumo;
- A legislação não obriga a aquisição da totalidade dos bens/serviços estimados na licitação;
- O orçamento é apenas disponibilizado quando da efetiva contratação. Ou seja, a gestão orçamentária e financeira torna-se mais eficiente; (grifo nosso)

Corroborando os entendimentos doutrinários e orientativos (cartilha CGU) descritos anteriormente, citam-se as seguintes manifestações de Tribunais de Contas pátrios:

#### **Decisão nº 3.918/2007 – TCDF**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu:

[...]

- b)** a licitação pelo Sistema de Registro de Preços prescinde de dotação orçamentária prévia e, portanto, poderá ser utilizada como alternativa para aquisição de bens, uma vez que essa dotação somente se faz necessária no momento da efetivação das compras; V. determinar ao DER-DF que informe ao Tribunal, em trinta dias, as providências adotadas em relação ao Pregão Presencial nº 42/2007; [...]

#### **Instrução Normativa TCE-TO nº 02/2008**

[...]

**Art. 4º.** Os editais encaminhados na forma do artigo 1º desta Instrução Normativa, deverão ser acompanhados da seguinte documentação que lhes diga respeito, em especial:

[...]

- X** – nota de disponibilidade orçamentária, exceto nos casos de registro de preço;

Dessa forma, entende-se por acertada as manifestações dos Tribunais de Contas mencionados, no sentido de corroborar os entendimentos doutrinários, jurisprudenciais e orientativos (cartilha CGU) trazidos neste parecer, no intuito de

reconhecer a desobrigação de indicação prévia de disponibilidade orçamentária, ainda na fase editalícia da licitação, para aqueles certames que se destinarem ao Sistema de Registro de Preços, tendo em vista que neste sistema a aludida disponibilidade somente deve ser exigida quando da efetiva contratação do fornecedor vencedor da seleção.

Cabe também evidenciar que para a doutrina especializada o Sistema de Registro de Preços veio dinamizar as aquisições públicas, desburocratizando o processo, que em muito se aproxima da forma de contratação praticada pelo setor privado, trazendo, ainda, enormes vantagens à Administração Pública, entre elas a diminuição do número de licitações, a rapidez nas aquisições, redução do volume de estoques e a redução dos custos da licitação.

Assim, considerando a expressa previsão legal disposta no § 4º do artigo 15 da Lei nº 8.666/93, que desobriga a Administração Pública de contratar imediatamente ao deslinde licitatório os bens ou serviços adquiridos para Registro de Preços, conclui-se que assiste razão à doutrina e jurisprudência citadas, no tocante à desnecessidade de prévia dotação orçamentária para deflagrar o procedimento licitatório destinado registro de preços.

### **3. CONCLUSÃO**

Pelo exposto e considerando que:

- a)** o Sistema de Registro de Preços veio dinamizar as aquisições públicas, tendo como norte a aproximação das contratações públicas às realizadas pelo setor privado;
- b)** a adoção do Sistema de Registro de Preços tem como finalidade o registro de preços obtidos em processos licitatórios para futura e eventual contratação do fornecedor vencedor do certame;
- c)** pela própria natureza jurídica do instituto que não obriga a contratação imediata dos bens ou serviços cujos preços foram registrados, conforme preceitua o § 4º do artigo 15 da Lei nº 8.666/93, a disponibilização da dotação orçamentária é desnecessária quando da publicação do edital, somente se tornando obrigatória no momento da efetiva contratação.

Considerando, ainda, que não existe prejudicado neste Tribunal sobre o assunto, ao julgar o presente processo e concordando este Egrégio Tri-

bunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

**Resolução de Consulta nº \_\_/2012. Licitação. Registro de Preços. Inexistência da obrigação de contratação imediata. Necessidade da indicação de disponibilidade orçamentária somente no momento da efetiva contratação.**

As licitações realizadas para atender ao Sistema de Registro de Preços não obrigam a contratação imediata do licitante vencedor do certame, nos termos do § 4º, do art. 15 da Lei nº 8.666/93, razão pela qual a indicação da disponibilidade orçamentária

deve ser obrigatória apenas no momento da efetiva contratação e não quando da abertura da licitação.

Cuiabá-MT, 5 de junho de 2012.

**Helder Augusto Daltro**

*Técnico de Controle Público Externo*

**Edicarlos Lima Silva**

*Consultor Adjunto à Consultoria Técnica*

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

### **Parecer do Ministério Público de Contas nº 2.016/12.**

[...]

#### **3. CONCLUSÃO**

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

- a) pelo conhecimento da presente consulta, devido à presença de seus pressupostos de admissibilidade, nos moldes do art. 232 e seguintes do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução nº 14/07) e artigos 48 a 50, da Lei Orgânica do TCE-MT (LC nº 269/2007);
- b) pela aprovação da presente Resolução de Consulta pelo Egrégio Tribunal Pleno, conforme regra o art. 81, IV, do Regimento In-

terno do TCE-MT (Resolução nº 14/07);  
c) pelo envio da Resolução de Consulta à autoridade consultente, após a deliberação do Egrégio Tribunal Pleno.

**É o parecer.**

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 15 de junho de 2012

**Gustavo Coelho Deschamps**

*Procurador de Contas*

### **Razões do Voto**

Egrégio Plenário,

Com base nos artigos 48 da Lei Complementar nº 269/2007 e 232 do Regimento Interno, destaca-se que os requisitos de admissibilidade da consulta foram preenchidos em sua plenitude.

Feita essa observação, passo a analisar o mérito da questão, o qual se consubstancia na necessida-

de ou não de disponibilidade orçamentária prévia, ainda na fase editalícia, para aquisição de bens ou serviços que serão objeto do Sistema de Registro de Preços.

Primeiramente, cabe ressaltar que o Sistema de Registro de Preços consiste em um conjunto de procedimentos adotados pela Administração para registro formal de preços relativos à prestação de

serviços e aquisição de bens para contratações futuras. Além disso, o sistema visa a não só reduzir custos operacionais como também otimizar os processos de contratação de bens e serviços.

É imperioso anotar que o artigo 15, §4º, da Lei nº 8.666/93 dispõe que a Administração não está obrigada a contratar o bem ou serviço registrado. Isto é, caso haja necessidade do objeto, aí sim o órgão ou entidade tomará as medidas necessárias para formalizar a requisição.

Dessa forma, conclui-se que se não há sequer obrigatoriedade em realizar a contratação, não é razoável exigir do administrador a disponibilização prévia dos recursos orçamentários. Ressalta-se que a dotação orçamentária é dispensada neste momento, todavia é requisito de validade da formalização da contratação, consoante estabelece o art. 14 da Lei nº 8.666/93.

A fim de demonstrar a consistência do posicionamento acima exarado, vale dizer que, conforme exteriorizado pela Consultoria Técnica, doutrinadores de renome (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Marçal Justen Filho) já se manifestaram expressamente nesse sentido. A Controladoria-Geral da União publicou, inclusive, cartilha sobre o Sistema de Registro de Preços e ao discorrer sobre o objeto da dúvida suscitada nestes autos expôs claramente que:

O Orçamento é apenas disponibilizado quando da efetiva contratação. Ou seja, a gestão orçamentária e financeira torna-se mais eficiente<sup>1</sup>. (grifo nosso)

No que diz respeito à suposta divergência de entendimento no Tribunal de Contas da União, assinalo que, realizando uma pesquisa minuciosa, percebi que o Acórdão nº 714/2010 mencionado como se fosse do TCU, na verdade, refere-se ao Processo REP12/00012680 do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Feita essa observação, vale acrescer que o TCU não diverge do que está sendo defendido aqui. Pelo contrário: o TCU consolidou, desde 2010, por meio do manual de orientações e jurisprudências, o entendimento de que a licitação para o Sistema de Registro de Preços pode ser realizada independentemente de dotação orçamentária, pois não há obrigatoriedade e dever de contratar<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br).

<sup>2</sup> Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União.4. ed. Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

Diante do exposto, acolho o Parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO** pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, com fundamento no artigo 236, parágrafo único da Resolução nº 14/2007 desta Casa, no sentido de responder ao consulente de acordo com o verbete formulado pela Consultoria Técnica, a saber:

**Resolução de Consulta \_\_/2012. Licitação. Registro de Preços. Inexistência da obrigação de contratação imediata. Necessidade da indicação de disponibilidade orçamentária somente no momento da efetiva contratação.**

As licitações realizadas para atender ao Sistema de Registro de Preços não obrigam a contratação imediata do licitante vencedor do certame, nos termos do § 4º, do art. 15 da Lei nº 8.666/93, razão pela qual a indicação da disponibilidade orçamentária deve ser obrigatória apenas no momento da efetiva contratação e não quando da abertura da licitação.

**É o voto.**

Gabinete de Conselheiro, 27 de junho de 2012.

**Antonio Joaquim**

*Conselheiro Relator*

# Pagamento de diárias cuja despesa não se processou à época devida



Cons. José Carlos Novelli

*“A possibilidade de ressarcimento, a posteriore de despesas com diárias, é importante que a autoridade competente faça cumprir os prazos estabelecidos na legislação própria para a concessão de diárias.”*

A concessão de diárias a agente público deve estar prevista em lei e em regulamento próprio, podendo a regulamentação ser formalizada por ato normativo de cada Poder. O regulamento deve prever os requisitos e concessão, as hipóteses de utilização e a forma de prestação de contas, observados, neste último caso, as disposições do Acórdão nº 1.783/2003, do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Seu objetivo principal é o ressarcimento de despesas de alimentação, estadia e locomoção incorridas por agentes públicos para deslocarem a outro município para exercer as atribuições inerentes ao cargo ocupado, não sendo permitida a utilização de diárias quando essas despesas já forem indenizadas por outros institutos, tais como: ajuda de custos, auxílio transporte, auxílio alimentação, verbas indenizatórias, dentre outras.

O entendimento é do Pleno do TCE-MT ao julgar consulta relatada pelo conselheiro José Carlos Novelli e formulada pelo desembargador Orlando de Almeida Perri, presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, com intuito de obter parecer do TCE-MT sobre a possibilidade ou não de se realizar pagamentos de diárias, cuja respectiva despesa não se processou à época devida.

## Resolução de Consulta nº 01/2014

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 28.730-0/2013.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 9.677/2013 do Ministério Público de Contas, **responder** ao consulente que:

**EMENTA:** 1) A concessão de diárias a agente público deve estar prevista em lei e em regulamento próprio, podendo a regulamentação ser formalizada por ato normativo de cada Poder. O regulamento deve prever os requisitos e concessão, as hipóteses de utilização e a forma de prestação de contas, observados, neste último caso, as disposições do Acórdão nº 1.783/2003, deste Tribunal; 2) a concessão de diárias tem como objetivo o ressarcimento de despesas de alimentação, estadia e locomoção incorridas por agentes públicos para deslocarem a outro muni-

cípio para exercer as atribuições inerentes ao cargo ocupado, não sendo permitida a utilização de diárias quando essas despesas já forem indenizadas por outros institutos, tais como: ajuda de custos, auxílio transporte, auxílio alimentação, verbas indenizatórias, dentre outras; 3) as despesas públicas, inclusive aquelas provenientes de diárias, devem ser empenhadas no exercício financeiro de sua autorização orçamentária, sendo vedada a geração de despesas sem prévio empenho, conforme prescrição do inciso II, do artigo 35 c/c o artigo 60, da Lei nº 4.320/1964; 4) o processamento das despesas com diárias deve observar o princípio do planejamento, sendo que o respectivo pagamento deve ser procedido antes do deslocamento do agente público para outra localidade; 5) excepcionalmente, é possível o ressarcimento a posteriori de diárias concedidas, porém sem o tempestivo processamento da despesa e de seu pagamento, tendo em vista que o agente público não pode suportar com recursos próprios despesas incorridas no exercício das atribuições de seu cargo, sendo necessário para tanto:

- a) a comprovação da autorização para deslocamento do agente, emanada pela autoridade competente em ato da época do fato;
  - b) justificativas para as situações que ensejaram o não processamento tempestivo da despesa e do seu pagamento;
  - c) a comprovação da correlação entre o motivo do deslocamento e as atribuições e as atividades realizadas na viagem; e,
  - d) a apresentação de regular prestação de contas, nos moldes requeridos pela legislação da época do deslocamento; e,
- 6) a hipótese de ressarcimento a posteriori, nos termos descritos no item anterior, não isenta a eventual aplicação de sanção por este Tribunal ao responsável que deixou de observar a legislação de diárias à época do deslocamento do agente público, bem como as normas de processamento da despesa pública insculpidas na Lei nº 4.320/1964, devendo possíveis

situações de urgência serem avaliadas em cada caso concreto.

**Encaminhe-se** ao Consulente cópia do inteiro teor desta decisão. O inteiro teor desta decisão está disponível no *site*: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br).

Participaram do julgamento os Conselheiros Valter Albano e Domingos Neto, e os Conselheiros Substitutos João Batista Camargo, que estava substituindo o Conselheiro Antonio Joaquim, Luiz Carlos Pereira, que estava substituindo o Conselheiro Humberto Bosaipo, e Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o Conselheiro Sérgio Ricardo.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador-Geral William de Almeida Brito Júnior.

**Publique-se.**

### Parecer da Consultoria Técnica nº 127/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Excelentíssimo Desembargador Orlando de Almeida Perri, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, por meio da qual solicita deste Tribunal parecer sobre a possibilidade ou não de se realizar pagamentos de diárias cuja respectiva despesa não se processou à época devida, nos seguintes termos:

1. Conforme preceitua o art. 4º do Provimento nº 021/86/CM, é possível o pagamento das diárias relativas à substituição/designação, mediante a apresentação do relatório dos trabalhos realizados, em caráter retroativo?
2. Se afirmativa a resposta acima, o pagamento das diárias relativas à substituição/designação requeridas em data posterior ao deslocamento, deve ser ressarcido?

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

Inicialmente, cabe ressaltar que esta Consultoria Técnica já se manifestou nos presentes autos, por meio do Parecer nº 119/2013, concluindo pelo não preenchimento do requisito de admissibilidade que exige a formulação da dúvida em tese, previsto no inciso II, do art. 232, do Regimento Interno (RI/TCE-MT), bem como apresentou prejudgado

deste Tribunal que responde a indagação proposta.

Nestes termos, a Consultoria Técnica sugeriu de plano o arquivamento do feito, conforme previsão do § 2º, do art. 232, do RI/TCE-MT.

Após, o Conselheiro Relator remeteu os autos ao Ministério Público de Contas que entendeu estarem presentes os requisitos exigidos regimentalmente, nos termos da Diligências/MPC nº 360/2013, seguindo os autos ao Conselheiro Relator que ratificou a manifestação do *Parquet* de Contas, determinando à Consultoria Técnica que se manifeste quanto ao mérito da consulta.

**É o relatório.**

#### 1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, cumpre destacar que a situação concreta da consulta decorre da exposição fática apresentada pelo interessado na peça consultiva, *litteris*:

Desta forma, se constata a existência de três situações relacionadas à solicitação de diárias relativas à substituição/designação no Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso:

- 1) Requerimento de diárias após o período de viagem;

- 2) Pedido de pagamento de diárias protocolizado anteriormente ao deslocamento, porém, extemporâneo ao prazo determinado pelo Presidente do sodalício, à época, que é 10 (dez) dias; ou seja, o que está fora do prazo fica aguardando pagamento, e o que está no prazo é deferido e encaminhado à área financeira para pagamento;
- 3) Requerimento de diárias durante o período do deslocamento. (grifo nosso)

Nesse rastro, observa-se que a mera apresentação das indagações consultivas em quesitos não é suficiente para a caracterização de uma consulta que reflita uma situação em tese. Deve-se, para tanto, levar em consideração todo o contexto em que a consulta é apresentada, sendo que nos presentes autos os fatos trazidos na peça consultiva evidenciam uma situação concreta.

Contudo, considerando que o Conselheiro Relator decidiu por conhecer a presente consulta, nos termos do Despacho nº 3.836/2013 anexo, superada está a preliminar de inadmissibilidade do feito apresentada no parecer nº 119/2013 da Consultoria Técnica.

Assim, segue a análise de mérito para a presente consulta.

## 2. DO MÉRITO

Da leitura aos quesitos apresentados pelo consulente, constata-se que, em suma, a indagação posta em consulta objetiva saber se é possível o pagamento de diárias em data posterior ao efetivo deslocamento do servidor.

Assim, o estudo técnico apresentado a seguir visará deslindar a questão acima posta.

### 2.1 Requisitos gerais para concessão de diárias

A concessão de diárias para os servidores do Estado de Mato Grosso é disciplinada pela Lei Complementar nº 04/90, conforme dispositivos abaixo transcritos:

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

I – ajuda de custo;

II – diárias.

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

Nessa mesma linha ainda, prescreve a Lei nº 4.964/85 – Código de Organização e Divisão Ju-

diciárias (Coje) –, que prevê a possibilidade do pagamento de diária para magistrados, conforme art. 218, *in verbis*:

**Art. 218.** As diárias devidas aos Desembargadores, fixadas pelo Conselho da Magistratura, não serão inferiores aos valores atribuídos pelo Poder Executivo para os Secretários de Estado.

§ 1º As diárias dos Juizes dentro do Estado serão fixadas pelo Conselho da Magistratura, tendo em vista os gastos a serem feitos pelo Magistrado, como o meio de transporte a ser utilizado, a distância a ser percorrida, o estado das rodovias, a duração do deslocamento, e outros fatores circunstanciais de cada região do Estado.

§ 2º As diárias por deslocamento fora do Estado serão fixadas pelo Conselho da Magistratura.

Nesse contexto, evidencia-se que as diárias consistem em verbas de caráter indenizatório destinadas a cobrir despesas com alimentação, estadia e locomoção, de servidor ou de agente público, que necessita se deslocar para outro local dentro do território nacional ou internacional, para desempenho das atribuições inerentes ao cargo público que ocupa.

Havendo previsão legal, como ocorre no Estado de Mato Grosso, conforme as leis citadas, poderá cada Poder regulamentar as regras de concessão e prestação de contas. Nessa linha, já decidiu o Tribunal de Contas de Minas Gerais:

#### Processo de Consulta nº 835.943/2011

CONSULTA – INDENIZAÇÃO DE DESPESAS DE VIAGENS A VEREADORES – POSSIBILIDADE – MOTIVAÇÃO DO DESLOCAMENTO – REQUISITOS – FORMALIZAÇÃO DAS DESPESAS – FORMA DE PRESTAÇÃO CONTAS – ADOÇÃO DO ENTENDIMENTO DA CONSULTA Nº 748370 – VIAGENS PARA TRATAR DE INTERESSE DE ASSOCIAÇÕES CIVIS SEM FINS LUCRATIVOS – POSSIBILIDADE DESDE QUE DELINEADO O INTERESSE PÚBLICO DE FORMA INEQUÍVOCA E TRANSPARENTE.

[...]

3) As possibilidades de formalização de despesas de viagem, nos termos da resposta à Consulta n. 748370, são: a. mediante diárias de viagem, cujo regime deve estar previsto em lei e regulamentado em ato normativo próprio do respectivo poder, com a realização de empenho prévio ordinário. Nesse caso, a prestação de contas poderá ser feita de forma simplificada, por meio de relatório ou da apresentação de alguns comprovantes específicos relativos às ati-

vidades exercidas na viagem, de acordo com as exigências da regulamentação específica; **b.** mediante regime de adiantamento, desde que tal hipótese esteja prevista expressamente em lei do ente, conforme exigência do art. 68 da Lei Federal nº 4.320/64, com a realização de empenho prévio por estimativa; **c.** mediante reembolso, quando não houver regulamentação de diárias de viagem e nem de regime de adiantamento, hipótese em que deve ser realizado empenho prévio por estimativa. (grifo nosso)

Todavia, os atos regulamentares devem conter requisitos mínimos que garantam a legalidade e a legitimidade para concessão, a utilização e a forma de prestação de contas das diárias. Nesse sentido, existe prejuízo deste Tribunal de Contas que estabelece requisitos mínimos indispensáveis à prestação de contas de diárias, *verbis*:

**Acórdão nº 1.783/2003 (DOE 04/12/2003). Despesa. Diária. Observância de critérios para estabelecimento do valor. Formalização da prestação de contas.**

O valor das diárias deverá ser compatível com os gastos diários com alimentação, pousada e locomoção urbana, podendo ser estipulados valores diferenciados, variáveis em função do cargo que ocupa o servidor, da localidade ou outros critérios definidos na municipalidade. Os documentos relativos à prestação de contas deverão ser exigidos no instrumento legal que regulamenta a concessão de diárias, com a finalidade, basicamente, de se comprovar o deslocamento, a quantidade de dias e sua necessidade. Devem compor a prestação de contas: relatório de viagem, bilhetes de passagem, comprovantes de participação em cursos, treinamentos, além da solicitação fundamentada, autorização pelo ordenador, notas de empenho e liquidação, comprovante de recebimento dos valores pelo servidor, bem como da sua devolução, quando for o caso. A municipalidade poderá requerer outros documentos. (grifo nosso)

Além dos requisitos regulamentares, considera-se indispensável a correlação entre o motivo do deslocamento e as atribuições desempenhadas pelo agente público beneficiário da diária, sempre com o objetivo de atender ao interesse público, bem como a autorização prévia da autoridade competente para o deslocamento do agente.

Nesse aspecto, cumpre frisar que todo e qualquer deslocamento deve ser autorizado pela autoridade competente, que é responsável por efetivar a programação, o processamento da despesa e o

pagamento dos deslocamentos realizados em estrita observância à legislação financeira, sob pena de descontrole fiscal.

A título de exemplo, observa-se que no âmbito do Poder Judiciário de Mato Grosso, a regulamentação de diárias é feita pela Instrução Normativa nº 5002/2012/DGTJ<sup>1</sup>, a qual determinou que os deslocamentos só podem ocorrer quando houver autorização do Presidente do Tribunal de Justiça e antes do deslocamento, conforme dispõe os artigos abaixo transcritos:

**Art. 3º** É de competência do presidente do Tribunal de Justiça autorizar todo deslocamento dos desembargadores, juizes, servidores do Poder Judiciário, militares, presadores de serviços e credenciados, que resultar em pagamento de diárias, sejam de 1ª ou 2ª Instâncias.

§ 1º Os pedidos de concessão de diárias em favor de servidores ou magistrados da Corregedoria-Geral da Justiça serão submetidos a apreciação do corregedor geral, que oficiará ao presidente deste Tribunal.

**Art. 4º** As solicitações de diárias para magistrados e servidores de 1ª Instância devem ser efetuadas pelo juiz diretor do Foro e protocoladas 15 (quinze) dias antes do início do deslocamento, e no tocante aos lotados no Tribunal de Justiça, deverão ser protocoladas com 05 (cinco) dias úteis de antecedência ao deslocamento. (grifo nosso)

Observa-se que estas disposições têm por objetivo o melhor controle dos deslocamentos realizados, tendo em vista que a concessão de diárias, como qualquer despesa pública, deve ser planejada para que o órgão ou Poder realize de forma mais eficiente a finalidade para a qual foi criado.

Após o retorno do deslocamento, deve o agente público prestar contas das diárias antecipadamente recebidas, bem como devolver eventual saldo de diárias não utilizadas, competindo ao gestor responsável, bem como à unidade de controle interno do órgão ou entidade, a constatação de que foram cumpridas todas as etapas, previstas em regulamento, para a regular execução da despesa oriunda da concessão de diárias.

## **2.2. Impossibilidade de acumulação das diárias com outras espécies indenizatórias**

A percepção de diárias só é possível quando não houver outra parcela destinada a compensar

<sup>1</sup> Publicado no Diário da Justiça Eletrônico – MT, Edição nº 8832

os gastos com deslocamento, sob pena de pagamento em duplicidade e enriquecimento ilícito por parte dos agentes públicos.

Acerca da proibição pelo pagamento em duplicidade de indenização para o mesmo fim, colhem-se as seguintes decisões deste Tribunal de Contas:

**Acórdãos nº 2.206/2007 (DOE 05/09/2007) e nº 1.323/2007 (DOE 13/06/2007). Despesa. Verba de natureza indenizatória. Agentes públicos. Possibilidade, desde que preenchidos os requisitos.**

A verba indenizatória possui características que devem ser observadas pela administração pública ao fazer tal concessão aos agentes públicos:

- 1) Instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e respectiva forma de prestação de contas;
- 2) É específica, decorrente de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exija dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização;
- 3) Pode ser concedida aos agentes públicos da ativa, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, aos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e demais agentes políticos que se enquadrem nas condições estabelecidas em lei, em observância ao regime jurídico aplicável à administração;
- 4) Destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração;
- 5) Não abrange outras despesas institucionais e/ou de terceiros, bem como, aquelas já indenizadas sob outra forma ou de responsabilidade pessoal do agente público, cuja contraprestação pelo serviço público redunde em remuneração ou subsídio;
- 6) Deve ser estabelecida em valor compatível e proporcional aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho da atribuição descrita em lei;
- 7) Não pode ser incorporada e nem integra a remuneração, os subsídios ou proventos para qualquer fim;
- 8) Será suprimida tão logo cessem os fatos ou acontecimentos que dão ensejo ao ressarcimento, sem que se caracterize violação à irredutibilidade salarial;
- 9) Não será computada para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal;
- 10) Submete-se aos controles interno e externo;
- 11) A prestação de contas deve ser apresentada de

acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo ser mediante a apresentação prévia de documentos comprobatórios das despesas ou, a exemplo da prestação de contas de diárias (também de natureza indenizatória), por meio da apresentação de relatórios de atividades desenvolvidas, em que se demonstre a eficácia do agente público no desempenho da atribuição definida em lei;

12) Será concedida em observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, publicidade e impessoalidade. (grifo nosso)

**Resolução de Consulta nº 29/2011 (DOE 20/04/2011). Agente Político. Despesa. Adiantamento. Possibilidade de instituição mediante legislação municipal. Vedação ao custeio de despesas com gabinete ou de despesas já ressarcidas. [Revoga parcialmente o Acórdão n.º 868/2003].**

É legal a concessão de adiantamento a agentes políticos por meio da legislação municipal, devendo-se observar os requisitos prescritos nos Acórdãos nº 2.181/2007 e nº 2.619/2006 deste Tribunal de Contas. Além disso, o regime de adiantamento não pode servir para realização de despesas com gabinete de agente político, o que é ilegal, e também não pode ser destinado ao pagamento de despesas indenizadas por meio de diárias ou outra verba indenizatória, sob pena de pagamento em duplicidade. (grifo nosso)

Nesse sentido, é importante salientar que a regulamentação para a concessão de diárias no Poder Judiciário de Mato Grosso (Instrução Normativa nº 5002/2012) determina o desconto da diária quando o beneficiário receber auxílio alimentação, impedindo a percepção de mais de uma parcela indenizatória para o mesmo fim:

**Art. 10** As diárias, incluindo a data de partida e a de chegada, destinam-se ao custeio das despesas com alimentação, hospedagem e deslocamento no Município, Estado ou País de destino, no valor de 1 (uma) diária por dia trabalhado, conforme valores expressos no Anexo I deste Normativo.

[...]

**§ 1º** O valor da diária será reduzido à metade nos seguinte casos:

[...]

**III** – quando fornecido alojamento ou outra forma de hospedagem por órgão da Administração Pública.

[...]

**§ 3º** As diárias sofrerão desconto correspondente ao auxílio-alimentação a que tiver direito o beneficiário, exceto em relação às que são pagas excepcionalmente em fins de semana e feriados. (grifo nosso)

Desse modo, a legislação regulamentadora de concessão de diárias deve apresentar dispositivos que impeçam a autorização de diárias quando as despesas já forem indenizadas por outros meios, tais como: ajudas de custos, auxílio transporte, verbas indenizatórias e etc.

Assim, cabe à autoridade concedente verificar em cada caso, antes de conceder diárias, se já existe outra espécie indenizatória concedida ao servidor que pleiteia o deslocamento, a fim de evitar a duplicidade de despesas com a mesma finalidade a ser suportada pelo erário.

### 2.3 Ressarcimento posterior ao deslocamento de agentes públicos

Adentrando especificamente na dúvida apresentada pelo consulente, qual seja, a possibilidade de percepção de diárias após a realização das viagens, deve-se destacar que, em regra, a despesa pública só pode ocorrer mediante prévio empenho, conforme estabelece o *caput* do art. 60, da Lei nº 4.320/64, segundo o qual “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.

Nesse sentido, constata-se que as despesas empenhadas pertencem ao exercício financeiro do orçamento a que competem, segundo o regime das despesas públicas previsto no art. 35, da Lei nº 4.320/64, sendo excepcionais os casos de pagamentos de despesas de exercícios anteriores, conforme dispõe o art. 37 deste mesmo diploma legal. Transcreve-se os dispositivos em comento:

**Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:**

**I** – as receitas nêle arrecadadas;

**II** – as despesas nêle legalmente empenhadas.

[...]

**Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.** (grifo nosso)

Desse modo, as despesas públicas, inclusive aquelas provenientes de diárias, devem ser empenhadas no exercício financeiro de sua autorização orçamentária, sendo vedada a contração de despesas sem prévio empenho, conforme prescrição do inciso II do artigo 35 c/c artigo 60, da Lei nº 4.320/64.

Outrossim, mesmo que não empenhadas, porém autorizadas e/ou efetivamente realizadas, as despesas públicas devem ser reconhecidas/registradas contabilmente, tendo em vista a aplicação do Princípio Contábil da Competência<sup>2</sup>.

Ademais, como regra geral, o pagamento de diárias deve ocorrer antecipadamente, tendo em vista que o servidor necessita dos recursos para o cumprimento de seu *mister* fora da localidade em que está lotado, não sendo razoável exigir-se do servidor que faça o custeio das despesas de hospedagem, alimentação e transporte com fundos próprios, para que somente depois possa ser ressarcido pela Administração.

Assim, o pagamento antecipado de diárias requer, também, o precedente processamento da despesa pública (empenhamento e liquidação), nos termos exigidos pela Lei nº 4.320/64.

Todavia, a questão posta em análise é saber se mesmo não havendo prévio empenho das despesas com a concessão de diárias, estas poderiam ser pagas a título de ressarcimento.

Nesse sentido, observa-se, excepcionalmente, que o ressarcimento extemporâneo pode ser possível, desde que o deslocamento do agente público tenha sido efetivamente autorizado pela Administração Pública, devendo comprovar e motivar o porquê do não processamento tempestivo da despesa com diárias.

Reconhecendo a natureza excepcional do pagamento posterior da diária, o Tribunal de Contas da União (TCU) o tem admitido somente quando comprovada situação de urgência, conforme precedente transcrito a seguir:

**1.5.5. Observe o art. 5º do Decreto nº 5.992, de 19/12/2006, que dispõe que as diárias deverão ser pagas antecipadamente, salvo em situações de urgência, quando devidamente caracterizadas, e em caso de afastamento por período superior a quinze dias, caso em que poderão ser pagas parceladamente<sup>3</sup>; (grifo nosso)**

**2 Resolução CFC nº 1.367/2011**

**Art. 9º** O Princípio da Competência determina que os efeitos das transações e outros eventos sejam reconhecidos nos períodos a que se referem, independentemente do recebimento ou pagamento.

**Parágrafo único.** O Princípio da Competência pressupõe a simultaneidade da confrontação de receitas e de despesas correlatas.

**Perspectivas no Setor Público**

“O Princípio da Competência aplica-se integralmente ao Setor Público.”

**3** AC-0128-02/09-2 Sessão: 03/02/09 Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti

Nessa mesma linha, cita-se o prejulgado do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

1684

1. Nada impede que o responsável pelo numerário proveniente do regime de adiantamento, conceda diárias a posteriori a que fazem jus servidores que necessitem se deslocar de sua sede a fim de prestar atendimentos emergenciais e temporários em localidades diversas.

2. Compete ao Comandante da Organização Militar providenciar o pagamento das diárias a que tiver direito o militar e, sempre que for julgado necessário, se para isso houver meios, deverá concedê-las após o regresso à Corporação, condicionando-se o pagamento à reserva dos recursos próprios no órgão competente. (grifo nosso)

O Tribunal Superior do Trabalho também já reconheceu administrativamente o direito do servidor em perceber diárias após o deslocamento, conforme decisão abaixo:

**TST – Recurso em Matéria Administrativa:  
RMA 784508-35.2001.5.13.5555**

DIÁRIA. PAGAMENTO POSTERIOR AO DESLOCAMENTO.

O pagamento de diária deve ser procedido antes do deslocamento do servidor para outra comarca, para que ele possa fazer frente às despesas. Essa diretriz existe para beneficiar o servidor; logo, não ocorrendo o pagamento antes do deslocamento, não se pode negar o direito do recebimento de tal parcela, agora para efeito de indenização. Recurso a que se dá provimento. (grifo nosso)

Desse modo, a regra é o pagamento antecipado das diárias para deslocamento do servidor ou membro de Poder, em caráter eventual e transitório, do órgão ou entidade onde presta serviço para outro ponto do território nacional ou do exterior, por necessidade do serviço, procedendo-se para tanto o prévio empenho da despesa.

Contudo, diante da existência de situações urgentes e devidamente caracterizadas no processo administrativo, é possível o pagamento posterior desta parcela indenizatória, desde que à época do deslocamento tenha havido a autorização emanada pela autoridade competente, bem como haver regular prestação de contas pelo beneficiário dos gastos realizados e das despesas suportadas com a viagem, no período em que estiver a serviço da Administração Pública, nos moldes da legislação específica.

Noutro aspecto, independentemente da ocor-

rência de situações de urgência, devidamente motivadas, defende-se, ainda, ser possível o ressarcimento de diárias a posteriori, desde que haja comprovação de autorização de deslocamento pela autoridade competente e de prestação de contas, nos termos das condições do parágrafo anterior. Contudo, nesses casos, o responsável que autorizou as diárias e deixou de processar tempestivamente a respectiva despesa pública, poderá, eventualmente, ser sancionado pelo descumprimento da legislação financeira vigente e/ou de sua própria legislação regulamentadora da concessão de diárias.

Nesse sentido, observa-se que esta possibilidade de reconhecimento extemporâneo de despesas que não passaram pelo regular processamento no momento em que ocorreram, embora, aprioristicamente, ferirem a legislação financeira, evita que a administração se enriqueça sem causa, conforme esclarece o seguinte prejulgado deste Tribunal de Contas:

**Acórdão nº 700/2003 (DOE 15/05/2003).** Contrato.

Irregularidades na formalização do contrato e ausência de empenho. Obrigatoriedade de pagamento de despesa legítima.

A Administração não poderá deixar de pagar despesas relativas a contratos de prestadores de serviços em que não haja assinatura do gestor, nem aquelas que não foram devidamente empenhadas. Uma vez comprovada a legitimidade das despesas e que as contratações atenderam ao interesse público, o credor deverá ser pago, evitando-se, assim, o enriquecimento ilícito da Administração, já que a prestação do serviço não pode ser restituída. Da mesma forma, deverão ser honrados aqueles compromissos cujas despesas não tiveram sua provisão orçamentária garantida no exercício anterior, podendo ser empenhadas em “despesas de exercícios anteriores”. (grifo nosso)

Há que ressaltar, mais uma vez, que a hipótese excepcional de ressarcimento a posteriori dos agentes públicos, havido em função do processamento intempestivo de diárias, não isenta a eventual aplicação de sanção, por esta Corte de Contas, ao responsável que deixou de observar a legislação de diárias à época do deslocamento, bem como as normas de processamento da despesa pública insculpidas na Lei nº 4.320/64, sendo que possíveis situações de urgência deverão ser consideradas na apreciação de cada caso concreto.

Nesse sentido, observa-se que o Anexo único da Resolução Normativa TCE-MT nº 17/2010, tipifica a seguinte irregularidade:

**A CLASSIFICAR:****GRAVES (B) OU MODERADAS (C)**

**J\_ 09. Despesa a classificar\_09.** Realização de despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei nº 4.320/1964).

Assim, inobstante a possibilidade do ressarcimento a posteriori de despesas com diárias, é importante que a autoridade competente faça cumprir os prazos estabelecidos na legislação própria para a concessão de diárias, bem como observe os requisitos de realização da despesa pública estabelecidos na Lei nº 4.320/64, pois, o ressarcimento não elide eventual responsabilização da autoridade pelo descumprimento da legislação, podendo ser-lhe imputadas sanções, a depender do acatamento ou não de justificativa apresentada ao Tribunal de Contas.

Por último, observa-se que estas formas excepcionais para pagamentos de diárias (despesas que não foram processadas a tempo certo), podem ser classificadas orçamentariamente como despesas de exercícios anteriores, quando pertencerem a exercícios encerrados (nos termos do artigo 37 da Lei nº 4.320/64), ou, “indenizações” quando ocorridas dentro do mesmo exercício (nos termos da Portaria SOF/STN nº 163/2001).

**3. CONCLUSÃO**

Pelo exposto e considerando-se que:

- 1) A concessão de diárias a agente público deve estar prevista em lei e em regulamento próprio, podendo a regulamentação ser formalizada por ato normativo de cada Poder. O regulamento deve prever os requisitos de concessão, as hipóteses de utilização e a forma de prestação de contas, observados, neste último caso, as disposições do Acórdão TCE-MT nº 1.783/2003.
- 2) A concessão de diárias tem como objetivo o ressarcimento de despesas de alimentação, estadia e locomoção, incorridas por agentes públicos para deslocarem a outro município, para exercer as atribuições inerentes ao cargo ocupado, não sendo permitida a utilização de diárias quando estas despesas já forem indenizadas por outros institutos, tais como: ajuda de custos, auxílio transporte, verbas indenizatórias e etc.
- 3) As despesas públicas, inclusive aquelas provenientes de diárias, devem ser empenhadas

no exercício financeiro de sua autorização orçamentária, sendo vedada a geração de despesas sem prévio empenho, conforme prescrição do inciso II, do artigo 35, c/c artigo 60, da Lei nº 4.320/64.

- 4) O processamento das despesas com diárias deve observar o princípio do planejamento, sendo que o respectivo pagamento deve ser procedido antes do deslocamento do agente público para outra localidade.
- 5) Excepcionalmente, é possível o ressarcimento a *posteriori* de diárias concedidas, porém sem o tempestivo processamento da despesa e do seu pagamento, tendo em vista que o agente público não pode suportar com recursos próprios despesas incorridas no exercício das atribuições de seu cargo, sendo necessário para tanto:
  - a) a comprovação da autorização para deslocamento do agente, emanada pela autoridade competente em ato da época do fato;
  - b) justificativas para as situações que ensejaram o não processamento tempestivo da despesa e de seu pagamento;
  - c) a comprovação da correlação entre o motivo do deslocamento e as atribuições e as atividades realizadas na viagem;
  - d) a apresentação de regular prestação de contas, nos moldes requerido pela legislação da época do deslocamento.
- 6) A hipótese de ressarcimento a posteriori, nos termos descritos no item anterior, não isenta a eventual aplicação de sanção, por esta Corte de Contas, ao responsável que deixou de observar a legislação de diárias à época do deslocamento do agente público, bem como as normas de processamento da despesa pública insculpidas na Lei nº 4.320/64.

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

**Resolução de Consulta nº /2013. Despesa. Diárias. Ressarcimento após o efetivo deslocamento do agente público. Possibilidade. Requisitos.**

- 1) A concessão de diárias a agente público deve estar prevista em lei e em regulamento próprio, podendo

a regulamentação ser formalizada por ato normativo de cada Poder. O regulamento deve prever os requisitos de concessão, as hipóteses de utilização e a forma de prestação de contas, observados, neste último caso, as disposições do Acórdão TCE-MT nº 1.783/2003.

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

3) As despesas públicas, inclusive aquelas provenientes de diárias, devem ser empenhadas no exercício financeiro de sua autorização orçamentária, sendo vedada a geração de despesas sem prévio empenho, conforme prescrição do inciso II, do artigo 35 c/c artigo 60, da Lei nº 4.320/64.

4) O processamento das despesas com diárias deve observar o princípio do planejamento, sendo que o respectivo pagamento deve ser procedido antes do deslocamento do agente público para outra localidade.

5) Excepcionalmente, é possível o ressarcimento a *posteriori* de diárias concedidas, porém sem o tempestivo processamento da despesa e de seu pagamento, tendo em vista que o agente público não pode suportar com recursos próprios despesas incorridas no exercício das atribuições de seu cargo, sendo necessário para tanto:

a) a comprovação da autorização para deslocamento do agente, emanada pela autoridade

competente em ato da época do fato;

b) justificativas para as situações que ensejaram o não processamento tempestivo da despesa e do seu pagamento;

c) a comprovação da correlação entre o motivo do deslocamento e as atribuições e as atividades realizadas na viagem;

d) a apresentação de regular prestação de contas, nos moldes requerido pela legislação da época do deslocamento.

6) A hipótese de ressarcimento a posteriori, nos termos descritos no item anterior, não isenta a eventual aplicação de sanção por esta Corte de Contas, ao responsável que deixou de observar a legislação de diárias à época do deslocamento do agente público, bem como as normas de processamento da despesa pública insculpidas na Lei nº 4.320/64, devendo possíveis situações de urgência serem avaliadas em cada caso concreto.

Cuiabá-MT, 09 de dezembro de 2013.

**Bruna Zimmer**

*Técnico de Controle Público Externo*

**Edicarlo Lima Silva**

*Consultor junto à Consultoria Técnica*

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

### Parecer do Ministério Público de Contas nº 9677/2013

[...]

#### 3. CONCLUSÃO

Por exposto e por tudo o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta**:

a) preliminarmente, pelo **conhecimento** da consulta marginada, nos termos do art. 232, do RI/TCE-MT;

b) no mérito, pela **aprovação** da presente Resolução de Consulta pelo Egrégio Tribunal Pleno, conforme regra do art. 81, IV, da Reso-

lução nº 14/07, com a ementa sugerida pela Consultoria Técnica, nos seguintes termos:

**Resolução de Consulta nº /2013. Despesa. Diárias. Ressarcimento após o efetivo deslocamento do agente público. Possibilidade.**

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

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

3) As despesas públicas, inclusive aquelas provenientes de diárias, devem ser empenhadas no exercício financeiro de sua autorização orçamentária, sendo vedada a geração de despesas sem prévio empenho, conforme prescrição do inciso II do artigo 35 c/c artigo 60, da Lei nº 4.320/64.

4) O processamento das despesas com diárias deve observar o princípio do planejamento, sendo que o respectivo pagamento deve ser procedido antes do deslocamento do agente público para outra localidade.

5) Excepcionalmente, é possível o ressarcimento *a posteriori* de diárias concedidas, porém sem o tempestivo processamento da despesa e de seu pagamento, tendo em vista que o agente público não pode suportar com recursos próprios despesas incorridas no exercício das atribuições de seu cargo, sendo necessário para tanto:

a) a comprovação da autorização para deslocamento do agente, emanada pela autoridade competente em ato da época do fato;

b) justificativas para as situações que ensejaram o não processamento tempestivo da despesa e do seu pagamento;

c) a comprovação da correlação entre o motivo do deslocamento e as atribuições e as atividades realizadas na viagem;

d) a apresentação de regular prestação de contas, nos moldes requerido pela legislação da época do deslocamento.

6) A hipótese de ressarcimento *a posteriori*, nos termos descritos no item anterior, não isenta a eventual aplicação de sanção por esta Corte de Contas, ao responsável que deixou de observar a legislação de diárias à época do deslocamento do agente público, bem como as normas de processamento da despesa pública insculpidas na Lei nº 4.320/64, devendo possíveis situações de urgência serem avaliadas em cada caso concreto.

c) pelo envio da Resolução de Consulta à autoridade consulente, após a deliberação do Egrégio Tribunal Pleno.

#### É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 16 de dezembro de 2013.

**William de Almeida Brito Júnior**

*Procurador de Contas*

### Razões do Voto

Ao concluir a sua manifestação, a Consultoria Técnica considerando que inexistente prejudicado neste Tribunal que responda integralmente o assunto versado nesta consulta, propôs a seguinte ementa, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução nº 14/2007:

#### **Resolução de Consulta nº /2013. Despesa. Diárias. Ressarcimento após o efetivo deslocamento do agente público. Possibilidade.**

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

2) A concessão de diárias tem como objetivo o res-

sarcimento de despesas de alimentação, estadia e locomoção, incorridas por agentes públicos para deslocarem a outro município, para exercer as atribuições inerentes ao cargo ocupado, não sendo permitida a utilização de diárias quando essas despesas já forem indenizadas por outros institutos, tais como: ajuda de custos, auxílio transporte, auxílio alimentação, verbas indenizatórias, dentre outras.

3) As despesas públicas, inclusive aquelas provenientes de diárias, devem ser empenhadas no exercício financeiro de sua autorização orçamentária, sendo vedada a geração de despesas sem prévio empenho, conforme prescrição do inciso II do artigo 35 c/c artigo 60, da Lei nº 4.320/64.

4) O processamento das despesas com diárias deve observar o princípio do planejamento, sendo que o respectivo pagamento deve ser procedido antes do deslocamento do agente público para outra localidade.

5) Excepcionalmente, é possível o ressarcimento a posteriori de diárias concedidas, porém sem o tempestivo processamento da despesa e de seu pagamento, tendo em vista que o agente público não pode suportar com recursos próprios despesas incorridas no exercício das atribuições de seu cargo, sendo necessário para tanto:

- a) a comprovação da autorização para deslocamento do agente, emanada pela autoridade competente em ato da época do fato;
  - b) justificativas para as situações que ensejaram o não processamento tempestivo da despesa e do seu pagamento;
  - c) a comprovação da correlação entre o motivo do deslocamento e as atribuições e as atividades realizadas na viagem;
  - d) a apresentação de regular prestação de contas, nos moldes requerido pela legislação da época do deslocamento.
- 6) A hipótese de ressarcimento a posteriori, nos termos descritos no item anterior, não isenta a eventual aplicação de sanção por esta Corte de Contas, ao responsável que deixou de observar a legislação de

diárias à época do deslocamento do agente público, bem como as normas de processamento da despesa pública insculpidas na Lei nº 4.320/64, devendo possíveis situações de urgência serem avaliadas em cada caso concreto”.

Posto isso, acolho o Parecer nº 9677/2013, do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador William de Almeida Brito Júnior e voto pela inserção do verbete na Consolidação de Entendimentos deste Tribunal.

**É o voto.**

Gabinete de Conselheiro, Cuiabá, 24 de janeiro de 2014.

**Conselheiro José Carlos Novelli**

*Relator*

# TCE-MT orienta sobre subsídios de vereadores e salários de servidores

Os subsídios dos vereadores podem ser fixados por resolução ou decreto legislativo, conforme dispuserem as normas municipais, tendo em vista que a Constituição Federal determina que os subsídios dos vereadores serão fixados pelas respectivas câmaras municipais (artigo 29, inciso VI) e deverão ser fixados em cada legislatura para a seguinte. Quando isso não ocorrer, é válido o ato normativo que fixou os subsídios para a legislatura anterior.

O entendimento sobre o assunto partiu do reexame de tese do Tribunal de Contas de Mato Grosso, realizado pelo Pleno, em acordo com a consultoria técnica e o Ministério Público de Contas. O artigo 237 da Resolução nº 14/2007 que institui o Regimento Interno do TCE-MT autoriza o presidente do Tribunal a requisitar o reexame de teses prejudgadas. Nesse caso, foram reexaminadas as teses prejudgadas por meio dos Acórdãos nº 328/2005, nº 871/2005 e nº 2.108/2005. O processo de reexame foi relatado pelo conselheiro Valter Albano da Silva.

Outra conclusão do Pleno é com relação a reexame de tese a respeito da possibilidade e legalidade da câmara, por meio de ato próprio, extinguir e criar cargos, aumentar vencimentos e modificar o Plano de Cargos e Salários (PCCS) da Casa Legislativa. Assim, o Poder Legislativo pode dispor, por resolução ou decreto legislativo, sobre sua organização, funcionamento, polícia, transformação, criação ou extinção dos cargos, empregos e funções, com base no princípio constitucional da autonomia dos Poderes (art. 2º e 51 da CF/88); e é obrigatória lei em sentido estrito de iniciativa da câmara municipal, para a fixação ou alteração da remuneração de seus servidores nos termos do art. 37, X, da CF/88.

*“O subsídio dos vereadores deverá ser fixado através de decreto legislativo ou resolução, conforme disposto na Lei Orgânica do município em uma legislatura para vigorar na seguinte.”*



Cons. Valter Albano

## Resolução de Consulta nº 20/2012

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 15.674-4/2012.

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 nº 3.697/2012, do Ministério Público de Contas,

em revogar o Acórdão nº 328/2005, e responder ao consulente que:

**EMENTA:** 1) os subsídios dos vereadores podem ser fixados por Resolução ou Decreto Legislativo, conforme dispuserem as normas municipais, tendo em vista que a Constituição Federal dispõe que os subsídios dos vereadores serão fixados pelas respectivas Câmaras Municipais (artigo 29, inciso VI); e 2) os subsídios dos vereadores deverão ser fixados

em cada legislatura para a seguinte. Quando isso não ocorrer, é válido o ato normativo que fixou os subsídios para a legislatura anterior; e, ainda, revogar o Acórdão nº 2.108/2005, e responder ao consulente que: 1) o Poder Legislativo pode dispor, por Resolução ou Decreto Legislativo, sobre sua organização, funcionamento, polícia, transformação, criação ou extinção dos cargos, empregos e funções, com base no princípio constitucional da autonomia dos Poderes (art. 2º e 51 da CF/88); e 2) é obrigatória lei em sentido estrito de iniciativa da Câmara Municipal, para a fixação ou alteração da remuneração de seus servidores nos termos do art.37, X, da CF/88; e, por fim, revogar parcialmente o Acórdão nº 871/2005, e responder ao consulente que: 1) o serviço de vigilância é passível de terceirização, mediante a contratação de prestador de serviço, legalmente habilitado, e com observância às regras impostas pela Lei nº 8666/1993.

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

Presidiu o julgamento, em substituição legal, o Conselheiro Waldir Júlio Teis – Vice-Presidente. Participaram do julgamento o Conselheiro Sérgio Ricardo, e os Conselheiros Substitutos Isaias Lopes da Cunha, que estava substituindo o Conselheiro Antonio Joaquim, Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o Conselheiro Humberto Bosaipo, Moises Maciel, que estava substituindo o Conselheiro Waldir Júlio Teis, e Jaqueline Jacobsen, que estava substituindo o Conselheiro Domingos Neto. Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador-Geral de Contas Alisson Carvalho De Alencar.

**Publique-se.**

### Parecer da Consultoria Técnica nº 060/2012

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de propositura de reexame das teses prejudgadas por este Tribunal de Contas consubstanciadas nos Acórdãos nº 328/2005, nº 871/2005 e nº 2.108/2005, visando possíveis alterações ou revogações, conforme requisição firmada pelo Exmo. Senhor Presidente desta Corte de Contas, despacho anexo, em atendimento à determinação exarada no Acórdão nº 1.611/2010/TCE-MT de relatoria do eminente Conselheiro José Carlos Novelli, nos seguintes termos:

#### Acórdão nº 1.611/2010/ TCE-MT

[...]

Por fim, com arrimo no art. 237 da Resolução nº 14/2007, que seja submetido à Consultoria Técnica, o reexame da matéria objeto do Acórdão nº 2.108/2005, que dispõe sobre a obrigatoriedade de lei específica para fixação da remuneração de vereadores.

Não obstante a aludida determinação limitar-se especificamente ao Acórdão nº 2.108/2005, observa-se que os Acórdãos nº 328/2005 e nº 871/2005 também merecem ser reexaminados, tendo em vista que corroboram e sustentam, de forma direta ou indireta, teses semelhantes quanto à obrigatoriedade de lei em sentido formal para a fixação de remuneração de vereadores e atos de autogestão do

Poder Legislativo municipal.

As teses acima mencionadas vigoram com as seguintes redações:

**Acórdão nº 328/2005 (DOE 20/04/2005). Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Manutenção da lei anterior, em caso de não-fixação.**

O subsídio dos vereadores deverá ser fixado em cada legislatura para a seguinte. Quando isso não ocorrer, é válida a lei que fixou o subsídio para a legislatura anterior. (grifo nosso)

**Acórdão nº 871/2005 (DOE 05/07/2005). Pessoal. PCCS. Poder Legislativo. Competência para criação dos cargos e possibilidade de terceirização do serviço de vigilância.**

No campo da oportunidade e conveniência administrativa cumpre ao Poder Legislativo, por força de lei, criar os seus cargos, regulamentando as respectivas atribuições e jornada de trabalho, preenchendo as vagas por concurso público. O serviço de vigilância é passível de terceirização, mediante a contratação de prestador de serviço legalmente habilitado e com observância às regras impostas pela Lei nº 8.666/1993. (grifo nosso)

**Acórdão nº 2.108/2005 (DOE 24/01/2006). Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Necessidade de fixação mediante lei.**

Com base no princípio constitucional da autonomia dos Poderes (artigos 2º e 51 da CF), o Poder Legislativo pode dispor, por Resolução, sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação, criação ou extinção dos cargos, empregos e funções. É obrigatória, entretanto, a elaboração de lei, de sua iniciativa, para fixação da respectiva remuneração. (grifo nosso)

## É o breve relatório.

### 1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

De acordo com a Resolução nº 14/2007, que institui o Regimento Interno do TCE-MT, consta-se previsão, no art. 237, que autoriza o Conselheiro presidente deste Tribunal de Contas a requisitar o reexame de teses prejudgadas, nos seguintes termos:

**Art. 237.** Por iniciativa fundamentada do Presidente, de conselheiro, do representante do Ministério Público de Contas ou a requerimento de interessado, o Tribunal Pleno poderá reexaminar tese prejudgada. (grifo nosso)

Conforme o amparo regimental explicitado acima, entende-se não haver impedimento à admissibilidade da presente requisição de reexame das teses prejudgadas, por meio dos Acórdãos nº 328/2005, nº 871/2005 e nº 2.108/2005.

Observa-se, ainda, que a aplicabilidade dos referidos prejudgados tem sido questionada pelo Pleno desta Corte quando do julgamento de contas anuais, conforme é constatado nos Acórdão nº 1.917/2009, nº 1.611/2010 e nº 3.810/2011 (processos nº 6.927-2/2009 e nº 4.940-9/2010/TCE-MT).

Assim, segue o pertinente estudo técnico de reexame.

### 2. DO MÉRITO

#### 2.1 Controvérsias no âmbito do TCE-MT quanto à aplicabilidade do Acórdão nº 2.108/2005.

A tese contida no prejudgado exarado pelo Acórdão nº 2.108/2005 versa sobre a fixação da remuneração dos servidores do Poder Legislativo, a qual deveria ser feita por meio de lei em *sentido estrito*, conforme exigência da Constituição Federal (inciso X, do artigo 37, da Constituição Federal).

Nesse contexto, o reexame da referida tese se justifica pela necessidade de pacificar e reforçar a posição deste Tribunal de Contas sobre o assunto, tanto no âmbito interno quanto no externo, tendo em vista a existência de decisões que têm alargado os termos do prejudgado para o alcance de casos de fixação de subsídios dos edis.

Ou seja, estas decisões, proferidas em julgamentos de casos concretos, vêm interpretando que o Acórdão nº 2.108/2005 aplicar-se-ia, também, à fixação dos subsídios da edilidade, melhor dizendo, que os subsídios dos vereadores somente podem ser fixados por meio de Lei *stricto sensu* e não por Resolução.

Tal entendimento pode ser constatado nos autos do processo nº 4940-9/2010 – Acórdão nº 1.611/2010, referente ao julgamento das contas anuais da Câmara de Salto do Céu.

Nesses autos, o relatório técnico da Secex apontou a seguinte irregularidade:

Pagamento de R\$ 44.742,00 (1.393,10 UPFs) aos vereadores no ano de 2009 por meio da Resolução nº 1/2008 definida na legislatura anterior, contrariando o exposto na Constituição Federal e no Acórdão nº 2.108/2005, que determina a fixação da alteração do subsídio somente por meio de lei específica; sendo que no intuito de regulamentar essa resolução e retroagir até o início de 2009, foi apresentada uma Lei formulada em maio de 2010 pela legislatura vigente (nº 377/2010) contrariando o Acórdão nº 328/2005 – E – 31; [...] (grifo nosso)

A deliberação do Plenário nesse julgamento de contas anuais afastou a referida irregularidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator José Carlos Novelli, remetendo despacho para protocolo de requerimento de reexame da tese prejudgada no Acórdão nº 2.108/2005, para excluir a exigência de elaboração de lei formal para fixação dos subsídios dos vereadores.

A fim de verificar melhor o conteúdo do prejudgado consubstanciado no Acórdão nº 2.108/2005, necessário se faz trazer o questionamento que o motivou, conforme a seguinte indagação proposta nos autos do processo nº 18.752-6/2005:

A consulta foi formulada pelo vereador-Presidente da Câmara Municipal de Pedra Preta, Sr. Braulino Ferreira Rocha, solicitando Parecer desta Corte de Contas quanto à legalidade da Resolução nº 095/2005, de autoria de sua Mesa Diretora, a qual extinguiu e criou cargos, aumentou vencimentos e modificou o Plano de Cargos, Salários e Carreiras

daquela Casa Legislativa [...] (grifo nosso)

Nesse contexto, é de fácil percepção que a consulta proposta versou sobre a possibilidade e legalidade da Câmara, por meio de ato próprio (Resolução), extinguir e criar cargos, aumentar vencimentos e modificar o PCCS daquela Casa Legislativa, ou seja, em nenhum momento foi questionada a legalidade de fixação de subsídios da vereança por meio de Lei ou Resolução.

Assim, é imprescindível colacionar o entendimento do então Relator do feito, Conselheiro Valter Albano, que manifestou-se, em tese, sobre do mérito da consulta, com as seguintes razões de voto:

Segundo a melhor doutrina, resolução é ato normativo destinado a viabilizar a competência privativa de órgãos colegiados, nesses incluídos o Poder Legislativo, no que se refere a disposições sobre sua própria organização.

Contudo faz-se mister enfatizar, por imprescindível, que a aplicação do mencionado ato normativo quanto à matéria em questão, restringe-se, tão somente, à organização, funcionamento, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, sendo expressamente vedada, pelo texto constitucional a fixação de remuneração sem que seja por lei específica [...]

A nova redação dada ao texto constitucional pela EC nº 19/98, deixa clara a obrigatoriedade de ser fixada, por lei, **a remuneração dos servidores do Poder Legislativo.** (grifo nosso)

Desta maneira, infere-se que o Acórdão nº 2.108/2005 se ateu à exigência de Lei para fixação da remuneração dos servidores e não dos subsídios dos edis.

O voto foi acompanhado pelos demais conselheiros, resultando no Acórdão nº 2.108/2005, e publicado com o seguinte teor:

**ACORDAM** os conselheiros do Tribunal de Contas, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e contrariando o Parecer nº 3.720/2003, da Procuradoria de Justiça, em informar, em tese, ao consulente que, em consonância com o princípio constitucional da autonomia dos poderes, consagrado pelo artigo 2º, e por autorização expressa no artigo 51 da Constituição Federal, é perfeitamente legal ao Legislativo dispor, por Resolução, sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, sendo obrigatória, entretanto, a elaboração de lei, de sua ini-

**ciativa, para fixação da respectiva remuneração.** (grifo nosso)

Assim, a interpretação ampliativa do referido Acórdão para alcançar a fixação dos subsídios dos edis não encontra guarida nos termos do seu julgamento originário.

Dessa forma, diante das dúvidas surgidas na aplicação do aludido prejulgado, bem como da existência de outros prejulgados que também levam às mesmas interpretações equivocadas, entende-se conveniente o reexame dos prejulgados contidos nos Acórdãos nº 328/2005, nº 871/2005 e nº 2.108/2005, a fim de torná-los mais claros, explicativos e completos, com o fito precípuo de sanar quaisquer dúvidas quanto ao veículo legislativo, apropriado para estabelecer os subsídios dos vereadores e os vencimentos dos servidores das Câmaras Municipais.

Outro assunto que merece ser discutido neste parecer diz respeito às matérias que este Tribunal entende que podem ser objeto de regulamentação, por meio de Resolução do Poder Legislativo (organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções), pois o Acórdão nº 2.108/2005 ao franquiar às Câmaras a possibilidade de fazê-lo, contraria outro prejulgado desta Corte, a saber, o Acórdão nº 871/2005 que assim assevera:

**Acórdão nº 871/2005 (DOE 05/07/2005). Pessoal. PCCS. Poder Legislativo. Competência para criação dos cargos e possibilidade de terceirização do serviço de vigilância.**

No campo da oportunidade e conveniência administrativa cumpre ao Poder Legislativo, por força de lei, criar os seus cargos, regulamentando as respectivas atribuições e jornada de trabalho, preenchendo as vagas por concurso público. O serviço de vigilância é passível de terceirização, mediante a contratação de prestador de serviço legalmente habilitado e com observância às regras impostas pela Lei nº 8.666/1993. (grifo nosso)

Assim, constata-se que a primeira parte do Acórdão nº 871/2005, sublinhado acima, encontra-se em confronto com os termos do Acórdão nº 2.108/2005, tendo em vista que divergem quanto ao veículo legislativo, necessário para que o Poder Legislativo possa exercer seu autogoverno, como por exemplo, criar os cargos para o seu pessoal. O primeiro requer Lei formal e o segundo contenta-se com Resolução.

Nesse rastro, observa-se a ocorrência de revo-

gação tácita da primeira parte da tese tratada no Acórdão nº 871/2005, tendo em vista que o seu texto foi aprovado em 05/07/2005, ao passo que a provação do Acórdão nº 2.108/2005 data de 24/01/2006.

Ademais, é oportuno salientar que o Acórdão nº 871/2005, ao estabelecer para o Poder Legislativo a necessidade de lei para a criação de cargos, vai de encontro à norma constitucional prevista no art. 51, IV, da CF/88<sup>1</sup>, que, muito embora dirigir-se especificamente à Câmara dos Deputados, pode ser estendida às demais casas legislativas nacionais em virtude do princípio da simetria.

Pelo exposto, no intuito de sanar quaisquer interpretações equivocadas da tese contida no Acórdão nº 2.108/2005, necessário se faz sua alteração e complementação, a fim de torná-la mais clara e precisa, evitando interpretações conflitantes.

Dessa forma, adiante será apresentado estudo quanto à possibilidade de fixação dos subsídios dos edis, por meio de ato próprio do Poder Legislativo, a fim de distingui-lo e excluí-lo da aplicação dos ditames contidos no Acórdão nº 2.108/2005, que versa sobre a remuneração de servidores.

## 2.2 Fixação de subsídios de vereadores por meio de ato próprio do Poder Legislativo.

O assunto não é pacífico, principalmente porque sucessivas Emendas Constitucionais alteraram o instrumento jurídico hábil para fixação dos subsídios dos edis.

Na redação original, a Constituição Federal não tratava do instrumento jurídico para fixação da remuneração dos vereadores. A exigência de lei em sentido formal surgiu com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, ao estabelecer no artigo 29, inciso VI que:

subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

<sup>1</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

**Art. 51.** Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

[...]

**IV** - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Assim, a fixação do subsídio dos vereadores dependia de lei de iniciativa do Poder Legislativo e da sanção do Poder Executivo.

A partir da Emenda Constitucional nº 25, de 2000<sup>2</sup>, os subsídios dos vereadores passaram a ser fixados diretamente pelas respectivas Câmaras Municipais, em cada legislatura para a subsequente.

A referida Emenda alterou o inciso VI, do art. 29, da CF/88, dispondo de forma inequívoca que os subsídios dos vereadores devem ser fixados pelas próprias Câmaras Municipais, sem estabelecer, contudo, o veículo legislativo a ser adotado para este *mister*, se por lei ou ato normativo do próprio Poder Legislativo.

Nesse sentido, entende-se que a espécie normativa adequada para a fixação dos subsídios da edilidade seria o Decreto Legislativo ou a Resolução<sup>3</sup>, pois estes são atos constitucionalmente deferidos ao Poder Legislativo para disciplinar matéria *interna corporis*.

Ademais, a necessidade de Lei (*stricto sensu*) para a fixação de subsídios dos edis, configuraria flagrante afronta ao princípio da autonomia e separação entre os Poderes<sup>4</sup>, tendo em vista que para a eficácia da Lei haveria a necessidade da sanção pelo Chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, não há que se falar em participação do Poder Executivo na elaboração de norma que trata da remuneração dos edis, cabendo tal exigência, tão somente quanto aos vencimentos dos servidores do Poder Legislativo. Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme julgamento abaixo:

A fixação dos subsídios de vereadores é de competência exclusiva da Câmara Municipal, a qual deve respeitar as prescrições estabelecidas na Lei Orgânica

<sup>2</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000.

[...] 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 [...] (grifo nosso).

<sup>3</sup> CF/88.

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

[...]

**VI** - decretos legislativos;

**VII** - resoluções.

<sup>4</sup> CF/88

**Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Municipal, na Constituição do respectivo Estado, bem como na CF<sup>5</sup>. (grifo nosso)

Nesse rastro, o Tribunal de Contas de São Paulo, por meio do manual “O Tribunal e a gestão financeira das Câmaras de Vereadores”, publicado em fevereiro de 2012, página 11, orientou que a fixação remuneratória dos vereadores deve ser feita por Resolução, nos seguintes termos:

## 2.2. Modo Fixatório

A despeito da norma que solicita lei para reajustar o subsídio (art. 37, X da CF), a fixação remuneratória do Edil acontece por Resolução da Câmara e, não, por lei sujeita à sanção ou veto do Prefeito.

De fato, se pretendesse lei formal para o subsídio da Edilidade, o legislador constituinte diria isso, de modo claro e inequívoco, assim como fez para os agentes políticos do Executivo (art. 29, V da CF):

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I<sup>6</sup>;

De mais a mais, a não exigência do diploma legal ampara-se nas seguintes razões:

- **O art. 29, VI da Constituição é suficientemente claro ao dizer que a própria Câmara estabelece o subsídio de seus membros. Nesses termos, tal lide só pode mesmo requerer um ato interno.**
- **A remuneração do Vereador obedece a rigorosos limites financeiros e à anterioridade que impede aumentos acima da inflação. Eis bons argumentos a mostrar a desnecessidade de eventual veto do Executivo em lei formal.**  
A propósito, essa questão foi enfrentada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que, em votação unânime, declarou inconstitucional lei municipal quanto ao tema, sob o argumento de que a Resolução é o instrumento apropriado à fixação do subsídio camarário<sup>7</sup>. (grifo nosso)

<sup>5</sup> RE 494.253-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 22-2-2011, Segunda Turma, DJE de 15-3-2011.

<sup>6</sup> Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998.

<sup>7</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 125.269.0/9-00 (2006).

Nesse sentido, entende-se que somente por Resolução ou por Decreto Legislativo, conforme dispuser a Lei Orgânica Municipal, é que poderá haver alteração nos subsídios dos edis. Se norma municipal exigir a elaboração de lei, em sentido estrito, será inconstitucional porque violará justamente o princípio da separação dos poderes.

Observa-se, contudo, que o Tribunal de Contas de Minas Gerais admite tanto lei em sentido estrito quanto Resolução, conforme se infere nos julgados abaixo:

**Agentes políticos. Fixação e regulamentação de subsídios** [...] em relação aos agentes políticos do Poder Executivo municipal (prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais), a fixação e a regulamentação da forma de pagamento do subsídio dependem de lei, em sentido formal, cuja iniciativa é do Poder Legislativo, não estando condicionada à observância do princípio da anterioridade. Por sua vez, o subsídio dos vereadores deve ser fixado e disciplinado por resolução, lei em sentido material, sendo admitida a utilização de lei em sentido formal quando, expressamente, a lei orgânica do município assim o dispuser, devendo, em qualquer um dos casos, ser observado o princípio da anterioridade. [...] devem ser respeitados os limites de despesa com pessoal dispostos na Constituição da República e na legislação infraconstitucional<sup>8</sup>. (grifo nosso)

Espécie normativa hábil para fixar o subsídio dos vereadores [...] a fixação dos subsídios dos vereadores pode ser realizada, tanto por resolução como por lei específica, alteando-se a necessária observância aos limites estipulados nos arts. 29, 29-A, 37, XI, e 39, § 4º da Constituição da República de 1988<sup>9</sup>. (grifo nosso)

Também merece destaque a manifestação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que entende que a fixação da remuneração dos edis deve ser feita unicamente por meio de lei, conforme prejulgado abaixo:

### Prejulgado nº 2073

1. A fixação dos subsídios dos Vereadores deve observar o princípio da anterioridade, nos termos dos arts. 29, VI, da Constituição Federal e 111, VII, da

<sup>8</sup> Assunto Administrativo nº 850200. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão do dia 16/11/2011.

<sup>9</sup> Consulta nº 752708. Rel. Cons. Adriene Andrade. Sessão do dia 01/07/2009.

Constituição Estadual;

**2.** Em respeito ao princípio da anterioridade, o projeto de lei que trata do subsídio dos Vereadores deverá ser aprovado pela Câmara Municipal no prazo previsto na Constituição Estadual, ou na Lei Orgânica do Município, se esta indicar prazo maior. Contudo, a sanção ou a deliberação pela Câmara acerca de eventual veto pelo Chefe do Poder Executivo devem ocorrer antes das eleições municipais, sob pena de serem mantidos os subsídios fixados para a legislatura anterior, admitindo-se apenas a revisão geral anual, prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal. (grifo nosso)

Não obstante as respeitáveis manifestações colacionadas acima, defende-se que somente por Resolução ou por Decreto Legislativo, conforme dispuser a Lei Orgânica Municipal, é que poderá ser fixado os subsídios dos edis, tendo em vista que a exigência de lei em sentido estrito fere a Constituição Federal, quando esta consagra expressamente o princípio de separação dos poderes.

Ademais, é conveniente salientar que o simples entendimento de que a fixação de subsídios de vereadores por meio de Lei favoreceria o controle do ato pelo Poder Executivo, não se traduz corretamente: a uma por configurar a indevida ingerência de um Poder em outro, a duas porque a própria CF/88 e a LRF já estabelecem os freios para a realização do gasto do Poder Legislativo, independente da atuação do Executivo, sobretudo para os gastos com pessoal<sup>10</sup>.

Há que se observar, ainda, que este Tribunal dispõe de outro prejulgado que induz os técnicos

e jurisdicionados à interpretação de que somente por meio de lei em sentido formal poderiam ser fixados os subsídios dos vereadores, conforme tese exposta abaixo:

**Acórdão nº 328/2005 (DOE 20/04/2005). Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Manutenção da lei anterior, em caso de não-fixação.**

O subsídio dos vereadores deverá ser fixado em cada legislatura para a seguinte. Quando isso não ocorrer, é válida a lei que fixou o subsídio para a legislatura anterior. (grifo nosso)

Assim, por atrelar a fixação dos subsídios dos vereadores à lei em sentido formal, o citado prejulgado merece também ser revisto, a fim de adequar-se à nova tese defendida neste parecer, trocando-se o termo lei por ato normativo.

Considerando-se todo o exposto, conclui-se que o instrumento normativo adequado para fixação de subsídio dos vereadores é Resolução ou Decreto Legislativo, conforme dispuser na Lei Orgânica do Município, visando o fim precípua de preservar a autonomia administrativa do Poder Legislativo e a homenagem ao princípio constitucional da separação dos poderes.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando-se que:

- a) o reexame de tese prejulgada se traduz em importante instituto de atualização da jurisprudência desta Corte de Contas, devidamente autorizado nos artigos 235, § 1º, e 237, da Resolução nº 14/2007;
- b) as teses sustentadas pelos Acórdãos nº 328/2005, nº 871/2005 e nº 2.108/2005 deste TCE-MT merecem novas redações, a fim de dirimir possíveis dúvidas existentes com relação à fixação da remuneração dos servidores do Poder Legislativo e dos vereadores;
- c) a tese defendida pelo Acórdão nº 2.108/2005 já suscitou dúvidas quanto à sua interpretação, a exemplo do julgamento das Contas Anuais da Câmara de Salto do Céu, processo nº 4.940-9/2010/TCE-MT e Acórdão nº 1.611/2010;
- d) o STF e relevantes Tribunais de Contas pátrios que se manifestaram sobre a matéria entendem que a Constituição Federal não exigiu lei em sentido formal para a fixação

<sup>10</sup> **CF/88.** Incluído pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992:

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

[...]

**VII** - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;

Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000:

**Art. 29-A.** [...]

[...]

**§ 1º** A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

**Lei Complementar nº 101/2000 -LRF** (arts. 18 e 20, III, "a", da LC 101/2000 - LRF). Limite da despesa total com pessoal do Poder Legislativo municipal em, no máximo, 6% da receita corrente líquida do município.

- da remuneração dos vereadores;
- e) com a finalidade precípua de resguardar a independência do Poder Legislativo as espécies legislativas apropriadas à fixação de subsídios dos edis é a Resolução ou o Decreto Legislativo; e,

Considerando, ainda, que a tese prejulgada deste Tribunal deve ser revisitada a fim de deixar mais clara a posição institucional, ao julgar o presente processo e concordando este Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, sugere-se as seguintes ementas (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

**Resolução de Consulta nº \_\_/2012. (DOE \_\_/\_\_/\_\_).**  
**Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Forma. Resolução ou Decreto Legislativo. Manutenção do ato normativo anterior, em caso de não-fixação.**

- 1) Os subsídios dos vereadores podem ser fixados por Resolução ou Decreto Legislativo, conforme dispuserem as normas municipais, tendo em vista que a Constituição Federal dispõe que os subsídios dos vereadores serão fixados pelas respectivas Câmaras Municipais (artigo 29, inciso VI).
- 2) Os subsídios dos vereadores deverão ser fixados em cada legislatura para a seguinte. Quando isso não ocorrer, é válido o ato normativo que fixou os subsídios para a legislatura anterior.

**Resolução de Consulta nº \_\_/2012. (DOE \_\_/\_\_/\_\_).**  
**Câmara Municipal. Pessoal. Criação e extinção de cargos. Regulamentação por Resolução ou Decreto Legislativo. Vencimentos de servidores. Fixação ou alteração. Necessidade de lei em *sentido stricto* de iniciativa da Câmara Municipal.**

- 1) O Poder Legislativo pode dispor, por Resolução ou Decreto Legislativo, sobre sua organização, funcionamento, polícia, transformação, criação ou extinção dos cargos, empregos e funções, com base no princípio constitucional da autonomia dos Poderes (artigos 2º e 51 da CF/88).
- 2) É obrigatória lei em *sentido stricto* de iniciativa da Câmara Municipal para a fixação ou alteração da remuneração de seus servidores, nos termos do art. 37, X, da CF/88.

Recomenda-se, ainda:

- a) a revogação integral dos Acórdãos nº 328/2005 e nº 2.108/2005, em razão de seus conteúdos normativos estarem absorvidos pelas ementas sugeridas acima; e,
- b) a revogação parcial do Acórdão nº 871/2005, a fim de adequá-lo às ementas

acima propostas, fazendo-se constar de sua ementa o seguinte texto:

Redação vigente:

**Acórdão nº 871/2005 (DOE 05/07/2005). Pessoal. PCCS. Poder Legislativo. Competência para criação dos cargos e possibilidade de terceirização do serviço de vigilância:**

No campo da oportunidade e conveniência administrativa cumpre ao Poder Legislativo, por força de lei, criar os seus cargos, regulamentando as respectivas atribuições e jornada de trabalho, preenchendo as vagas por concurso público. O serviço de vigilância é passível de terceirização, mediante a contratação de prestador de serviço legalmente habilitado e com observância às regras impostas pela Lei nº 8.666/1993.

Redação proposta:

**Acórdão nº 871/2005 (DOE 05/07/2005). Despesas. Prestação de Serviços. Vigilância. Terceirização. Possibilidade.**

O serviço de vigilância é passível de terceirização, mediante a contratação de prestador de serviço legalmente habilitado e com observância às regras impostas pela Lei nº 8.666/1993.

Cuiabá, 11 de setembro de 2012.

**Bruna Zimmer**

*Técnica de Controle Público Externo*

**Edicarlos Lima Silva**

*Consultor Adjunto à Consultoria Técnica*

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

## Parecer do Ministério Público de Contas nº 3697/2012

[...]

### 3. CONCLUSÃO

Dessa forma, e, considerando que a proposta de reexame abrange tão somente a remuneração dos vereadores e dos servidores do poder legislativo municipal, o Ministério Público de Contas, no uso de suas atribuições institucionais, em consonância com o artigo 43, inciso II da Lei Complementar nº 269/2007 c/c § 1º do artigo 197, da Resolução Interna nº 14/2007, **manifesta-se favorável ao reexame proposto**, conforme a proposta sugerida pela Consultoria Técnica no sentido de que:

- a) a fixação da remuneração dos vereadores deve ser feita através de resolução normativa ou decreto legislativo;
- b) a fixação dos vencimentos dos servidores do poder legislativo deve ser feita através de lei.
- c) a tese prejugada deste Tribunal deve ser revisitada, a fim de deixar mais clara à posição institucional nos termos apresentados pela competente Consultoria Técnica:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2012. (DOE \_\_/\_\_/\_\_).**  
**Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Forma. Resolução ou Decreto Legislativo. Manutenção do ato normativo anterior, em caso de não-fixação.**

- 1) Os subsídios dos vereadores podem ser fixados por Resolução ou Decreto Legislativo, conforme dispuserem as normas municipais, tendo em vista que a Constituição Federal dispõe que os subsídios dos vereadores serão fixados pelas respectivas Câmaras Municipais (artigo 29, inciso VI).
- 2) Os subsídios dos vereadores deverão ser fixados em cada legislatura para a seguinte. Quando isso não ocorrer, é válido o ato normativo que fixou os subsídios para a legislatura anterior.

**Resolução de Consulta nº \_\_/2012. (DOE \_\_/\_\_/\_\_).**  
**Câmara Municipal. Pessoal. Criação e extinção de cargos. Regulamentação por Resolução ou Decreto Legislativo. Vencimentos de servidores. Fixação ou alteração. Necessidade de lei em *sensu stricto* de iniciativa da Câmara Municipal.**

- 1) O Poder Legislativo pode dispor, por Resolução ou Decreto Legislativo, sobre sua organização, funcionamento, polícia, transformação, criação ou extinção dos cargos, empregos e funções, com base no

princípio constitucional da autonomia dos Poderes (artigos 2º e 51 da CF/88).

- 2) É obrigatória lei em *sensu stricto* de iniciativa da Câmara Municipal para a fixação ou alteração da remuneração de seus servidores, nos termos do art. 37, X, da CF/88.

- d) revogue integralmente dos Acórdãos nº 328/2005 e nº 2.108/2005, em razão de seus conteúdos normativos estarem absorvidos pelas ementas sugeridas acima; e,
- e) revogue parcialmente do Acórdão nº 871/2005, a fim de adequá-lo às ementas acima propostas, fazendo-se constar de sua ementa o seguinte texto:

Redação vigente:

**Acórdão nº 871/2005 (DOE 05/07/2005). Pessoal. PCCS. Poder Legislativo. Competência para criação dos cargos e possibilidade de terceirização do serviço de vigilância.**

No campo da oportunidade e conveniência administrativa cumpre ao Poder Legislativo, por força de lei, criar os seus cargos, regulamentando as respectivas atribuições e jornada de trabalho, preenchendo as vagas por concurso público. O serviço de vigilância é passível de terceirização, mediante a contratação de prestador de serviço legalmente habilitado e com observância às regras impostas pela Lei nº 8.666/1993.

Redação proposta:

**Acórdão nº 871/2005 (DOE 05/07/2005). Despesas. Prestação de Serviços. Vigilância. Terceirização. Possibilidade.** O serviço de vigilância é passível de terceirização, mediante a contratação de prestador de serviço legalmente habilitado e com observância às regras impostas pela Lei nº 8.666/1993.

**É o Parecer.**

Ministério Público de Contas, Cuiabá-MT, 14 de setembro de 2012.

**Alisson Carvalho de Alencar**

*Procurador-Geral de Contas*

## Razões do Voto

Preliminarmente, observo que o presente reexame da tese prejulgada foi formulado por autoridade legítima, preenchendo os requisitos de admissibilidade exigido pelo art. 237, da Resolução Normativa nº 14/2007 deste Tribunal. Sendo assim, passo a analisar diretamente o seu mérito.

No prejulgado em revisão, este Tribunal de Contas proferiu o entendimento de que o instrumento competente para estipular aumento no subsídio dos vereadores é a lei em sentido estrito.

Após análise detida dos autos, concordo com o posicionamento exposto pela Consultoria Técnica. Ocorre que o art.29, inciso IV, não especifica o tipo normativo no caso de definir a remuneração dos vereadores, de modo que se aplica a norma geral do art.37, inciso X, residindo a questão em decidir sobre a abrangência do termo “lei”, se refere apenas à lei em sentido formal ou se engloba resoluções e decretos legislativos, leis em sentido material.

Saliente que a utilização de uma lei, que depende de sanção do Chefe do Executivo, acaba por cercear os poderes da Casa Legislativa quando se trata de decisão de uma matéria de cunho interno.

Cabe lembrar que há outras formas de fiscalizar a atuação do Legislativo Municipal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e as disposições constitucionais, dentre as quais o princípio da anterioridade, na medida que apenas no ano anterior à próxima legislatura pode ocorrer majoração no valor percebido.

Além disso, aplicando-se o princípio da simetria caberia um ato regulamentar para tal fim, conforme ocorre no Congresso Nacional com o Decreto Legislativo 805, de 2010, que fixa idêntico subsídio para os membros do Congresso Nacional, o Presidente e o Vice- Presidente da República e os Ministros de Estado.

Na doutrina, Celso Antônio Bandeira de Mello, embora entenda que não há simetria nos instrumentos jurídicos utilizados para fixar os subsídios dos agentes políticos dos entes federativos, expõe pensamento na direção acima exposta, deixando bem claro que:

Não há simetria quanto ao instrumento jurídico pelo qual se fixam os subsídios dos agentes políticos de União, Estados e Municípios. Os do Presidente da República, Vice e ministros de Estado (art.49, VIII), assim como os dos senadores e deputados federais, são estabelecidos por decreto legislativo do Congres-

so Nacional (art.49, VII). Inversamente, os subsídios dos governadores, dos vices e dos secretários de Estado são fixados por lei (art.28, §2º), dos prefeitos, vices e secretários municipais (art.29, V). Somente os subsídios de vereadores é que são fixados por decreto legislativo das respectivas Câmaras (art.29, VI).”<sup>1</sup>

Já neste Tribunal de Contas há decisões contrárias ao prejulgado, como o Acórdão nº 1917/2009, da relatoria do Conselheiro Luiz Henrique Lima, no julgamento das Contas da Câmara Municipal de Diamantino, exercício de 2008. Também não posso deixar de me referir ao Acórdão nº 1611/2010, que originou o presente reexame de prejulgado, proferido pelo Presidente Conselheiro José Carlos Novelli.

O relatório da Consultoria Técnica traz outros Tribunais que adotam o mesmo entendimento, entre eles o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e o de São Paulo. Além das referidas entidades, o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, em sua publicação intitulada ‘Perguntas e Respostas Frequentes’<sup>2</sup>, esclarece que:

**04. Como e quando deve ser fixado o subsídio dos Vereadores?** Em observância ao princípio da anterioridade, o subsídio dos Vereadores deverá ser fixado através de lei ou resolução, conforme disposto na Lei Orgânica do Município, em uma legislatura para vigorar na seguinte. A fixação dos subsídios dos Vereadores deverá ocorrer antes das eleições municipais. Na hipótese de assim não ocorrer, prevalecerá a lei ou a resolução que fixou o subsídio na legislatura anterior.

A ex-ministra Ellen Gracie, em decisão monocrática no RE 494253-SP, julgado em 03/12/2010, também já se manifestou neste sentido:

1. Trata-se de recurso extraordinário por alegada violação ao art. 29, VI, da Constituição Federal, interposto pela Câmara Municipal de Mogi Guaçu-SP, contra

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 23ª edição revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

<sup>2</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ. Perguntas e Respostas Frequentes. Disponível em: <[http://www.tcm.ce.gov.br/coletaneas/uploads/arquivos/perguntasFrequentes/Perguntas\\_e\\_Respostas\\_Frequentes\\_TCMCE.pdf](http://www.tcm.ce.gov.br/coletaneas/uploads/arquivos/perguntasFrequentes/Perguntas_e_Respostas_Frequentes_TCMCE.pdf)>. Acesso em: 23/10/2012.

acórdão que julgou procedente ação direta de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.120/2004, assim ementado:

**‘Ação Direta de Inconstitucionalidade** – Lei nº 4.120/2004, do Município de Mogi Guaçu, que dispõe sobre a fixação dos subsídios dos Vereadores, referentemente à 14ª Legislatura – Inconstitucionalidade formal e material – A primeira centrada no fato de que fixação dos subsídios dos Vereadores é ato de competência exclusiva da Câmara Municipal, exercitável por resolução, e não por lei, ofendendo princípio da Constituição Federal atinente ao processo legislativo, que é cogente para Estados e Municípios, mercê do art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, e a própria autonomia do Poder Legislativo local, ao influxo do disposto no art. 5º e § 1º desta última – Inconstitucionalidade material, pois ao dispor a lei, no § 2º do art. 1º, que o valor do subsídio dos Vereadores será reajustado na mesma data e no mesmo percentual fixado aos Deputados à Assembléia Legislativa do Estado, está permitindo que o mesmo seja reajustado na mesma legislatura, pois assim é autorizado para os Deputados Estaduais, violando o art. 29, VI, da Constituição Federal, que se configura como princípio desta que se impõe à organização municipal, como decorre do art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo que, portanto, se vê diretamente contrariado – Ação julgada procedente’.

[...]

4. Verifica-se que os presentes autos versam sobre a constitucionalidade da Lei Municipal nº 4.120/2004, a qual dispõe sobre os subsídios dos vereadores para a legislatura 2005-2008 e fixa sua correspondência a 50% dos pagos mensalmente aos deputados estaduais, o que permitiria sua modificação dentro da própria legislatura, situação vedada pelo art. 29, VI, da Carta Federal.

A Corte de origem reconheceu tanto a inconstitucionalidade formal da lei por incompatibilidade vertical, como a sua inconstitucionalidade material frente aos arts. 11 e 114 da Constituição Estadual, segundo os quais a competência para fixar a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos vereadores para a legislatura subsequente é da Câmara Municipal.

Nesse sentido é a jurisprudência da Suprema Corte. Veja-se: RE 206.889/MG, rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, DJ 13.6.1997; e RE 122.521/MA, rel. Min. Ilmar Galvão, 1ª Turma, DJ 06.12.1991, este assim ementado:

‘VEREADORES. REMUNERAÇÃO. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 29, INCISO V.

É da competência privativa da Câmara Municipal fixar, até o final da legislatura, para vigorar na subsequente, a remuneração dos vereadores.

O sistema de remuneração deve constituir conteúdo da Lei Orgânica Municipal – porque se trata de assunto de sua competência –, a qual, porém, deve respeitar as prescrições estabelecidas no mandamento constitucional (inciso V do artigo 29), que é norma de eficácia plena e autoaplicável’.

5. Corroborando esse entendimento, cito o parecer do Ministério Público Federal:

‘A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido no sentido de que o desrespeito à regra da legislatura configuraria ato lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, mas também à moralidade administrativa, patrimônio moral da sociedade’.

6. Ante o exposto, com fundamento no art. 557, caput, do Código de Processo Civil, nego seguimento ao recurso extraordinário.” (grifo nosso)

Diante de todo o exposto, acolho o parecer ministerial 3.697/2012, e **VOTO** pelo conhecimento da consulta e, no mérito, com fundamento nos artigos 236, parágrafo único e 237, da Resolução 14/2007, deste Tribunal, no sentido de reexaminar a tese prejudgada de acordo com o verbete formulado pela Consultoria Técnica:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2012. (DOE \_\_/\_\_/\_\_).**  
**Agente político. Subsídio. Vereador. Fixação. Forma. Resolução ou Decreto Legislativo. Manutenção do ato normativo anterior, em caso de não-fixação.**

1) Os subsídios dos vereadores podem ser fixados por Resolução ou Decreto Legislativo, conforme dispuserem as normas municipais, tendo em vista que a Constituição Federal dispõe que os subsídios dos vereadores serão fixados pelas respectivas Câmaras Municipais (artigo 29, inciso VI).

2) Os subsídios dos vereadores deverão ser fixados em cada legislatura para a seguinte. Quando isso não ocorrer, é válido o ato normativo que fixou os subsídios para a legislatura anterior.

**Resolução de Consulta nº \_\_/2012. (DOE \_\_/\_\_/\_\_).**  
**Câmara Municipal. Pessoal. Criação e extinção de cargos. Regulamentação por Resolução ou Decreto Legislativo. Vencimentos de servidores. Fixação ou alteração. Necessidade de lei em sentido estrito de iniciativa da Câmara Municipal.**

1) O Poder Legislativo pode dispor, por Resolução ou Decreto Legislativo, sobre sua organização, funcionamento, polícia, transformação, criação ou extinção dos cargos, empregos e funções, com base no princípio constitucional da autonomia dos Poderes (art. 2º e 51 da CF/88).

2) É obrigatória lei em sentido estrito de iniciativa da Câmara Municipal para a fixação ou alteração da remuneração de seus servidores nos termos do art.37, X, da CF/88.

Voto também, no sentido de:

a) revogar integralmente os Acórdãos nº 328/2005 e nº 2108/2005, por estarem absorvidos pelas ementas acima citadas;

b) revogar parcialmente o Acórdão nº 871/2005, fazendo constar a seguinte redação:

**Acórdão nº 871/2005. (DOE 05/07/2005).Despesas. Prestação de Serviços. Vigilância. Terceirização. Possibilidade.**

O serviço de vigilância é passível de terceirização, mediante a contratação de prestador de serviço, legalmente habilitado e com observância às regras impostas pela Lei nº 8666/1993.

**É como voto.**

Cuiabá, 31 de outubro de 2012.

**Conselheiro Valter Albano da Silva**

*Relator*

# Proibida contratação de servidor com o Poder Público através de OS

Não é permitida contratação de servidores efetivos por Organizações Sociais (OS) que prestem serviços ao ente que o servidor é vinculado. O Tribunal de Contas de Mato Grosso respondeu a consulta formulada pela Auditoria Geral do Estado (AGE), que questionou sobre a legalidade de vínculo entre servidor público estadual e OS. O processo foi relatado pelo conselheiro Waldir Teis.

Em resposta à consulta, o TCE-MT confirma o que está disposto no Estatuto dos Servidores Públicos do Estado, o qual “proíbe a contratação de servidor com o Poder Público, através de OS. Proibição esta que se aplica à intermediação dos serviços executados por servidores para desempenho de atividades previstas no contrato de gestão firmado com o Estado e organizações sociais e remunerados com recursos públicos”.

Também não é permitido ao servidor público com vínculo societário em empresas que transacionam com organizações sociais, a sua contratação pelas OS. Isso porque nas cooperativas, que são consideradas sociedade simples e não empresa, o cooperado é, ao mesmo tempo, sócio e prestador dos serviços.

*“A proibição estatutária inclui a intermediação dos servidores por pessoa física ou jurídica.”*



Cons. Waldir Teis

## Resolução de Consulta nº 24/2012

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 16.952-8/2012.

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 Relator e de acordo com o Parecer nº 4.372/2012 do Ministério Público de Contas, em responder ao consulente que:

**EMENTA:** 1) o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Mato Grosso proíbe a contratação de servidor estadual com o Poder Público (inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/90), proibição esta que se aplica às situações em que há intermediação dos serviços executados por servidores para desempenho de atividades previstas no contrato de gestão firmado com o Estado e

Organizações Sociais e remunerados com recursos públicos, tendo em vista que há dissimulação da avença para burlar a proibição estatutária; e, 2) a proibição estatutária inclui a intermediação dos serviços por pessoa física (empresário ou prestador de serviço) ou jurídica, em todos tipos de sociedades, empresárias ou não (sociedade em comum, em conta de participação, simples, em nome coletivo, comandita simples, limitada, anônima, comandita por ações e cooperativas). Encaminhe-se cópia do voto ao consulente, nos seguintes endereços: Auditoria-Geral do Estado de Mato Grosso (AGE), Centro Político Administrativo, Complexo Paiguás, Cuiabá-MT, CEP: 78.050-970 – e-mail: auditoria@auditoria.mt.gov.br e Rua Vinte e Cinco de Agosto, nº 65, Condomínio Torre da Malaga, Edifício Marbela, apto 3014, Duque de Caxias, Cuiabá-MT, CEP: 78.043-382.

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

Participaram do julgamento os Conselheiros Valter Albano e Sérgio Ricardo, e os Conselheiros Substitutos Jaqueline Jacobsen, que estava substituindo o Conselheiro Antonio Joaquim, Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o Conselheiro Humberto Bosaipo, e Moises Maciel, que estava substituindo o Conselheiro Domingos Neto.

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

### **Publique-se.**

## **Parecer da Consultoria Técnica nº 065/2012**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. José Alves Pereira Filho, Secretário da Auditoria-Geral do Estado, às fls. 02-05-TCE, requerendo parecer deste Tribunal de Contas sobre a legalidade de servidor público manter vínculo contratual e empresarial com pessoas jurídicas que transacionam com Organizações Sociais para executar serviços, obras ou fornecer bens que serão remunerados com recursos públicos, nos seguintes termos:

A proibição do inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/1990 se aplica a servidor público estadual com vínculo societário em empresa que transaciona com organizações sociais para executar serviços, obras ou fornecer bens que serão remunerados com recursos advindos de contrato de gestão firmado com o Estado?

A proibição do inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/1990 se aplica a servidor público estadual que figurar como cooperado de cooperativa que transaciona com organizações sociais para executar serviços, obras ou fornecer bens que serão remunerados com recursos advindos de contrato de gestão firmado com o Estado.

O Servidor Público, que também seja empreendedor individual na forma da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, estará alcançado pela proibição prevista no inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/1990, em caso de transacionar com organizações sociais para executar serviços que serão remunerados com recursos advindos de contrato de gestão firmado com o Estado.

O consulente não juntou outros documentos aos autos:

**É o relatório.**

### **1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE**

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

Salienta-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 prejulgado 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 art. 238 da Resolução nº 14/2007.

Passa-se à análise, em tese, da consulta formulada.

### **2. DO MÉRITO**

A consulta trata, em suma, da legalidade de eventual vínculo existente entre servidor público estadual e Organizações Sociais, seja como sócio de empresa, como membro de cooperativa ou como empreendedor individual de instituições que transacionam com organizações sociais para executar serviços, obras e fornecer bens com recursos públicos, recebidos por meio de contrato de gestão firmado com o Estado.

As respostas seguirão em tópicos, conforme as indagações propostas pelo consulente.

#### **2.1. Considerações iniciais**

Antes de aprofundar nos questionamentos levantados, cumpre-nos tecer alguns comentários sobre as Organizações Sociais.

As organizações sociais foram concebidas pelo

Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, com o objetivo de permitir a transferência da execução dos serviços públicos sociais a entidades privadas, não sujeitas a todos os limites e controles decorrentes do regime jurídico de direito público, mantendo, no entanto, o financiamento estatal.

A intenção expressa pelo projeto de reforma foi a transformação de órgãos e entidades públicas em organizações sociais, mediante a extinção dos primeiros e a realização de contrato de gestão com as últimas, instrumento que seria utilizado para absorver as atividades antes desempenhadas pelo próprio Estado pela entidade privada. Isto porque, conforme aponta Bresser-Pereira<sup>1</sup>:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Para efetivar tal proposta, foi editada a Lei Federal nº 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações sociais, cujas atividades sejam destinadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, conforme os requisitos delineados na citada Lei.

As entidades assim qualificadas celebram contrato de gestão com o poder público, conforme já salientado, para formação de parceria no fomento das atividades indicadas acima, podendo receber recursos humanos, financeiros, administrar bens e equipamentos para desempenharem as atividades de acordo com metas de desempenho estipuladas e destinadas a garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público.

Dessa maneira, o controle a ser exercido nas Organizações Sociais é finalístico, estratégico, que demandará das referidas instituições a demonstração do alcance das metas previamente definidas de execução das políticas públicas.

Este modelo, especificamente no que pertine ao aproveitamento do patrimônio e servidores públicos anteriormente mobilizados pela Administração, recebe severas críticas por parcela da doutrina, conforme se aponta:

o fato da organização social absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar patrimônio público e os servidores públicos antes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, não deixa dúvidas de que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público. É a mesma atividade que vai ser exercida pelos mesmos servidores públicos e com a utilização do mesmo patrimônio. Por outras palavras, a ideia é que os próprios servidores da entidade a ser extinta constituam uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e se habilitem como organizações sociais, para exercerem a mesma atividade que antes exerciam e utilizem o mesmo patrimônio, porém se a submissão àquilo que se costuma chamar de ‘amarras’ da Administração Pública<sup>2</sup>.

Sem embargo das críticas apresentadas, entende-se que o gestor tem como dever, missão e foco alcançar o interesse público de forma mais eficiente e efetiva possível, devendo, nestes modelos mais progressistas, acompanhar e controlar os resultados finalísticos obtidos durante a execução e implementação das políticas públicas.

Por fim, registra-se que consta da Lei nº 9.637/1998, a possibilidade de cessão especial de servidores para execução das atividades sociais, com ônus para Administração Pública, sendo vedado o pagamento de vantagem pecuniária pela organização social com recursos do contrato de gestão, salvo para pagamento de adicional de função de direção e assessoria, nos seguintes termos:

**Art. 14.** É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

§ 3º O servidor cedido perceberá as vantagens do

<sup>1</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Organizações sociais. In Cadernos MARE de Reforma do Estado. v. 2. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. p. 9.

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Parceiras na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parcerias público-privada e outras formas. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 264-265.

cargo a que fizer juz no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na organização social. (grifo nosso)

O escopo da lei foi de evitar que o serviço prestado pelo servidor cedido ficasse mais oneroso do que se realizado de forma direta, sem a presença das Organizações Sociais.

No âmbito estadual, a Lei Complementar Estadual nº 150/2004, que trata das organizações sociais, assim dispõe:

**Art. 17** Fica facultado ao Poder Executivo o afastamento de servidor para as organizações sociais, sem ônus para o órgão de origem.

§ 1º O recolhimento das verbas previdenciárias, enquanto o servidor público estiver afastado, será procedido pela empresa privada que for qualificada como organização social.

§ 2º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor afastado qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 3º No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), fica permitida a cessão de servidores da Secretaria de Estado de Saúde, com ônus para o órgão de origem, para execução de atividades relativas ao contrato de gestão a ser celebrado<sup>3</sup>. (grifo nosso)

O parágrafo 3º, incluído pela Lei Complementar nº 417/2011, permite a cessão de servidor da Secretaria de Estado de Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde, com ônus ao órgão de origem, para a execução de atividades relativas ao contrato de gestão.

Considerando-se a norma estadual, é ilegal o pagamento de vantagem pecuniária pela organização social ao servidor cedido com ônus para o órgão de origem, com recursos provenientes do contrato de gestão, pois, caso contrário, haveria clara violação ao princípio da economicidade, uma vez que a Administração Pública estaria dispensando mais recursos para o desempenho das mesmas atividades exercidas pelo servidor quando em atividade no órgão de origem.

O mesmo raciocínio se aplica ao servidor cedido com ônus para Organizações Sociais, hipótese na qual o valor pago a este servidor não poderia ser superior à remuneração percebida no órgão de origem, sob pena de afronta os princípio da eco-

nomicidade.

Dessa forma, entende-se que o único vínculo possível entre o servidor e as Organizações Sociais é mediante cessão especial e, portanto, esta transferência de pessoal deve ser processada e documentada como tal, conforme o Estatuto dos Servidores Públicos, as leis locais e o contrato de gestão.

## **2.2. Contratação de servidores públicos para prestação de serviços, de forma direta ou indireta, para a Administração Pública – um enfoque sob a Lei de Licitações**

Embora as indagações propostas na consulta não se refiram à possibilidade de contratação administrativa de servidores públicos pela Administração Pública, independente de vínculo funcional existente, apresenta-se, a seguir, fundamentação legal que pode ser aplicada à situação proposta pelo consulente, tendo em vista que veda a contratação ou execução de serviços ou fornecimento de bens, **direta ou indireta**, por parte de servidores públicos.

Nesse rastro, a Lei nº 8.666/93 possui dispositivo que veda de forma expressa a participação direta ou indireta de servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação, no fornecimento de bens ou serviços para a Administração, conforme texto abaixo:

**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.

[...]

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

O STF já decidiu que o artigo acima transcrito possui caráter geral e, portanto, é aplicável no âmbito de todos os entes políticos, sendo desnecessária sua reprodução nas normas locais, conforme decisão da ADI nº 3.158-9, DJ de 20.04.2005:

O artigo 9º da Lei nº 8.666 é dotado de caráter geral, visto que confere concreção aos princípios da moralidade e da isonomia. Logo, como norma geral que é, vincula os órgãos da Administração Direta e Indi-

<sup>3</sup> Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 417, de 17 de março de 2011.

reta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos Estados-membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. A lei estadual não inovou o ordenamento jurídico; apenas reproduziu, no texto legal estadual que regula licitações e contratações no Estado de São Paulo, preceito federal que a elas se aplica.

Pois bem. Da leitura do artigo 9º, da Lei nº 8.666/93, é vedada a participação de servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável no processo licitatório, na execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens.

Nesse sentido, não importa se o servidor possuía ou não condições de interferir no processo licitatório, basta que seja servidor vinculado ao órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação, conforme decisão do TCU colhida abaixo:

[...] não passa pela avaliação de saber se os servidores [...] detinham ou não informações privilegiadas [...] basta que o interessado seja servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante para que esteja impedido de participar, direta ou indiretamente, de licitação por ele realizada<sup>4</sup>.

O TCU também entende ser vedada a contratação de empresas terceirizadas que contratam parentes de servidores, nos moldes da decisão abaixo:

Não permita, ao contratar empresas prestadoras de serviço, que parentes de servidores sejam contratados pela empresa terceirizada, em atenção aos princípios da moralidade e da impessoalidade que devem nortear a gestão da coisa pública<sup>5</sup>.

É irregular a participação, em licitação conduzida por órgão/entidade da administração, de empresa cujo sócio presta serviços ao órgão/entidade relacionados, de alguma forma, a licitação, pois caracteriza o conflito ético que enseja a vedação estabelecida no art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993<sup>6</sup>.

De forma similar, entende-se que é vedado ao servidor prestar serviços ao Poder Público, por

intermédio de pessoas jurídicas, sob qualquer vínculo civil ou trabalhista e sendo remunerado pelos cofres públicos. Permitir tal conduta seria admitir, via oblíqua, a violação ao artigo 9º, da Lei de Licitações. É possível, ainda, que haja o pagamento em duplicidade para o exercício da mesma atividade, situação que agrava e ultrapassa a simples violação ao artigo 9º, da Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, aplicando-se as disposições do artigo 9º, da Lei nº 8.666/93, defende-se ser vedado ao servidor público estadual, direta ou indiretamente, participar de licitação, executar obras ou serviços e fornecer bens, na qualidade de pessoa física ou representante ou membro de pessoas jurídicas, cujo contratante seja uma Organização Social beneficiária de recursos estatais, mediante contrato de gestão mantido com o Poder Público estadual.

### **2.3. Vedações e sanções constantes do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Mato Grosso para os servidores que transacionam (comercializam) com o Estado.**

O Estatuto dos Servidores Públicos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais, publicado por meio da Lei Complementar nº 04/90 ao dispor sobre as vedações ao servidor público estabelece que:

**Art. 144** Ao servidor público é proibido:

[...]

**X** – participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer comércio, e, nessa qualidade, transacionar com o Estado;

Para tal conduta, a penalidade prevista é a de demissão, conforme consta do artigo 159, inciso XIII, que transcrevemos:

**Art. 159** A demissão será aplicada nos seguintes casos:

**I** – crime contra a administração pública;

**II** – abandono de cargo;

**III** – inassiduidade habitual;

**IV** – improbidade administrativa;

**V** – incontinência pública e conduta escandalosa;

**VI** – insubordinação grave em serviço;

**VII** – ofensa física em serviço a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;

**VIII** – aplicação irregular de dinheiro público;

**IX** – revelação de segredo apropriado em razão do cargo;

**X** – lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual;

<sup>4</sup> Decisão nº 133/1997 – Plenário. Rel. Min. Bento José Bulgarin

<sup>5</sup> Acórdão nº1282/2008 Plenário

<sup>6</sup> Acórdão nº 1198/2007 Plenário (Sumário).

XI – corrupção;

XII – acumulação ilegal de cargos ou funções públicas após constatação em processo disciplinar;

XIII – transgressão do Artigo 144, X a XVII. (grifo nosso)

Deve-se ressaltar que as normas restritivas de direitos e as normas punitivas são interpretadas restritivamente, em respeito ao princípio da legalidade.

Autorizada doutrina sustenta o princípio da atipicidade como regente do sistema disciplinar. Nesse rastro, defende a professora Maria Sylvania Zanella DI PIETRO<sup>7</sup> que,

[...] no direito administrativo prevalece a atipicidade; são muito poucas as infrações descritas na lei, como ocorre com o abandono de cargo. A maior parte delas fica sujeita à discricionariedade administrativa diante de cada caso concreto; é a autoridade julgadora que vai enquadrar o ilícito como ‘falta grave’, ‘procedimento irregular’, ‘ineficiência no serviço’, ‘incontinência pública’, ou outras infrações previstas de modo indefinido na legislação estatutária. Para esse fim, deve ser levada em consideração a gravidade do ilícito e as consequências para o serviço público.

Sem embargo da posição acima, nos casos em que há definição clara e especificação de condutas, é vedado ao intérprete elasticar o sentido e alcance das normas, sob pena de afronta ao Estado Democrático de Direito.

No caso em apreço, a dificuldade na interpretação do dispositivo alcança patamares maiores, tendo em vista que os conceitos jurídicos empregados (empresa privada, sociedade civil, exercer o comércio) não estão mais em uso, conforme o Código Civil de 2002.

Isto porque, com advento do Código Civil de 2002, eliminou-se a antiga diferenciação entre sociedade civil e sociedade comercial (ou mercantil). Com isto, a lei civil sintetizou que, atualmente, a relevante distinção entre as sociedades ocorre pela diferenciação da natureza de suas atividades (ou seja, nos seus objetos sociais).

Não mais se utiliza tecnicamente os termos empresa privada e sociedade civil. Mas observa-se claramente que o legislador estadual buscou evitar a contratação de servidores para atividades que exerciam ou não a mercancia (empresa privada ou

sociedade civil).

Nesse sentido, a proibição estatutária buscou abarcar a participação de servidor em todos os tipos de atividades economicamente organizada e/ou sociedades, empresárias ou não (sociedade em comum, em conta de participação, simples, em nome coletivo, comandita simples, limitada, anônima, comandita por ações e cooperativas), bem como a sua atuação empresarial como pessoa física (exercer comércio).

Deve-se ressaltar que a vedação inserta na primeira parte do inciso X, do artigo 144, abrange somente os casos em que o servidor possui poderes de mando ou administração em todas as organizações/sociedades citadas acima.

Quanto à atuação de servidor no exercício de empresa<sup>8</sup> (empresário unipessoal – pessoa física), não há que se falar em poder de mando, pois, observa-se que nesta qualidade age dentro de sua independência e autonomia, enquadrando-se, portanto, na aludida proibição.

Assim, se a relação entre o servidor e a empresa privada não for de gerência ou administração, conforme consta do art. 144, da Lei Complementar nº 04/90, como por exemplo, a simples participação societária, não há que se falar em ilícito administrativo previsto na primeira parte do inciso X, do artigo 144.

Já na segunda parte do inciso X, do artigo 144, a previsão se amplia para vedar qualquer possibilidade de contratação com Estado, bastando, para tanto, que o servidor exerça o comércio (atualmente “empresa”). Esta vedação alcança as contratações indiretas ou subcontratações, como foi o caso apresentado pelo consulente, tendo em vista que, mesmo havendo intermediário (organização social), o contrato entre o servidor e a organização social é remunerado pelos cofres públicos, podendo configurar burla à vedação estatutária.

Ademais, há que se verificar se o servidor foi cedido para o desempenho das atividades junto às Organizações Sociais e se há o duplo pagamento (como servidor e como contratado pelas instituições que transacionam com as Organizações Sociais) para o desempenho das mesmas tarefas, durante a mesma jornada ou não.

<sup>8</sup> [...] **empresa** é uma atividade econômica exercida profissionalmente pelo empresário por meio da articulação dos fatores produtivos para a produção e circulação de bens e serviços. Empresa não é sujeito de direito, não é pessoa jurídica, nem local onde se desenvolve a atividade econômica. Segundo Fábio Ulhoa Coelho (2010, pp. 12 e 13):

<sup>7</sup> **Direito Administrativo.** 12.ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

A configuração das situações proibitivas é casuística, podendo-se acarretar outros ilícitos administrativos, inclusive de maior gravidade, e ainda criminais.

Feitos estes apontamentos, passa-se às respostas objetivas das questões formuladas.

#### 2.4. Resposta às indagações formuladas

Neste tópico, a respostas serão restritas às tipificações apontadas pelo consultante, sem que fossem consideradas outras possíveis infrações à norma legal de natureza administrativa, seja à norma estatutária, seja à Lei de Licitações ou qualquer outra, ou ainda de natureza penal.

Deve-se avaliar, ainda, se há concomitância do vínculo funcional e contratual e se há dupla remuneração pelo desempenho da mesma atividade, como já ressaltado anteriormente.

Dessa forma tem-se que:

1) A proibição do inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/1990 se aplica a servidor público estadual com vínculo societário em empresa que transaciona com organizações sociais para executar serviços, obras ou fornecer bens que serão remunerados com recursos advindos de contrato de gestão firmado com o Estado?

Para que haja a proibição inserta no inciso X, do artigo 144, da Lei Complementar nº 04/1990, é necessário que o servidor possua vínculo societário e ainda realize atos de administração, de gestão ou de controle, na sociedade, sendo insuficiente para caracterização da vedação, a simples participação societária.

Se o servidor possuir somente o vínculo societário e, mesmo assim, desempenhar as atividades descritas no contrato de gestão, firmado com o Poder Público, a ilicitude restará comprovada, tendo em vista a possibilidade de utilização de intermediação para mascarar a proibição legal e participação indireta, na execução dos serviços, vedado pelo art. 9º, da Lei nº 8.666/93.

2) A proibição do inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/1990 se aplica a servidor público estadual que figurar como cooperado de cooperativa que transaciona com organizações sociais para executar serviços, obras ou fornecer bens que serão remunerados com recursos advindos de contrato de gestão firmado com o Estado?

A despeito da cooperativa ser ou não lícita, ponto que ultrapassa o escopo deste parecer, cons-

tata-se que uma cooperativa<sup>9</sup> é considerada uma sociedade simples, ou seja, não empresária, e, como tal, é formada por pessoas (cooperados) que exercem livremente suas atividades profissionais, sob o vínculo cooperativista.

Nesse sentido, o cooperado é ao mesmo tempo sócio e prestador dos serviços cooperados. Assim, se este cooperado também for servidor público inserto estará na espécie proibitiva do art. 144, X, da LC nº 04/1990, tendo em vista que é sócio de uma sociedade simples e, por meio desta, executa atividades profissionais em nome da cooperativa, participando, assim, ativamente da consecução do seu objeto social.

Assim, caso servidor público estadual venha à prestar serviços cooperados à Organizações Sociais e ser remunerado por esta com recursos oriundos de contrato de gestão, incorrerá no tipo proibitivo definido no art. 144, X, da LC nº 04/1990, estando, também, sujeito à sanção prevista no art. 159, XIII, da mesma lei.

3) O Servidor Público, que também seja empreendedor individual na forma da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, estará alcançado pela proibição prevista no inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/1990, em caso de transacionar com organizações sociais para executar serviços que serão remunerados com recursos advindos de contrato de gestão firmado com o Estado.

O empreendedor individual (EI) ou microempreendedor individual (MEI) são espécies do gênero empresário, definido no art. 966, do Código Civil de 2002<sup>10</sup>.

Este termo, consagrado no novo Direito Empresarial, veio à substituir a superada designação “firma individual” utilizado no antigo Direito Comercial. Nessa qualidade, o empresário atua na forma de pessoa física, não constituindo assim uma

<sup>9</sup> Lei nº 5.774/71. Artigos 3º e 4º; CC, art. 982, parágrafo único. São sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com Bens ou Serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro. Portanto, as cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, constituídas sempre na modalidade de Sociedade simples, jamais empresária, independente do seu objeto.

<sup>10</sup> Código Civil de 2002.

**Art. 966.** Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.

sociedade.

Nessa hipótese, o empresário é obrigado a registrar-se no Registro do Comércio<sup>11</sup>, não se confundido com um mero fornecedor bens ou serviços que atua de forma autônoma e informal.

Nesse contexto, constata-se que a atuação de servidor público como empresário ou como, simplesmente, pessoa física, na condição de contratante com a Administração Pública estadual ou Organização Social que recebe recursos do Estado, encontra vedação expressa no art. 144, X, da LC nº 04/1990, pois esses servidores ao exercerem atividades típicas de empresa (comércio) não podem fazê-lo com a Fazenda que os remunera, mesmo que de forma indireta.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se, em suma:

- 1) O único vínculo possível entre o servidor e as organizações sociais é mediante cessão (art. 17 da Lei Complementar Estadual nº 150/2004) e, portanto, são consideradas irregulares as contratações de servidores pelas Organizações Sociais, de forma direta ou por intermédio de pessoas físicas ou jurídicas, para execução de atividades previstas no contrato de gestão.
- 2) É ilegal o pagamento de vantagem pecuniária pela organização social ao servidor da Secretaria de Estado de Saúde, cedido com recursos provenientes do contrato de gestão para realização de atividades no âmbito do Sistema Único de Saúde, caso contrário, haveria clara violação ao princípio da economicidade, uma vez que a Administração Pública estaria dispensando mais recursos para o desempenho das mesmas atividades exercidas pelo servidor quando em atividade no órgão de origem.
- 3) Constitui violação ao artigo 9º, da Lei de Licitações a participação em licitação, na execução de obra ou serviço e no fornecimento de bens por servidor público vinculado ao Poder Público, e sendo remunerado por este, seja de forma direta, seja por intermédio de pessoas jurídicas, sob qualquer vínculo civil,

empresarial ou trabalhista.

- 4) O Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Mato Grosso proíbe a contratação de servidor estadual com o Poder Público (inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/90), proibição esta que se aplica à intermediação dos serviços executados por servidores para desempenho de atividades previstas no contrato de gestão, firmado com o Estado e Organizações Sociais, e remunerados com recursos públicos, tendo em vista que há dissimulação da avença para burlar a vedação estatutária.
- 5) A proibição estatutária inclui a intermediação dos serviços por pessoa física (microempreendedor individual) ou jurídica, em todos tipos de sociedades, empresárias ou não (sociedade em comum, em conta de participação, simples, em nome coletivo, comandita simples, limitada, anônima, comandita por ações e cooperativas).

Assim, propõe-se que, ao julgar o presente feito e concordando este Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, adote-se a seguinte ementa<sup>12</sup>:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2012. Pessoal. Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Mato Grosso. Proibição de contratação do servidor com o Poder Público. A vedação contida no art. 144, X, da LC nº 04/1990, alcança os casos em que há intermediação de serviços por pessoas físicas ou jurídicas para execução de contrato de gestão firmado entre o Estado e Organizações Sociais.**

- 1) O Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Mato Grosso proíbe a contratação de servidor estadual com o Poder Público (inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/90), proibição esta que se aplica às situações em que há intermediação dos serviços executados por servidores para desempenho de atividades previstas no contrato de gestão firmado com o Estado e Organizações Sociais e remunerados com recursos públicos, tendo em vista que há dissimulação da avença para burlar a proibição estatutária.
- 2) A proibição estatutária inclui a intermediação dos serviços por pessoa física (empresário ou prestador de serviço) ou jurídica, em todos tipos de sociedades, empresárias ou não (sociedade em comum, em conta de participação, simples, em nome coletivo,

<sup>11</sup> Código Civil de 2002.

**Art. 967.** É obrigatória a inscrição do empresário no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede, antes do início de sua atividade.

<sup>12</sup> Resolução nº 14/2007. Art. 234, § 1º, da

comandita simples, limitada, anônima, comandita por ações e cooperativas).

Cuiabá-MT, 22 de outubro de 2012.

**Bruna Zimmer**

*Técnico de Controle Público Externo*

**Edicarlos Lima Silva**

*Consultor Adjunto à Consultoria Técnica*

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

### Parecer do Ministério Público de Contas nº 4.372/2012

[...]

#### 3. CONCLUSÃO

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

a) **pelo conhecimento da consulta** ante a presença dos requisitos de admissibilidade, legitimidade do consulente, apresentação concreta da dúvida sobre assunto face ao não preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos art. 48, da Lei Orgânica do TCE-MT (LC nº 269/07) e art. 232, do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução nº 14/07);

b) **pela aprovação da proposta** de Resolução de Consulta apresentada pela Consultoria Técnica, conforme regra o art. 81, IV, do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução nº 14/07);

#### É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 25 de outubro de 2012

**Gustavo Coelho Deschamps**

*Procurador de Contas*

### Razões do Voto

A consulta é o meio pelo qual os jurisdicionados legitimados podem sanar suas dúvidas quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares relacionados com sua competência e deve atender os requisitos previstos pelo artigo 232, da Resolução nº 14/2007.

Assim, para que a consulta seja admitida, deve ser formulada por autoridade legítima, em tese, e

conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares e, também, versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

Após essas considerações, tendo em vista que a presente consulta preenche todos os requisitos de admissibilidade, passo a me manifestar sobre o mérito.

Inicialmente, impende fazer um breve comentário acerca das Organizações Sociais.

Nos moldes do que a Consultoria Jurídica consignou, as organizações sociais foram concebidas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, com o objetivo de permitir a transferência da execução dos serviços públicos sociais a entidades privadas, não sujeitas a todos os limites e controles decorrentes do regime jurídico de direito público, mantendo, no entanto, o financiamento estatal.

O objetivo do projeto de reforma era a transformação de órgãos e entidades públicas em organizações sociais, mediante a extinção dos primeiros e a realização de contrato de gestão com as últimas, instrumento que seria utilizado para absorver as atividades antes desempenhadas pelo próprio Estado pela entidade privada.

A Lei Federal nº 9.637/98, dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações sociais, cujas atividades sejam destinadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, a cultura e à saúde, conforme os requisitos delineados na citada Lei.

Assim, as entidades qualificadas celebram contrato de gestão com o poder público para formação de parceria no fomento das atividades indicadas acima, podendo receber recursos humanos, financeiros, administrar bens e equipamentos para desempenharem as atividades de acordo com metas de desempenho estipuladas e destinadas a garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público.

Portanto, se observa que o controle a ser exercido nas Organizações Sociais é finalístico, estratégico, que demandará das referidas instituições a demonstração do alcance das metas previamente definidas de execução das políticas públicas.

O gestor tem como dever, alcançar o interesse público de forma mais eficiente e efetiva possível, devendo, nestes modelos mais progressistas, acompanhar e controlar os resultados finalísticos obtidos durante a execução e implementação das políticas públicas.

Por fim, registra-se que consta da Lei nº 9.637/1998 a possibilidade de cessão especial de servidores para execução das atividades sociais, com ônus para Administração Pública, sendo vedado o pagamento de vantagem pecuniária pela organização social com recursos do contrato de gestão, salvo para pagamento de adicional de função de direção e assessoria, nos seguintes termos:

**Art. 14.** É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

§ 3º O servidor cedido perceberá as vantagens do cargo a que fizer jus no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na organização social.

Nesse particular, o escopo da lei foi de evitar que o serviço prestado pelo servidor cedido ficasse mais oneroso do que se realizado de forma direta, sem a presença das Organizações Sociais.

No âmbito estadual, a Lei Complementar Estadual nº 150/2004, que trata das organizações sociais, assim dispõe:

**Art. 17** Fica facultado ao Poder Executivo o afastamento de servidor para as organizações sociais, sem ônus para o órgão de origem.

§ 1º O recolhimento das verbas previdenciárias, enquanto o servidor público estiver afastado, será procedido pela empresa privada que for qualificada como organização social.

§ 2º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor afastado qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 3º No âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, fica permitida a cessão de servidores da Secretaria de Estado de Saúde, com ônus para o órgão de origem, para execução de atividades relativas ao contrato de gestão a ser celebrado<sup>1</sup>.

Destaca-se que o parágrafo 3º, incluído pela Lei Complementar nº 417/2011, permite a cessão de servidor da Secretaria de Estado de Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde, com ônus ao órgão de origem, para a execução de atividades relativas ao contrato de gestão.

Considerando-se a norma estadual, é ilegal o

<sup>1</sup> Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 417, de 17 de março de 2011.

pagamento de vantagem pecuniária pela organização social ao servidor cedido com ônus para o órgão de origem, com recursos provenientes do contrato de gestão, pois, caso contrário, haveria clara violação ao princípio da economicidade, uma vez que a Administração Pública estaria dispensando mais recursos para o desempenho das mesmas atividades exercidas pelo servidor quando em atividade no órgão de origem.

O mesmo raciocínio deve se aplicar ao servidor cedido com ônus para Organizações Sociais, hipótese em que o valor pago a este servidor não poderá ser superior à remuneração percebida no órgão de origem, sob pena de afronta ao princípio da economicidade.

Dessa forma, entende-se que o único vínculo possível entre o servidor e as Organizações Sociais é mediante cessão especial e, portanto, essa transferência de pessoal deve ser processada e documentada como tal, conforme o Estatuto dos Servidores Públicos, as leis locais e o contrato de gestão.

Noutro ponto, em que pese as indagações propostas na consulta não se referirem à possibilidade de contratação administrativa de servidores públicos pela Administração Pública, independente de vínculo funcional existente, a Consultoria Técnica apresentou fundamentação legal que pode ser aplicada à situação proposta pelo consulente, tendo em vista que veda a contratação ou execução de serviços ou fornecimento de bens, direta ou indireta, por parte de servidores públicos, conforme expandido abaixo.

A Lei nº 8.666/93 possui dispositivo que veda de forma expressa a participação direta ou indireta de servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação no fornecimento de bens ou serviços para a Administração, conforme colacionado abaixo:

**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.

[...]

**§ 3º** Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

O STF já decidiu que o artigo acima transcrito possui caráter geral e, portanto, é aplicável no âmbito de todos os entes políticos, sendo desnecessária sua reprodução nas normas locais, conforme se infere da decisão da ADI nº 3.158-9, DJ de 20/04/2005:

O artigo 9º da Lei nº 8.666 é dotado de caráter geral, visto que confere concreção aos princípios da moralidade e da isonomia. Logo, como norma geral que é, vincula os órgãos da Administração Direta e Indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos Estados membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. A lei estadual não inovou o ordenamento jurídico; apenas reproduziu, no texto legal estadual que regula licitações e contratações no Estado de São Paulo, preceito federal que a elas se aplica.

Assim, da leitura do artigo 9º, da Lei nº 8.666/93, denota-se que é vedada a participação de servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante ou responsável no processo licitatório, na execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens.

O TCU também entende ser vedada a contratação de empresas terceirizadas que contratam parentes de servidores, conforme se vislumbra da decisão abaixo:

Não permita, ao contratar empresas prestadoras de serviço, que parentes de servidores sejam contratados pela empresa terceirizada, em atenção aos princípios da moralidade e da impessoalidade que devem nortear a gestão da coisa pública<sup>2</sup>.

É irregular a participação, em licitação conduzida por órgão/entidade da administração, de empresa cujo sócio presta serviços ao órgão/entidade relacionados, de alguma forma, a licitação, pois caracteriza o conflito ético que enseja a vedação estabelecida no art. 9º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993<sup>3</sup>.

Do mesmo modo, como bem arguiu a Consultoria Técnica, entende-se que é vedado ao servidor prestar serviços ao Poder Público por intermédio de pessoas jurídicas, sob qualquer vínculo civil ou trabalhista e sendo remunerado pelos cofres públi-

<sup>2</sup> Acórdão nº 1282/2008 Plenário.

<sup>3</sup> Acórdão nº 1198/2007 Plenário (Sumário).

cos. Permitir tal conduta seria admitir, via oblíqua, a violação ao artigo 9º, da Lei de Licitações. É possível, ainda, que haja o pagamento em duplicidade para o exercício da mesma atividade, situação que agrava e ultrapassa a simples violação ao artigo 9º, da Lei nº 8.666/93.

Por essa razão, aplicando-se as disposições do artigo 9º, da Lei de Licitações, conclui-se que é vedado ao servidor público, direta ou indiretamente, participar de licitação, executar obras ou serviços e fornecer bens, na qualidade de pessoa física ou representante ou membro de pessoas jurídicas, cujo contratante seja uma Organização Social beneficiária de recursos estatais, mediante contrato de gestão mantido com o Poder Público estadual.

Ademais, o Estatuto dos Servidores Públicos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais, publicado por meio da Lei Complementar nº 04/90 ao dispor sobre as vedações ao servidor público estabelece que:

**Art. 144** Ao servidor público é proibido:

[...]

**X** – participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer comércio, e, nessa qualidade, transacionar com o Estado;

Para tal conduta, a penalidade prevista é a de demissão, conforme consta do artigo 159, inciso XIII, *in verbis*:

**Art. 159** A demissão será aplicada nos seguintes casos:

[...]

**XIII** – transgressão do Artigo 144, X a XVII. (grifo nosso)

No presente caso, há certa dificuldade na interpretação do dispositivo, eis que os conceitos jurídicos empregados (empresa privada, sociedade civil, exercer o comércio) não estão mais em uso, conforme o Código Civil de 2002.

Isto porque, com advento do *Novel Código*, eliminou-se a antiga diferenciação entre sociedade civil e sociedade comercial (ou mercantil). Com isso, a lei civil sintetizou que, atualmente, a relevante distinção entre as sociedades ocorre pela diferenciação da natureza de suas atividades (seus objetos sociais), não mais se utilizando tecnicamente dos termos empresa privada e sociedade civil. Ressalta-se o fato de que o legislador estadual buscou evitar a contratação de servidores para atividades que exerciam ou não a mercancia, abarcando a proibição estatutária a participação de servidor em

todos os tipos de atividades economicamente organizadas e/ou sociedades, empresárias ou não, bem como a sua atuação empresarial como pessoa física (exercer comércio).

Todavia, deve-se consignar, que a vedação inserida na primeira parte do inciso X, do artigo 144, abrange somente os casos em que o servidor possui poderes de mando ou administração em todas as organizações/sociedades citadas acima.

Dessa forma, se a relação entre o servidor e a empresa privada não for de gerência ou administração, conforme consta do art. 144, da Lei Complementar nº 04/90, como por exemplo a simples participação societária, não há que se falar em ilícito administrativo previsto na primeira parte do inciso X, do artigo 144.

No que se refere à segunda parte do inciso X, do artigo 144, a previsão se amplia para vedar qualquer possibilidade de contratação com Estado, bastando, para tanto, que o servidor exerça o comércio. Esta vedação alcança as contratações indiretas ou subcontratações, como foi o caso apresentado pelo consulente, tendo em vista que, mesmo havendo intermediário (organização social), o contrato entre o servidor e a organização social é remunerado pelos cofres públicos, podendo configurar burla à vedação estatutária.

Ademais, há de se verificar se o servidor foi cedido para o desempenho das atividades junto às Organizações Sociais e se há o duplo pagamento (como servidor e como contratado pelas instituições que transacionam com as Organizações Sociais) para o desempenho das mesmas tarefas, durante a mesma jornada ou não.

Diante do exposto, conforme análise da Consultoria Técnica, passa-se às respostas objetivas das questões formuladas.

**1)** A proibição do inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/1990 se aplica a servidor público estadual com vínculo societário em empresa que transaciona com organizações sociais para executar serviços, obras ou fornecer bens que serão remunerados com recursos advindos de contrato de gestão firmado com o Estado?

Para que haja a proibição do inciso X, do artigo 144, da Lei Complementar nº 04/1990, é necessário que o servidor possua vínculo societário e ainda realize atos de administração, de gestão ou de controle, na sociedade, sendo insuficiente para caracterização da vedação a simples participação societária. Se o servidor possuir somente o vínculo societário e, mesmo assim, desempenhar as ativi-

dades descritas no contrato de gestão firmado com o Poder Público, a ilicitude restará comprovada, tendo em vista a possibilidade de utilização de intermediação para mascarar a proibição legal e participação indireta na execução dos serviços, vedado pelo art. 9º da Lei nº 8.666/93.

2) A proibição do inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/1990 se aplica a servidor público estadual que figurar como cooperado de cooperativa que transaciona com organizações sociais para executar serviços, obras ou fornecer bens que serão remunerados com recursos advindos de contrato de gestão firmado com o Estado?

Com relação à cooperativa, constata-se que uma cooperativa é considerada uma sociedade simples, ou seja, não empresária, e, como tal, é formada por pessoas (cooperados) que exercem livremente suas atividades profissionais, sob o vínculo cooperativista.

Nesse sentido, o cooperado é ao mesmo tempo sócio e prestador dos serviços cooperados. Assim, se este cooperado também for servidor público estará inserido na espécie proibitiva do art. 144, X, da LC nº 04/1990, tendo em vista que é sócio de uma sociedade simples e, por meio desta, executa atividades profissionais em nome da cooperativa, participando, assim, ativamente da consecução do seu objeto social.

Assim, na hipótese do servidor público estadual prestar serviços cooperados a Organizações Sociais e ser remunerado por esta com recursos oriundos de contrato de gestão, incorrerá no tipo proibitivo definido no art. 144, X, da LC nº 04/1990, estando, também, sujeito à sanção prevista no art. 159, XIII, desta lei.

3) O Servidor Público, que também seja empreendedor individual na forma da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, estará alcançado pela proibição prevista no inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/1990, em caso de transacionar com organizações sociais para executar serviços que serão remunerados com recursos advindos de contrato de gestão firmado com o Estado.

No que tange ao empreendedor individual (EI) ou microempreendedor individual (MEI), observa-se que estes são espécies do gênero **empresário**, definido no artigo 966 do Código Civil de 2002. Nessa qualidade, o empresário atua na forma de pessoa física, não constituindo assim uma sociedade.

Nessa hipótese, o empresário é obrigado a registrar-se no Registro do Comércio, não se confundido com um mero fornecedor de bens ou serviços que atua de forma autônoma e informal. Assim, a atuação de servidor público como empresário ou como pessoa física, na condição de contratado da Administração Pública estadual ou Organização Social que recebe recursos do Estado, encontra vedação expressa no art. 144, X, da LC nº 04/1990, porquanto, esses servidores, ao exercerem atividades típicas de empresa, não podem fazê-lo com a Fazenda que os remunera, mesmo que de forma indireta.

Pelo exposto, conclui-se:

- 1) O único vínculo possível entre o servidor e as organizações sociais é mediante cessão (art. 17 da Lei Complementar Estadual nº 150/2004) e, portanto, são consideradas irregulares as contratações de servidores pelas Organizações Sociais, de forma direta ou por intermédio de pessoas físicas ou jurídicas, para execução de atividades previstas no contrato de gestão.
- 2) É ilegal o pagamento de vantagem pecuniária pela organização social ao servidor da Secretaria de Estado de Saúde, cedido com recursos provenientes do contrato de gestão para realização de atividades no âmbito do Sistema Único de Saúde, caso contrário, haveria clara violação ao princípio da economicidade, uma vez que a Administração Pública estaria dispensando mais recursos para o desempenho das mesmas atividades exercidas pelo servidor quando em atividade no órgão de origem.
- 3) Constitui violação ao artigo 9º, da Lei de Licitações a participação em licitação, na execução de obra ou serviço e no fornecimento de bens por servidor público, vinculado ao Poder Público, e, ao ser remunerado por este, que seja de forma direta, por intermédio de pessoas jurídicas, sob qualquer vínculo civil, empresarial ou trabalhista.
- 4) O Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Mato Grosso proíbe a contratação de servidor estadual com o Poder Público (inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/90), proibição esta que se aplica à intermediação dos serviços executados por servidores para desempenho de atividades, previstas no contrato de gestão, firmado com o Estado e Organizações Sociais e remunerados com recursos públicos, tendo em vista que há dissimulação da avença para burlar a

vedação estatutária.

- 5) A proibição estatutária inclui a intermediação dos serviços por pessoa física (microempreendedor individual) ou jurídica, em todos tipos de sociedades, empresárias ou não (sociedade em comum, em conta de participação, simples, em nome coletivo, comandita simples, limitada, anônima, comandita por ações e cooperativas ou ainda por *joint venture*).

Assim, por derradeiro, em virtude das razões acima expostas, acolho os Pareceres da Consultoria Técnica e do Ministério Público de Contas, e, conseqüentemente a ementa apresentada, da forma como segue:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2012. Pessoal. Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Mato Grosso. Proibição de contratação do servidor com o Poder Público. A vedação contida no art. 144, X, da LC nº 04/1990, alcança os casos em que há intermediação de serviços por pessoas físicas ou jurídicas para execução de contrato de gestão firmado entre o Estado e Organizações Sociais.**

1) O Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Mato Grosso proíbe a contratação de servidor estadual com o Poder Público (inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/90), proibição esta que se aplica às situações em que há intermediação dos serviços executados por servidores para desempenho de atividades previstas no contrato de gestão firmado com o Estado e Organizações Sociais e remunerados com recursos públicos, tendo em vista que há dissimulação da avença para burlar a proibição estatutária.

2) A proibição estatutária inclui a intermediação dos serviços por pessoa física (empresário ou prestador de serviço) ou jurídica, em todos tipos de sociedades, empresárias ou não (sociedade em comum, em conta de participação, simples, em nome coletivo, comandita simples, limitada, anônima, comandita por ações e cooperativas).

Dessa feita, estarão sendo atendidas as dúvidas do consulente, nos termos do verbete acima, que é dotado de normatividade a partir de sua publicação e constitui prejulgamento de tese de casos futuros.

#### DISPOSITIVO DO VOTO

Posto isso, acolho os Pareceres da Consultoria Técnica nº 065/2012 e do Ministério Público de

Contas nº 4.372/2012, elaborado pelo Excelentíssimo procurador de contas Gustavo Coelho Deschamps, e **voto no sentido de conhecer a consulta e no mérito responder ao consulente** que:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2012. Pessoal. Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Mato Grosso. Proibição de contratação do servidor com o Poder Público. A vedação contida no art. 144, X, da LC nº 04/1990, alcança os casos em que há intermediação de serviços por pessoas físicas ou jurídicas para execução de contrato de gestão firmado entre o Estado e Organizações Sociais.**

1) O Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Mato Grosso proíbe a contratação de servidor estadual com o Poder Público (inciso X do artigo 144 da Lei Complementar nº 04/90), proibição esta que se aplica às situações em que há intermediação dos serviços executados por servidores para desempenho de atividades previstas no contrato de gestão firmado com o Estado e Organizações Sociais e remunerados com recursos públicos, tendo em vista que há dissimulação da avença para burlar a proibição estatutária.

2) A proibição estatutária inclui a intermediação dos serviços por pessoa física (empresário ou prestador de serviço) ou jurídica, em todos tipos de sociedades, empresárias ou não (sociedade em comum, em conta de participação, simples, em nome coletivo, comandita simples, limitada, anônima, comandita por ações e cooperativas).

Por derradeiro, determino o encaminhamento do presente voto ao consulente por meio dos endereços: Auditoria-Geral do Estado de Mato Grosso (AGE), Centro Político Administrativo, Complexo Paiaguás, Cuiabá-MT, CEP: 78.050-970 – *e-mail*: auditoria@auditoria.mt.gov.br e Rua Vinte e Cinco de Agosto, nº 65, Condomínio Torre da Malaga, Edf. Marbela, apto 3014, Duque de Caxias, Cuiabá-MT, CEP: 78.043-382.

**É como voto.**

Cuiabá-MT, 26 de novembro de 2012.

**Waldir Júlio Teis**

*Conselheiro Relator*

# Câmaras municipais podem incrementar receita com convênios

Os Poderes Legislativos podem obter outras fontes de receitas, que não o duodécimo, uma vez que não há qualquer impedimento legal, ressalvada a vedação do inciso X, do art. 167, da Constituição Federal. Dentro da sua função de autonomia administrativa, as câmaras legislativas podem firmar convênios, inclusive com repasses de recursos, com outras instituições públicas ou privadas, com objetivo exclusivo de investir e melhorar suas atividades fins, observadas as demais condicionantes legais.

Essa foi a resposta dada a consulta da Câmara Municipal de Cuiabá, indagando sobre a possibilidade da Câmara receber recursos financeiros distintos daqueles oriundos dos duodécimos constitucionais, tais como os advindos de convênios ou receitas de inscrições de concursos públicos. O processo foi relatado pelo conselheiro Domingos Neto e recebeu voto vista do conselheiro Valter Albano.

*“O Poder Legislativo pode ter várias fontes de receitas que deverão se somar ao duodécimo para fins total de despesa.”*



Cons. Domingos Neto

## Resolução de Consulta nº 06/2012

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 8.530-8/2011.

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 maioria, acompanhando o voto do Conselheiro Relator que acompanhou o voto vista do Conselheiro Valter Albano e de acordo com o Parecer nº 3.113/2011, retificado oralmente em Sessão Plenária pelo Ministério Público de Contas, em responder ao consulente que:

**EMENTA:** 1) os Poderes Legislativos podem obter outras fontes de receitas, que não o duodécimo, uma vez que não há qualquer impedimento legal, ressalvada a vedação do inciso X, do artigo 167, da Constituição Federal. O artigo 168 da Constituição Federal, não limita fontes de receitas, apenas esclare-

ce a quem, como e quando os duodécimos deverão ser repassados pelo Poder Executivo; 2) os Poderes Legislativos podem, em função de sua autonomia administrativa, firmar convênios, inclusive com repasses de recursos, com outras instituições públicas ou privadas, com fim exclusivo de investir e melhorar suas atividades fins, observadas as demais condicionantes legais; 3) Para a concretização desse procedimento, os presidentes das Câmaras deverão abrir contas específicas em instituições financeiras oficiais (art. 164, § 3º da CF) e, em respeito ao Princípio da Universalidade do Orçamento (art. 165, § 5º, inciso I, da CF) encaminhar proposta ao Executivo a fim de incluir esse recurso na Lei Orçamentária Anual, mencionando claramente na peça orçamentária que os recursos são advindos de convênios, e, ainda, qual a entidade repassadora do recurso; 4) os Poderes Legislativos podem, em função da sua legitimidade para contratar e conveniar e da previsão legal de responsabilidade pessoal do titular do Poder, receber

diretamente outras receitas, sem necessidade dos respectivos recursos ingressarem na conta única dos Poderes Executivos; 5) o percentual limite de despesa total do Poder Legislativo, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, previsto no artigo 29-A, da CF/88, tem como base de cálculo a receita tributária e as transferências constitucionais do município. Já o percentual limite de despesas com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores, previsto no § 1º do mesmo artigo, é calculado sobre o total de receitas do Poder Legislativo; 6) o Poder Legislativo pode ter várias fontes de receitas, que deverão se somar ao duodécimo para fins de total de despesas e de despesas com folha de pagamento do referido Poder; 7) ficam revogadas parcialmente as Resoluções de Consulta nºs 28 e 61/2010, naquilo que contraria esta

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

Participaram do julgamento os senhores Conselheiros Antonio Joaquim, Valter Albano e Sérgio Ricardo, o Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, em substituição ao Conselheiro Humberto Bosaipo, conforme artigo 104, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Resolução nº 14/2007, os quais acompanharam o voto do Conselheiro Relator. Vencido, o Conselheiro Waldir Júlio Teis, que manteve seu voto vista.

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

**Publique-se.**

## Parecer da Consultoria Técnica nº 043/2011

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Júlio Pinheiro, Vereador Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, de fl. 02-TCE, indagando sobre a possibilidade da Câmara receber recursos financeiros distintos daqueles oriundos dos duodécimos constitucionais, tais como os advindos de convênios ou receitas de inscrições de concursos públicos, nos seguintes termos:

- 1) Câmara Municipal pode firmar convênio com órgãos do Estado ou da União, para receber recursos financeiros, além daqueles previstos no duodécimo, para aplicá-los em investimentos com tecnologia e capacitação de servidores, diretamente, sem passar pela conta única do Município?
- 2) Câmara Municipal pode arrecadar diretamente recurso proveniente de inscrições para concurso público que realizará, sem passar pela conta única do Município? Pode dispor desse recurso financeiro aplicando aquilo que sobrou em investimento interno.

O consulente não juntou aos autos outros documentos.

**É o breve relatório.**

### 1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Os pressupostos de admissibilidade da presente consulta, exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT), foram preenchidos em sua totalidade, pois a consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal.

Passa-se à análise, em tese, dos questionamentos propostos, na ordem apresentada.

### 2. MÉRITO

#### **2.1. Câmara Municipal pode firmar convênio com órgãos do Estado ou da União, para receber recursos financeiros, além daqueles previstos no duodécimo, para aplicá-los em investimentos com tecnologia e capacitação de servidores, diretamente, sem passar pela conta única do Município?**

Inicialmente, convém salientar que este TCE já se manifestou em diversas oportunidades quanto à impossibilidade de Câmaras Municipais auferirem receitas diversas daquelas advindas dos duodécimos constitucionais.

Dentre estas manifestações pode citar os seguintes prejulgados:

**RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 28/2010**

**EMENTA:** Câmara Municipal de Canarana. **Consulta. Auferimento de Receita Originária. Impossibilidade. Imóvel Destinado ao seu Funcionamento. Propriedade do Município. Uso Especial Afetado por Lei. Utilização pela Comunidade e por Demais Órgãos que Atenda ao Interesse Coletivo. Possibilidade. Respeito Ao Limite de Gastos. Ônus da sua Função Típica. Fora Desses Casos, Cobrança pelo Município. Lei Específica.** 1) O poder legislativo não pode auferir receitas originárias. 2) Somente pode receber repasse de duodécimo, dentro dos limites constitucionais. 3) O imóvel destinado ao funcionamento do poder legislativo, quando próprio, é de domínio do município respectivo. 4) Deve ser afetado para uso especial desse órgão e somente pode ser utilizado por terceiros gratuitamente mediante finalidade pública de interesse coletivo, respeitados os limites de gastos desse poder. 5) Se for utilizado esporadicamente por terceiros, sem finalidade pública, o município deve cobrar por isso, na forma da lei específica. (grifo nosso)

**RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 61/2010**

**EMENTA:** Câmara Municipal de Itanhanga. **Consulta. Poder Legislativo. Sinistro de Bem. Receita de Indenização de Seguro. Ressarcimento de Valor Pela Seguradora. Possibilidade de Restituição Diretamente à Câmara Municipal. Não Inclusão no Limite de Repasse de Duodécimo.** 1) A receita de indenização paga por seguradora, em razão de sinistro, deverá ser repassada pela seguradora diretamente à Câmara Municipal, uma vez que não se trata de receita originária decorrente de exploração do patrimônio público, mas de restituição de recurso decorrente da perda de um bem, originada de uma despesa com pagamento de seguro. 2) Por não se tratar de receita originária decorrente de exploração do patrimônio público, tal valor não será computado no limite de repasse de duodécimo realizado pelo Poder Executivo ao Legislativo. (grifo nosso)

Conforme a interpretação da Resolução de Consulta nº 61/2010 torna-se claro que o TCE-MT admiti, tão-somente e de forma excepcional, que as Câmaras Municipais possam reconhecer os ingressos de recursos provenientes de indenizações de seguradoras, pois em essência não se tratam de receitas efetivas, mas unicamente encaixe para a reposição de um ativo sinistrado.

O entendimento de que Câmaras Municipais não podem auferir receitas outras senão aquelas

vinculadas ao duodécimo repassado pelo Poder Executivo origina-se da disposição do artigo 168, da Constituição Federal, que assim diz:

**Art. 168.** Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º<sup>1</sup>. (grifo nosso)

Ademais, o artigo 29-A, da Constituição Federal estabelece que o total das despesas realizadas pelo Poder Legislativo Municipal não poderá ultrapassar os percentuais nele definidos, 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, admitindo apenas a exclusão dos gastos com inativos.

Dessa forma, resta claro que as receitas que atendem a manutenção do Poder Legislativo Municipal têm caráter eminentemente de receitas derivadas, ou seja, aquelas advindas da competência tributária do Poder Público.

Assim, não há previsão constitucional para que Câmaras Municipais percebam receitas próprias, mas tão somente aquelas repassadas pelo Poder Executivo por meio de duodécimos mensais.

É salutar evidenciar que é função típica do Poder Legislativo aprovar a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, sendo incumbência deste último promover a execução do orçamento aprovado.

Nesse sentido, não poderia haver a arrecadação de quaisquer valores destinados aos cofres da municipalidade sem que estes perpassem necessariamente pelo erário do Poder Executivo, pois somente a este foi atribuído, constitucionalmente, competência para aplicar, executar e gerenciar a Lei Orçamentária.

Corroborando este entendimento, colaciona-se abaixo importante prejulgado emanado do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

**Prejulgado nº 1112/2002**

Os créditos decorrentes de ressarcimento pelo pagamento indevido de custas a órgãos judiciais e extrajudiciais pela Câmara Municipal devem ser recolhidos ao Tesouro Municipal, administrado pelo Poder Executivo, contabilizada como receita do ente, pois ao Poder Legislativo compete, exclusivamente, as

<sup>1</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

receitas especificadas no orçamento do Município. (grifo nosso)

A doutrina também comunga deste entendimento, conforme verificado na obra: Vereadores, pag. 39, *in verbis*:

Ademais, os repasses à Câmara deverão estar em concordância com o art. 29-A e com o orçamento, dos dois o menor. Assim, a utilização dos recursos de aplicações financeiras ou alienações configura-se como despesa acima desses valores e, portanto, inadequadas. A Câmara não pode permanecer com esses valores sem a efetiva redução dos repasses.<sup>2</sup> (grifo nosso)

Convém salientar, contudo, que as Câmaras Municipais, embora não detenham personalidade jurídica, têm autonomia administrativa e, nesta condição, poderão firmar contratos, ajustes e convênios.

Todavia, a celebração de convênios, cujo objeto acarrete a percepção de recursos financeiros, esbarra nas vedações apresentadas nos arts. 29-A e 168, da CF/88. Ocorrendo tal celebração os recursos devem ser reconhecidos pelo Poder Executivo e repassados ao Poder Legislativo, integrando o duodécimo constitucional.

É comum a existência de convênios entre o Poder Legislativo Municipal e outros entes governamentais, contudo verifica-se que estes se prestam à apenas promover a cooperação técnica e o apoio logístico, não importando em repasses de recursos.

Dessa forma, entende-se que a celebração de convênios entre Câmaras Municipais e outras entidades públicas ou privadas, com a finalidade de transferências direta de recursos financeiros aos cofres do Poder Legislativo, devem necessariamente ser registrados pelo Poder Executivo e só então repassados às Câmaras, por meio de duodécimos.

## **2.2. Câmara Municipal pode arrecadar diretamente recurso proveniente de inscrições para concurso público que realizará, sem passar pela conta única do Município? Pode dispor desse recurso financeiro aplicando aquilo que sobrou em investimento interno?**

Quanto à esta indagação, o TCE-MT tem recente prejudgado que a responde totalmente.

Por meio da Resolução de Consulta TCE-MT nº 22/2011 ficou estabelecida da seguinte ementa:

<sup>2</sup> Vereadores/ Fábio Pedrosa, Rogério Almeida, Will Lacerda. Belo Horizonte: Fórum, 2009. pag. 39.

**Ementa: Câmara Municipal de Pontes e Lacerda. Consulta. Licitação. Dispensa. Contratação de Empresas Para Realização de Concurso Público.** É legal a contratação de empresas para realização de concurso público por dispensa se a situação se enquadrar em uma das hipóteses estabelecidas no artigo 24 da Lei de Licitações, preenchendo todos os requisitos que o legislador expressamente indicou para cada situação, sendo indispensável à formalização de processo administrativo.

**Concurso Público. Pagamento. Depósito das Receitas Auferidas Com as Inscrições dos Candidatos ao Concurso Público Diretamente à Contratada. Impossibilidade.** 1) É ilegal o depósito das receitas decorrentes das inscrições dos candidatos ao concurso público diretamente na conta bancária da empresa contratada, por afronta aos princípios da oportunidade, da universalidade, do orçamento bruto e da unidade de caixa, além de configurar omissão de receitas e violação aos princípios constitucionais da moralidade e eficiência, devendo o Poder Público ter o controle e prestar contas das receitas e despesas que irá realizar. 2) É legal a celebração de contrato de risco para contratação de empresa realizadora de concurso público, devendo a Administração Pública prever no edital e no contrato valor fixo ou variável, de acordo com o número de inscritos ou de acordo com as receitas auferidas com as inscrições dos candidatos, limitando esta remuneração a um valor máximo dos serviços prestados, observando as normas orçamentárias e financeiras que exigem a previsão das despesas a serem pagas.

**Câmara Municipal. Contratação de Empresa Para Realização de Concurso Público. Inclusão no Limite.** 1) As receitas decorrentes das inscrições de concurso público realizadas pela Câmara Municipal pertencem ao Município, contabilizadas pelo Poder Executivo. 2) Cabe ao Poder Legislativo a despesa com a realização de concurso público para preenchimento de cargos dos seus quadros. 3) É possível a realização de concurso público em conjunto da Câmara Municipal com a Prefeitura. Neste caso, havendo o rateio das despesas, somente a parcela paga pelo Legislativo integrará o limite de gastos com a Câmara Municipal.

Conforme o entendimento esposado no prejudgado transcrito anteriormente, as receitas oriundas de inscrições de concursos públicos realizados pelo Poder Legislativo devem necessariamente ingressar nos cofres do Poder Executivo.

Isto posto, responde-se objetivamente ao consulente no sentido de não haver a possibilidade da Câmara Municipal arrecadar diretamente recursos provindos de inscrições de concursos públicos por ela realizados.

Convém salientar, ainda, que esta Consultoria Técnica já realizou a orientação do jurisdicionado por meio de consulta presencial, mencionando todas as consultas respondidas pelo TCE-MT que versam sobre o tema.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo que foi exposto e considerando-se que:

- a) para a primeira indagação apresentada o TCE-MT possui prejulgados que a responde parcialmente, conforme Resoluções de Consultas nº 28/2010 e nº 61/2010;
- b) para a segunda indagação há prejulgado que a dirime por completo, conforme Resolução de Consulta nº 22/2011;
- c) não existe permissivo constitucional para que Câmaras Municipais percebam receitas diversas daquelas oriundas do duodécimo, previsto nos arts. 29-A e 168, da CF/88;
- d) não há vedação constitucional ou legal para que Câmaras Municipais, do alto da sua autonomia administrativa, possam firmar convênios com outras entidades públicas ou privadas, desde que haja tão-somente a cooperação mútua e o apoio logístico. Caso envolvam a transferência de recursos financeiros, estes serão apropriados aos cofres do Poder Executivo e incluir-se-ão no computo do duodécimo, quando repassados ao Poder Legislativo.

Considerando, ainda, que não existe prejulgado neste Tribunal que dirima totalmente a primeira indagação proposta pelo consulente, ao julgar o presente processo e concordando este Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2011. Câmara Municipal. Receitas. Celebração de convênios para recebimento direto de recursos financeiros pelo Poder Legislativo. Ingresso aos cofres do Poder Executivo. Computo no cálculo do duodécimo.**

1) as Câmaras Municipais têm como única fonte de recursos os duodécimos previstos nas LOAs dos Municípios, conforme disposições previstas nos artigos nºs. 29-A e 168 da CF/88, ressalvada a hipótese con-

tida na Resolução de Consulta nº 61/2011/TCE-MT;

2) é possível às Câmaras Municipais, considerando-se a autonomia administrativa, firmar convênios com outras instituições públicas ou privadas, visando à cooperação mútua e apoio logístico.

3) caso as Câmaras Municipais celebrem convênios que envolvam a transferência de recursos financeiros, estes serão apropriados aos cofres do Poder Executivo e incluir-se-ão no computo do duodécimo, quando repassados ao Poder Legislativo.

Dessa forma, submete-se à apreciação do Conselheiro Relator para decisão quanto à admissibilidade e eventual instrução complementar, sendo encaminhado na sequência ao Ministério Público de Contas para manifestação (art. 236 do RI/TCE-MT).

Cuiabá-MT, 20 maio de 2011.

**Edicarlos Lima Silva**

*Consultor junto à Consultoria Técnica*

**Ronaldo Ribeiro de Oliveira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

## Parecer do Ministério Público de Contas nº 3113/2011

[...]

### 3. CONCLUSÃO

Dessa maneira, o Ministério Público de Contas, ratificando *in totum* o entendimento exposto pelos *experts* da Consultoria Técnica dessa Corte de Contas, manifesta:

- a) pelo **conhecimento** da consulta marginada, eis que restam preenchidos todos pressupostos de admissibilidade;
- b) pela **resposta à Consulta** nos termos expos-

tos no FR 6 presente Parecer e sugestão de emenda da douta Consultoria Técnica.

### É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 30 de maio de 2011.

**William de Almeida Brito Júnior**

*Procurador de Contas*

## Razões do Voto

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº 269/2007), em seus artigos 48 a 50, estabelece, dentre as competências do Tribunal, a de apreciar consultas que lhe sejam formuladas, nos termos disciplinados no seu Regimento Interno (Resolução nº 14/2007 e suas alterações) nos artigos 232 a 238.

Consulta é o instrumento através do qual o jurisdicionado suscita dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas, decorrente de sua função consultiva.

Porém, as consultas, de acordo com as normas desta Corte devem “ser formulada por autoridade legítima, ser formulada em tese, conter a apresentação objetiva dos quesitos, com a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares e versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas”, sendo que tais requisitos deverão ser atendidos, cumulativamente.

A critério do Conselheiro Relator, havendo interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que versar sobre caso concreto poderá ser conhecida e respondida, mas a resposta à consulta não constitui prejulgado do fato ou caso concreto, posto ser respondida em tese.

No caso da consulta, ora analisada, o consultante é pessoa legítima, há apresentação objetiva da dúvida, a qual versa sobre matéria de competência do Tribunal de Contas e foi apresentada em tese,

razão pela qual merece ser conhecida, analisada e respondida.

Em relação a primeira indagação, se a “Câmara Municipal pode firmar convênio com órgãos do Estado ou da União, para receber recursos financeiros, além daqueles previstos no duodécimo, para aplicá-los em investimentos com tecnologia e capacitação de servidores, diretamente, sem passar pela conta única do Município?” passamos a discorrer como segue.

A Constituição Federal de 1988 em seus artigos 29-A e 168 tratam da matéria, determinando, entre outros, que as Câmaras Municipais devam receber recursos provenientes do duodécimo constitucional.

Ressalta-se que este Tribunal, em consonância com a Constituição Federal, já se posicionou por diversas vezes, quanto à impossibilidade de Câmaras Municipais auferirem receitas diversas daquelas advindas dos duodécimos. Dentre estas manifestações podemos citar as Resoluções de Consultas de nº 28/2010 e nº 61/2010.

Observa-se que, na Resolução de Consulta nº 61/2010, o TCE-MT admitiu, de forma excepcional, que as Câmaras Municipais possam reconhecer os ingressos de recursos provenientes de indenizações de seguradoras, pois em essência não se tratam de receitas efetivas, mas unicamente encaixe para a reposição de um ativo sinistrado.

Portanto, conclui-se para este tópico que não há vedação às Câmaras Municipais para firmarem convênios com outras entidades públicas ou pri-

vadas, visando a cooperação mútua e o apoio logístico, desde que estes convênios não envolvam repasses financeiros, pois não existe permissivo constitucional para que Câmaras Municipais perceba, receitas diversas daquelas oriundas do duodécimo.

Considerando que a primeira indagação encontra-se parcialmente respondida, ratifico o verbete sugerido pela Consultoria Técnica desta Corte, em relação à parte a qual este Tribunal ainda não tem prejulgado.

Quanto a segunda indagação se a “Câmara Municipal pode arrecadar diretamente recurso proveniente de inscrições para concurso público que realizará, sem passar pela conta única do Município? Pode dispor desse recurso financeiro aplicando aquilo que sobrou em investimento interno.” pronunciamos-nos da forma seguinte.

Recentemente, esta Corte manifestou-se sobre esta matéria, através da Resolução de Consulta nº 22/2011, entendendo que as receitas decorrentes das inscrições de concurso público realizadas pela Câmara Municipal pertencem ao Município e devem ser, necessariamente, contabilizadas pelo Poder Executivo.

Assim, respondendo de forma objetiva ao consulente no sentido de não haver a possibilidade da Câmara Municipal arrecadar diretamente recursos provenientes de concursos públicos por ela realizados.

## 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 3.113/2011, do Ministério Público de Contas, e **VOTO** pelo conhecimento da presente consulta e, no mérito, informar ao consulente que parte da primeira indagação encontra-se respondida pelos prejulgados desta Corte, nos termos da Resoluções de Consultas nº 28/2010 e nº 61/2010 e a totalidade da segunda pela Resolução de Consulta de nº 22/2011. **VOTO, ainda**, em relação à parte da primeira indagação da qual este Tribunal ainda não possui prejulgado, que seja a mesma respondida nos termos deste voto com a inserção, na Consolidação de Entendimentos Técnicos desta Corte de Contas, do seguinte verbete de resolução:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2011. Câmara Municipal. Receitas. Celebração de convênios para**

### **recebimento direto de recursos financeiros pelo Poder Legislativo. Ingresso aos cofres do Poder Executivo. Computo no cálculo do duodécimo.**

1) as Câmaras Municipais têm como única fonte de recursos os duodécimos previstos nas LOAs dos Municípios, conforme disposições previstas nos artigos nºs 29-A e 168 da CF/88, ressalvada a hipótese contida na Resolução de Consulta nº 61/2010/TCE-MT.

2) é possível às Câmaras Municipais, considerando-se a autonomia administrativa, firmar convênios com outras instituições públicas ou privadas, visando à cooperação mútua e apoio logístico.

3) caso as Câmaras Municipais celebrem convênios que envolvam a transferência de recursos financeiros, estes serão apropriados aos cofres do Poder Executivo e incluir-se-ão no computo do duodécimo, quando repassados ao Poder Legislativo.

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, setembro de 2011.

### **Conselheiro Domingos Neto**

*Relator*

## Voto Vista

Trata o processo de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, Vereador Júlio Pinheiro, nos seguintes termos:

- 1) Câmara Municipal pode firmar convênio com órgãos do Estado ou da União, para receber recursos financeiros, além daqueles previstos no duodécimo, para aplicá-los em investimentos com tecnologia e capacitação de servidores, diretamente, sem passar pela conta única do Município?
- 2) Câmara Municipal pode arrecadar diretamente recurso proveniente de inscrições para concurso público que realizará, sem passar pela conta única do Município? Pode dispor desse recurso financeiro aplicando aquilo que sobrou em investimento interno?

O Conselheiro Relator Domingos Neto, votou no sentido de que as Câmaras Municipais têm como única fonte de recursos os duodécimos previstos nas LOAs dos Municípios; que é possível às Câmaras Municipais, considerando-se a autonomia administrativa, firmar convênios com outras instituições públicas ou privadas, visando à cooperação mútua e apoio logístico; e de que se as Câmaras Municipais celebrarem convênios que envolvam a transferência de recursos financeiros, estes serão apropriados aos cofres do Poder Executivo e incluir-se-ão no computo do duodécimo.

O Conselheiro Antonio Joaquim, diferentemente, votou no sentido de que as Câmaras Municipais podem firmar convênios com o Estado e a União; que os recursos recebidos por conta desses convênios podem suportar despesas que não aquelas previstas art. 29-A da Constituição Federal, e que, portanto, os valores recebidos por meio de ajustes dessa natureza não devem ser computados nos limites do duodécimo e da folha de pagamento da Câmara; que para a concretização desse procedimento, devem ser abertas contas específicas para cada Convênio, em instituições financeiras oficiais, e, por fim, que o Legislativo deve apresentar proposta ao Executivo municipal para que esses recursos sejam incluídos na Lei Orçamentária Anual de forma destacada.

O Conselheiro Relator Domingos Neto, convencido pelos argumentos apresentados pelo Conselheiro Antonio Joaquim, acompanhou o voto revisor.

O Conselheiro Waldir Júlio Teis, por sua vez, divergindo de ambos, acolheu os pareceres

da Consultoria Técnica e do Ministério Público de Contas, e votou na mesma linha apresentada inicialmente pelo Conselheiro Relator Domingos Neto, no sentido de que as Câmaras Municipais têm como única fonte de recursos, os duodécimos; podem firmar convênios com instituições públicas ou privadas, visando a cooperação mútua e apoio logístico; e que os valores recebidos por conta de convênios devem ser apropriados pela conta única do município e computados na definição do duodécimo.

Diante da relevância do assunto e das opiniões divergentes, a fim de contribuir e formar minha convicção, solicitei e obtive vista dos autos.

### Esse é o relatório.

Em tese, os questionamentos formulados pelo consulente, compartimentados, são os seguintes: Podem os Poderes Legislativos Municipais firmar convênios? Com quem e com qual objetivo? Podem receber, diretamente, recursos financeiros além do duodécimo, sem passar pela conta única municipal?

Antes de responder esses questionamentos, três outras questões devem ser analisadas e, necessariamente, respondidas. São elas:

- 1<sup>a</sup>) as Câmaras Municipais podem ter outras fontes de receitas, que não o duodécimo?;
- 2<sup>a</sup>) podem as referidas Câmaras receber diretamente **outras receitas**, sem que os recursos tenham que ingressar na conta única do respectivo município?; e,
- 3<sup>a</sup>) outras receitas, que não o duodécimo, interferem nos limites de gastos do Legislativo Municipal?

Com relação ao **primeiro ponto**, entendo que a argumentação de que o art. 168<sup>1</sup>, da Constituição Federal estabelece que o duodécimo é a única fonte de receita dos Poderes Legislativos Municipais, não se sustenta.

**1 Art. 168.** Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Primeiro, porque não há, em toda a legislação vigente, qualquer comando legal dispondo nesse sentido.

Segundo, porque, da interpretação literal do dispositivo mencionado, observa-se que sua função principal não é, em absoluto, limitar fontes de receitas, mas sim, esclarecer a quem, como e quando os recursos respectivos deverão ser repassados pelo Poder Executivo.

E terceiro, porque é unânime o entendimento - inclusive nos votos e pareceres até aqui explicitados - que tais Poderes podem, em face da autonomia administrativa, firmar convênios com outras instituições públicas ou privadas, visando à cooperação mútua e apoio logístico, independente do repasse ou não de recursos.

Nessa linha de raciocínio e já respondendo objetivamente ao primeiro ponto, os Poderes Legislativos podem ter outras fontes de receitas, a exemplo de recursos decorrentes de convênios e de taxas de inscrição em concursos públicos levados a efeito pelo Legislativo.

Superada a questão relativa à possibilidade dos Poderes Legislativos possuírem outras fontes de receitas, **a segunda questão levantada**, busca saber se os recursos decorrentes dessas outras fontes podem ser repassados diretamente ao Legislativo, sem ingressarem na conta única do Município.

Nesse ponto, me alio ao posicionamento do Conselheiro Antonio Joaquim no sentido de que, se ao Poder Legislativo é permitido realizar despesas em nome próprio e celebrar, também em nome próprio, contratos, convênios e congêneres, e se ao titular do órgão é atribuída responsabilidade pessoal pelos atos de gestão, nada impede que essas outras fontes de receitas sejam por ele - Poder Legislativo - recebidas diretamente, observadas, por óbvio, algumas condições legais mínimas para concretização de procedimentos dessa natureza.

Uma dessas condições, é a imprescindível necessidade de o Poder Legislativo, no caso específico de convênios envolvendo repasses financeiros, deixar absolutamente claro, expressa e taxativamente, que o objeto conveniado e os recursos decorrentes, têm relação e aplicação, diretas e exclusivas, no aprimoramento das suas atividades fins (legislar e fiscalizar).

Outras duas condições inafastáveis por determinação legal, impõem que o órgão público conveniente abra contas específicas em instituição financeira oficial, para cada convênio firmado, e que observe - *como bem lembrou o Conselheiro Antonio Joaquim em seu voto* - a vedação contida no inciso

X do art. 167<sup>2</sup>, da CF, que se refere à utilização de recursos oriundos de transferências voluntárias - *aqui incluídos os convênios* - para pagamento de despesas com pessoal.

É importante, também, para evitar questionamentos futuros, que o Legislativo apresente ao Poder Executivo, proposta de inclusão expressa na LOA, dessas outras fontes de receitas, de forma destacada e detalhada.

Respondendo objetivamente ao segundo ponto levantado, estou convicto que os Poderes Legislativos podem receber diretamente outras receitas, sem que os recursos tenham que ingressar primeiramente na conta única do respectivo município.

**O terceiro e último ponto**, e no meu entender, o mais polêmico, refere-se à interferência, ou não, dessas outras receitas, que não o duodécimo, no limite constitucional de despesas totais do Poder Legislativo.

Para responder esse quesito e com fins didáticos, é necessária a transcrição do art. 29-A da Constituição Federal, que assim dispõe:

**Art. 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

- I** - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;
- II** - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;
- III** - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;
- IV** - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;
- V** - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

**2 Art. 167.** São vedados:

[...]

**X** - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

VI – 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. [...]

Da simples leitura do *caput* do dispositivo é possível perceber que a intenção clara do legislador constitucional – *ao dispor que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar determinados percentuais* –, foi limitar o total de gastos do Legislativo, elegendo como **mera referência**, percentuais calculados sobre parte da receita tributária e das transferências constitucionais do município, considerando a população local.

Tenho como evidente que, muito embora os percentuais estabelecidos nos incisos do dispositivo constitucional tiveram como base de cálculo, por conveniência, a receita tributária municipal e as transferências constitucionais a que tem direito, as despesas limitadas pelo *caput* do mencionado artigo não se referem, exclusivamente, aos gastos efetuados com os recursos cuja fonte de receita componha a referida base de cálculo.

A redação do dispositivo não deixa qualquer dúvida ao dispor, literalmente, que **o total das despesas do Poder Legislativo** – e não o total das despesas efetuadas com os recursos que compõem a base de cálculo dos percentuais máximos de gastos –, incluídos os subsídios dos parlamentares e excluídos os proventos, não poderão ultrapassar os limites ali estabelecidos, independente da fonte dos recursos efetivamente gastos.

Ressalto, novamente e de forma veemente, que os percentuais fixados nos incisos do art. 29-A da CF, **são meras referências**, que não vinculam os gastos à sua base de cálculo, mas ao valor limite já calculado. Em outras palavras, a composição da base de cálculo dos respectivos percentuais, nesse contexto e para fins de limite de total de despesas do Poder Legislativo, revela-se sem qualquer importância.

Com relação ao limite de **despesas com folha de pagamento**, o § 1º do art. 29-A estabelece que Câmara Municipal não gastará mais de **setenta por cento** de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. Observa-se que neste dispositivo, a base de cálculo do percentual limite é composta por todas as receitas do Poder, e não apenas das receitas tributárias e

transferências constitucionais mencionadas no art. 29-A, da Constituição Federal.

Portanto, o cálculo do percentual limite de gasto total dos Poderes Legislativos tem uma base (receitas tributárias e transferências constitucionais), e o cálculo do percentual limite para despesas com folha de pagamento tem outra (receitas totais do Poder). **As bases de cálculo dos percentuais limites são diferentes**, no entanto, tanto **as despesas totais do Poder como as despesas com folha de pagamento, levam em conta o total de receitas auferidas pelo Poder.**

**Dito isso, respondo objetivamente ao terceiro ponto, no sentido de que o Poder Legislativo pode ter várias fontes de receitas, que deverão se somar ao duodécimo para fins de TOTAL DE SUAS DESPESAS e de DESPESAS COM FOLHA DE PAGAMENTO.**

Feitas essas observações, fica fácil responder, **em tese**, e, objetivamente, a todos os questionamentos formulados na consulta, no sentido de que **podem os Poderes Legislativos firmar convênios, com outras instituições públicas ou privadas, com objetivo exclusivo de aprimorar suas atividades fins, recebendo diretamente os recursos, sem necessidade do ingresso nas contas únicas do respectivo ente federado.**

Pelos motivos e fundamentos expostos, sugiro a aprovação do seguinte verbete como resposta à consulta formulada:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2012. Poder Legislativo. Receitas e despesas. Auferimento de outras receitas. Convênios. Recebimento direto de recursos financeiros pelo Poder Legislativo. Possibilidade. Exclusão de outras receitas dos percentuais que limitam o total de despesas e as despesas com folha de pagamento do Poder Legislativo. Impossibilidade.**

1. Os Poderes Legislativos podem obter outras fontes de receitas, que não o duodécimo, uma vez que não há qualquer impedimento legal, ressalvada a vedação do inciso X, do art. 167, da Constituição Federal. O artigo 168 da Constituição Federal, não limita fontes de receitas, apenas esclarece a quem, como e quando os duodécimos deverão ser repassados pelo Poder Executivo;

2. Os Poderes Legislativos podem, em função de sua autonomia administrativa, firmar convênios, inclusive com repasses de recursos, com outras instituições públicas ou privadas, com fim exclusivo de investir e melhorar suas atividades fins, observadas as demais condicionantes legais;

3. Os Poderes Legislativos podem, em função da sua

legitimidade para contratar e conveniar e da previsão legal de responsabilidade pessoal do titular do Poder, receber diretamente outras receitas, sem necessidade dos respectivos recursos ingressarem na conta única dos Poderes Executivos;

4. O percentual limite de despesa total do Poder Legislativo, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, previsto no art. 29-A, da CF/88, tem como base de cálculo a receita tributária e as transferências constitucionais do município. Já o percentual limite de despesas com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores, previsto no § 1º do mesmo artigo, é calculado sobre o total de receitas do Poder Legislativo;

5. O Poder Legislativo pode ter várias fontes de receitas, que deverão se somar ao duodécimo para fins de total de despesas e de despesas com folha de pagamento do referido Poder.

#### VOTO-VISTA

Por todo o exposto, **VOTO** acompanhando parcialmente o voto do relator e os dois votos revisores, no sentido de conhecer a consulta, e no mérito responder, em tese, nos seguintes termos:

- Os Poderes Legislativos podem obter outras fontes de receitas, que não o duodécimo, uma vez que não há qualquer impedimento legal, ressalvada a vedação do inciso X, do art. 167, da Constituição Federal. O artigo 168, da Constituição Federal, não limita fontes de receitas, apenas esclarece a quem, como e quando os duodécimos deverão ser repassados pelo Poder Executivo;
- Os Poderes Legislativos podem, em função de sua autonomia administrativa, firmar convênios, inclusive com repasses de recursos, com outras instituições públicas ou privadas, com fim exclusivo de investir e melhorar suas atividades fins, observadas as demais condicionantes legais;
- Os Poderes Legislativos podem, em função da sua legitimidade para contratar e conveniar e da previsão legal de responsabilidade pessoal do titular do Poder, receber diretamente outras receitas, sem necessidade dos respectivos recursos ingressarem na conta única dos Poderes Executivos;
- O percentual limite de despesas total do Poder Legislativo, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, previsto no art. 29-A, da CF/88, tem como base de cálculo parte da receita tribu-

tária e das transferências constitucionais do município. Já o percentual limite de despesas com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores, previsto no § 1º do mesmo artigo, é calculado sobre o total de receitas do Poder Legislativo;

- O Poder Legislativo pode ter várias fontes de receitas, que deverão se somar ao duodécimo para fins de total de despesas e de despesas com folha de pagamento do referido Poder.

#### É como voto.

**Valter Albano da Silva**

*Conselheiro*

# Adiantamento de fundos não configura fracionamento de despesas



Cons. Sérgio Ricardo

*“Os gastos de pequena monta que não podem se subordinar ao procedimento normal da despesa pública são passíveis de serem custeados por meio de adiantamentos ou suprimentos de fundos.”*

É possível disponibilizar valores a servidores públicos de unidades administrativas municipais como adiantamento para atender gastos que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação. A afirmação consta na resposta do Tribunal de Contas de Mato Grosso à consulta formulada pela Prefeitura de Cáceres, pelo Plenário Virtual, e relatado pelo conselheiro Sérgio Ricardo.

A utilização do regime de adiantamento ou de suprimento de fundos não pode configurar fracionamento de despesas, pois ele não se confunde com a dispensa de licitação por situação de emergência, a qual deve observar os requisitos prescritos no artigo na Lei de Licitações (nº 8666/93).

Contudo, não é possível a instituição de um programa de descentralização de recursos próprios às unidades administrativas municipais, para gastos ordinários, uma vez que eles devem passar pelo processo normal de aplicação.

## Resolução de Consulta nº 12/2013

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 10.453-1/2013.

**O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 3.290/2013, do Procurador do Ministério Público de Contas Gustavo Coelho Deschamps, responder ao consulente que:

**EMENTA:** 1) É possível disponibilizar valores de pequena monta para servidores públicos de unidades administrativas municipais, por meio de adiantamento ou suprimento de fundos, para atender gastos que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, devendo ser regulamentado pela legislação de cada ente, observadas as diretrizes dos artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964; 2) a utilização do regime de adiantamento ou de suprimento de fundos não pode configurar fracionamento de despesas para fins de dispensa indevida

de procedimento licitatório, conforme diretrizes estabelecidas na Resolução de Consulta nº 21/2011; 3) não é possível a instituição de um programa de descentralização de recursos próprios às unidades administrativas municipais de forma assemelhada ao Programa Dinheiro Direto na Escola, do Governo Federal, para gastos ordinários que devem se subordinar ao processo normal de aplicação; e 4) os gastos de pequena monta que não podem se subordinar ao procedimento normal da despesa pública, passíveis de serem custeados por meio de adiantamento ou de suprimento de fundos, nos termos dos artigos 68 e 69 da Lei nº 4.320/1964, não se confundem com a dispensa de licitação por situação de emergência, a qual deve observar os requisitos prescritos no artigo 24, IV, e às condições do artigo 26, todos da Lei nº 8.666/1993, bem como as fases da despesa pública prescritas nos artigos 58 a 65 da Lei nº 4.320/1964. O inteiro teor desta decisão está disponível no site: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br). **Encaminhem-se** ao consulente cópias do relatório e voto do relator, bem como a íntegra do Parecer Técnico nº 042/2013 da Consultoria Técnica.

Participaram do julgamento os Conselheiros Antonio Joaquim, Valter Albano, Waldir Júlio Teis e Domingos Neto, e o Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o Conselheiro Humberto Bosaipo.

Participou do julgamento, representando o Ministério Público de Contas o Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps

### Publique-se.

## Parecer da Consultoria Técnica nº 42/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Prefeito de Cáceres, Senhor Francis Maris Cruz, solicitando manifestação desta Corte de Contas quanto à possibilidade do Executivo municipal disponibilizar às secretarias municipais recursos financeiros ordinários de pequena monta, para realização de aquisições emergenciais, nos termos de lei específica e da Lei nº 8.666/93, em que se questiona:

Ante as dificuldades vivenciadas no início desta gestão, que nos impede a [sic] buscar meios para superar os entraves da máquina administrativa, o Município de Cáceres questiona esse respeitável Órgão sobre a possibilidade de disponibilizar-se às secretarias municipais um valor fixo, mensal, de pequena monta, para compras emergenciais, oriundo de recursos próprios, mediante autorização legislativa, tendo em vista a Lei nº 8.666/93, de 21/06/1993, que estabelecer normas gerais sobre licitações.

A cota que ora se estuda implantar nesta prefeitura se assemelharia à verba recebida pelas escolas, advinda do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Governo Federal, cujo recebimento está vinculado à prestação de contas da verba anterior e à regularidade na sua aplicação. (grifo nosso)

Não foram juntados outros documentos aos autos.

### É o breve relatório.

#### 1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Entende-se que nem todos os requisitos de admissibilidade da presente consulta, previstos nos incisos I a IV, do art. 232, da Resolução Normativa nº 14/2007, foram preenchidos.

Isto porque, apesar da dúvida ter sido apresentada por autoridade legítima, contendo apresenta-

ção objetiva e com indicação precisa dos quesitos, versando sobre matéria de competência de fiscalização deste Tribunal de Contas, foi elaborada fundando-se em caso concreto.

A partir do momento que o consulente propõe o saneamento de uma dúvida ou mesmo indica um caminho para resolução de um problema detectado por ocasião de início de gestão, há que se concordar que o Tribunal de Contas, ao responder ao proposto, estaria fugindo de sua competência, emitindo um parecer que se assemelharia a uma tarefa de assessoramento direto, o que é incompatível com as suas atribuições.

Assim, o que se pretende com a consulta é resolver uma dificuldade encontrada na gestão daquela municipalidade específica, de forma a estabelecer um caminho constituído de uma ou mais soluções, com a indicação de procedimentos que possibilite às secretarias municipais o recebimento de recurso financeiro ordinário de pequeno vulto, para que realizem compras emergenciais, esquivando-se de procedimentos legais e orçamentários mais complexos.

Porém, à luz do art. 232, § 2º, da RN nº 14/2007, é possível invocar aqui o relevante interesse público para tecer solução à consulta proposta, uma vez que a problemática das compras emergenciais e a descentralização de recursos financeiros a unidades orçamentárias, em valores de pequena monta, para, supostamente, tornar a Administração mais eficiente, são temas constantemente visitados por esta Consultoria quando exerce sua competência de orientação informal aos fiscalizados do TCE-MT.

Dito dessa forma, o conhecimento da consulta proporcionaria um alcance considerável e amplo aos fiscalizados deste Tribunal, pelo que se visualiza o relevante interesse público pela coletivização normativa e orientativa da resposta formulada.

#### 2. DO MÉRITO

O consulente indaga acerca da possibilidade

do estabelecimento de valor fixo e mensal para cobertura de despesas emergenciais por secretaria. Aduz o consultante que tal medida se assemelharia ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), conduzido pelo Governo Federal.

De início, será traçado linhas gerais sobre o PDDE, tendo em vista que foi citado pelo consultante como paradigma para realização de semelhante processo no âmbito municipal.

Após, será tratada da problemática da descentralização administrativo-financeira dos gastos públicos, por meio dos institutos do adiantamento ou do suprimento de fundos, e, na sequência, das compras emergenciais por dispensa de licitação, à luz da legislação pertinente, diferenciando-se tais situações.

### **2.1 Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**

O Programa Dinheiro Direto na Escola, elaborado pelo Governo Federal e formalizado pela Lei nº 11.947/2009, tem por objetivo repassar recursos financeiros para auxiliar, em caráter suplementar, no suprimento das necessidades prioritárias das unidades educacionais, favorecendo a participação da comunidade na gestão escolar.

O referido programa foi regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 10/2013, que de forma geral, assim caracterizou o PDDE:

**Art. 2º** O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste na destinação anual, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de recursos financeiros, em caráter suplementar, a escolas públicas, e privadas de educação especial, que possuam alunos matriculados na educação básica, e a polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, com o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e para a promoção de melhorias em sua infra-estrutura física e pedagógica, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social. (grifo nosso)

Pelo dispositivo acima, infere-se que os recursos destinam-se ao atendimento das necessidades prioritárias das escolas, referentes a custeio, manutenção, melhorias da infraestrutura física e pedagógica. Os valores recebidos podem se referir a gastos

emergenciais, como também aqueles previstos ou planejados, tendo em vista que não há diferenciação desta natureza pelos textos legais que tratam do PDDE.

O Governo Federal repassa os recursos diretamente às escolas que aderirem ao programa e estas realizam os gastos por meio de cartão magnético. A prestação de contas é feita pelas escolas ao ente a que estão vinculadas, conforme dispõe o art. 25 da Lei nº 11.947/2009, nos seguintes termos:

**Art. 25.** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão inscrever, quando couber, nos respectivos orçamentos os recursos financeiros destinados aos estabelecimentos de ensino a eles vinculados, bem como prestar contas dos referidos recursos.

**Art. 26.** As prestações de contas dos recursos recebidos à conta do PDDE, a serem apresentadas nos prazos e constituídas dos documentos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE serão feitas:

- 1) pelas unidades executoras próprias das escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal e dos polos presenciais do sistema UAB aos Municípios e às Secretarias de Educação a que estejam vinculadas, que se encarregarão da análise, julgamento, consolidação e encaminhamento ao FNDE, conforme estabelecido pelo seu conselho deliberativo;
- 2) pelos Municípios, Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal e pelas entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público àquele Fundo.

Observa-se que o repasse feito pelo Governo Federal é descentralizado por unidade escolar participante do programa, no entanto, a prestação de contas é centralizada, competindo a cada ente o controle e a consolidação das prestações de contas de cada unidade a ele vinculada.

Em linhas gerais, essas são as diretrizes deste Programa Federal, que possui como nota diferencial a descentralização financeira por unidade escolar para cumprimento dos objetivos previstos.

No entanto, é justificável a metodologia utilizada pelo Governo Federal, tendo em vista a competência supletiva da União em melhorar o padrão de qualidade do ensino, auxiliando financeiramente os demais entes, conforme redação do art. 211, da Constituição Federal, que transcrevemos:

**Art. 211.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (grifo nosso)

Nesses termos, torna-se mais célere e eficiente o repasse feito diretamente a cada unidade escolar para gerir conforme as necessidades eleitas pela comunidade. Da mesma forma, seria inviável a União receber a prestação de contas de cada beneficiário, tendo em vista que se trata de milhares de escolas cadastradas.

Nos municípios, esta metodologia não se justifica, tendo em vista que é perfeitamente possível gerir as unidades escolares integrantes da estrutura do município, realizando-se o planejamento de forma eficiente de modo que os serviços considerados emergenciais e inesperados sejam realmente exceção e não a regra.

Para as demais secretarias, é possível a utilização das ferramentas já previstas na legislação atual, a exemplo do adiantamento ou suprimento de fundos, o que afasta a necessidade de repasse mensal a cada uma das secretarias para despesas tidas como emergenciais, conforme será verificado no tópico a seguir.

Ressalta-se, por fim, que a metodologia adotada no PDDE não se confunde com o regime de adiantamento ou suprimento de fundos e com aquelas aquisições consideradas de pequena monta pela Lei nº 8.666/93, que dispensam a realização de processo licitatório (art. 24, II da Lei nº 8.666/93). Os procedimentos realizados no PDDE também diferem das aquisições realizadas nos casos de emergência ou de calamidade pública, para evitar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens (art. 24, IV da Lei nº 8.666/93), conforme será abordado a seguir.

## **2.2 Descentralização administrativo-financeira por meio de adiantamento ou suprimento de fundos**

Como já apontado anteriormente, é recorrente a dúvida quanto à possibilidade de descentralização financeira, com objetivo de reduzir a burocracia e atender a demanda imprevista pelos órgãos e unidades administrativas.

Ocorre que, em alguns casos, as despesas podem ser plenamente previstas e planejadas e podem

ser licitadas por meio de pregão, que garante considerável economia para a Administração Pública.

Para as despesas realmente imprevistas, a Lei nº 4.320/64 previu o regime de adiantamento ou suprimento de fundos, nos seguintes termos:

**Art. 65.** O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

[...]

**Art. 68.** O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

**Art. 69.** Não se fará adiantamento a servidor em alcance nem a responsável por dois adiantamento. (grifo nosso)

Dessa maneira, o regime de adiantamento deverá ser regulamentado por cada ente, para estabelecer os casos, os limites e a prestação de contas para admitir essa modalidade excepcional de despesa, que não pode ser desenvolvida pelo processo normal de aplicação.

O procedimento normal de aplicação da despesa, consoante jurisprudência do TCU<sup>1</sup>, consiste no cumprimento de determinados procedimentos, como por exemplo: **a)** a formalização de processo; **b)** obtenção de proposta mais vantajosa; **c)** celebração de contrato, se for o caso; **d)** emissão de empenho em nome do credor; **e)** liquidação e **f)** pagamento.

Situações anormais, consistem, por exemplo, na necessidade de pronto pagamento para reparos em veículos oficiais, quando o servidor estiver em viagem, ou em situações que, diante do valor inexpressivo, não seria razoável nem econômico exigir o cumprimento de todas as fases da despesa pública, podendo-se justificar a utilização do regime de adiantamento ou suprimento de fundos.

Necessário destacar que o regime de adiantamento não elimina *per se* a realização de procedimento licitatório, quando este é obrigatório, conforme já decidiu em processo de consulta o

<sup>1</sup> **Acórdão nº 1.276/2008**, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU de 08/07/2008.

Tribunal de Contas de Minas Gerais, nos seguintes termos:

**Consulta 612.637**

[...]

1º) O regime de adiantamento não elimina a exigência de procedimento licitatório, quando este se impõe em razão dos valores de compra ou contratação dos serviços.

Da mesma forma, a realização de suprimento de fundos deve ser considerado para apuração do montante de gastos de fracionamento irregular de despesas, conforme decisões do TCU e do TCE-MG, transcritos a seguir:

Determinar à Fundação Universidade de Brasília (UnB) que:

[...] adote procedimentos com o objetivo de controlar o montante dos gastos executados com suprimentos de fundos, de forma a evitar a ocorrência de fracionamento de despesas, em atenção ao disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 24, II<sup>2</sup>.

**Consulta 701.201**

I. Descentralização orçamentário-financeira e dos procedimentos administrativos e contratação de várias unidades orçamentárias e gestoras. Possibilidade de regulamentação por via legal. II. Licitação. Modalidades e dispensa. Limites. Observância do montante do crédito orçamentário de onde se originará o recurso<sup>3</sup>.

Sobre o fracionamento de despesas e suas características, este Tribunal de Contas já publicou o seguinte prejudgado:

**Resolução de Consulta nº 21/2011. (DOE, 31/03/2011) e Acórdão nº 2.291/2002 (DOE, 17/12/2002). Licitação. Parcelamento e fracionamento. Obrigatoriedade e Definição da Modalidade. Parcelamento do objeto. Fracionamento de despesas. Critérios.**

O fracionamento de despesas é a prática ilegal do parcelamento do objeto com intento de desfigurar a modalidade licitatória ou até mesmo dispensá-la. Para que essa prática não fique configurada e o parcelamento do objeto seja perfeitamente operacionalizado, é primordial a observância dos seguintes preceitos:

<sup>2</sup> TCU, Plenário, **Acórdão nº 1.276/2008**, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU de 08/07/2008.

<sup>3</sup> TCE-MG, Rel. Cons. Gilberto Diniz.

1) O parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93;

2) As parcelas integrantes de um mesmo objeto devem ser conjugadas para determinação da modalidade licitatória ou dispensa. Todavia, em caráter excepcional, na forma do art. 23, § 5º, para obras e serviços de engenharia, há possibilidade de abandonar a modalidade de licitação para o total da contratação, quando se tratar de parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoa ou empresa de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço;

3) As contratações (obras e serviços de engenharia) que tenham a mesma natureza (assemelhados) sendo parcelas de um único objeto, devem ser somadas para determinação da obrigatoriedade da licitação ou definição da modalidade licitatória, a menos que não possam ser executados no mesmo local, conjunta e concomitantemente;

4) Sempre que as aquisições envolverem objetos idênticos ou de mesma natureza, há que se utilizar de licitação pública e na modalidade apropriada em função do valor global das contratações iguais ou semelhantes (mesma natureza) planejadas para o exercício;

5) Objetos de mesma natureza são espécies de um mesmo gênero; ou possuem similaridade na função; cujos potenciais fornecedores sejam os mesmos;

6) A classificação orçamentária (elemento ou subelemento de despesas) e a identidade ou qualidade do fornecedor são insuficientes, isoladamente, para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória;

7) O lapso temporal entre as licitações é irrelevante para determinação da obrigatoriedade de licitar ou definição da modalidade licitatória;

8) O gestor deve zelar por uma precisa definição do objeto, programando suas contratações em observância ao princípio da anualidade da despesa;

9) O ramo de atividade da empresa licitante deve ser compatível com o objeto da licitação e sua definição não está vinculada, necessariamente, ao subelemento de despesas.

10) A contratação que for autônoma, assim entendida aquela impossível de ter sido prevista (comprovadamente), mesmo que se refira a objeto idêntico ou de mesma natureza de contratação anterior, poderá ser realizada por dispensa em razão de pequeno valor ou adotada a modalidade licitatória, isoladamente. (grifo nosso)

Estes julgados denotam que não se pode conceber uma Administração Pública sem planejamento, voltada apenas e tão somente à satisfação de imprevistos, com a utilização de soluções circunstanciais e ineficientes.

Daí porque os gastos previsíveis, como as despesas consideradas necessárias para a continuidade da Administração Pública, devem seguir o procedimento normal de despesa, conforme já decidiu este Tribunal de Contas, por meio do prejudgado abaixo:

**Acórdãos nº 2.181/2007 (DOE 06/09/2007) e nº 2.619/2006 (DOE 11/12/2006). Despesa. Adiantamento. Realização de despesas que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação. Contabilização. Prestação de Contas.**

O regime de adiantamento é aplicável somente para realização de despesas que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, nelas não se inserindo as despesas necessárias para a continuidade das atividades da administração pública. As despesas realizadas por meio de adiantamento serão contabilizadas na dotação específica (material de consumo ou serviços). Na prestação de contas deverão constar os documentos e comprovantes exigidos no instrumento que regulamenta a sua concessão no âmbito da administração. (grifo nosso)

A propósito do tema, consistente na necessidade de planejamento das aquisições governamentais, cumpre registrar que, nos casos dos bens e serviços considerados comuns, é indiscutível a eficácia e eficiência do Sistema de Registro de Preços, realizado por meio do Pregão, que permite o planejamento da demanda, aliado à considerável economia, evitando falsas emergências na Administração Pública. Para a implantação do Sistema de Registro de Preços, é necessária a realização de uma série de providências, conforme trecho de prejudgado deste Tribunal de Contas:

**Resolução de Consulta nº 04/2012 (DOE 26/04/2012). Licitação. Registro de preços. Ata de registro de preços realizada por entidades de direito privado não integrantes da Administração Pública. Adesão por entes ou órgãos públicos. Impossibilidade.**

[...]

4) A implantação do Sistema de Registro de Preços na administração pública exige procedimentos rigorosos, entre eles: inventário de dados para diagnóstico de necessidades e expectativas de aquisição; tratamento dos dados e especificação de qualidade e padrões; definição de quantidades; ampla pesquisa

de preços no mercado; entre outros, a serem conduzidos por Órgão Gerenciador integrante da Administração Pública. (grifo nosso)

Registra-se, ainda, que os fundamentos apresentados neste tópico foram utilizados para aprovação da Resolução de Consulta nº 29/2011, que considerou ilegal a utilização do adiantamento para custeio de despesas ordinárias com gabinete de agentes políticos, sob pena de se configurar indevida descentralização e fracionamento dos gastos públicos, nos seguintes termos:

**Resolução de Consulta nº 29/2011 (DOE, 20/04/2011). Agente Político. Despesa. Adiantamento. Possibilidade de instituição mediante legislação municipal. Vedação ao custeio de despesas com gabinete ou de despesas já ressarcidas.**

É legal a concessão de adiantamento a agentes políticos por meio da legislação municipal, devendo-se observar os requisitos prescritos nos Acórdãos nº 2.181/2007 e nº 2.619/2006 deste Tribunal de Contas. Além disso, o regime de adiantamento não pode servir para realização de despesas com gabinete de agente político, o que é ilegal, e também não pode ser destinado ao pagamento de despesas indenizadas por meio de diárias ou outra verba indenizatória, sob pena de pagamento em duplicidade. (grifo nosso)

Feitas estas considerações e atendo-se ao questionamento do consulente, é possível disponibilizar para servidores públicos de unidades gestoras valores de pequena monta para gastos que não podem passar pelo processo normal da despesa pública, por meio do regime de adiantamento ou de suprimento de fundos, a ser regulamentado pela legislação de cada ente, observadas as diretrizes dos artigos 68 e 69, da Lei nº 4.320/64.

No entanto, o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos deve restringir-se a dispêndios que não possam seguir o processo normal da despesa pública, devendo, para os demais casos, serem observadas as regras da legislação que dispõe sobre as aquisições governamentais, com preferência para a utilização do registro de preços, por meio de pregão, ou, ainda, por meio de contratações diretas nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, previstas, respectivamente, nos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93.

### 2.3 Aquisições emergenciais

Não se pode confundir gastos de pequena monta, que não podem se subordinar ao procedimento normal da despesa pública, passíveis de serem cus-

teados por meio de adiantamento ou suprimento de fundos, com aqueles gastos que permitem a dispensa de licitação por situações de emergência.

Essa segunda hipótese refere-se à previsão de dispensa de licitação contida no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual a situação ensejadora emergencial deve ser cabalmente comprovada e ser passível de lesar pessoas, obras, serviços e equipamentos, conforme redação transcrita a seguir:

**Art. 24.** É dispensável a licitação:

[...]

**IV** – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

A dispensa prevista no referido artigo não possui limitação de valor – ao passo que o adiantamento pode conter limitação financeira, de acordo com a regulamentação de cada ente – e deve observar as fases da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento), bem como os requisitos da Lei nº 8.666/93, em especial a seu art. 26, *verbis*:

**Art. 26.** As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

**Parágrafo único.** O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

**I** – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

**II** – razão da escolha do fornecedor ou executante;

**III** – justificativa do preço;

**IV** – documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (grifo nosso)

Assim, os requisitos das situações emergenciais que podem dispensar procedimento licitatório estão previstos no art. 24, IV, devendo-se observar ainda as condições do art. 26, todos da Lei nº 8.666/93.

Já as situações justificadoras para a utilização do regime de adiantamento ou de suprimento de fundos devem seguir a regulamentação de cada ente, restringindo-se a gastos de pequena monta que não possam passar pelo processo normal da despesa pública, e desde que observados os critérios previstos nos arts. 68 e 69, da Lei nº 4.320/64.

### 3. CONCLUSÃO

Considerando-se que:

- a) o Programa Dinheiro Direto na Escola tem por objetivo complementar financeiramente as necessidades prioritárias das unidades educacionais, pelo Governo Federal, no cumprimento do seu dever previsto no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, não fazendo distinção entre gastos ordinários ou emergenciais;
- b) é justificável a metodologia utilizada pelo Governo Federal por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola por conta da impossibilidade de se exercer sua competência supletiva em melhorar o padrão de qualidade do ensino dos demais entes federativos de forma centralizada, tendo em vista que se trata de milhares de escolas cadastradas no programa;
- c) não se justifica, para os municípios, a adoção de procedimento semelhante ao Programa Dinheiro Direto na Escola do Governo Federal, tendo em vista a maior facilidade e economicidade do planejamento centralizado das aquisições por parte da Administração Pública municipal;
- d) o regime de adiantamento ou de suprimento de fundos permite o custeio de despesas de pequena monta que não possam seguir o processo normal de despesa, observados os artigos 68 e 69, da Lei nº 4.320/64;
- e) o adiantamento não elimina a necessidade de realização de processo licitatório e não se confunde com a caracterização de situação emergencial, ensejadora da possibilidade de dispensa de licitação, prevista no inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93;
- f) a descentralização financeira por secretaria

municipal para suprir despesas de pequena monta é possível, por meio de adiantamento ou suprimento de fundos, devendo o ente regulamentar sua concessão e seus limites, observadas as diretrizes dos artigos 68 e 69, da Lei nº 4.320/64;

g) a consulta, apesar de versar sobre situação concreta, configura relevante interesse público, tendo em vista que a problemática apresentada constitui tema constantemente visitado por esta Consultoria quando exerce sua competência de orientação informal aos fiscalizados, pelo que se visualiza o relevante interesse público decorrente da coletivização normativa e orientativa da resposta a ser formulada;

E, considerando ainda a inexistência de prejulgados que respondem às dúvidas do consulente, caso o Excelentíssimo Conselheiro relator decida pela resposta à consulta por meio de deliberação plenária, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, do Regimento Interno):

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2013. Despesas. Descentralização de recursos para unidades administrativas municipais para custeio de despesas de pequena monta. Possibilidade por meio de adiantamento ou suprimento de fundos, atendidos os requisitos legais. Vedação à configuração de fracionamento de despesa. Descentralização de recursos para unidades administrativas municipais para custeio de despesas ordinárias por meio de programa semelhante ao PDDE do Governo Federal. Impossibilidade. Despesas emergenciais. Possibilidade de dispensa de licitação por situação de emergência, atendidos os requisitos legais.**

1) É possível disponibilizar valores de pequena monta para servidores públicos de unidades administrativas municipais, por meio de adiantamento ou suprimento de fundos, para atender gastos que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, devendo ser regulamentado pela legislação de cada ente, observadas as diretrizes dos artigos 68 e 69, da Lei nº 4.320/64.

2) A utilização do regime de adiantamento ou de suprimento de fundos não pode configurar fracionamento de despesas para fins de dispensa indevida de procedimento licitatório, conforme diretrizes estabelecidas na Resolução de Consulta nº 21/2011.

3) Não é possível a instituição de um programa de descentralização de recursos próprios às unidades administrativas municipais, de forma assemelhada ao Programa Dinheiro Direto na Escola do Governo Federal para gastos ordinários que devem se subordi-

nar ao processo normal de aplicação.

4) Os gastos de pequena monta que não podem se subordinar ao procedimento normal da despesa pública, passíveis de serem custeados por meio de adiantamento ou de suprimento de fundos, nos termos dos artigos 68 e 69, da Lei nº 4.320/64, não se confundem com a dispensa de licitação por situação de emergência, a qual deve observar os requisitos prescritos no art. 24, IV, e às condições do art. 26, todos da Lei nº 8.666/93, bem como as fases da despesa pública prescritas nos artigos 58 a 65 da Lei nº 4.320/64.

Cuiabá-MT, 06 de maio de 2013.

**Bruna Zimmer**

*Técnico de Controle Público Externo*

**Natel Laudo da Silva**

*Consultor de Orientação aos Jurisdicionados*

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

**Parecer do Ministério Público de Contas nº 3.290/2013**

[...]

**3. CONCLUSÃO**

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas, no uso de suas atribuições institucionais, opina:

- a) pelo conhecimento da presente consulta, devido o relevante interesse público, utilizando-se da permissividade elencada no art. 232, § 2º, da Resolução nº 14/2007, do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução nº 14/07);
- b) pela aprovação da presente Resolução de Consulta, pelo Egrégio Tribunal Pleno, conforme regra o art. 81, IV, do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução nº 14/07);

c) pelo envio da Resolução de Consulta à autoridade consulente, após a deliberação do Egrégio Tribunal Pleno.

**É o parecer.**

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 17 de maio de 2013.

**Gustavo Coelho Deschamps**

*Procurador de Contas*

**Razões do Voto**

Preliminarmente, conheço a presente consulta em razão de o Consulente ser pessoa legítima. Desarte, por versar de caso concreto, invoco o parágrafo único do artigo 48, da Lei Complementar nº 269/07, diante da relevância do assunto e respondo, em tese, ao Consulente, com a seguinte indagação, conforme proposto pela Consultoria Técnica desta Corte de Contas:

[...] sobre a possibilidade de disponibilizar-se às secretarias municipais um valor fixo, mensal, de pequena monta, para compras emergenciais, oriundo de recursos próprios, mediante autorização legislativa.

Assim, com base na robusta argumentação técnico-jurídica constante da excelente manifestação exarada pela Consultoria Técnica, lastreada em jurisprudências acerca do tema e, em consonância com o parecer ministerial, acolho na íntegra a Manifestação Técnica, sugerindo à adoção da seguinte ementa:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2013. Despesas. Descentralização de recursos para unidades administrativas municipais para custeio de despesas de pequena monta. Possibilidade por meio de adiantamento ou suprimento de fundos, atendidos os requisitos legais. Vedação à configuração**

**de fracionamento de despesa. Descentralização de recursos para unidades administrativas municipais para custeio de despesas ordinárias por meio de programa semelhante ao PDDE do Governo Federal. Impossibilidade. Despesas emergenciais. Possibilidade de dispensa de licitação por situação de emergência, atendidos os requisitos legais.**

- 1) É possível disponibilizar valores de pequena monta para servidores públicos de unidades administrativas municipais, por meio de adiantamento ou suprimento de fundos, para atender gastos que não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, devendo ser regulamentado pela legislação de cada ente, observadas as diretrizes dos artigos 68 e 69, da Lei nº 4.320/64.
- 2) A utilização do regime de adiantamento ou de suprimento de fundos não pode configurar fracionamento de despesas para fins de dispensa indevida de procedimento licitatório, conforme diretrizes estabelecidas na Resolução de Consulta nº 21/2011.
- 3) Não é possível a instituição de um programa de descentralização de recursos próprios às unidades administrativas municipais de forma assemelhada ao Programa Dinheiro Direto na Escola do Governo Federal para gastos ordinários que devem se subordinar ao processo normal de aplicação.
- 4) Os gastos de pequena monta que não podem se subordinar ao procedimento normal da despesa pública, passíveis de serem custeados por meio de

adiantamento ou de suprimento de fundos, nos termos dos artigos 68 e 69, da Lei nº 4.320/64, não se confundem com a dispensa de licitação por situação de emergência, a qual deve observar os requisitos prescritos no art. 24, IV, e às condições do art. 26, todos da Lei nº 8.666/93, bem como as fases da despesa pública prescritas nos artigos 58 a 65, da Lei nº 4.320/64.

## **DISPOSITIVO**

Isto posto, acolho o Parecer Ministerial nº 3.290/2013 do Ministério Público de Contas, emitido pelo Dr. Gustavo Coelho Deschamps, e VOTO pelo conhecimento da presente consulta, para que seja respondida, em tese, nos termos deste relatório e voto, bem como da íntegra do Parecer da Consultoria Técnica a título de orientação ao Consulente, voto ainda, pela atualização da Consolidação de Entendimentos Técnicos nos termos que se segue.

Após as anotações de praxe, encaminhem-se ao Consulente cópias deste relatório e voto, bem como a íntegra do Parecer Técnico nº 042/2013 da Consultoria Técnica.

**É como voto.**

Cuiabá-MT, 13 de junho de 2013.

**Conselheiro Sérgio Ricardo**

*Relator*

# Atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições da entidade



Cons. Substituto  
Luiz Henrique Lima

*“Não se pode estar caracterizada relação de emprego entre a administração contratante e o executor direto dos serviços.”*

Consultado pela Câmara Municipal de Pedra Preta sobre a possibilidade de terceirização de serviços acessórios e o reflexo no limite de gastos com folha de pagamento, conforme estabelecido na Constituição Federal, o Tribunal de Contas de Mato Grosso esclareceu, por meio de consulta, que as atividades terceirizadas devem ser acessórias, instrumentais, secundárias ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade.

O relator do processo, conselheiro substituto, Luiz Henrique Lima explica que os serviços não podem ser inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria extintos ou em extinção. “Não pode estar caracterizada relação de emprego entre a Administração contratante e o executor direto dos serviços”, destacou o conselheiro. Ainda constam da decisão, alguns requisitos legais que devem ser seguidos pela administração pública.

Com relação ao questionamento sobre os reflexos dessa contratação na folha de pagamento, as terceirizações consideradas lícitas não devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no artigo 29- A, § 1º, da CF/88. Já no caso das contratações ilícitas a situação se inverte. São ilícitas as terceirizações que alternativamente supram atividades finalísticas e típicas do órgão ou entidade contratante e que sejam inerentes à categorias funcionais abrangidas pelo quadro ativo de pessoal. Nesse caso, precisam configurar relação de emprego entre a Administração contratante e o obreiro, caracterizada pela ocorrência dos pressupostos da subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade.

## Resolução de Consulta nº 14/2013

**Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 13.490-2/2013.**

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 3.683/2013, do procurador do Ministério Público de Contas,

**EMENTA:** em responder ao consulente que:

**1)** a Administração Pública poderá celebrar contratos de terceirização lícita, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a)** as atividades terceirizadas devem ser acessórias, instrumentais, secundárias ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade;
- b)** as atividades terceirizadas não podem ser inerentes à categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo

no caso de cargo ou categoria extintos ou em extinção; e

c) não pode estar caracterizada relação de emprego entre a Administração contratante e o executor direto dos serviços (obreiro);

2) os contratos de terceirização devem ser precedidos de regular procedimento licitatório, de acordo com os ditames da Lei nº 8.666/93;

3) o Poder Público, na qualidade de contratante de serviços prestados por pessoas jurídicas, que possam eventualmente configurar a caracterização de relação de emprego entre o obreiro e a Administração, deve adotar todos os cuidados e precauções necessárias para evitar a aplicação da subsidiariedade trabalhista prevista no inciso V da Súmula 331 do TST c/c ADC nº 16/DF do STF; e

4) a contratação de pessoas físicas para a execução de atividades acessórias e instrumentais da Administração, a título de terceirização, representa alto risco trabalhista, podendo acarretar ao Poder Público a aplicação dos ditames da Súmula 363 do TST;

E, ainda, responder ao consulente que:

1) as terceirizações consideradas lícitas não devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no artigo 29- A, § 1º, da CF/88;

2) as terceirizações ilícitas devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no artigo 29-A, § 1º, da CF/88. São ilícitas as terceirizações que, alternativamente:

a) supram atividades finalísticas e típicas do órgão ou entidade contratante;

b) sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro ativo de pessoal do órgão ou entidade; e

c) configurarem relação de emprego entre a Administração contratante e o obreiro, caracterizada pela ocorrência dos pressupostos da subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade.

E, por fim, em **determinar** a atualização da Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbatim da decisão colegiada, nos termos acima exarados.

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

**Encaminhem-se** ao consulente cópias do relatório e voto, bem como a íntegra do Parecer nº 051/2013 da Consultoria Técnica.

Nos termos do artigo 107, § 2º, da Resolução nº 14/2007, o voto do Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima (que está exercendo sua função em substituição legal ao Conselheiro Humberto Bosai-po), foi lido pelo Conselheiro Substituto Ronaldo Ribeiro.

Participaram do julgamento os Conselheiros Antonio Joaquim, Waldir Júlio Teis e Sérgio Ricardo, e os Conselheiros Substitutos Jaqueline Jacobsen, que estava substituindo o Conselheiro Valter Albano, e Isaias Lopes da Cunha, que estava substituindo o Conselheiro Domingos Neto.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador-Geral de Contas William de Almeida Brito Júnior.

**Publique-se.**

## Parecer da Consultoria Técnica nº 051/2013

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Substituto:

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Pedra Preta-MT, Sr. Lenildo Augusto da Silva, por meio da qual solicita deste Tribunal parecer sobre a possibilidade de terceirização de serviços acessórios em Câmaras e seu reflexo no limite de gasto com folha de pagamento estabelecido no § 1º, do art. 29-A, da CF/88, nos seguintes termos:

**Questão nº 1** – A terceirização de serviços em Câmara Municipal, de atividades meio, de cargos já extintos no Plano de Cargos, Carreira e Salários, como

por exemplo, serviços de recepção e limpeza do prédio da Câmara, é possível?

**Questão nº 2** – Caso a resposta à questão 1 seja positiva, considerando o caso hipotético de uma Casa Legislativa que decidiu pela terceirização dos referidos serviços, os valores pagos a empresa comporão a base de cálculo de gasto com folha de pagamento imposto no Parágrafo 1º do artigo 29-A da Constituição Federal?

O consulente não juntou outros documentos à consulta.

**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, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007.

## 2. DO MÉRITO

A indagação proposta pelo consulente busca saber se é possível a terceirização de atividades-meio das Câmaras Municipais, bem como se a despesa decorrente desta terceirização inclui-se no agregado de gastos com folha de pagamento para efeito de apuração do limite estabelecido no § 1º, do art. 29-A, da CF/88.

Assim, passa-se ao exame da indagação proposta, que será compartimentado em tópicos, objetivando a melhor apresentação do tema e a organização lógica dos argumentos, conforme seguem.

### 2.1. Da possibilidade de terceirização de atividades-meio no setor público

Inicialmente, cabe evidenciar que a Constituição Federal consagrou as hipóteses de ingresso no serviço público, ou seja, estabeleceu as formas para que o Poder Público possa valer-se do labor de pessoas para o desempenho das atividades de interesse coletivo consubstanciadas na prestação dos serviços públicos.

Tais formas exprimem-se na investidura por concurso público (art. 37, II), por provimento em cargos de confiança ou comissão (art. 37, V), ou ainda, por contratações temporárias para atendimento à excepcional interesse público (art. 37, IX).

Todavia, nem todos os serviços tomados pelo Poder Público, mediante concurso público, contratações temporárias ou provimento de cargos de confiança ou em comissão correspondem, necessariamente, a uma contraprestação ou oferta correspondente de um serviços público finalístico (atividades-fim).

É o caso, por exemplo, de serviços que a Administração necessita para manter a sua própria estrutura operacional para a partir daí prestar um serviço público. Ou seja, tratam-se de serviços intermediários, secundários e acessórios (atividades-meio).

Nesse contexto, a aceção do termo “serviço público” deve ser concebida a partir da concepção de “Estado”, apreendida em um determinado momento, para determinada sociedade. Nesse mesmo

rumo, Eros Grau<sup>1</sup> ensina:

Serviço Público, assim, na noção que dele podemos enunciar, é a atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como indispensável, em determinado momento histórico, à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social (Duguit) – ou, em outros termos, atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como serviço existencial relativamente à sociedade em um determinado momento histórico (Cirne Lima).

O Meste Bandeira de Mello<sup>2</sup>, por outro lado, restringe ainda mais a definição de serviço público, nos seguintes termos:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou de comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (grifo nosso).

No mesmo sentido, Odete Medauar<sup>3</sup> define serviço público como sendo:

[...] um capítulo do direito administrativo, diz respeito à atividade realizada no âmbito das atribuições da Administração, inserida no Executivo. E refere-se a atividade prestacional, em que o poder público propicia algo necessário à via coletiva, como, por exemplo, água, energia elétrica, transporte urbano. As atividades-meio (por exemplo: arrecadação de tributos, serviços de arquivo, limpeza de repartições, vigilância de repartições) não se incluem na aceção técnica de serviço público. (grifo nosso).

Tanto Bandeira de Mello quanto Medauar, abordam “serviço público” como atividade voltada para a satisfação da coletividade, indicando serviços que não são estritamente públicos, e que podem

<sup>1</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.136.

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores. 2010, p. 671.

<sup>3</sup> MEDAUAR, Odete. *op. cit.* p. 313.

ser prestados tanto pela Administração quanto por terceiros, ou seja, estabelecem a diferenciação entre serviço finalístico (atividade-fim) e serviços acessório (atividade-meio).

A definição do que seja atividade-meio ou atividade-fim é casuística. Contudo, em se tratando de serviços públicos é mais fácil a percepção de que atividade-fim compreende aquele serviço posto à disposição para a utilização da coletividade. Etapas anteriormente necessárias, mas que não têm relação direta com aquela atividade principal são consideradas atividades-meio, como por exemplo, os serviços de vigilância, recepção, copeiragem, recepção e reprografia, prestados em um posto de saúde.

Neste diapasão é que se insere a possibilidade de a Administração poder contratar terceiros para a execução indireta destes serviços acessórios, ou seja, promover a terceirização de atividades-meio.

Na terceirização, aplicada à Administração Pública, o Poder Público transfere ao particular uma atividade meio e não uma atividade fim, mediante contrato administrativo. Caso o contratado atue somente como vetor de interposição de recursos humanos para a Administração, atuando em atividades finalísticas ou substituindo total ou parcialmente servidores públicos, restarão presentes indícios que caracterizariam uma fraudulenta interposição de mão de obra, com a consequente violação ao princípio do concurso público.

Nessa senda, a jurisprudência trabalhista e a legislação federal também consagram aos Contratos de Terceirização àqueles serviços considerados como atividades-meio, ou seja, os serviços relacionados à limpeza, conservação, segurança, vigilância, copeiragem, recepção, manutenção predial, reprografia e etc., (Súmula 331 do TST<sup>4</sup> e art. 1º, §§ 1º e 2º, do Decreto Federal nº 2.271/97<sup>5</sup>), que no caso da Administração Pública estão passíveis

**4 III** – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-06-1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta.

**5 § 1º** As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

**§ 2º** Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

de serem avençados por meio de contratos administrativos (Lei nº 8.666/93).

Sobre a possibilidade de terceirização de serviços acessórios de vigilância, mediante precedente certame licitatório, é pertinente trazer à baila o seguinte prejudgado desta Corte de Contas:

**Resolução de Consulta nº 20/2012 (DOE 06/11/2012). Despesa. Prestação de serviços. Vigilância. Terceirização. Possibilidade.**

O serviço de vigilância é passível de terceirização, mediante a contratação de prestador de serviço legalmente habilitado e com observância às regras impostas pela Lei nº 8.666/1993.

Nesse contexto, é conveniente salientar que a doutrina especializada diferencia a Terceirização em lícita e ilícita. As consideradas lícitas são aquelas voltadas ao desempenho de atividades-meio definidas na Súmula 331 do TST, e as ilícitas são as que se destinam ao suprimento de atividade-fim, caracterizando a interposição ilegal de mão de obra.

Neste sentido, leciona Gustavo Felipe Garcia<sup>6</sup>:

Se, com o fim de terceirizar certa atividade, for contratada empresa prestadora, mas o tomador exercer o poder diretivo perante o trabalhador, este, certamente, na realidade, passa a ter sua relação jurídica de emprego com o próprio tomador. Trata-se da consequência da terceirização ser considerada ilícita. (grifo nosso).

Dessa forma, para ser considerada lícita, a terceirização de serviços públicos deve ter por objeto a cessão de tarefas ou atividades, desde que não sejam consideradas “atividades-fim”, a serem realizadas de forma autônoma por prestador tecnicamente capacitado e habilitado, de forma que a Administração Pública se desencumba da execução direta de um serviço que não lhe é finalístico.

Nesse sentido, se alinha os seguintes julgados do TCU:

A contratação de trabalhador pela Administração Pública com intermediação de empresa de prestação de serviços a terceiros para atuação na área-fim representa burla a exigência constitucional do concurso público. (Acórdão nº 391/2009 – Plenário).

[...] recomendar à Caixa Econômica Federal que

**6** GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 2ª. ed. São Paulo: Método, 2008. p. 311.

efetue estudos com vistas à adoção de medidas necessárias à correção da ilegalidade consistente na contratação de serviços de Telemarketing, por meio de empresa terceirizada, uma vez que tal atribuição está relacionada como uma das atividades a serem desempenhadas por servidores da Caixa Econômica Federal [...], o que configura violação ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal [...]. (Acórdão nº 71/2003, Plenário). (grifo nosso)

Nesse aspecto, por mais que seja possível a terceirização de atividades acessórias, no caso em que a Administração Pública esteja utilizando a terceirização de serviços contemplados no plano de cargos e carreiras do respectivo órgão ou entidade, configurando assim, substituição de servidor, face à exigibilidade de concurso para o provimento originário dos cargos públicos efetivos, o contrato de terceirização afronta a Constituição Federal no normativo posto no inciso II, do art. 37.

Assim, se, por exemplo, um dado plano de cargos, carreira e salários (PCCS) contemplar cargos públicos vinculados a atribuições de atividades-meio, recepcionistas por exemplo, estes não poderão ser substituídos por serviços de terceiros, tendo em vista que, enquanto os cargos estiverem ativos no PCCS, estes deverão ser providos, exclusivamente, por concurso público.

Tal assertiva é balizada pelo Decreto Federal nº 2.271/97, que assim diz ao regulamentar o § 7º, do art. 10, do Decreto-Lei nº 200/67<sup>7</sup>:

**Art. 1º** No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

**§ 1º** As atividades de conservação, limpeza, seguran-

#### 7 Decreto-Lei nº 200/67

**Art. 10.** A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...]

**§ 7º** Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

ça, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

**§ 2º** Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (grifo nosso)

Pelo exposto, conclui-se ser possível à Administração Pública optar pelo execução indireta (terceirização) de seus serviços vinculados a atividades-meio, assim entendidas como aquelas acessórias, secundárias e instrumentais à execução de um serviço público finalístico, desde que não existam cargos com as mesmas atribuições no plano de cargos, carreira e salários (PCCS), ou que tais cargos estejam formalmente declarados extintos ou em extinção.

#### 2.2. Do risco trabalhista implícito em contratos de terceirização

Inobstante haver a possibilidade de a Administração Pública terceirizar serviços que lhe são acessórios, secundários e instrumentais, conforme estudo do tópico precedente, é imprescindível salientar que todo contrato de terceirização envolve um certo risco trabalhista, ou seja, há a eventualidade de que a relação civil contratual previamente estabelecida possa transmutar-se em relação trabalhista.

Isto pode ocorrer quando o contratante dos serviços, prestado por pessoas físicas ou jurídicas, atua como verdadeiro patrão, ou seja, mantém com o obreiro de fato uma efetiva relação de emprego, onde são verificados ou verificáveis os requisitos de subordinação e pessoalidade.

Importante registrar que, aprioristicamente, em um contrato de terceirização a relação de emprego ocorre entre a empresa terceirizada e os executores diretos dos serviços (obreiros), contudo, se os pressupostos de subordinação jurídica e pessoalidade existirem entre os obreiros e o contratante, este último poderá responder por uma eventual relação de emprego.

Sobre isto, esclarece Arnaldo Sussekind<sup>8</sup>:

**8** SÜSSEKIND, Arnaldo. **Nova regulamentação do trabalho temporário e da terceirização de serviços**. Revista Jurídica Consulex. Ano V, nº 109, Brasília: Editora Consulex, 31 de julho de 2001. p. 39.

Se o trabalhador registrado como empregado da firma contratada prestar serviços à contratante sob o poder de comando desta, configurada estará a relação de emprego com esta última, fundada no princípio da primazia da realidade, que é amplamente admitido no Direito do Trabalho [...]

Nesse quadro, quando o contratante for a Administração Pública e se verificar a situação acima descrita, não haverá a caracterização de vínculo de emprego entre o obreiro e o contratante, contudo, o Poder Público poderá arcar subsidiariamente com as obrigações trabalhistas inerentes ao vínculo, conforme o entendimento sumulado pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST) por meio da Súmula nº 331:

**Enunciado de Súmula nº 331 – Contrato de prestação de serviços, legalidade (com nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação pela Res. 174/2011, DEJT, divulgado em 29, 30 e 31/05/2011)**

**I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03/01/1974).**

**II – A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).**

**III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.**

**IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.**

**V – Os entes integrantes da administração pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.**

**VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da con-**

denação referentes ao período da prestação laboral. (grifo nosso)

Neste contexto, é pertinente salientar que a Súmula 331 do TST, acima colacionada, teve seu item IV alterado, bem como a inserção dos itens V e VI, para torná-la compatível com os ditames da ADC STF nº 16<sup>9</sup>, que assim diz:

EMENTA: RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequente e automática dos seus encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo art., 71, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei Federal nº 8.666, de 26 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995.

Esses entendimentos jurisprudenciais responsabilizam o Poder Público, na qualidade de tomador de serviços terceirizados, por eventuais obrigações trabalhistas subsidiárias, quando incorrer em conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666/93, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora.

Assim, o Poder Público, na qualidade de contratante de serviços que possam encerrar a caracterização de relação de emprego, fornecidos por pessoas jurídicas, deve adotar todos os cuidados e precauções necessárias para evitar a aplicação da subsidiariedade trabalhista prevista no inciso V, da Súmula 331 do TST.

Um desses cuidados, a título de exemplo, é o acompanhamento e fiscalização do contrato de terceirização, onde seriam exigidos documentos comprobatórios de que o prestador encontraria regular com suas obrigações trabalhistas e previdenciárias, aliás, é neste intuito que o Decreto Federal nº 2.271/97 prescreve em seu art. 6º:

<sup>9</sup> TST, Tribunal Superior do Trabalho. **Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 16/DF**, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2010, DJe-173 DIVULG 08-09-2011 – PUBLIC 09-09-2011 – EMENT VOL-02583-01 – PP-00001 RTJ VOL-00219 – PP-00011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp>>.

A administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato.

Tal prescrição também deve ser observada pela Administração Pública na totalidade dos seus contratos e não só naqueles de terceirização, conforme estabelece o art. 67, da Lei nº 8.666/93, verbis “A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.

Cuidado maior merece ter a Administração Pública quando contrata pessoas físicas com o fito de terceirizar alguma de suas atividade-meio, pois, nesses casos, é difícil a comprovação da inexistência dos pressupostos de subordinação, pessoalidade e habitualidade, uma vez que, nesta situação, não se configura uma contratação de profissionais liberais que atuam dentro de sua autonomia profissional, o que caracterizaria uma relação civil e não trabalhista.

Nesse rastro, convém salientar que, em eventual reclamatória trabalhista, a justiça do trabalho vem reconhecendo à pessoa física contratada pela Administração a possibilidade de percepção de alguns direitos trabalhista, conforme estabelece a Súmula 363:

**TST Enunciado nº 363** – Res. nº 97/2000, DJ 18/09/2000 – Republicação – DJ 13/10/2000 – Republicação DJ 10/11/2000 – Nova Redação – Res. nº 111/2002, DJ 11/04/2002 – Nova redação – Res. nº 121/2003, DJ 21/11/2003

**Contratação de Servidor Público sem Concurso – Efeitos e Direitos**

A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS. (grifo nosso)

Nesse contexto, a contratação de pessoas físicas para a execução de atividades-meio da Administração torna-se inviável, devido ao alto risco trabalhista envolvido, exceto se houver meios de comprovar inequivocamente a inexistência de subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade, na relação contratual.

**2.3. Do cômputo das despesas oriundas de terceirizações no agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, conforme estabelecido no § 1º do art. 29-A da CF/88**

No tópico 2.1. deste parecer concluiu-se ser possível à Administração Pública optar pelo execução indireta (terceirização) de seus serviços vinculados à atividades-meio, assim entendidas como aquelas acessórias, secundárias e instrumentais à execução de um serviço público finalístico, desde que não existam cargos com as mesmas atribuições no plano de cargos, carreira e salários (PCCS), ou, que tais cargos estejam formalmente declarados extintos ou em extinção.

Já no tópico 2.2. mais uma condição foi acrescida às citadas no parágrafo acima, qual seja, a relação existente entre o executor direto dos serviços (obreiro) e o contratante (Poder Público) não deve acarretar a existência de subordinação e pessoalidade, ou seja, relação de emprego.

Nesse rastro, havendo a obediência aos requisitos citados, não há óbice para que Câmaras Municipais possam celebrar contratos de terceirização. Restando saber, então, se as despesas decorrentes desta terceirização serão levadas ao cômputo do agregado de gastos com folha de pagamento para efeito de verificação do cumprimento do limite requerido pelo § 1º, do art. 29-A, da CF/88.

Por meio do art. 29-A, § 1º, da CF/88, restou consagrado que as Câmaras Municipais não poderão gastar com folha de pagamento, incluídos os subsídios de vereadores, percentual maior que 70% (setenta por cento) de sua receita, literis:

**Art. 29-A** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

[...]

**§ 1º** A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) (grifo nosso).

Nessa senda, é oportuno destacar que esta Corte de Contas já se manifestou, em sede de consulta, sobre quais seriam os gastos que integram a folha de pagamento que servirá para a afe-

rição do aludido limite constitucional, conforme ementa abaixo:

**Resolução de Consulta nº 66/2011 (DOE 14/12/2011). Câmara Municipal. Despesas. Limites. Folha de Pagamento. Exclusão dos gastos com inativos, pensionistas, encargos previdenciários e serviços prestados por terceiros, desde que legítimos.<sup>10</sup>**

1) O conceito de folha de pagamento prescrito no artigo 29-A, § 1º, da Constituição Federal não se confunde com o conceito de despesa total de pessoal definido no artigo 18, da LRF; e,

2) A folha de pagamento das Câmaras Municipais, incluindo o gasto com o subsídio de seus Vereadores, para fins de apuração do limite preceituado no § 1º do artigo 29-A, da Constituição Federal, não abrangem os gastos com inativos, pensionistas, encargos previdenciários e serviços prestados por terceiros, salvo, neste último caso, os que configurarem a substituição ilícita de servidores públicos ou representarem a burla ao princípio do concurso público, quando serão abrangidos. (grifo nosso)

De acordo com o prejulgado citado, este Tribunal entende que os serviços de terceiros não devem compor o valor da folha de pagamento das Câmaras Municipais, salvo se representarem a substituição ilícita de servidores.

Observa-se, assim, que o prejulgado corrobora a possibilidade de que as Câmaras Municipais podem celebrar contratos de terceirização, sem que as despesas decorrentes sejam levadas à apuração do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88, quando não representarem a substituição ilícita de servidores públicos, ou seja, desde que: destinem-se à atividades-meio; não existiam cargos com as mesmas atribuições no plano de cargos, carreira e salários (PCCS), ou, que tais cargos estejam formalmente declarados extintos ou em extinção; e não caracterizem relação de emprego.

Corroborando este entendimento, é pertinente colacionar as seguintes manifestações de outros Tribunais de Contas pátrios, conforme seguem:

**Tribunal de Contas do Estado de São Paulo Manual de Gestão Financeira – 2012<sup>11</sup>**

[...]

Nesse freio de 70%, a folha de pagamento é acolhida, de forma literal, pela doutrina e jurisprudência.

<sup>10</sup> Esta decisão também trata de outros assuntos.

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/images/manual-gestao-financeira-camaras.pdf>>. Acessado em: 23/05/2013.

Com isso, o numerador do cálculo não inclui os encargos patronais, os inativos, tampouco os contratos de terceirização que substituem servidores. (grifo nosso)

**Tribunal de Contas do Estado do Paraná Provimento nº 56/2005.**

[...]

**Art. 14** A folha de pagamento da Câmara Municipal, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores, não poderá exceder a setenta por cento do limite estipulado no art. 13 deste Provimento.

**§ 1º** Incluem-se no total da folha de pagamento os seguintes itens de despesas:

**I** – despesas com a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de acordo com legislação específica;

**II** – os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se destinarem à substituição de servidores<sup>12</sup>; (grifo nosso)

**Tribunal de Contas dos Municípios do Pará Orientação Técnica 01/2008**

[...]

**10.5** [...] A Câmara Municipal não gastará mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto de subsídio de vereadores, aposentadorias, contratação por tempo determinado e despesas com terceiros em substituição de mão-de-obra. Na apuração dos gastos, excluem-se os encargos patronais.<sup>13</sup> (grifo nosso)

Ademais, é pertinente salientar que as despesas decorrentes de contratos de terceirização, celebrados sob os requisitos alhures explicitados, não devem ser computados no agregado que serve para a apuração dos limites de despesa com pessoal estabelecidos no LRF, pois não caracterizariam a substituição irregular de servidores públicos prevista no § 1º, do art. 18, da Lei.

Nesse sentido, é oportuno trazer orientação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que por meio da 5ª edição do Manual de Demonstrativos

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.tce.pr.gov.br/.../Arquivo.aspx?...Provimento%2056-2005>>. Acessado em 23/05/2013.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.tcm.pa.gov.br/guia-municipal/orientacao-tecnica/29—orientacao-tecnica-012008.html>>. Acessado em: 23/05/2013.

Fiscais (MDF<sup>14</sup>), aprovado pela Portaria STN nº 637/2012, pags. 509/510, estabelece os requisitos para caracterização de substituição indevida de servidores públicos, *verbis*:

A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

- a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;
- b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e
- c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários. (grifo nosso)

Dessa forma, o entendimento que a STN adota para as terceirizações de atividades-meio, para fins de cálculo dos limites de despesas com pessoal da LRF, é semelhante ao que se defende neste parecer para a não inclusão das despesas com terceirizações na determinação da apuração do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88, para as Câmaras Municipais.

Pelo exposto, conclui-se que as terceirizações consideradas lícitas, que não caracterizam a interposição de mão de obra para a substituição irregular de servidores, não devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) a Administração Pública pode celebrar con-

tratos de terceirização, quando não representarem a substituição ilícita de servidores públicos, ou seja, desde que: se destinem à atividades-meio; não existam cargos com as mesmas atribuições no plano de cargos, carreira e salários (PCCS), ou, que tais cargos estejam formalmente declarados extintos ou em extinção; e, não caracterizem relação de emprego;

- b) atividades-meio, mormente, são aquelas voltadas à execução de serviços acessórios, instrumentais e secundários, a exemplo de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;
- c) os contratos de terceirização devem ser precedidos de certame licitatório, de acordo com os ditames da Lei nº 8.666/93;
- d) não é legalmente possível a terceirização de atividades-fim, ou seja, serviços públicos finalísticos;
- e) o Poder Público, na qualidade de contratante de serviços terceirizados que possam encerrar a caracterização de relação de emprego, deve adotar todos os cuidados e precauções necessárias para evitar a aplicação da subsidiariedade trabalhista prevista no inciso V, da Súmula 331, do TST;
- f) a contratação de pessoas físicas para a execução de atividades-meio da Administração torna-se inviável, devido ao alto risco trabalhista envolvido, exceto se houver meios de comprovar inequivocamente a inexistência de subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade, na relação contratual;
- g) as terceirizações consideradas lícitas, que não caracterizam a interposição de mão de obra para a substituição ilegal de servidores, não devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88; e,

Considerando, ainda, que os prejudgados existentes neste Tribunal não respondem integralmente a dúvida do consulente, sugere-se que, ao julgar o presente processo, e concordando este Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, seja aprovada a proposta de ementa apresentada a seguir:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_/2013.  
Pessoal. Contrato de terceirização lícita. Possibi-**

<sup>14</sup> Disponível em: <[https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade\\_Fiscal/Contabilidade\\_Publica/arquivos/MDF\\_5a\\_edicao.pdf](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/Contabilidade_Publica/arquivos/MDF_5a_edicao.pdf)>.

**lidade. Requisitos.**

1) A Administração Pública poderá celebrar contratos de terceirização lícita, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias, instrumentais, secundárias ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade;
- b) as atividades terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria extintos ou em extinção; e,
- c) não pode estar caracterizada relação de emprego entre a Administração contratante e o executor direto dos serviços (obreiro).

2) Os contratos de terceirização devem ser precedidos de regular procedimento licitatório, de acordo com os ditames da Lei nº 8.666/93.

3) O Poder Público, na qualidade de contratante de serviços prestados por pessoas jurídicas que possam, eventualmente, configurar a caracterização de relação de emprego entre o obreiro e a Administração, deve adotar todos os cuidados e precauções necessárias para evitar a aplicação da subsidiariedade trabalhista prevista no inciso V da Súmula 331 do TST c/c ADC nº 16/DF do STF.

4) A contratação de pessoas físicas para a execução de atividades acessórias e instrumentais da Administração, a título de terceirização, representa alto risco trabalhista, podendo acarretar ao Poder Público a aplicação dos ditames da Súmula 363 do TST.

**Câmara Municipal. Contrato de terceirização lícita. Limite de folha de pagamento. Despesas não computada.**

1) As terceirizações consideradas lícitas não devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88.

2) As terceirizações ilícitas devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88. São ilícitas as terceirizações que, alternativamente:

- a) supram atividades finalísticas e típicas do órgão ou entidade contratante;
- b) sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro ativo de pessoal do órgão ou entidade; e
- c) configurarem relação de emprego entre a Administração contratante e o obreiro, caracterizada pela ocorrência dos pressupostos da subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade.

Cuiabá-MT, 27 de maio de 2013.

**Edicarlos Lima Silva**

*Consultor Adjunto à Consultoria Técnica*

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário Chefe da Consultoria Técnica*

**Parecer do Ministério Público de Contas nº 3683/2013**

[...]

**3. CONCLUSÃO**

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

- a) pelo **conhecimento da consulta**, haja vista o preenchimento dos pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;
- b) pela **aprovação da proposta de Resolução de Consulta** apresentada pela Consultoria Técnica, conforme regra o art. 81, IV, do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução nº 14/07):

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_/2013. Pessoal. Contrato de terceirização lícita. Possibilidade.**

**Requisitos.**

1) A Administração Pública poderá celebrar contratos de terceirização lícita, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias, instrumentais, secundárias ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade;
- b) as atividades terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria extintos ou em extinção; e
- c) não pode estar caracterizada relação de emprego entre a Administração contratante e o executor direto dos serviços (obreiro);

2) Os contratos de terceirização devem ser precedidos de regular procedimento licitatório, de acordo

com os ditames da Lei nº 8.666/93;

3) O Poder Público, na qualidade de contratante de serviços prestados por pessoas jurídicas que possam, eventualmente, configurar a caracterização de relação de emprego entre o obreiro e a Administração, deve adotar todos os cuidados e precauções necessárias para evitar a aplicação da subsidiariedade trabalhista prevista no inciso V da Súmula 331, do TST c/c ADC nº 16/DF, do STF;

4) A contratação de pessoas físicas para a execução de atividades acessórias e instrumentais da Administração, a título de terceirização, representa alto risco trabalhista, podendo acarretar ao Poder Público a aplicação dos ditames da Súmula 363, do TST.

**Câmara Municipal. Contrato de terceirização lícita. Limite de folha de pagamento. Despesas não computada.**

- 1) As terceirizações consideradas lícitas não devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88.
- 2) As terceirizações ilícitas devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras

Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88. São ilícitas as terceirizações que, alternativamente:

- a) supram atividades finalísticas e típicas do órgão ou entidade contratante;
- b) sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro ativo de pessoal do órgão ou entidade;
- c) configurarem relação de emprego entre a Administração contratante e o obreiro, caracterizada pela ocorrência dos pressupostos da subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade.

**É o Parecer.**

Ministério Público de contas, Cuiabá-MT, 03 de junho de 2013.

**Alisson Carvalho de Alencar**

*Procurador de Contas*

**Razões do Voto**

Prefacialmente, verifico que a consulta foi formulada em tese, por pessoa legítima, além de versar sobre matéria de competência deste Tribunal, cumprindo as exigências previstas no artigo 232, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE-MT).

No mérito, a questão posta sub judice cinge-se à indagação em tese, acerca da possibilidade da Câmara Municipal de Pedra Preta terceirizar serviços acessórios e o reflexo dessa contratação, no limite de gastos com a folha de pagamento.

Considerando a pertinente e profícua explanação teórica e legal expendida pela Consultoria Técnica, devidamente ratificada pelo Parecer Ministerial, conheço da vertente consulta para reiterar o entendimento técnico, no sentido de que:

**Pessoal. Contrato de terceirização lícita. Possibilidade. Requisitos.**

- 1) A Administração Pública poderá celebrar contratos de terceirização lícita, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:
  - a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias, instrumentais, secundárias ou complemen-

- tares às atribuições legais do órgão ou entidade;
- b) as atividades terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria extintos ou em extinção; e,
- c) não pode estar caracterizada relação de emprego entre a Administração contratante e o executor direto dos serviços (obreiro).

2) Os contratos de terceirização devem ser precedidos de regular procedimento licitatório, de acordo com os ditames da Lei nº 8.666/93.

3) O Poder Público, na qualidade de contratante de serviços prestados por pessoas jurídicas que possam, eventualmente, configurar a caracterização de relação de emprego entre o obreiro e a Administração, deve adotar todos os cuidados e precauções necessárias para evitar a aplicação da subsidiariedade trabalhista prevista no inciso V da Súmula 331, do TST c/c ADC nº 16/DF do STF.

4) A contratação de pessoas físicas para a execução de atividades acessórias e instrumentais da Administração, a título de terceirização, representa alto risco trabalhista, podendo acarretar ao Poder Público a

aplicação dos ditames da Súmula 363, do TST.

**Câmara Municipal. Contrato de terceirização lícita. Limite de folha de pagamento. Despesas não computadas.**

1) As terceirizações consideradas lícitas não devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88.  
2) As terceirizações ilícitas devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88. São ilícitas as terceirizações que, alternativamente:

- a) supram atividades finalísticas e típicas do órgão ou entidade contratante;
- b) sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro ativo de pessoal do órgão ou entidade; e
- c) configurarem relação de emprego entre a Administração contratante e o obreiro, caracterizada pela ocorrência dos pressupostos da subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade.

**VOTO**

Ante o exposto, em consonância com o Parecer nº 051/2013, da Consultoria Técnica, bem como com o Parecer nº 3.686/2013, da lavra do Procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar, conhecido da vertente consulta, para, no mérito, responder ao consulente nos seguintes termos:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2013. Pessoal. Contrato de terceirização lícita. Possibilidade. Requisitos.**

1) A Administração Pública poderá celebrar contratos de terceirização lícita, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias, instrumentais, secundárias ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade;
- b) as atividades terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria extintos ou em extinção; e,
- c) não pode estar caracterizada relação de emprego entre a Administração contratante e o executor direto dos serviços (obreiro).

2) Os contratos de terceirização devem ser precedidos de regular procedimento licitatório, de acordo com os ditames da Lei nº 8.666/93.

3) O Poder Público, na qualidade de contratante de serviços prestados por pessoas jurídicas que possam, eventualmente, configurar a caracterização de relação de emprego entre o obreiro e a Administração, deve adotar todos os cuidados e precauções necessárias para evitar a aplicação da subsidiariedade trabalhista prevista no inciso V da Súmula 331, do TST c/c ADC nº 16/DF do STF.

4) A contratação de pessoas físicas para a execução de atividades acessórias e instrumentais da Administração, a título de terceirização, representa alto risco trabalhista, podendo acarretar ao Poder Público a aplicação dos ditames da Súmula 363, do TST.

**Câmara Municipal. Contrato de terceirização lícita. Limite de folha de pagamento. Despesas não computadas.**

1) As terceirizações consideradas lícitas não devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88.  
2) As terceirizações ilícitas devem compor o agregado de gastos com folha de pagamento das Câmaras Municipais, para efeito de cálculo do limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88. São ilícitas as terceirizações que, alternativamente:

- a) supram atividades finalísticas e típicas do órgão ou entidade contratante;
- b) sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro ativo de pessoal do órgão ou entidade;
- c) configurarem relação de emprego entre a Administração contratante e o obreiro, caracterizada pela ocorrência dos pressupostos da subordinação jurídica, pessoalidade e habitualidade.

**VOTO**, ainda, pela atualização da Consolidação de Entendimentos, para fazer constar o verbete da decisão colegiada, nos termos acima exarados.

Após as anotações de praxe, encaminhem-se ao consulente, cópias deste relatório e voto, bem como a íntegra do Parecer nº 051/2013, da Consultoria Técnica.

**É como voto.**

Cuiabá, 24 de junho de 2013.

**Luiz Henrique Lima**

*Conselheiro Substituto*

# Agentes Comunitários têm direitos trabalhistas garantidos



Cons. Substituta  
Jaqueline Maria Jacobsen

*“O incentivo financeiro mensal destina-se a auxiliar os municípios na implantação das Equipes de Saúde da Família podendo utilizá-los para pagamento de salários.”*

Ao analisar a consulta da Prefeitura de Ribeirãozinho quanto a utilização do Incentivo Adicional para pagamento do 13º salário dos Agentes Comunitários, o Pleno do Tribunal de Contas de Mato Grosso atualizou a Consolidação de Entendimentos Técnicos e revogou a resolução de consulta 24/2009. O processo foi relatado pela conselheira substituta, Jaqueline Jacobsen Marques.

No entendimento do TCE-MT, os Agentes Comunitários de Saúde, quando vinculados à Administração, seja sob o regime celetista ou estatutário, têm seus direitos trabalhistas resguardados, respectivamente, pelos arts. 7º, e 39, § 3º, da CF/88. A legislação vigente do Ministério da Saúde não faz mais a distinção entre incentivo de custeio e incentivo adicional, adotando o termo ‘incentivo financeiro’.

O incentivo financeiro mensal destina-se a auxiliar os municípios na implantação das Equipes de Saúde da Família, podendo ser utilizado para o pagamento de salários ou incentivos aos ACSs. A parcela extra anual do incentivo financeiro também se destina à implantação das Equipes de Saúde da Família, ou seja, vincula-se ao Programa Saúde da Família, podendo ser utilizada para o pagamento do 13º salário ou outros incentivos previstos em lei.

## Resolução de Consulta nº 05/2012

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 5.458-5/2012.

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 nº 1.190/2012, do Ministério Público de Contas, revogar a Resolução de Consulta nº 24/2009 e, responder ao consulente que:

**EMENTA:** **a)** os Agentes Comunitários de Saúde, quando vincularem-se à Administração, seja sob o regime celetista ou estatutário, têm seus direitos trabalhistas resguardados, respectivamente, pelos artigos 7º, e 39, § 3º, da Constituição Federal/1988; **b)**

a legislação vigente do Ministério da Saúde não faz mais a distinção entre incentivo de custeio e incentivo adicional, adotando o termo ‘incentivo financeiro’; **c)** o incentivo financeiro mensal destina-se a auxiliar os municípios na implantação das Equipes de Saúde da Família, podendo ser utilizado para o pagamento de salários ou incentivos aos ACSs; e **d)** a parcela extra anual do incentivo financeiro também se destina à implantação das Equipes de Saúde da Família, ou seja, vincula-se ao Programa Saúde da Família, podendo ser utilizada para o pagamento do 13º salário ou outros incentivos previstos em lei. O inteiro teor desta decisão está disponível no *site*: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br).

Relatou a presente decisão a Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen (que está exercendo as funções de Conselheiro, até novo provimento, em

razão de vacância, devido à aposentadoria do Conselheiro Alencar Soares), conforme artigo 104, inciso I, alínea “a”, da Resolução nº 14/2007.

Participaram do julgamento os senhores Conselheiros Antonio Joaquim, Valter Albano e Domingos Neto.

Participaram, ainda, do julgamento o Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima, em substituição ao Conselheiro Humberto Bosaipe, e o

Conselheiro Substituto Ronaldo Ribeiro, em substituição ao Conselheiro Waldir Júlio Teis, conforme artigo 104, inciso I, alínea “b”, da Resolução nº 14/2007.

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

**Publique-se.**

## Parecer da Consultoria Técnica nº 014/2012

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Aparecido Marques Moreira, Prefeito Municipal de Ribeirãozinho-MT, fl. 02-TCE-MT, indagando sobre o pagamento de 13º salário aos Agentes Comunitários de Saúde (ACSs), nos seguintes termos:

[...] solicitamos informações referentes à utilização do Incentivo Adicional, para pagamento do 13º salário dos Agentes Comunitários.

Gostaríamos de saber se é devido o pagamento do referido recurso para esta finalidade.

O consulente não juntou outros documentos aos autos.

**É o breve relatório.**

### 1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Verifica-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta, exigidos pelo artigo 232, do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução nº 14, de 02/10/2007), foram preenchidos em sua totalidade, pois foi formulada, em tese, por autoridade legítima, com apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal.

Todavia, evidencia-se que, para a formulação proposta este Tribunal de Contas, já tem prejulgado que sana completamente a dúvida suscitada, conforme se depreende da leitura à Resolução de Consulta nº 24/2009, cuja ementa é colacionada abaixo:

**Resolução de Consulta nº 24/2009 (DOE 10/06/2009). Pessoal. Agentes Comunitários de Saúde. Direitos sociais previstos no art. 7º. Reajuste dos Salários. Possibilidade, atendidas as condições. Incentivo Adicional. Impossibilidade do uso do adicional para pagamento das verbas trabalhistas.**

1) Os agentes comunitários de saúde, quando contratados pelo município, têm seus direitos trabalhistas resguardados pelo artigo 7º da Constituição Federal, sendo que os encargos advindos dessa relação, dentre eles o 13º salário, referem-se ao custeio da atuação dos agentes.

2) O município poderá, mediante previsão orçamentária, reajustar o salário percebido pelos agentes, cabendo ao Prefeito Municipal, como ordenador de despesas, verificar essa possibilidade.

3) O incentivo adicional tem a função de estimular o agente comunitário, enquanto que as verbas trabalhistas são direitos previstos em lei, não sendo possível, portanto, realizar o pagamento das verbas trabalhistas com o referido incentivo adicional, conforme dispõe a Portaria do Ministério da Saúde nº 674/GM, de 03/06/2003. (grifo nosso)

A partir da ementa apresentada, é conveniente pontuar as seguintes conclusões:

- a) o repasse mensal realizado pelo Ministério da Saúde aos Municípios, a título de Incentivo de custeio, pode ser utilizado para o pagamento mensal dos ACSs, tendo em vista que a natureza da transferência é promover o custeio das atividades dos agentes (salários);
- b) o repasse anual realizado pelo Ministério da Saúde aos Municípios, parcela extra a título de Incentivo Adicional, tem caráter de estímulo profissional aos ACSs, não podendo ser destinado ao custeio do 13º salário;
- c) o 13º salário é direito social inerente a todo

servidor, seja ele efetivo, comissionado ou contratado, não se confundindo com o Incentivo Adicional destinado pelo Ministério da Saúde.

Dessa forma, concordando o eminente Conselheiro Relator com a tese estampada na Resolução de Consulta nº 24/2009, sugere-se o arquivamento do presente feito, nos termos do art. 235, da Resolução nº 14/2007.

Contudo, merece ser destacado que esta Consultoria Técnica verifica a necessidade de revisão ao mencionado prejudgado, tendo em vista que apesar da matéria encontrar-se pacificada no âmbito deste TCE-MT, desde 10/06/2009 (publicação de Resolução de Consulta nº 24/2009), ainda vem sofrendo questionamentos por parte dos jurisdicionados, tanto em consultas informais (telefone) como em consultas formais, conforme constatado neste processo e também no processo de consulta nº 5.339-2/2012/TCE-MT (Prefeitura de Pontal do Araguaia-MT).

Assim, a seguir será apresentado estudo técnico para aferição da validade atual dos argumentos e premissas que balizaram a Resolução de Consulta nº 24/2009.

## 2. DO MÉRITO

Preliminarmente, convém salientar que o § 1º, do art. 235, da Resolução nº 14/2007, atribui ao titular da Consultoria Técnica deste Tribunal a prerrogativa de sugerir ao Conselheiro Relator a modificação de teses prejudgadas, ficando a critério do julgador acatar a sugestão proposta.

### Art. 235 [...]

§ 1º Se considerar necessária adoção de novo entendimento, o titular da Consultoria Técnica poderá apresentar fundamentos legais e técnicos para abalizar sua reapreciação, ficando a critério do Conselheiro relator apresentar proposta para alteração do prejudgado.

Neste sentido, o estudo técnico será apresentado na forma de tópicos, a fim de propiciar uma argumentação lógica e organizada sobre o tema.

### 2.1. Dos argumentos que sustentaram a Resolução de Consulta nº 24/2009.

A Resolução de Consulta nº 24/2009 (processo nº 1.988-7/2009/TCE-MT) nasceu dos questionamentos formulados pela Prefeitura Municipal

de Mirassol D'Oeste, sobre a possibilidade de utilização dos recursos transferidos pelo Ministério da Saúde, a título de incentivo adicional do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), para o pagamento do décimo terceiro salário dos agentes que integram o programa, nos seguintes termos:

- a) Tendo em vista que nos anos anteriores os Agentes receberam o 13º salário através da folha e também a parcela de incentivo, haverá alguma consequência para o atual gestor se efetuar novamente o repasse da parcela para os Agentes Comunitários de Saúde?
- b) A parcela que se encontra disponível deve ser repassada aos mesmos ou utilizada para compensar o pagamento do 13º salário já efetuado pelo município como outros recursos, conforme mencionado?

Após respeitável estudo técnico, a Consultoria Técnica assim se manifestou quanto à resposta da consulta:

Conforme exposto, passa-se a responder as seguintes dúvidas do consulente:

### **O incentivo de adicional destinado aos Agentes Comunitários de Saúde poderá ser utilizada para compensar o pagamento do 13º salário?**

O incentivo adicional é uma parcela extra destinada aos Agentes Comunitários de Saúde, não se destina ao pagamento do 13º salário, pois a parcela de incentivo de custeio é destinada para o pagamento de salário, férias e outros, inclusive décimo. Já o incentivo adicional é estímulo financeiro para os ACS que trabalham nos programas estratégicos da Política Nacional de Atenção Básica.

### **Haverá alguma consequência para o gestor que efetuar o pagamento do 13º salário e, também, a parcela de incentivo adicional aos Agentes Comunitários de Saúde?**

O gestor deverá efetuar o pagamento do 13º salário e repassar a parcela denominada incentivo adicional aos Agentes Comunitários de Saúde. Caso o mesmo não repasse a parcela de incentivo adicional aos ACS, sob o argumento que este foi efetivado na forma de 13º salário, estará configurada como irregularidade, conforme artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, visto que este recurso possui destinação direta aos ACS.

Isto posto, sugere-se, caso o Egrégio Tribunal Pleno comungue com esse entendimento, o seguinte verbete:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2009. Pessoal. Incentivo Adicional. Agentes Comunitários**

**de Saúde. Possibilidade do Município repassar diretamente aos Agentes Comunitários de Saúde.**

O incentivo adicional é estímulo financeiro para os ACS que trabalham nos programas estratégicos da Política Nacional de Atenção Básica, devendo o Município repassar aos Agentes Comunitários de Saúde, independente do pagamento do 13º salário.

Ressalta-se que o verbete elaborado pela Consultoria Técnica foi acolhido e complementado pelo Conselheiro Relator, cujo voto foi corroborado à unanimidade pelo Tribunal Pleno, gerando a Resolução de Consulta nº 24/2009.

Em análise ao estudo técnico, constata-se que a resposta à consulta amparou-se nos ditames da Portaria do Ministério da Saúde nº 674/GM, de 03/06/2003, que prescrevia:

**Art. 1º** Estabelecer dois tipos de incentivo financeiro vinculado à atuação de Agentes Comunitários de Saúde, integrantes de equipes do Programa de Agentes Comunitários de Saúde ou do Programa de Saúde da Família:

**I – Incentivo de custeio;**

**II – Incentivo adicional.**

**Art. 2º** Definir que o incentivo de custeio é um valor destinado ao custeio da atuação de agentes comunitários de saúde, transferido em parcelas mensais de 1/12 (um doze avos), pelo Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde ou, em caráter excepcional, para os Fundos Estaduais de Saúde.

**§ 1º** O valor do incentivo de custeio é de R\$ 2.880,00 (dois mil e oitocentos e oitenta reais) por agente comunitário de saúde / ano.

**Art. 3º** Definir que o incentivo adicional representa uma décima terceira parcela a ser paga para o agente comunitário de saúde.

**§ 1º** O valor do incentivo adicional de que trata esse artigo é de R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais) por agente comunitário de saúde / ano.

**§ 2º** O valor do incentivo adicional será transferido do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde ou, em caráter excepcional, para os Fundos Estaduais de Saúde, em uma única parcela, no último trimestre de cada ano. (grifo nosso)

A interpretação dada aos dispositivos regulamentares acima evidenciados, foi a de que os repasses realizados pelo Ministério da Saúde dividiam-se em duas parcelas:

a) uma mensal, que se destinaria ao custeio

da atuação dos ACS, englobando as diversas despesas que visam garantir a atuação na orientação das práticas assistenciais básicas, com ênfase nas ações de prevenção de doenças e na promoção da saúde; e,

b) outra extra anual, para garantir um estímulo financeiro para os ACS que trabalham nos programas estratégicos da Política Nacional de Atenção Básica.

**2.2. Da necessidade do reexame da tese defendida pela Resolução de Consulta nº 24/2009.**

Pela análise à legislação atual que versa sobre a matéria, constata-se que a interpretação firmada no tópico anterior não permanece válida ante o ordenamento normativo contemporâneo, autorizando, destarte, o reexame da tese prejudgada pela Resolução de Consulta nº 24/2009.

Observa-se assim, que por meio da Portaria nº 648/2006, foi estabelecida:

[...] a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS)[...]

Onde não havia mais a distinção entre incentivo de custeio e incentivo adicional, todos compreendidos pelo termo ‘incentivo financeiro’.

Nesse contexto, é salutar evidenciar, ainda, que, por meio das Portarias nº 1.761/2007, nº 1.234/2008, nº 2.008/2009, nº 3.178/2010 e nº 1.599/2011, o Ministério da Saúde fixou, em cada exercício respectivo, o valor do incentivo financeiro referente aos ACS inseridos nas Estratégias de Agentes Comunitários de Saúde e de Saúde da Família.

Evidencia-se, ainda, que as regras atuais que disciplinam a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), são dadas pela Portaria nº 2.488/2011<sup>1</sup>.

É importante ressaltar que o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) é hoje considerado parte da Saúde da Família. Nos municípios onde há somente o PACS, este pode ser considerado um programa de transição para a Saú-

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/pt2488\\_21\\_10\\_2011.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/pt2488_21_10_2011.html)>. Acessado em 26/03/12.

de da Família.

Feitas estas considerações, entende-se que a distinção feita pela Portaria nº 674/2003 (incentivo de custeio e incentivo adicional) não pode ser aplicada atualmente, pois os atuais normativos do Ministério da Saúde referem-se exclusivamente ao termo incentivo financeiro, sem mencionar quaisquer outras espécies.

Ademais, é conveniente salientar que os incentivos financeiros são transferidos aos municípios para que estes implantem as equipes de Agentes Comunitários de Saúde, podendo ser utilizados, inclusive, para custear salários.

O valor monetário estabelecido nas portarias citadas, a exemplo da Portaria nº 1.599/2011, não está vinculado ao pagamento de salários dos ACSs, nem tampouco se traduz em piso salarial para a categoria, está sim, vinculado à implantação das Equipes de Saúde da Família, conforme se depreende da leitura ao art. 1º, da portaria:

**Art. 1º** Definir o valor do incentivo financeiro para as Equipes de Saúde da Família (ESF), implantadas em conformidade com os critérios estabelecidos pela Política Nacional de Atenção Básica.

Neste rastro, é pertinente colacionar entendimento da Controladoria Geral da União (CGU), quando se manifesta sobre o PACS na Cartilha que informa o Manual de Gestão de Recursos Federais<sup>2</sup>:

#### 22) Como se dá o financiamento dos programas?

Para o Programa de Saúde da Família, o Fundo Nacional da Saúde repassa aos municípios um valor entre R\$ 28.008,00 e R\$ 54.000,00 por equipe, de acordo com a faixa populacional coberta pelo programa. Para cada nova equipe implantada, tendo como base o mês 10/1999, o ministério repassa o valor de R\$ 10.000,00.

Para o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, o Fundo Nacional da Saúde repassa aos municípios o valor de R\$ 2.880,00 ao ano, por agente comunitário de saúde, a título de incentivo de custeio, e ainda mais R\$ 240,00 ao ano, por agente comunitário de saúde, a título de incentivo adicional. (grifo nosso)

O referido manual foi elaborado no exercício de 2005 e já naquele exercício consagrava o entendimento do Órgão de Controle Federal quanto

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>>. Acessado em 26/03/2011.

ao objetivo dos repasses realizados pelo Ministério da Saúde aos municípios, qual seja, os incentivos, tanto os de custeio ou adicional, vinculam-se não diretamente aos ACSs, mas ao PACS.

Corroborando o entendimento de que os recursos transferidos pelo Ministério da Saúde destinam-se aos Programas Governamentais e não diretamente aos ACSs, é importante salientar que a Portaria nº 2.488/2011, ao disciplinar a Política Nacional de Atenção Básica, diz:

Quanto ao NASF<sup>3</sup>, compete as Secretarias de Saúde dos Municípios e do Distrito Federal:

**I** – definir o território de atuação de cada NASF de acordo com as equipes de Saúde da Família e/ou equipes de atenção básica para populações específicas às quais estes NASF estiverem vinculados; propiciar o planejamento das ações que serão realizadas pelos NASF, de forma compartilhada entre os profissionais (Equipe NASF e Equipe SF e Equipes de atenção básica para populações específicas);

**II** – selecionar, contratar e remunerar os profissionais dos NASF, em conformidade com a legislação vigente nos municípios e Distrito Federal; e

**III** – disponibilizar espaço físico adequado nas UBS, e garantir os recursos de custeio necessários ao desenvolvimento das atividades mínimas descritas no escopo de ações dos diferentes profissionais que comporão os NASF, não sendo recomendada estrutura física específica para a equipe de NASF.”

[...]

#### 5. Agentes Comunitários de Saúde (ACS)

Os valores dos incentivos financeiros para as equipes de ACS implantadas são transferidos a cada mês, tendo como base o número de Agentes Comunitários de Saúde (ACS), registrados no sistema de Cadastro Nacional vigente no mês anterior ao da respectiva competência financeira. Será repassada uma parcela extra, no último trimestre de cada ano, cujo valor será calculado com base no número de Agentes Comunitários de Saúde, registrados no cadastro de

<sup>3</sup> Os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF) são constituídos por equipes compostas por profissionais de diferentes áreas de conhecimento, que devem atuar de maneira integrada e apoiando os profissionais das Equipes Saúde da Família, das Equipes de Atenção Básica para populações específicas (**compõem as Equipes de Saúde da Família**: médicos, enfermeiros, cirurgiões-dentistas, auxiliar em saúde bucal ou técnico em saúde bucal, auxiliar de enfermagem ou técnico de enfermagem e Agentes Comunitários de Saúde, dentre outros profissionais em função da realidade epidemiológica, institucional e das necessidades de saúde da população).

equipes e profissionais do SCNES, no mês de agosto do ano vigente.”

Dessa, de acordo com a atual legislação sobre o tema, constata-se que:

- a) a legislação não faz mais a distinção entre incentivo de custeio e incentivo adicional, adotando o termo ‘incentivo financeiro’;
- b) o referido incentivo financeiro destina-se a auxiliar os municípios na implantação das Equipes de Saúde da Família, não estando vinculado ao pagamento de salários, exclusivamente;
- c) o valor de transferência, calculado em função do número de ACSs que estão vinculados aos municípios, não é piso salarial para categoria, tratando-se de mero parâmetro de repasse financeiro;
- d) as obrigações trabalhistas dos municípios com os ACSs decorrem da forma em que estes se vinculam à Administração: estatuto ou contrato;
- e) a parcela extra anual de incentivo financeiro destina-se à implantação das Equipes de Saúde da Família, ou seja, reserva-se ao Programa Saúde da Família e não para remuneração adicional aos ACSs.

Ao encontro do posicionamento acima defendido, é salutar colacionar o seguinte julgado da Justiça Trabalhista, que analisou de forma incidental a natureza dos aludidos repasses financeiros:

**EMENTA:** ACORDAM os Desembargadores da Egrégia Segunda Turma do Tribunal Regional do Trabalho da Vigésima Quarta Região, por unanimidade, aprovar o relatório e conhecer do recurso da autora e das contrarrazões da ré, nos termos do voto do Desembargador Nicanor de Araújo Lima (relator); no mérito: a) por maioria, negar-lhe provimento quanto ao tópico referente ao incentivo financeiro estabelecido pelo Ministério da Saúde, nos termos do voto do Desembargador relator, vencido em parte o Desembargador Francisco das Chagas Lima Filho (revisor)<sup>4</sup>. (grifo nosso)

No mencionado julgado a Colenda Corte afastou o entendimento de que os recursos transferidos

pelo Ministério da Saúde, a título de incentivos financeiros, devem estar, necessariamente, vinculados à remuneração dos ACSs e que lhes garantiriam um piso salarial, nesse sentido é imprescindível colacionar trechos do voto do Des. Relator:

## 2.1 – INCENTIVO FINANCEIRO ESTABELECIDO PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Insurge-se a autora em face da decisão que indeferiu o pedido de pagamento de incentivo financeiro federal.

Aduz, em síntese, que: a) os valores repassados pelo Ministério da Saúde destinam-se diretamente à remuneração dos agentes comunitários de saúde; b) o Município apenas deve dar destino certo à verba repassada pelo governo federal, não havendo falar em imposição de verbas de natureza salarial para que o Município com elas arcasse.

Não lhe assiste razão.

Na inicial, a autora aduziu que, embora a legislação garanta o repasse mensal do incentivo financeiro federal aos agentes comunitários de saúde (ACS), tal verba não lhe foi paga.

Alegou que deveriam lhe ser repassados diretamente os valores previstos nas Portarias nº 1.350, de 24 de julho de 2002, 674/GM, 03 de junho de 2003, 873/GM, de 08 de junho de 2005, 1.761, de 24 de julho de 2007 e 1.234, de 19 de junho de 2008.

A ré contestou a pretensão da autora, sob o principal argumento de que os valores repassados pelo Ministério da Saúde a título de incentivo financeiro são de caráter institucional, não devidos diretamente aos agentes, mas ao custeio do Programa de Agentes Comunitários de Saúde.

Em diversos julgamentos desta matéria, manifestei-me no sentido de ser devido o incentivo financeiro federal aos agentes comunitários de saúde, a exemplo dos processos TRT-RO-RXOF 0699/2008-005 (DO 25/3/09); TRT-RO 0696/2008-006 (DO 12/1/09) e TRT-RO 1541/2007-004 (DO 30/10/08), todos de minha relatoria.

Todavia, revejo o entendimento antes externado, para a partir de agora indeferir o referido incentivo financeiro, conforme a seguir exposto.

As portarias federais que lastreiam o pedido exordial fixaram valores destinados ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), em relação a cada agente de saúde.

As disposições dessas normas levaram à conclusão de que os valores lá fixados destinavam-se à remuneração dos agentes e deveriam ser-lhes pagos diretamente, inclusive essa foi a minha interpretação para deferir a verba.

Contudo, diante do grande número de ações traba-

<sup>4</sup> Processo nº 0077400-66.2009.5.24.0007, Rel. Des. NICANOR DE ARAÚJO LIMA, 2ª Turma, TRT/MS – 24ª Região, julgamento em 21/01/2010, Fonte: DEJT N.º 414 de 04/02/2010, Caderno do TRT da 24ª REGIÃO – Jurídico, pag.162

lhistas ajuizadas com base nessas portarias, o Ministério da Saúde achou por bem editar a seguinte Nota de Esclarecimento, a fim de acabar com a celeuma instaurada acerca da destinação dos valores repassados:

**NOTA DE ESCLARECIMENTO-PORTARIA Nº 1.761/07**

Acerca da Portaria nº 1.761, de 24/07/07, que fixa o valor do incentivo de custeio referente à implantação de Agentes Comunitários de Saúde, seguem abaixo as seguintes considerações:

Os repasses federais aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) abrangidos pela Portaria em referência são feitos a título de incentivo para o custeio da implantação da estratégia Agentes Comunitários de Saúde, sendo o item “salário” um dos componentes dessa estratégia. Veja-se trecho da citada Portaria, que trata claramente de seu objetivo principal:

Fixa o valor do incentivo de custeio referente à implantação de Agentes Comunitários de Saúde.

Sendo assim, constata-se que o valor repassado pelo Ministério da Saúde aos municípios e distrito federal se trata de um incentivo financeiro à estratégia e não de um valor atinente ao piso salarial dos ACS. Os valores de salários devem obedecer à legislação vigente e dependem essencialmente de negociação entre contratante/contratado, no caso o ente municipal/ distrito federal e os ACSs.

Deve-se entender que cabe ao gestor municipal, dentre outras responsabilidades, a atribuição de selecionar, contratar e remunerar os ACS, bem como lhes oferecer condições dignas de trabalho, conforme dispõe a Política Nacional de Atenção Básica (Portaria nº 648/GM/2006):

**DAS RESPONSABILIDADES DE CADA ESFERA DE GOVERNO**

Os municípios e o Distrito Federal, como gestores dos sistemas locais de saúde, são responsáveis pelo cumprimento dos princípios da Atenção Básica, pela organização e execução das ações em seu território.

**2.1 – Compete às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal:**

**VI** – selecionar, contratar e remunerar os profissionais que compõem as equipes multiprofissionais de Atenção Básica, inclusive os da Saúde da Família, em conformidade com a legislação vigente;

Por sua vez, cabe à Secretaria Estadual de Saúde, entre outras atribuições estabelecidas pela Política Nacional de Atenção Básica, autorizar o repasse após análise das informações enviadas pelos municípios acerca da implantação e funcionamento dos ACS, responsabilizando-se ainda perante o Ministério da Saúde pelo monitoramento, controle e avaliação da utilização de tais recursos.

Tal delimitação de responsabilidades dos gestores municipais e estaduais na organização e execução das ações de atenção básica decorrem, sobretudo, do princípio constitucional da AUTONOMIA de gestão de cada esfera governamental, prevista no art. 60, § 4º (autonomia federativa) e nos incisos I e IV e art. 30 (competências do município), entre outros da Constituição da República.

O Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde, em nota divulgada em seu site ([www.conase- ms.org.br](http://www.conase- ms.org.br)), ratifica a posição do Ministério da Saúde e se pronuncia afirmando que: o entendimento é que o incentivo referido na portaria pode ser investido em todas as ações desenvolvidas na Atenção Básica.

[...] Vale salientar que não existe incentivo que seja vinculado a aumento de salário de qualquer categoria profissional. Assim, cabe aos gestores municipais decidirem, dentro do bloco de Atenção Básica, com coerência ao Plano Municipal de Saúde e aos compromissos assumidos no Pacto de Gestão, em qual atividade ou ação serão utilizados os recursos do incentivo de que trata a referida Portaria.

Diante do exposto, conclui-se que o repasse previsto na Portaria nº 1.761/2007 refere-se tão-somente ao custeio das ações desenvolvidas na estratégia Agentes Comunitários de Saúde, dentre as quais um dos itens é o salário dos ACS, não se tratando tal repasse de um piso salarial, algo cuja competência de fixação é exclusivo do Poder Executivo da respectiva esfera governamental competente (no caso, os Municípios ou Distrito Federal), em obediência à autonomia federativa estabelecida pela Constituição da República. (g.n.).

Assim, diante do acima exposto, tem-se que os agentes comunitários de saúde não têm direito à referida verba, pois, conforme o próprio órgão que editou a norma, o incentivo financeiro adicional é destinado às estratégias para implantação e execução do programa ACS e não diretamente ao piso salarial dos agentes.

E, conquanto tal nota de esclarecimento se refira apenas à Portaria nº 1.761, de 24/7/07, é patente que o objetivo dessas normas foi sempre o mesmo, pois a edição de sucessivas portarias apenas alterava o valor do incentivo a ser repassado aos municípios. Destarte, nego provimento. (grifo nosso)

É digno de nota que o julgado colacionado acima se manifestou justamente sobre a Portaria nº 1.761/2007, citada alhures, deixando claro a real natureza do incentivo financeiro, ou seja, despidendo-o de qualquer conotação de piso salarial ou remuneração vinculada, atrelando-o tão somente ao custeio das ações desenvolvidas na estratégia Agen-

tes Comunitários de Saúde, sob encargo compartilhado pelos municípios.

Assim, como o incentivo financeiro vincula-se ao custeio das ações desenvolvidas na estratégia Agentes Comunitários de Saúde, e não à remuneração ou incentivos diretos aos ACSs, deve-se estender o raciocínio também à parcela extra, que é incentivo adicional ao Programa Governamental e não parcela remuneratória deferida como *plus* aos ACSs.

É salutar, ainda, trazer à baila o posicionamento do Ministério da Saúde, órgão concessor dos recursos vinculados ao Programa Saúde da Família, que, por meio do Ofício MS/SE/GAB nº 635, esclarece sobre o teor da Portaria nº 1.761/2007:

**11.** Contemplar os Agentes de Combate às Endemias com as vantagens previstas na Portaria nº 1.761/07, do Ministério da Saúde, que confere aos Agentes Comunitários de Saúde o incentivo de R\$ 532,00 mensais.

**a.** Cabe esclarecer que a Portaria nº 1.761, de 24 de julho de 2007, confere um incentivo financeiro de custeio aos gestores e não aos Agentes, no valor de R\$ 532,00, por Agente Comunitário de Saúde implantado segundo as Estratégias Agentes Comunitários de Saúde e Saúde da Família. O intuito do incentivo foi o de apoiar e agilizar a desprecarização do trabalho dos ACS. O valor do incentivo é suficiente para cobrir não só o gasto com o equivalente a um salário mínimo como as demais despesas de encargos correspondentes.

[...]

**12. Obrigar os Prefeitos a repassar o valor de R\$ 532,00, previsto na Portaria nº 1.761/07, aos Agentes como valor mínimo de salário.**

**a.** Reiterando, o Ministério da Saúde, o Conasems e o Conass ao acordarem os termos da Portaria nº 1.761/07, assinada pelo Ministro da Saúde, tiveram o intuito de apoiar e agilizar a desprecarização do trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde, compreendendo que os ACS, assim como os demais trabalhadores do SUS, devem ter assegurados vínculos de trabalho que garantam os seus direitos trabalhistas e previdenciários. Espera-se que com o apoio dos gestores estaduais e municipais, que ainda mantenham vínculos de trabalho precários com os ACS, para valer-se da alocação dos recursos Federais e assegurar os contratos de trabalho e os direitos sociais dos Agentes.

**b.** Os municípios que já resolveram as questões dos vínculos precários dos ACS somente poderão utilizar os recursos desse incentivo, de que trata a Portaria nº 1.761, em ações dentro do bloco da Atenção Básica, que sejam coerentes com o Plano Municipal de Saúde e os compromissos assumidos no Pacto pela Saúde.

**c.** Este incentivo não está vinculado ao aumento de salário de qualquer categoria profissional. No entanto, se os gestores, em negociação com os trabalhadores, decidirem utilizar esses recursos para essa finalidade, é perfeitamente legítimo, desde que a decisão seja coerente com a realidade local e regional e as finanças dos municípios. Para reforçar essa posição, foi publicada uma Nota Tripartite explicativa da Portaria nº 1.761/2007, em fins de novembro passado. (grifo nosso)

Nesse rastro, é pertinente salientar que recentemente o TCE-MT reviu seus prejulgados que versavam sobre o vínculo laboral dos Agentes Comunitários de Saúde, conforme Resolução de Consulta nº 67/2011, cuja ementa é colacionada abaixo:

**Ementa: FRENTE PARLAMENTAR MISTA DE APOIO AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. REEXAME DA TESE PREJULGADA. REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2008. REVOGAÇÃO PARCIAL DA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 48/2008. APROVAR VERBETE. PESSOAL. ADMISSÃO. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS.**

1) os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias podem estar vinculados à administração pública pelo regime estatutário ou pelo regime celetista, neste último caso, somente se o emprego público tiver sido criado antes da decisão liminar na ADI 2135-4 do STF, que revigorou o regime jurídico único estatutário na administração pública, e, em consequência, os entes federados interessados em regularizar a situação devem concluir processo seletivo público, no prazo de 180 dias, contados desta decisão; 2) a admissão em caráter permanente de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias deve ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, promovido de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, artigo 198, § 4º,

5 Disponível em: <<http://200.252.8.171/sites/5700/5770/10032008-OficioACS.pdf>>. Acessado em 27/03/2012.

c/c Lei nº11.350/06, artigo. 9º), independentemente do regime jurídico adotado, se celetista (emprego público) ou estatutário (cargo público), sendo que, somente serão admitidas contratações temporárias de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, precedidas de processo seletivo simplificado, nas hipóteses de combate a surtos endêmicos, conforme previsto na legislação do município, por força do disposto no artigo 16 da Lei nº 11.350/06; **3)** somente podem ser convalidados os atos de admissão precedidos de processo seletivo público que observou os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; e, **4)** os agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias que se encontravam em atividade quando da promulgação da EC nº 51/06, independente do regime jurídico a que estavam submetidos, mas cuja admissão tenha se dado mediante prévio processo de seleção pública, realizado de acordo com os princípios constitucionais a que se submete a administração pública, devidamente certificado nos termos da Resolução de Consulta nº 48/2008 deste Tribunal, podem ter seu vínculo regularizado de forma permanente, sem necessidade de se submeter a novo processo seletivo público, por outro lado, os agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias contratados antes da promulgação da EC nº 51/06 e que não se submeteram ao processo de seleção pública devidamente certificado, devem ser desligados da administração pública. **Recomenda-se** aos gestores municipais que, em havendo processo seletivo público realizado antes da publicação da Emenda Constitucional nº 51/2006 para a contratação de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias ainda não certificado pela Administração Pública, que seja constituída Comissão de Certificação para verificar e atestar a regularidade do respectivo procedimento, devendo a respectiva Administração Pública encaminhar tais atos devidamente publicados, para homologação deste Tribunal, no prazo definido pelo artigo 204 da Resolução nº 14/2007. O inteiro teor desta decisão estará disponível no Site: [www.tce.gov.br](http://www.tce.gov.br), para consulta. Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos.

Dessa forma, resta evidente que os ACSs devem ter vínculo permanente junto à Administração, seja ele estatutário ou de emprego público, nos termos da Resolução citada, e, que o valor dos vencimentos dos agentes devem ser definidos pelo respectivo Ente federado, decorrendo-lhes, por consequência, a satisfação de todos os direitos sociais previstos no art. 39, § 3º, da CF/88.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

- a) A Resolução de Consulta nº 24/2009 amparou-se em um normativo (Portaria nº 674/2003) que permitia a interpretação de que o incentivo financeiro, repassado pelo Ministério da Saúde aos municípios, dividia-se em uma parcela de custeio e outra de incentivo adicional deferida diretamente aos ACSs;
- b) os diversos normativos emanados do Ministério da Saúde, após a Portaria nº 674/2003, regulamentando a Política Nacional de Atenção à Saúde, quando trata do incentivo financeiro ao PACS, não vinculam os valores de repasse aos ACSs, mas ao Programa;
- c) não há nenhum dispositivo emanado pelo Ministério da Saúde determinando que o incentivo extra deva ser utilizado para pagamento de um valor adicional aos agentes comunitários como forma de estímulo dado pela União;
- d) pelo contrário, há esclarecimentos do próprio Ministério da Saúde informando que o referido incentivo financeiro destina-se a auxiliar os municípios na implantação das Equipes de Saúde da Família, não estando vinculado, necessariamente, ao pagamento de salários ou incentivos;
- e) os ACSs devem ter vínculo efetivo junto à Administração, seja ele estatutário ou de emprego público, nos termos da Resolução de Consulta nº 67/2011/TCE-MT, e que o valor dos vencimentos dos agentes devem ser definidos pelo respectivo Ente federado, decorrendo-lhes, por consequência, a satisfação de todos os direitos sociais previstos no art. 39, § 3º, da CF/88;

Considerando, ainda, que as teses prejudgadas deste Tribunal devem ser revisitadas sempre que os argumentos que as sustentam merecerem reparos, ao julgar o presente processo e concordando este Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, sugere-se a revogação da Resolução de Consulta nº 24/2009, e adoção da seguinte ementa em nova Resolução (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_/2012. Pessoal. Agentes Comunitários de Saúde. Direitos sociais. Incentivo Financeiro. Parcela extra anual. Repasse direto aos agentes sob a forma de incentivo.**

**Ausência de previsão normativa.**

- a) os Agentes Comunitários de Saúde, quando vincularem-se à Administração, seja sob o regime celetista ou estatutário, têm seus direitos trabalhistas resguardados, respectivamente, pelos arts. 7º, e 39, § 3º, da CF/88, dentre eles o 13º salário;
- b) a legislação vigente do Ministério da Saúde não faz mais a distinção entre incentivo de custeio e incentivo adicional, adotando o termo “incentivo financeiro”;
- c) o incentivo financeiro mensal destina-se à auxiliar os municípios na implantação das Equipes de Saúde da Família, não estando vinculado, necessariamente, ao pagamento de salários ou incentivos aos ACSs;
- d) a parcela extra anual do incentivo financeiro destina-se à implantação das Equipes de Saúde da

Família, ou seja, vincula-se ao Programa Saúde da Família e não à remuneração adicional de incentivo aos ACSs.

Cuiabá-MT, 29 de março de 2012.

**Edicarlos Lima Silva**

*Consultor de Estudos e Normas*

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

**Parecer do Ministério Público de Contas nº 1.190/2012**

[...]

**3. CONCLUSÃO**

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas, no uso de suas atribuições institucionais, e corroborando do entendimento da Consultoria Técnica, **opina:**

- a) pelo **conhecimento** da presente consulta, devido a presença de seus pressupostos de admissibilidade;
- b) pela **aprovação** da Resolução de Consulta nos termos da proposta apresentada pela

Consultoria Técnica, pelo Egrégio Tribunal Pleno, conforme regra o art. 81, IV, do Regimento Interno do TCE-MT.

**É o Parecer.**

Cuiabá, 11 de abril de 2012.

**Getúlio Velasco Moreira Filho**

*Procurador-Geral Substituto*

**Razões do Voto**

Preliminarmente, conheço da presente consulta ante a legitimidade do Consulente, vez que se trata de Prefeito Municipal, cuja legitimação para formular consultas encontra-se descrita no art. 49, inciso II, da LC nº 269/2007.

Em que pese a Equipe Técnica ter ponderado sobre a possibilidade do arquivamento da consulta marginada, em razão de já existirem prejulgados sobre o tema em estudo, neste caso em particular, constato a necessidade de reexame da matéria, tendo em vista a edição de nova legislação sobre o tema. Assim, em consonância com o *Parquet* de

Contas, constato que o pressuposto de admissibilidade de natureza objetiva está preenchido.

Passando a análise de mérito da presente consulta, indaga o consulente acerca da possibilidade de utilização do Incentivo Adicional para pagamento do 13º salário aos Agentes Comunitários de Saúde.

Como regra geral, os Agentes Comunitários de Saúde se vinculam à Administração Pública, seja por vínculo celetista ou estatutário e, indistintamente, fazem *jus* ao recebimento do 13º salário, em virtude da autoaplicabilidade do artigo 7º,

VIII, da CF/88, independentemente da existência ou não do Incentivo Adicional, pois o vínculo é direto com a gestão pública.

Ademais, os Estados e os Municípios, exercendo a prerrogativa constitucional descrita no artigo 39 da CF/88, podem criar, obrigatoriamente, por meio de lei, política diferenciada de remuneração e/ou incentivos para seus ACSs.

Nessa linha e com base na robusta argumentação técnico-jurídica constante da manifestação exarada pela Consultoria Técnica, lastreada em diversos julgados trazidos a presente, é possível afirmar que:

- a) a legislação não faz mais distinção entre incentivo de custeio e incentivo adicional, pois adota o termo incentivo financeiro;
- b) o referido incentivo financeiro mensal destina-se a auxiliar os municípios na implantação das Equipes de Saúde da Família, não estando vinculado ao pagamento de salários exclusivamente, mas sendo possível sua utilização para este fim;
- c) a parcela extra anual de incentivo financeiro também se destina à implantação das Equipes de Saúde da Família, podendo ser utilizada para o pagamento de verbas salariais, entre elas o 13º salário ou outros incentivos previstos em lei.

## DISPOSITIVO

Isto posto, acolho o Parecer 1.190/2012, emitido pelo Ministério Público de Contas e, **VOTO:**

- 1) pela revogação da Resolução de Consulta nº 24/2009;
- 2) pelo conhecimento da presente consulta, para que seja respondida em tese nos termos deste relatório e voto, bem como da íntegra do Parecer da Consultoria Técnica a título de orientação ao Consulente; e
- 3) pela atualização da Consolidação de Entendimentos Técnicos com uma complementação no verbete proposto pela Consultoria Técnica nos seguintes termos:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_/2012. Pessoal. Agentes Comunitários de Saúde. Direitos sociais. Incentivo Financeiro. Parcela extra anual. Repasse direto aos agentes sob a forma de incentivo adicional. Possibilidade desde que haja previsão legal específica. Utilização para pagamento do 13º salário. Possibilidade.**

- a) os Agentes Comunitários de Saúde, quando vin-

cularem-se à Administração, seja sob o regime celetista ou estatutário, têm seus direitos trabalhistas resguardados, respectivamente, pelos arts. 7º, e 39, § 3º, da CF/88;

b) a legislação vigente do Ministério da Saúde não faz mais a distinção entre incentivo de custeio e incentivo adicional, adotando o termo “incentivo financeiro”;

c) o incentivo financeiro mensal destina-se à auxiliar os municípios na implantação das Equipes de Saúde da Família, podendo ser utilizados para o pagamento de salários ou incentivos aos ACSs;

d) a parcela extra anual do incentivo financeiro também se destina à implantação das Equipes de Saúde da Família, ou seja, vincula-se ao Programa Saúde da Família, podendo ser utilizada para o pagamento do 13º salário ou outros incentivos previstos em lei.

**É como voto.**

Cuiabá-MT, 15 de maio de 2012

**Jaqueline Jacobsen Marques**

*Conselheira Substituta Relatora*

# Saldo do Fundeb não pode compor base de cálculo para Legislativo

O saldo positivo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) não pode compor a base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo Municipal. É a resposta do Tribunal de Contas de Mato Grosso à consulta formulada pela Câmara de Santo Antônio de Leverger.

O interessado encaminhou sua dúvida ao TCE-MT, o qual consistia em saber se o saldo positivo do Fundeb deve compor a base de cálculo para repasse do Legislativo Municipal. O conselheiro substituto e relator do processo, Moisés Maciel, pontuou que a Constituição Federal determina que o recurso do Fundeb seja exclusivo para a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e para a valorização dos trabalhos da educação.

A dúvida surgiu, pois tanto o Fundeb quanto o repasse à Câmara têm fontes de recursos semelhantes, como é o caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Contudo, o Fundeb não é constituído somente por receitas do município, mas também por receitas do Estado e da União. Já o duodécimo das Câmaras diz respeito a receitas municipais.

*“O saldo do Fundeb não se enquadra nas receitas previstas no artigo 29-A da CF.”*



Cons. Substituto  
Moises Maciel

## Resolução de Consulta nº 24/2013

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 23.771-0/2013.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **resolve**, por unanimidade, acompanhando a proposta do voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 7.318/2013, do Ministério Público de Contas, **responder** ao consulente que

**EMENTA:** o saldo positivo do Fundeb não compõe a base de cálculo do gasto total do Poder Legislativo Municipal, pois não se enquadra nas receitas previstas no artigo 29-A, da Constituição Federal e encontra-se vinculado a objetivos específicos concernentes à manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhos da educação.

**Encaminhe-se** ao Consulente cópia desta decisão. O inteiro teor desta decisão está disponível no *site*: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)

Participaram do julgamento os Conselheiros Valter Albano, Waldir Júlio Teis, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, e os Conselheiros Substitutos Isaias Lopes da Cunha, que estava substituindo o Conselheiro Antonio Joaquim, e Luiz Henrique Lima, que estava substituindo o Conselheiro Humberto Bosaipo, os quais acompanharam a proposta de voto apresentada pelo Conselheiro Substituto Moises Maciel.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, o Procurador-Geral de Contas William de Almeida Brito Júnior.

**Publique-se.**

**Parecer da Consultoria Técnica nº 092/2013.**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Substituto:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Wagner Belmiro Teixeira Silva, Presidente da Câmara Municipal de Santo Antônio de Leverger-MT, solicitando manifestação desta Corte de Contas acerca da inclusão ou não dos recursos decorrentes da diferença positiva do Fundeb, na base de cálculo, que serve para a determinação do duodécimo repassado ao Poder Legislativo Municipal, nos seguintes termos:

Uma vez que as composições são as mesmas previstas nos arts. 158 e 159 da CF/88, o saldo positivo do Fundeb deve compor a base de cálculo, para repasse do Legislativo Municipal? (grifo nosso)

Não foram juntados outros documentos aos autos.

**É o breve relatório.**

## 1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

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

## 2. MÉRITO

### 2.1. Da Existência de Prejulgados

Conforme depreendido da peça consultiva, a indagação visa saber se os recursos do Fundeb transferidos aos municípios devem ou não compor a base de cálculo que serve para a determinação dos duodécimos repassados ao Poder Legislativo Municipal, para a cobertura das suas despesas, nos termos estabelecidos pelo art. 29-A, da CF/88<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> CF/88

**Art. 29-A** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000\)](#)

Nesse contexto, é pertinente registrar que existem prejulgados neste Tribunal de Contas que norteiam a dúvida formulada, conforme segue:

**Acórdão nº 1.238/2002 (DOE 20/06/2002). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Base de cálculo. Apuração da base de cálculo pelo valor bruto das receitas, sem dedução da contribuição Fundef.**

As receitas sobre as quais incidem a retenção do Fundef deverão ser consideradas pelo seu valor bruto na apuração da base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal.

**Acórdãos nº 1.009/2003 (DOE 27/06/2003), nº 903/2003 (DOE 16/06/2003), nº 901/2003 (DOE 16/06/2004), nº 868/2003 (DOE 16/06/2003), nº 825/2003 (DOE 10/07/2003), nº 1.645/2001 (DOE 23/12/2001) e nº 1.581/2001 (DOE 03/10/2001). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Base de cálculo. Não-inclusão da receita proveniente do Fundef.**

A receita proveniente de transferências do Estado para o Município, relativa ao Fundef, não compõe a base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo Municipal, por não representar receita tributária nem transferência constitucional prevista no artigo 29-A da Constituição Federal.

Pela análise dos prejulgados transcritos acima, infere-se que:

- a) a dedução incidente sobre as receitas de impostos e de transferências constitucionais para formação do Fundeb não é subtraída da base de cálculo do duodécimo da Câmara Municipal;
- b) a receita de transferência do Fundeb percebida pelo município não é computada na base de cálculo do duodécimo das câmaras.

Tais constatações seriam suficientes para sustentar a tese de que a diferença positiva entre a receita do Fundeb recebida pelo município e os valores por ele transferidos para formação do fundo também não integraria a base de cálculo do duodécimo do legislativo municipal.

No entanto, considerando as reiteradas dúvidas apresentadas pelos gestores das Casas de Leis, dos municípios junto a esta Consultoria Técnica, en-

tende-se que os prejulgados transcritos acima não atendem integralmente a indagação proposta, pois não fazem menção específica à inclusão ou não da diferença positiva do Fundeb na base de cálculo do duodécimo das Câmaras Municipais.

Nesse sentido, considerando a especificidade da dúvida ora apresentada, propõe-se ao Conselheiro Relator responder à presente consulta com o objetivo de dirimir todas as possíveis dúvidas existentes quanto à interpretação dos prejulgados desta Corte de Contas, que tratam da matéria em epígrafe.

## 2.2. Do Fundeb

Antes de adentrar no mérito do questionamento formulado pelo consulente, é preciso destacar algumas características e a finalidade do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, as quais se mostram necessárias para o deslinde da questão apresentada.

O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006<sup>2</sup>, e substituiu o antigo Fundef, destinando-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores da educação, de modo a cumprir com os ditames do artigo 208, I, da Constituição Federal, com o oferecimento de educação básica obrigatória e gratuita, que deve ser garantida pelos entes federados em regime de cooperação.

O regime de cooperação do Fundeb pode ser simplificado da seguinte forma:

- a) os entes federados cooperam para a formação do fundo, que possui abrangência estadual, mediante a destinação de uma parcela de suas receitas ao Fundeb;
- b) em seguida o ativo financeiro do Fundeb é rateado entre os entes que o compõem de forma proporcional ao respectivo número de alunos matriculados na educação básica;
- c) a receita do Fundeb transferida aos entes que o compõem deve ser aplicada de acordo com finalidade do fundo.

Portanto, uma parcela dos recursos pertencentes aos municípios e ao Estado são retidas em um fundo estadual para manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação, e, depois, retornam aos Municípios de acordo com a quantidade de alunos matriculados na educação básica.

Nesse processo, alguns municípios recebem um valor superior ao que foi deduzido de suas receitas (saldo positivo do Fundeb). Em outros municípios, por sua vez, o valor recebido é inferior (saldo negativo do Fundeb).

Essa consequência decorre de duas variáveis inerentes à modelagem do Fundeb:

- a) o valor das receitas que integram a base de cálculo do Fundeb (quanto maior a receita, maior a dedução para formação do fundo);
- b) o número de alunos matriculados na educação básica (quanto mais alunos, maior o coeficiente de participação do ente no rateio dos recursos do fundo).

A regulamentação do Fundeb coube à Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, a qual, em seu art. 3º, disciplinou as fontes de receitas que compõem o Fundeb. Dessa forma, o Fundeb é composto por 20% das seguintes fontes de receitas:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE)
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp)
- Desoneração das Exportações (LC nº 87/96)
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD)
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
- Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios

Também pode fazer parte dos recursos do Fundeb eventual complementação dos recursos por parte da União, nos casos em que o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, o que equaciona eventuais distorções decorrentes dos critérios de composição e rateio do fundo.

## 2.3. Da Base de Cálculo dos Duodécimos das Câmaras Municipais.

A Emenda Constitucional nº 25/2000 acrescentou o artigo 29-A, na Constituição Federal, e

**2 Art. 2º** O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: (vigência)

**Art. 60** (...)

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de natureza contábil;

disciplinou o total das despesas dos Poderes Legislativos Municipais 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 na exercício anterior.

Esta Corte de Contas já se posicionou sobre as receitas tributárias e as transferências constitucionais que servem de base de cálculo para o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal, conforme se verifica da decisão em processo de consulta a seguir transcrita:

**Acórdão nº 543/2006 (DOE 12/04/2006). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Base de cálculo. Receitas que compõem a base de cálculo.**

As receitas tributárias e transferências que servem de base de cálculo para repasse de duodécimo à Câmara Municipal, em consonância com o mandamento constitucional, são:

**1. Receitas tributárias**

- Impostos: IPTU, ITBI, ISSQN, IRRF
- Taxas
- Contribuição de Melhoria
- Receita da Dívida Ativa Tributária
- Juros e multas da receita tributária
- Juros e multas da receita da dívida ativa tributária

**2. Receitas de transferências**

- Transferências da União: FPM, ITR, IOF s/ ouro, ICMS desoneração das exportações, CIDE

**3. Transferências do Estado: ICMS, IPVA, IPI exportação.**

Ademais, o repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal deve considerar o valor bruto das receitas sobre as quais incidem a retenção do Fundeb, nos termos do acórdão nº 1.238/2002 deste Tribunal, já transcrito neste parecer.

Dá análise do artigo 29-A, da Constituição Federal, constata-se que as receitas que constituem a base de cálculo para os repasses de duodécimos às Câmaras Municipais são compostas em sua totalidade por receitas tributárias arrecadadas pelo próprio município e por transferências constitucionais que são realizadas diretamente pela União e Estados aos Municípios, ou seja, são recursos constitucionalmente destinados aos Municípios.

Portanto, somente recursos diretamente arrecadados e os transferidos constitucionalmente aos

Municípios, previstos no *caput* do art. 29-A, da Constituição Federal, é que devem servir de base para o repasse dos duodécimos às suas respectivas Câmaras Municipais.

**2.4. Da Não Inclusão do Saldo Positivo do Fundeb na Base de Cálculo do Duodécimo da Câmara.**

O saldo positivo da receita do Fundeb não pode ser considerado na base de cálculo do duodécimo da Câmara Municipal em razão dos fundamentos delineados nos parágrafos a seguir.

Primeiramente, cumpre registrar que a base de cálculo que serve para o repasse dos duodécimos às Câmaras Municipais não é idêntica à cesta de recursos que compõem o Fundeb, uma vez que neste se inclui receitas pertencentes aos Estado que não são repartidas com os municípios (ITCMD e FPE), bem como a parcela das receitas pertencentes ao Estado, decorrentes de impostos estaduais submetidos ao regime de repartição constitucional da receita tributária (75% do ICMS e 50% do IPVA).

Ora, essas receitas não compõem a base de cálculo do duodécimo das Câmaras Municipais, conforme definido no art. 29-A, da Constituição, de forma que, computar a diferença positiva do Fundeb na referida base de cálculo, significaria, de forma indireta, incluir indevidamente tais receitas.

Ademais, o fato do Fundeb ser constituído de parcelas das receitas que compõem a base de cálculo do duodécimo dos Legislativos Municipais não empresta a mesma natureza dessas receitas às transferências recebidas do Fundeb. Em outros termos, a receita de transferência do Fundeb possui natureza própria, não se confundindo com a natureza das receitas que lhe deram origem.

Nesse norte, também não há previsão expressa na Constituição sobre a inclusão do saldo positivo do Fundeb na base de cálculo dos duodécimos devidos às Câmaras Municipais. Pelo contrário, o artigo 29-A é preciso ao definir a base de cálculo que serve de repasse para os duodécimos das Câmaras Municipais, e não incluiu o saldo Positivo do Fundeb em sua base de cálculo. Isso porque o artigo 29-A só reconhece como base de cálculo, os recursos diretamente arrecadados pelos Municípios e as transferências constitucionais a eles realizadas.

Ademais, se fosse considerado o saldo positivo do Fundeb na base de cálculo para o repasse de duodécimos às Câmaras Municipais, ter-se-ia de considerar também o saldo negativo do Fundeb nesse cálculo, o que, sem dúvidas, não é a melhor interpretação do artigo 29-A, da Constituição Federal e também acarretaria um tratamento não iso-

nômico entre os Municípios.

Nessa senda, é interessante lembrar também que os recursos do Fundeb são vinculados a objetivos específicos, ou seja, devem somente ser utilizados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores da educação, incluindo sua condigna remuneração, conforme disposto no artigo 2º, da Lei nº 11.494/2007, o que, sem sombra de dúvidas, não inclui em seu rol o repasse de duodécimos e o custeio das despesas das Câmaras Municipais.

A conclusão defendida nesse parecer também é o entendimento exposto por Pedrosa, Almeida e Lacerda<sup>3</sup>, nos seguintes termos:

O entendimento de que o retorno a maior que alguns Municípios recebem, em vista do número de alunos matriculados nas escolas da rede municipal, não deve ser computado no cálculo dos repasses é plausível, [...]

Nessa linha de entendimento também se posicionou o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, conforme decisão transcrita a seguir:

**TCE-RS INFORMAÇÃO Nº 017/2002. PROC. Nº 10.087/02.00/01-8**

Não deve ser computado como receita o retorno a maior que o Município possa receber atinente ao Fundef do que aquele que fora retido, em função de possuir mais alunos na rede municipal de ensino, na modalidade de ensino fundamental, tendo em vista que os citados ingressos não se caracterizam como receita tributária dentre aquelas citadas na norma constitucional em exame (...) (grifo nosso)

Bem elucidativa é a Decisão Normativa nº 06/2012, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (publicado em 01/10/2012), que, de um lado, ao considerar que o valor das deduções do Fundeb não deve ser subtraído da base de cálculo do duodécimo da Câmara, e, de outro, ao excluir a receita de transferência do Fundeb da referida base de cálculo, acaba por corroborar os argumentos defendidos neste parecer, conforme segue:

**Decisão Normativa nº 006/2012, TCE-MG.**

**Art. 1º** O valor correspondente à contribuição do Município ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação (Fundeb) não deve ser deduzido da base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição Federal de 1988, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal.

**Parágrafo único.** Não compõem a base de cálculo de que trata o caput os recursos transferidos ao Município pela União e pelo Estado em razão do Fundeb, bem como os recursos advindos da complementação da União, nos termos dos artigos 4º a 7º da Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007. (grifo nosso)

Já os Tribunais de Contas do Espírito Santo e de Santa Catarina, apesar de não enfrentarem de forma expressa a questão referente à “diferença positiva do Fundeb”, acabam por excluir a totalidade da receita de transferências do Fundeb da base de cálculo do duodécimo dos Legislativos Municipais, *verbis*:

Prejulgado 1.143

**3.** Os recursos provenientes de convênios, manutenção e desenvolvimento do ensino, Fundef<sup>4</sup>, Pronaf, salário educação, saúde, etc., são legalmente vinculados a uma finalidade específica, não devendo ser considerados para os fins do art. 29-A da CF. (grifo nosso)

Diante dos argumentos e dos precedentes jurisprudenciais colacionados acima, pode-se concluir que as receitas municipais sobre as quais incidem a retenção do Fundeb deverão ser consideradas pelo seu valor bruto, na apuração da base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal.

Por outro lado, não se deve computar o retorno financeiro do Fundeb recebido pelos municípios, na base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo Municipal, nem mesmo em relação a eventuais diferenças positivas do Fundeb.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, e considerando que:

- a) a cesta de recursos que compõem o Fundeb não é idêntica ao rol de receitas que integram a base que serve de referência para o cálculo do repasse dos duodécimos às Câmaras Municipais, de forma que, computar

<sup>3</sup> PEDROSA, Fábio; ALMEIDA, Rogério; LACERDA, Will. **Vereadores**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pág. 27.

<sup>4</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, e veio para substituir o antigo Fundef.

a diferença positiva do Fundeb, na base de cálculo do duodécimo das Câmaras Municipais, significaria, de forma indireta, incluir indevidamente receitas que compõem o Fundeb, mas que não se enquadram no rol de receitas prescrito no art. 29-A, da Constituição Federal;

- b) a receita de transferência do Fundeb não se enquadra no rol de receitas prescrito no art. 29-A, da Constituição Federal que compõem a base de cálculo dos duodécimos das Câmaras Municipais;
- c) os recursos do Fundeb são vinculados a objetivos específicos, ou seja, devem somente ser utilizados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e na valorização dos trabalhadores da educação, incluindo sua condigna remuneração, nos termos do art. 2º da Lei 11.494/2007; e

Considerando, ainda, que os prejulgados existentes nesta Corte de Contas não respondem integralmente o quesito proposto pelo consulente, sugere-se que, ao julgar o presente processo, e concordando este Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado no presente parecer, seja aprovada a proposta de ementa apresentada a seguir (art. 234, § 1º, RITCE):

**Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total.**

**Base de cálculo. Não inclusão da receita proveniente do saldo positivo do Fundeb.**

O saldo positivo do Fundeb não compõe a base de cálculo do gasto total do Poder Legislativo Municipal, pois não se enquadra nas receitas previstas no art. 29-A, da Constituição Federal e encontra-se vinculado a objetivos específicos concernentes à manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores da educação.

Cuiabá-MT, 24 de setembro de 2013.

**Helder Augusto Daltro**

*Técnico de Controle Público Externo*

**Edicarlos Silva Lima**

*Consultor Adjunto à Consultoria Técnica*

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

**Parecer do Ministério Público de Contas nº 7.318/2013**

[...]

**3. CONCLUSÃO**

Aquiescendo do entendimento da Consultoria Técnica, **este Ministério Público de Contas, manifesta-se:**

- a) pelo **conhecimento** da presente consulta, devido à presença de seus pressupostos de admissibilidade;
- b) pela **aprovação** da presente Resolução de Consulta pelo Egrégio Tribunal Pleno, nos termos apresentados pela Consultoria Técnica, conforme disposto no art. 81, IV, do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução nº 14/07);

c) pelo **envio** da Resolução de Consulta à autoridade consulente, após a deliberação do Egrégio Tribunal Pleno.

**É o parecer.**

Ministério Público de Contas, Cuiabá-MT, 30 de setembro de 2013.

**Gustavo Coelho Deschamps**

*Procurador de Contas*

## Razões do Voto

Em atenção ao disposto no artigo 236, do Regimento Interno, passo a fazer o juízo de admissibilidade.

Extraí-se dos autos que: a consulta ora analisada foi formulada por pessoa legítima, qual seja, o Presidente da Câmara Municipal de Santo Antônio do Leverger; há apresentação objetiva da dúvida, a qual foi formulada em tese; e trata-se de matéria de competência desta Corte. Portanto, os pressupostos de admissibilidade estabelecidos pelo artigo 232 do Regimento Interno, foram preenchidos.

Quanto ao mérito, tem-se que a indagação feita pelo Consultante visa resposta sobre o saldo positivo do Fundeb, se este deve compor a base de cálculo, para repasse do Legislativo Municipal.

Conforme disposto na consulta, tal dúvida surgiu uma vez que a composição do Fundeb tem origem nas mesmas composições previstas nos artigos 158 e 159, da Constituição Federal, quais sejam:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE).
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM).
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).
- Imposto sobre produtos industrializados, proporcional as exportações (IPIexp).
- Desoneração das Exportações (LC no 87/96).
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD).
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).
- Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios.

No entanto, temos que a base de cálculo que serve para o repasse dos duodécimos as Câmaras Municipais não é idêntica aos recursos que compõem o Fundeb, uma vez que neste se inclui receitas pertencentes ao Estado que não são repartidas com os municípios (ITCMD e FPE), bem como a parcela das receitas pertencentes ao Estado decorrentes de impostos estaduais submetidos ao regime de repartição constitucional da receita tributária (75% do ICMS e 50% do IPVA).

Ressalta-se que ao analisar o artigo 29-A, da Constituição Federal, podemos verificar as receitas que compõem a base de cálculo para os repasses de duodécimos as Câmaras Municipais, que em sua totalidade são constituídas por receitas tributárias

arrecadadas pelo Município e por recursos constitucionalmente destinados aos Municípios.

Portanto, somente recursos diretamente arrecadados e os transferidos constitucionalmente aos Municípios, previstos no caput do artigo 29-A, da Constituição Federal, e que devem servir de base para o repasse dos duodécimos as suas respectivas Câmaras Municipais.

Uma vez que o saldo positivo do Fundeb e composto por receitas advindas não somente do Município, como também do Estado e da União, computar a diferença positiva do Fundeb na base de cálculo do duodécimo das Câmaras Municipais significaria, de forma indireta, incluir indevidamente tais receitas, que em momento algum tem como destino o Município. Registra-se que há neste Tribunal de Contas prejudgados que norteiam a dúvida exposta:

**Acórdão nº 1.238/2002 (DOE 20/06/2002). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Base de cálculo. Apuração da base de cálculo pelo valor bruto das receitas, sem dedução da contribuição Fundef.**

AS receitas sobre as quais incidem a retenção do Fundef deverão ser consideradas pelo seu valor bruto na apuração da base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal.

**Acórdãos nº 1.009/200 (DOE 27/06/2003), nº 903/2003 (DOE 16/06/2003), nº 901/2003 (DOE 16/06/2004), nº 868/2003 (DOE 16/06/2003), nº 825/2003 (DOE 10/07/2003), nº 1.645/2001 (DOE 23/12/2001) e nº 1.581/2001 (DOE 03/10/2001). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto Total. Base de cálculo. Não-inclusão da receita proveniente do Fundef.**

A receita proveniente do Fundef, não compõe a base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo Municipal, por não representar receita tributária nem transferência constitucional prevista no artigo 29-A da Constituição Federal.

Outrossim, este é o entendimento nos Tribunais de Contas pátrios e o Tribunal de Contas de Minas Gerais elucidou o tema através da Decisão Normativa no 006/2012, conforme segue:

**Art. 1º** O valor correspondente à contribuição do Município ao Fundo de Manutenção e Desenvolvi-

mento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) não deve ser deduzido da base de cálculo de que trata o artigo 29-A da Constituição Federal de 1988, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal.

**Parágrafo único.** Não compõem a base de cálculo de que trata o caput os recursos transferidos ao Município pela União e pelo Estado em razão do Fundeb, bem como os recursos advindos da complementação da União, nos termos dos artigos 4º e 7º da Lei Federal nº 11.494, de 20/06/07. (grifo nosso).

Portanto, para melhor elucidação da resposta a consulta formulada pelo jurisdicionado, explico que o saldo positivo do Fundeb não integra a base de cálculo para repasse do Legislativo Municipal, no entanto, o valor correspondente a contribuição do Município ao Fundeb não deve ser deduzido da base de cálculo de que trata o artigo 29-A, da Constituição Federal, ou seja, este valor deve integrar o cálculo para o repasse ao Legislativo Municipal.

Dessa forma, e em consonância com o Ministério Público de Contas, imperioso acatar o verbete sugerido pela Consultoria Técnica, confirmando a jurisprudência estabelecida por este Tribunal de Contas.

#### **DISPOSITIVO DA PROPOSTA DE VOTO**

Posto isto, acolho o Parecer Ministerial nº 7.318/2013, da lavra do Procurador Gustavo Coelho Deschapelas e **VOTO** pelo conhecimento da presente Consulta formulada pela Câmara Municipal de Santo Antônio do Leverger e, no mérito, que seja respondida nos exatos termos do parecer da Consultoria Técnica nº 092/2013 e, ainda, pela emissão na Consolidação de Entendimentos do verbete sugerido pela Consultoria, nos seguintes termos:

**Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Base de cálculo. Não inclusão da receita proveniente do saldo positivo do Fundeb.**

O saldo positivo do Fundeb não compõe a base de cálculo do gasto total do Poder Legislativo Municipal, pois não se enquadra nas receitas previstas no art. 29-A da Constituição Federal e encontra-se vinculado a objetivos específicos concernentes a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e a valorização dos trabalhadores da educação.

Determino o envio da presente Resolução de Consulta a autoridade consulente, após delibera-

ção plenária do Egrégio Tribunal Pleno.

Nos termos do artigo 104, I, “d” do Regimento Interno do TCE-MT, e a proposta de voto.

Cuiabá-MT, 8 de outubro de 2013.

**Moisés Maciel**

*Conselheiro Substituto Relator*

# Taxa de Iluminação Pública não integra no duodécimo de Legislativo

O Tribunal de Contas de Mato Grosso, em resposta à consulta formulada pela Câmara de Cuiabá, esclareceu que a Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (Cosip) não integra a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo. O processo foi relatado pelo conselheiro substituto Ronaldo Ribeiro, na sessão ordinária do dia sete de maio de 2013.

No caso da Cosip, não há possibilidade de compor o cálculo, pois é uma contribuição com finalidade certa e não se enquadra no conceito de receita tributária, que àqueles que compõem o duodécimo.

Em relação ao direito da Câmara Municipal ao duodécimo, foi explicado que ele se restringe ao valor fixado no orçamento. Contudo, se o orçamento estiver subestimado a ponto de inviabilizar funcionamento normal do órgão, poderá haver suplementação, desde que não exceda o limite constitucional, previsto no artigo 29- A, da Constituição Federal. A Consulta ainda traz outros esclarecimentos sobre a base de cálculo do duodécimo.

*“A Cosip é uma contribuição inserida no artigo 149-A da Constituição Federal pela emenda nº 39/2002 e tem por única finalidade o custeio dos serviços de iluminação pública.”*



Cons. Substituto  
Ronaldo Ribeiro

## Resolução de Consulta nº 07/2013

### Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 8.832-3/2013.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, nos termos dos artigos 1º, XVII, 48 e 49, todos da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e dos artigos 29, XI, e 81, IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e contrariando o Parecer nº 2.539/2013, alterado oralmente em Sessão Plenária pelo Ministério Público de Contas, em responder ao consulente que:

**EMENTA:** **1)** a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip) não compõe a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, pois trata-se de contribuição vinculada à finalidade certa e que não se enquadra no conceito de receita tributária definido pela legislação financeira, orçamentária e de contabilidade pública vigentes; **2)** as taxas instituídas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização,

efetiva ou potencial, de serviços públicos compulsórios, por constituírem espécie do gênero tributo, nos termos da legislação tributária e financeira vigentes, compõem a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal; e **3)** as receitas decorrentes de preços públicos incidentes sobre a prestação de serviços públicos não compulsórios, a exemplo da receita proveniente de serviços de fornecimento de água e esgoto, não integram a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, por não possuírem natureza de receita tributária, mas de serviço, independentemente da denominação conferida pela legislação do município; e, ainda, responder ao consulente que: **1)** o valor do orçamento da câmara municipal pode ser inferior ao limite de gasto do poder legislativo municipal estabelecido no artigo 29- A, da Constituição Federal, tendo em vista que não há direito da câmara à percepção do limite; **2)** o direito da câmara municipal ao duodécimo restringe-se ao valor fixado no orçamento, desde que observado o limite constitucional; **3)** caso o orçamento da câmara municipal

tenha sido subestimado a ponto de inviabilizar o seu funcionamento normal, poderá haver suplementação, desde que não exceda o limite constitucional; e 4) o aumento do orçamento da câmara municipal deve ser promovido por meio de crédito adicional, com a indicação da respectiva fonte de recurso, e ser promovido por lei de iniciativa do Poder Executivo (crédito especial) ou de decreto do Poder Executivo (crédito suplementar). O inteiro teor desta decisão está disponível no *site*: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br)

Presidiu o julgamento, em substituição legal, o Conselheiro Waldir Júlio Teis, Vice-Presidente.

Relatou a presente decisão o Conselheiro Substituto Ronaldo Ribeiro, que estava substituindo o

Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima (que está exercendo sua função, em substituição legal ao Conselheiro Humberto Bosaiço).

Participaram do julgamento os Conselheiros Antonio Joaquim, Valter Albano, Domingos Neto e Sérgio Ricardo, e o Conselheiro Substituto Moisés Maciel, que estava substituindo o Conselheiro Waldir Júlio Teis.

Presente, representando o Ministério Público de Contas, Procurador-Geral de Contas William de Almeida Brito Júnior.

### **Pulique-se.**

## **Parecer da Consultoria Técnica nº 30/2013**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Substituto:

Trata-se de consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, Sr. João Emanuel Moreira Lima, por meio da qual solicita deste Tribunal parecer sobre a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo, nos seguintes termos:

**5.1** Consulta-se, portanto, essa Egrégia Corte de Contas do Estado de Mato Grosso, primeiramente, se a Cosip (Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública) compõe a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo Municipal.

**5.2** Por conseguinte, indaga-se: a CEX (Compensação aos Estados e Municípios Exportadores) integra a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo Municipal?

**5.3** Da mesma forma, pergunta-se: as taxas municipais integram a base de cálculo do duodécimo destinado aos Parlamentos municipais?

**5.4** Em caso afirmativo de uma ou alguma das indagações anteriores, como se procederá ao repasse da diferença entre os valores já percebidos pelos Parlamentos municipais e os valores realmente devidos que deixaram de ser repassados?

O consulente não juntou outros documentos à consulta.

### **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, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232, da Resolução nº 14/2007, com as ressalvas destacadas a seguir.

O questionamento referente à Compensação aos Estados e Municípios Exportadores (CEX) refere-se, na verdade, à compensação financeira instituída pela Medida Provisória nº 599/2012, conforme trecho destacado do corpo da consulta:

(3) – Indagação #2 = CEX (COMPENSAÇÃO AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS EXPORTADORES)

**3.1.** A Presidência da República instituiu, no bojo da Medida Provisória nº 599/2012, a *Compensação aos Estados e Municípios Exportadores*, a título de auxílio financeiro a esses entes em razão da perda de arrecadação decorrente da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Dessa forma, para efeito de resposta à consulta, será considerada a compensação financeira

instituída pela Medida Provisória nº 599/2012, decorrente da redução das alíquotas do ICMS, em operações interestaduais por Resolução do Senado, independentemente da denominação da receita atribuída pelo consulente.

## 2. DO MÉRITO

O consulente indaga se as receitas relacionadas abaixo integram ou não a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo Municipal:

- a) Contribuição de Iluminação Pública (Cosip);
- b) Taxas municipais;
- c) Compensação das perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao ICMS.

Caso alguma das receitas citadas venham a integrar a referida base de cálculo, o consulente questiona ainda como se deve proceder o repasse da diferença entre os valores já recebidos pelas Câmaras Municipais e os valores realmente devidos.

Para respostas a essas indagações, o presente parecer foi dividido em tópicos.

### 2.1. Das receitas que integram ou não a base de cálculo do limite de despesa total das câmaras municipais

Este Tribunal de Contas possui farta jurisprudência sobre as receitas que integram ou não a base de cálculo do limite de despesa total das câmaras municipais, que acaba por limitar também o respectivo duodécimo.

Os prejulgados de consulta desta Corte de Contas restringem a composição da base de cálculo à previsão contida no artigo 29-A, da Constituição Federal, ou seja, ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º, do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, todos da Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior.

O prejulgado a seguir relaciona as receitas que compõem a referida base de cálculo, *verbis*:

#### Acórdão nº 543/2006 (DOE 12/04/2006). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Base de cálculo. Receitas que compõem a base de cálculo.

As receitas tributárias e transferências que servem de base de cálculo para repasse de duodécimo à Câmara Municipal, em consonância com o mandamento constitucional, são:

#### 1. Receitas tributárias

- Impostos: IPTU, ITBI, ISSQN, IRRF

- Taxas
- Contribuição de Melhoria
- Receita da Dívida Ativa Tributária
- Juros e multas da receita tributária
- Juros e multas da receita da dívida ativa tributária

#### 2. Receitas de transferências

- Transferências da União: FPM, ITR, IOF s/ ouro, ICMS desoneração das exportações, Cide.
- Transferências do Estado: ICMS, IPVA, IPI exportação.

A seguir, relacionam-se as receitas que o Tribunal de Contas entende não integrar a referida base de cálculo, com a indicação da respectiva decisão:

- a) Créditos tributários a receber (Acórdão nº 868/2003);
- b) Multas de trânsito (Acórdão nº 942/2003);
- c) Transferência do Fundeb (Acórdãos nº 1.009/03, nº 903/03, nº 901/03, e outros);
- d) Compensação financeira de extração mineral (Acórdão nº 2.107/2005);
- e) Compensação financeira de recursos hídricos (Acórdão nº 1.592/07);
- f) Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (RC nº 36/2010);
- g) Receita de serviço de água e esgoto (RC nº 40/2010);
- h) Precatórios pagos pela União aos municípios (RC nº 47/2010).

Posto isso, cumpre analisar nos tópicos seguintes se as receitas objeto da consulta devem ou não integrar a base de cálculo do limite do repasse às câmaras municipais.

#### 2.1.1 Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip)

O Tribunal de Contas de Mato Grosso já se manifestou sobre a matéria, conforme julgado abaixo:

#### Resolução de Consulta nº 36/2010 (DOE 20/05/2010) e Acórdão nº 543/2006 (DOE 12/04/2006). Câmara Municipal. Gasto Total. Base de Cálculo. Não inclusão da receita proveniente da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip). Receita de Contribuição.

1) A Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip) tem natureza tributária, porém não se confunde com as espécies tradicionais de tributo (imposto, taxa e contribuição de melhoria), enquadrando-se como espécie do gênero contribuições.

2) Esta receita não compõe a base de cálculo do

repassa financeiro ao Poder Legislativo Municipal, pois trata-se de contribuição vinculada à finalidade certa e que não se enquadra no conceito de receita tributária definido pela legislação financeira, orçamentária e de contabilidade pública vigentes. (grifo nosso)

Dessa forma, no entendimento deste Tribunal, apesar de possuir natureza tributária, a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip) enquadra-se no conceito de contribuições, estando excluída da definição de receita de tributos prevista pela legislação financeira e orçamentária vigentes.

Destaca-se que em recentes decisões, alguns Tribunais de Contas alteraram ou reafirmaram seu entendimento no sentido de que a Cosip, por possuir natureza tributária, deve integrar a base de cálculo do duodécimo das câmaras municipais, a exemplo dos tribunais de contas dos estados de Pernambuco, Piauí, Espírito Santo e Santa Catarina, dentre os quais cita-se o prejudgado do último, *verbis*:

**Prejudgado TCE-SC nº 2.098, de 10/05/2011**

[...]

4. Os valores que compõem a base de cálculo dos limites contidos no art. 29-A, da Constituição da República Federativa do Brasil são os constantes da seguinte tabela:

FPM (1721.01.02) (Art. 159, I, 'b' e 'd', da CRFB)  
 Receitas Tributárias IPTU, ITBI, ISS, taxas e contribuições de melhoria (1100.00.00) (Art. 156 da CRFB)

ITR (1721.01.05) (Art. 158,II, da CRFB)

IPi – exportação (1722.01.04) (Art. 159, §3,º da CRFB)

IOF – ouro (1721.01.32) (Art. 159, §3º, da CRFB)

ICMS – (1722.01.01) (Art.158, IV, da CRFB)

ICMS – LC 87/96 (1721.36.00) (LC 87/96, art. 31, §1º, II)

IPVA – (1722.01.02) (Art. 158, III da CRFB)

Cosip – (1220.29.00) (Art. 149-A da CRFB)

Contribuições previdenciárias dos servidores, exclusivamente, e desde que existente regime próprio de previdência, instituído na forma prevista na Lei nº 9.717/98 (1210.29.00) (Art. 149, §1º, da CRFB)

Dívida ativa tributária, multa e juros (1931.00.00 1911.00.00 1913.00.00) (Art.39, §2º da Lei nº 4.320/64)

Cide combustível (1722.01.13) (Art. 159, §4º, da CRFB). (grifo nosso)

Da análise do prejudgado citado acima, obser-

va-se que, além da Cosip, o Tribunal de Contas de Santa Catarina entende que outras contribuições especiais também devem integrar a base de cálculo do duodécimo das câmaras municipais, a exemplo das contribuições previdenciárias dos servidores e da transferência da Cide combustível, sob o fundamento de que todas as contribuições especiais possuem natureza tributária.

Nesse sentido, eventual alteração da jurisprudência deste Tribunal, para se considerar que a Cosip integra a base de cálculo do duodécimo da câmara, deve levar em conta que o seu fundamento, consistente na natureza tributária das contribuições, não se restringe à Cosip, mas se estende a todas as espécies de contribuições especiais, a exemplo das contribuições previdenciárias dos servidores devidas ao RPPS e a transferência da Cide combustível.

Contudo, e com a devida vênia ao entendimento dos tribunais citados acima, esta Consultoria Técnica entende que a jurisprudência deste Tribunal de Contas, reafirmada pela Resolução de Consulta nº 36/2010, não merece ser alterada, por representar a melhor interpretação da legislação vigente, conforme fundamentos a seguir.

Primeiramente, deve-se destacar que é pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a Cosip não se enquadra em nenhuma das espécies tradicionais de tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria), mas representa espécie de contribuição especial que possui natureza jurídica de tributo, conforme segue:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RE INTERPOSTO CONTRA DECISÃO PROFERIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (COSIP). ART. 149-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 7/2002, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ, SANTA CATARINA. COBRANÇA REALIZADA NA FATURA DE ENERGIA ELÉTRICA. UNIVERSO DE CONTRIBUINTES QUE NÃO COINCIDE COM O DE BENEFICIÁRIOS DO SERVIÇO. BASE DE CÁLCULO QUE LEVA EM CONSIDERAÇÃO O CUSTO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA E O CONSUMO DE ENERGIA. PROGRESSIVIDADE DA ALÍQUOTA QUE EXPRESSA O RATEIO DAS DESPESAS INCORRIDAS PELO MUNICÍPIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. INOCORRÊNCIA. EXAÇÃO QUE RESPEITA OS

PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO.

**I** – Lei que restringe os contribuintes da Cosip aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública.

**II** – A progressividade da alíquota, que resulta do rasteio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva.

**III** – Tributo de caráter sui generis, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte.

**IV** – Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

**V** – Recurso extraordinário conhecido e improvido<sup>1</sup>. (grifo nosso)

Pela clareza dos argumentos, é merecedora de transcrição uma parte do voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski, onde assenta de forma inequívoca que a Cosip constitui espécie de contribuição especial, que se sujeita aos princípios constitucionais tributários, *verbis*:

Ao meu ver, a Cosip constitui um novo tipo de contribuição, que refoge aos padrões estabelecidos nos arts. 149 e 195 da Constituição Federal. Cuida-se, com efeito, de uma exação subordinada a disciplina própria, qual seja, a do art. 149-A da CF, sujeita, contudo, aos princípios constitucionais tributários, visto enquadrar-se inequivocamente no gênero tributo.

Nesses termos, inferi-se que a Cosip tem natureza tributária, porém não se enquadra nas modalidades tradicionais de tributo (imposto, taxa ou contribuição de melhoria), constituindo uma nova espécie de contribuição especial.

Verifica-se ainda que o entendimento do Supremo Tribunal Federal, de que as contribuições especiais possuem natureza jurídica de tributo, foi firmado sob a perspectiva de que as referidas contribuições devem observar os princípios tributários estabelecidos na Constituição Federal, dentre os quais aqueles que estabelecem limites ao poder de

tributação dos entes federativos, como, por exemplo, os princípios da anterioridade e da isonomia tributária.

Contudo, isso não significa que a decisão do Supremo estende-se à composição da base de cálculo do limite da despesa do poder legislativo municipal, conceituada pelo art. 29-A, da Constituição, na parte que se reporta às “receitas tributárias”, uma vez que tal expressão deve estar atrelada ao conceito de receita definido na legislação financeira e orçamentária vigentes, conforme transcrito abaixo:

#### **Constituição Federal**

**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. (grifo nosso)

#### **Lei nº 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**

**Art. 11** A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

**§ 1º** São Receitas Correntes as receitas tributária, 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.

[...]

**§ 4º** A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES

RECEITA TRIBUTÁRIA

Impostos

Taxas

Contribuições de Melhoria

RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES

[...]

#### **Portaria STN-SOF nº 163/2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.**

<sup>1</sup> STF, RE 573675 / SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 25/03/2009

ANEXO I	
NATUREZA DA RECEITA	
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
1000.00.00	Receitas Correntes
<u>1100.00.00</u>	<u>Receita Tributária</u>
1110.00.00	Impostos
[...]	
1120.00.00	Taxas
1121.00.00	Pelo Exercício do Poder de Polícia
1122.00.00	Pela Prestação de Serviços
1130.00.00	Contribuição de Melhoria
<u>1200.00.00</u>	<u>Receita de Contribuições</u>
1210.00.00	Contribuições Sociais
1220.00.00	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
<u>1230.00.00</u>	<u>Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública</u>

Da interpretação dos dispositivos supracitados, resta claro que a legislação financeira e orçamentária vigentes distingue a “receita tributária” da “receita de contribuições”, sendo que a Cosip é classificada nesta última categoria, não podendo integrar o conceito de receita tributária previsto na legislação financeira vigente.

Ademais, cumpre registrar que a receita decorrente das contribuições especiais são vinculadas a finalidades específicas. Assim, por exemplo, a contribuição dos servidores ao regime próprio de previdência social é vinculada ao pagamento de benefícios previdenciários, ao passo que a Cosip é vinculada ao custeio dos serviços de iluminação pública.

Nesse sentir, não seria razoável admitir que a referida receita viesse a compor a base de cálculo do duodécimo das câmaras municipais, haja vista a impossibilidade do referido recurso compor os respectivos repasses devidos ao legislativo municipal.

A fim de corroborar com os argumentos acima, relacionam-se a seguir os tribunais de contas cujo entendimento predominante é no sentido de que a Cosip não integra a base de cálculo do repasse das câmaras municipais:

- Tribunal de Contas de Minas Gerais (Consultas nº 687.868/04 e nº 717.701/09)
- Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (Decisão em Consulta nº 2330/2004)
- Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (Instrução Cameral nº 01/2008-1ªC)
- Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (Resolução de Consulta nº 01/2010)

No que tange ao argumento de que a receita da Cosip encontra-se vinculada à finalidade certa,

insta colacionar o entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais aprovado na Consulta nº 687868/04, Relator Conselheiro Moura e Castro, *verbis*:

Essa espécie de contribuição, desvinculada da receita tributária pela Lei nº 4.320/64, destina-se a fazer face às despesas com a iluminação pública. A finalidade constitucional da Contribuição de Iluminação Pública, ao contrário dos demais tributos dessa natureza, é o custeio e não a prestação de um serviço, porquanto o contribuinte paga porque existe a necessidade de se manter a iluminação de sua cidade.

A Contribuição de Iluminação Pública, tributo de alçada municipal ou distrital, não pode ser desvirtuada para custear despesas estranhas à iluminação pública, porque é vinculada à finalidade certa e determinada pela própria Constituição da República.

De conformidade com o art. 29-A da mesma Carta Política, o montante arrecadado no exercício anterior da receita tributária do município, acrescido das transferências recebidas por força dos arts. 153, § 5º, 158 e 159, também da Constituição Federal, servirá de base de cálculo para o repasse do duodécimo à Câmara Municipal, cuja transferência ocorrerá, impreterivelmente, até o dia vinte de cada mês, sob pena de o Prefeito incorrer em crime de responsabilidade.

Como se vê, a Contribuição de Iluminação Pública, que é desvinculada da receita tributária, não faz parte da base de cálculo do repasse financeiro devido ao Legislativo. Ademais, quanto ao somatório da receita tributária e das transferências constitucionais mencionadas, bases que vão compor o total das despesas do Poder Legislativo Municipal, a nossa Lei Maior é clara a esse respeito.

Já em relação ao argumento de que a expressão “receita tributária” constante do caput do art. 29-A, da Constituição Federal deve ser interpretado à luz das normas de direito financeiro, orçamentário e de contabilidade pública, merece destaque a Decisão em Consulta nº 2330/2004 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, Relator Conselheiro Tarcísio Costa, *verbis*:

CONSULTA. QUESTIONAMENTO SOBRE A CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA DA COSIP E A PORTARIA Nº 248, DE 28 DE ABRIL DE 2003, DA SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. A RECEITA ORIUNDA DA COSIP NÃO PODERÁ SER INSERIDA DENTRO DO

GÊNERO RECEITA TRIBUTÁRIA, SOB PENA AFRONTAR DIRETAMENTE O ROL ESTABELECIDO PELO ART. 11, DA LEI Nº 4320/64, HAJA VISTA QUE O MENCIONADO DIPLOMA LEGAL PREVIU A RÚBRICA RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES. A RECEITA DA DEVE SER INSERIDA DENTRO DA CATEGORIA RECEITAS CORRENTES, GÊNERO RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES, ESPÉCIE CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS SUBESPÉCIE CONTRIBUIÇÃO SOBRE SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, NOS TERMOS DA CLASSIFICAÇÃO ADOTADA PELA PORTARIA Nº 248, A QUAL RESPEITOU O ART. 11, DA LEI Nº 4320/64. O TRIBUNAL DE CONTAS OU QUALQUER OUTRO ÓRGÃO DA ESFERA ESTADUAL OU MUNICIPAL NÃO PODERÁ ESTABELECEER UMA CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL DIVERSA DA ESTITUIDA PELA PORTARIA Nº 248, SOB PENA DE USURPAR ILCITAMENTE A COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE CONTABILIDADE PÚBLICA, NOS TERMOS DO ART. 67, III, C/C ART. 50, § 2º, AMBOS DA LEI COMPLEMENTAR NACIONAL Nº 101/2000.

Nesses termos, esta Consultoria Técnica defende que o entendimento deste Tribunal de Contas, segundo o qual a Cosip não compõe a base de cálculo do limite de gasto das câmaras municipais, não merece ser reformado, tendo em vista que encontra-se compatível com a legislação financeira em vigor.

### 2.1.2 Taxas

Não há dúvidas de que as taxas se enquadram no conceito de receita tributária para efeito de composição da base de cálculo do limite de repasse ao legislativo municipal, conforme dispositivos constitucionais e legais transcritos a seguir:

#### Constituição Federal

**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. (grifo nosso)

#### Lei nº 4.320/1964

**Art. 11** A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

[...]

**§ 4º** A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES  
RECEITA TRIBUTÁRIA  
Impostos  
**Taxas**  
Contribuições de Melhoria

Alinhada à legislação financeira vigente, a jurisprudência desta Corte de Contas consigna de forma expressa o entendimento segundo o qual as taxas devem compor a base de cálculo do duodécimo das câmaras municipais, conforme Acórdão 543/2006, já transcrito neste parecer.

Contudo, deve-se ressaltar que essa interpretação só se aplica às taxas que possuem natureza tributária, assim consideradas aquelas instituídas “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” (art. 145, II, CF).

Como se vê, existem duas espécies de taxas, aquelas instituídas pelo exercício do poder de polícia, e as decorrentes da prestação de serviços públicos, sendo que o Código Tributário Nacional especifica tais conceitos, *verbis*:

**Art. 78** Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

**Parágrafo único.** Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

**Art. 79** Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

**I** – utilizados pelo contribuinte:

**a)** efetivamente, quando por ele usufruídos a qual-

quer título;

**b)** potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

**II** – específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas;

**III** – divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

**Art. 80** Para efeito de instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e a legislação com elas compatível, competem a cada uma dessas pessoas de direito público.

As taxas instituídas sobre a prestação de serviços só possuem natureza tributária quando tais serviços forem de utilização compulsória, sendo que, se a utilização do serviço for de natureza facultativa, estar-se-á diante de uma receita de serviço, ordinariamente denominada pela doutrina e jurisprudência como tarifa, a qual não possui natureza tributária, tendo em vista a ausência da compulsoriedade do respectivo serviço.

Sobre a diferença entre “taxas” e “preços públicos” ou “tarifas”, e sua relação com a base de cálculo do limite de gasto das câmaras municipais, segue estudo consignado no Parecer nº 04/2010 desta Consultoria Técnica, exarado no Processo de Consulta nº 21.506-6/2009, o qual, embora tenha tratado especificamente da receita de serviço de água e esgoto, pode ser utilizado como referência para diferenciar as taxas dos preços públicos ou tarifas:

[...]

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 a sua disposição.

Por outro lado, a receita de serviço, 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 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 plenamente vinculada.

**Súmula nº 545** Preços de serviços públicos e taxa não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias [...] (grifo nosso)

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.

[...]

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 teriam 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 cobran-

ça. 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<sup>2</sup>. (grifo nosso)

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 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<sup>3</sup>. (grifo nosso)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme nesse mesmo sentido, conforme atesta 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<sup>4</sup>.

**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<sup>5</sup>. (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<sup>6</sup>. (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 contraprestação 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 2.8.2002) (grifo nosso)

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;

<sup>4</sup> RE-AgR 544.289-6 MS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, Julgado em 26.5.2009

<sup>5</sup> Al-AgR 516-402-1 SE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, Julgado em 30.9.2008.

<sup>6</sup> RE 447.536-ED, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 26.8.2005.

<sup>2</sup> STJ. Questão de Ordem no REsp 149.654-SP, Rel. Min. Peçanha Martins, julgado em 5/5/2004.

<sup>3</sup> STJ, Resp 149.654-SP, Rel. Min. Peçanha Martins, julgado em 06/09/2005.

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.

Sendo assim, deve-se ressaltar que não se enquadram na espécie de tributos “taxa” os preços públicos ou tarifas incidentes sobre a prestação de serviços públicos, a exemplo do serviço de água e esgoto, os quais, por consequência, não integram a base de cálculo do duodécimo da Câmara, mesmo que indevidamente intitulados como taxa. Segue precedente do Tribunal sobre o tema:

**Resolução de Consulta nº 40/2010** (DOE 08/06/2010), **Acórdãos nº 2.107/2005** (DOE 24/01/2006), **942/2003** (DOE 05/08/2003), **903/2003** (DOE 16/06/2003), **901/2003** (DOE 16/06/2003) e **868/2003** (DOE 16/06/2003). **Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Base de cálculo. Não inclusão da receita proveniente de fornecimento de água e esgoto.**

1) A receita proveniente de serviços de fornecimento de água e esgoto não tem natureza tributária, uma vez que se caracteriza pela facultatividade e não pela compulsoriedade, logo, a sua retribuição configura tarifa, classificada como receita de serviços.

2) Esta receita não compõe a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, por não ser classificada como receita tributária, mas de serviço.

Dessa forma, por se encontrarem compatíveis com a legislação em vigor, esta Consultoria Técnica defende que não merecem ser reformados os entendimentos deste Tribunal de Contas segundo os quais: **a)** as taxas instituídas pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços públicos compulsórios compõem a base de cálculo do limite da despesa das câmaras municipais; e **b)** as receitas de serviços decorrentes de tarifas pela prestação de serviços públicos não compulsórios, a exemplo da receita proveniente de serviços de fornecimento de água e esgoto, não integram a referida base de cálculo.

*2.1.3 Compensação das perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao ICMS instituída pela Medida Provisória nº 599/2012*

De plano, cumpre observar que a compensação instituída pela Medida Provisória nº 599/2012 não

se confunde com a compensação da desoneração do ICMS instituída pela Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) e tampouco com a receita proveniente da transferência decorrente do Fundo de Apoio às Exportações (FEX).

A Medida Provisória nº 599, de 27 de dezembro de 2012, institui a prestação de auxílio financeiro pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com o objetivo de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao ICMS, em virtude de futura Resolução do Senado Federal.

Nesse sentido, cumpre observar que a prestação do auxílio financeiro a que se refere a Medida Provisória nº 599/2012 está condicionada, dentre outros requisitos, à aprovação de Resolução do Senado que venha reduzir a alíquota do ICMS nas operações e prestações interestaduais, conforme disposto no art. 8º da referida norma:

**Art. 8º** A prestação do auxílio financeiro de que trata esta Medida Provisória fica condicionada à:  
[...]

**III – aprovação de resolução do Senado Federal, editada com fundamento no inc. IV do § 2º do art. 155 da Constituição, que estabeleça a redução das alíquotas do ICMS, aplicáveis às operações e prestações interestaduais;** (grifo nosso)

Destaca-se que a referida resolução ainda não foi aprovada, sendo que se encontra em tramitação no Senado o Projeto de Resolução do Senado nº 01/2013, de iniciativa da Presidência da República, que estabelece alíquotas do ICMS nas operações e prestações interestaduais.

A constatação de que o referido auxílio ainda não está sendo transferido aos entes beneficiários fica reforçada pela análise dos anexos da referida Medida Provisória, os quais preveem recursos a serem transferidos para os estados e municípios apenas a partir de 2014, e desde que sejam implementadas todas as condições previstas no art. 8º da referida norma.

Dessa forma, eventual impacto na definição do limite de gasto das câmaras municipais só será possível a partir dos orçamentos municipais do exercício de 2015, tendo em vista que a base de cálculo do referido limite é composta pelas receitas efetivamente arrecadadas no exercício anterior.

Ademais, cumpre observar que a Medida Provisória nº 599/2012 ainda não foi votada pelo Congresso Nacional, de forma que há a possibilidade de modificações no regime jurídico do referi-

do auxílio a ser promovida pelo Congresso, tendo em vista o interesse dos estados sobre a matéria.

Diante dos argumentos acima, e considerando que:

- a) o auxílio em questão ainda não foi efetivamente implementado, estando condicionado à aprovação de Resolução do Senado que trata da redução das alíquotas do ICMS nas operações ou prestações interestaduais;
- b) eventual impacto no limite de gasto das câmaras municipais só será possível a partir do orçamento do exercício financeiro de 2015, tendo em vista que os anexos da Medida Provisória nº 599/2012 prevêem recursos a serem transferidos para os estados e municípios apenas a partir de 2014, e que a base de cálculo do limite das câmaras é composta pelas receitas efetivamente arrecadadas no exercício anterior;
- c) a falta de resposta a este quesito não prejudicará o consulente, haja vista que o auxílio a que ele se refere não tem sido repassado para os estados e municípios, mas encontra-se condicionado a aprovação de Resolução do Senado;
- d) a Medida Provisória nº 599/2012 encontra-se em apreciação pelo Congresso Nacional, havendo a possibilidade de se aprovar modificações no regime jurídico do auxílio por ela instituído;
- e) a resposta à consulta antes da definição da matéria pelo Congresso Nacional gera o risco de aprovação de prejudgado que, posteriormente, venha se mostrar incompatível ou dissonante do regime jurídico definitivo do auxílio em questão;

Esta Consultoria Técnica entende que não é razoável uma manifestação de mérito sobre o tema em questão antes da definição do regime jurídico da compensação em tela, tendo em vista que qualquer interpretação sobre a matéria poderia ficar comprometida em face de eventual alteração, pelo Congresso Nacional, do regime jurídico instituído inicialmente pela Medida Provisória nº 599/2012.

Superado este ponto, e considerando a manutenção do regime jurídico implementado pela Medida Provisória nº 599/2012, entende-se que o auxílio por ela instituído deverá compor a base de cálculo da despesa total da Câmara, tendo em vista que se destina a compensar as perdas dos estados e municípios em decorrência da redução da alíquota do ICMS em operações e prestações interestaduais em virtude de Resolução do Senado.

Trata-se, portanto, sob a perspectiva dos municípios, de compensação financeira pela redução da transferência constitucional correspondente à repartição da receita do ICMS pertencente aos municípios (art. 158, IV, da CF), a qual integra a base de cálculo do limite de gasto total das câmaras municipais (art. 29-A, da CF).

Tal entendimento já vem sendo adotado por esta Corte de Contas, no caso do auxílio financeiro prestado pela União para compensação da desoneração do ICMS provocada pela Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), conforme prejudgado aprovado pelo Acórdão nº 546/2006, já transcrito neste parecer.

## **2.2 Pagamento da diferença entre os valores percebidos a título de duodécimo e os realmente devidos.**

É necessário destacar que os percentuais previstos no art. 29-A, *caput*, da Constituição da República, introduzido pela Emenda Constitucional nº 25/2000, representam apenas o limite máximo de despesas do Poder Legislativo, não significando que a Câmara tenha direito a receitas correspondentes ao respectivo percentual.

Os valores fixados na lei orçamentária podem ser inferiores aos limites estabelecidos no citado artigo, tendo em vista que não há direito à percepção do limite. O direito da Câmara ao duodécimo restringe-se ao valor fixado no orçamento, desde que observado o limite constitucional.

Nesse sentido, já decidiu este Tribunal, por meio da decisão abaixo:

### **Acórdão nº 965/2002 (DOE 20/06/2002). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Fixação. Possibilidade de estabelecimento de valor inferior ao limite constitucional.**

Os percentuais fixados pelos incisos do artigo 29-A, da Constituição Federal constituem limites que não deverão ser ultrapassados, não significando autorização para gastos desnecessários por parte do Legislativo Municipal. Os valores fixados para os repasses poderão, inclusive, ser inferiores aos limites estabelecidos no referido artigo constitucional, desde que suficientes para custear a manutenção dos serviços da Câmara.

### **Acórdão nº 1.771/2001 (DOE 09/11/2001). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Repasse do Executivo. Obrigatoriedade de observância às regras constitucionais, sob pena de crime de responsabilidade.**

Os incisos I e III do § 2º do artigo 29-A da Consti-

tuição Federal estabelecem como crime de responsabilidade do prefeito municipal a realização de repasse ao Poder Legislativo em valores que superam os limites definidos no *caput* do artigo 29-A. Da mesma forma, é crime efetuar repasses em valor menor ao estabelecido na Lei Orçamentária. (grifo nosso)

Por outro lado, se o orçamento da Câmara for fixado acima do limite constitucional, deve-se promover sua respectiva redução, conforme prejulgado a seguir:

**Acórdãos nº 2.618/2006 (DOE 11/12/2006) e nº 2.617/2006 (DOE 11/12/2006). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Fixação. Necessidade de adequação orçamentária ao limite constitucional.**

A proposta orçamentária deve ser elaborada com previsão de repasse ao Legislativo Municipal em conformidade com os limites a que se referem os incisos I a IV do artigo 29-A da Constituição Federal. Caso a Lei Orçamentária do Município tenha fixado, para repasse ao Poder Legislativo, valor superior a tais limites, o Poder Executivo deverá proceder à devida adequação, na forma do mandamento constitucional.

No entanto, caso a previsão orçamentária tenha sido subestimada a ponto de limitar o funcionamento do Legislativo, é possível a suplementação da dotação, desde que não exceda o limite constitucional, conforme prejulgado deste Tribunal, que segue:

**Acórdão nº 1.785/2001 (DOE 09/11/2001). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Impossibilidade de aumentar o orçamento com base em receita arrecadada no exercício.**

Caso o orçamento da Câmara Municipal tenha sido subestimado a ponto de inviabilizar o seu funcionamento normal, poderá haver suplementação, desde que não exceda o limite constitucional. A ocorrência de aumento de arrecadação durante o exercício não autoriza o aumento do valor do duodécimo fixado no orçamento, pois a base para o repasse é composta de receitas efetivamente arrecadadas no exercício anterior.

Em todo caso, a alteração do orçamento da Câmara Municipal deve ser promovido por lei (crédito especial) ou por decreto (crédito suplementar), ambos de iniciativa do Poder Executivo.

Ademais, não há que se falar em compensações de duodécimos decorrentes de diferenças entre o

limite máximo e o valor fixado na lei orçamentária de exercícios anteriores, tendo em vista que o limite é fixado a cada ano, em razão da receita efetivamente arrecadada no exercício anterior, de forma que os valores orçados abaixo do limite em anos anteriores não impactam o limite do exercício em curso.

### 3. CONCLUSÃO

Considerando-se que:

- a) este Tribunal de Contas já possui entendimento quanto à composição da base de cálculo do limite de gasto total das câmaras municipais previsto no art. 29-A, da Constituição Federal, e em especial quanto à inclusão das taxas e a exclusão da Cosip da referida base de cálculo, conforme precedentes transcritos no corpo deste parecer;
- b) os prejulgados citados no corpo deste parecer não merecem ser revistos, por estarem compatíveis com a Constituição Federal e com a legislação financeira e orçamentária vigentes;
- c) o auxílio financeiro a que se refere a Medida Provisória nº 599/2012 está condicionada, dentre outros requisitos, à aprovação de Resolução do Senado que venha reduzir a alíquota do ICMS nas operações e prestações interestaduais, a qual não foi aprovada, de forma que o auxílio ainda não está sendo transferidos aos municípios;
- d) eventual impacto do auxílio financeiro a que se refere a Medida Provisória nº 599/2012 no limite de gasto das câmaras municipais só será possível a partir do orçamento do exercício financeiro de 2015, tendo em vista que os anexos da referida Medida Provisória preveem recursos a serem transferidos aos estados e municípios apenas a partir de 2014, os quais servirão de base para o cálculo do limite de 2015;
- e) a Medida Provisória nº 599/2012 encontra-se em apreciação pelo Congresso Nacional, havendo a possibilidade de se aprovar modificações no regime jurídico do auxílio por ela instituído;
- f) a resposta à consulta em relação ao auxílio instituído pela Medida Provisória nº 599/2012, antes da definição de seu regime jurídico pelo Congresso Nacional, gera o risco de aprovação de prejulgado que, posteriormente, venha se mostrar incompatível

ou dissonante do regime jurídico definitivo do auxílio em questão;

- g) este Tribunal de Contas já possui entendimento quanto ao direito da câmara municipal ao duodécimo fixado no orçamento, e não ao limite máximo de gasto total, bem como sobre a possibilidade de alteração do orçamento, desde que observado o limite de gasto total, conforme precedentes transcritos no corpo deste parecer, os quais não merecem ser reexaminados, por estarem condizentes com a legislação em vigor;

Esta Consultoria Técnica sugere o arquivamento da presente consulta, via julgamento singular, nos termos do art. 235, § 2º, da Resolução nº 14/2007, com o encaminhamento deste parecer ao consulente para conhecimento dos prejulgados deste Tribunal que respondem as dúvidas apresentadas.

Alternativamente, caso o excelentíssimo Conselheiro relator decida pela resposta à consulta por meio de deliberação plenária, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, do Regimento Interno), a qual não contempla o questionamento referente ao auxílio instituído pela Medida Provisória nº 599/2012 pelas razões delineadas neste parecer:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_/2013.**

**Câmara Municipal. Gasto Total. Base de Cálculo. Taxas. Inclusão. Preços Públicos e Cosip. Não inclusão.**

- 1) A Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip) não compõe a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, pois trata-se de contribuição vinculada à finalidade certa e que não se enquadra no conceito de receita tributária definido pela legislação financeira, orçamentária e de contabilidade pública vigentes.
- 2) As taxas instituídas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos compulsórios, por constituírem espécie do gênero tributo, nos termos da legislação tributária e financeira vigentes, compõem a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal.
- 3) As receitas decorrentes de preços públicos incidentes sobre a prestação de serviços públicos não compulsórios, a exemplo da receita proveniente de serviços de fornecimento de água e esgoto, não integram a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, por não possuírem natureza de receita tributária, mas de serviço, independentemente da denominação conferida pela legislação do

município.

**Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Fixação. Possibilidade de estabelecimento de valor inferior ao limite. Inexistência de direito adquirido ao limite constitucional.**

- 1) O valor do orçamento da câmara municipal pode ser inferior ao limite de gasto do poder legislativo municipal estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal, tendo em vista que não há direito da câmara à percepção do limite.
- 2) O direito da câmara municipal ao duodécimo restringe-se ao valor fixado no orçamento, desde que observado o limite constitucional.
- 3) Caso o orçamento da câmara municipal tenha sido subestimado a ponto de inviabilizar o seu funcionamento normal, poderá haver suplementação, desde que não exceda o limite constitucional.
- 4) O aumento do orçamento da câmara municipal deve ser promovido por meio de crédito adicional, com a indicação da respectiva fonte de recurso, e ser promovido por lei de iniciativa do Poder Executivo (crédito especial) ou de decreto do Poder Executivo (crédito suplementar).

Cuiabá-MT, 12 de abril de 2013.

**Bruna Zimmer**

*Técnica de Controle Público Externo*

**Bruno Anselmo Bandeira**

*Secretário-Chefe da Consultoria Técnica*

**Parecer do Ministério Público de Contas nº 2539/2013**

[...]

**3. CONCLUSÃO**

Dessa maneira, o Ministério Público de Contas, ratificando *in totum* o entendimento exposto pelos *experts* da Consultoria Técnica dessa Corte de Contas, manifesta:

- a) pelo **conhecimento** da consulta marginada, devido à presença de pressupostos de admissibilidade;
- b) pela **remessa** de cópia do Parecer ao interessado para conhecimento dos prejulgados deste Tribunal, nos termos do artigo 235, §2º da Resolução nº 14/2007;

c) pelo **arquivamento** dos autos, nos termos do artigo 232, §2º, da Resolução nº 14/2007.

**É o Parecer.**

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 23 de abril de 2013.

**Getúlio Velasco Moreira Filho**

*Procurador-Geral Substituto*

**Razões do Voto**

Em atenção ao disposto no artigo 236, do Regimento Interno, passo a fazer o juízo de admissibilidade.

Extraí-se dos autos que a consulta ora analisada foi formulada por pessoa legítima, qual seja, o Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá; há apresentação objetiva da dúvida, a qual foi formulada, em tese, e trata-se de matéria de competência desta Corte, estando presentes, portanto, os requisitos de admissibilidade estabelecidos pelo art. 232, do Regimento Interno.

Vale ressaltar que existem prejulgados neste Tribunal que respondem aos questionamentos realizados, o que poderia ensejar o arquivamento dos presentes autos mediante julgamento singular e encaminhamento das citadas decisões ao Consulente, nos termos do art. 235, § 2º, da Resolução nº 14/2007, como bem opinou o Ministério Público de Contas.

Todavia, diante do relevante interesse público envolvido, bem como da necessidade de revisitar os entendimentos deste Tribunal, sem, contudo, alterá-los, mas apenas reuni-los e complementá-los, considero pertinente responder os questionamentos, o que passo a fazer, item por item.

A presente consulta requer respostas às seguintes indagações do Consulente:

- a) Consulta-se, portanto, essa Egrégia Corte de Contas do Estado de Mato Grosso, primeiramente, se a

Cosip (Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública) compõe a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo Municipal?

b) Por conseguinte, indaga-se: a CEX (Compensação aos Estados e Municípios Exportadores) integra a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo Municipal?

c) Da mesma forma, pergunta-se: as taxas municipais integram a base de cálculo do duodécimo destinado aos Parlamentos municipais?

d) Em caso afirmativo de uma ou alguma das indagações anteriores, como se procederá ao repasse da diferença entre os valores já percebidos pelos Parlamentos municipais e os valores realmente devidos que deixaram de ser repassados?

**a) A Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (Cosip) compõe a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo Municipal?**

Inicialmente, necessário consignar que a Cosip é uma contribuição inserida no 149-A, da Constituição da República pela Emenda Constitucional nº 39/2002 e tem por única finalidade o custeio dos serviços de iluminação pública.

Cabe destacar que todas as indagações giram em torno do art. 29-A, da Constituição Federal, que dispõe sobre a base de cálculo para fins de estabelecimento do duodécimo das Câmaras Muni-

cipais, *verbis*:

**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)

Nota-se que o supracitado dispositivo constitucional estabelece que a base de cálculo do duodécimo será o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º, do art. 153 e nos arts. 158 e 159.

Quanto à receita de transferências, não há dúvida em relação a sua composição, pois a Constituição Federal a elenca de forma taxativa.

A pertinente confusão que alguns fazem é em relação à **receita tributária**, pois consideram algumas fontes de arrecadação, como, por exemplo, a Cosip e a Contribuição dos Servidores Públicos, espécies de tributo por possuírem apenas algumas características destes, o que, para essa corrente, seria motivo suficiente para incluí-las no conceito de receita tributária trazido pelo art. 29-A, da Carta Magna, o que, a meu ver, é um equívoco.

Explico: a Cosip, embora tenha **características de tributo**, não pode ser considerada uma espécie tributária, haja vista que a Constituição Federal e o Código Tributário Nacional consideram tributo, em essência e de forma taxativa, apenas os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria:

#### CF/88:

**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.

#### CTN:

**Art. 5º** Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

É de se observar que a Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública não está enquadrada no rol de tributos previsto pela Constituição da República e pelo Código Tributá-

rio Nacional, de modo que inseri-la no conceito de receita tributária do art. 29-A, da CF/88, frisa-se, é um equívoco.

Ressalta-se que o próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 573.675/SC, classificou a Cosip como um tributo *sui generis* e **apenas e tão somente para que sejam a ela aplicados os princípios tributários**, esclarecendo que a mesma não pode ser confundida com nenhuma das espécies tributárias elencadas pela CF/88 e pelo CTN, senão, vejamos:

Ao acompanhar o voto do relator do RE nº 573.675/SC, a Suprema Corte concluiu que a Cosip não guarda semelhança com taxa, pois esta decorre do exercício do poder de polícia ou da utilização de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados aos contribuintes ou colocados à sua disposição; e nem com imposto, pois trata-se de tributo que não pode ter sua receita vinculada a qualquer fundo ou despesa, *in verbis*:

Excerto do voto do Relator do RE nº 573.675/SC:

[...]

É bem verdade que a aludida contribuição guarda alguma semelhança com os impostos. No entanto, ela não se identifica com esta espécie tributária, por força do disposto no art. 167, IV, da Constituição Federal, que veda a vinculação da receita de impostos a qualquer órgão, fundo ou despesa, exceto nos casos expressamente previstos no próprio texto magno.

E, embora apresente certa afinidade com as taxas, com elas não se confunde, eis que decorrem, a teor do art. 145, II, da Constituição Federal, do exercício do poder de polícia ou da utilização, efetiva e potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

[...]

Em outras palavras, tem-se que a Cosip não se enquadra na espécie tributária “taxa” em virtude de esta decorrer de uma atividade estatal *uti singuli*, enquanto que aquela de uma atividade estatal *uti universi*; e nem na espécie “imposto”, em razão de este não poder ter o produto de sua arrecadação destinação específica, diferentemente daquela, cuja finalidade é custear o serviço de iluminação pública.

Outrossim, imperioso consignar, embora não haja discussão em relação a esse tema, que a Cosip não se confunde com contribuição de melhoria, tendo em vista que esta possui como fato gerador o custo de obras públicas que propiciem valorização imobiliária.

Ademais, como bem esclarece a Resolução de

Consulta nº 36/2010 deste Tribunal de Contas, a Cosip enquadra-se no gênero contribuições em virtude de possuir finalidade certa, ou seja, ter sido instituída com o único propósito de custear os serviços de iluminação pública, de modo que incluí-la na base de cálculo do duodécimo das Câmaras Municipais desvirtuaria sua finalidade:

**Resolução de Consulta nº 36/2010 (DOE 20/05/2010) e Acórdão nº 543/2006 (DOE 12/04/2006). Câmara Municipal. Gasto Total. Base de Cálculo. Não inclusão da receita proveniente da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip). Receita de Contribuição.**

1) A Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip) tem natureza tributária, porém não se confunde com as espécies tradicionais de tributo (imposto, taxa e contribuição de melhoria), enquadrando-se como espécie do gênero contribuições.

2) Esta receita não compõe a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, pois trata-se de contribuição vinculada à finalidade certa e que não se enquadra no conceito de receita tributária definido pela legislação financeira, orçamentária e de contabilidade pública vigentes.

Vê-se que a interpretação, neste ponto, deve ser a mesma dada às contribuições dos servidores ao regime próprio de previdência social, as quais não compõem a base de cálculo do duodécimo por serem vinculadas ao pagamento de benefícios previdenciários.

Se considerarmos que a Cosip, mesmo tendo destinação certa, é uma espécie tributária, o mesmo raciocínio teria de ser atribuído às aludidas contribuições dos servidores, o que não se sustenta pelas razões aqui defendidas.

Diante do exposto, espera-se ter esclarecido que a Cosip, embora possua características de tributo, não se confunde com nenhuma das espécies tributárias estabelecidas pela Constituição Federal e pelo Código Tributário Nacional.

A corroborar, necessário frisar que o art. 29-A, da Carta Magna, por tratar de regras relativas à base de cálculo do duodécimo das Câmaras Municipais, deve ser interpretado à luz das normativas que regem o direito financeiro e orçamentário, as quais fazem clara distinção entre Receita Tributária e Receita de Contribuições.

Nesse diapasão, a Portaria STN-SOF nº 163/2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, classifica a

Cosip como Receita de Contribuições, e não como Receita Tributária, da seguinte forma:

ANEXO I	
NATUREZA DA RECEITA	
CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
1000.00.00	Receitas Correntes
1100.00.00	<u>Receita Tributária</u>
1110.00.00	Impostos
[...]	
1120.00.00	Taxas
1121.00.00	Pelo Exercício do Poder de Polícia
1122.00.00	Pela Prestação de Serviços
1130.00.00	Contribuição de Melhoria
1200.00.00	<u>Receita de Contribuições</u>
1210.00.00	Contribuições Sociais
1220.00.00	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
<b>1230.00.00</b>	<b>Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública</b>

Pelo exposto, conclui-se que a Cosip não deve integrar a base de cálculo do duodécimo dos legislativos municipais, prevalecendo inalterados os entendimentos já exarados por esta Corte de Contas.

Aliás, esse entendimento também é adotado por outros Tribunais de Contas, dentre os quais cito o de Minas Gerais (Consultas nº 687868/04 e nº 717701/09), Rio Grande do Norte (Decisão em Consulta nº 2330/04), Goiás (Resolução de Consulta nº 01/2010) e Bahia (Instrução Cameral nº 01/2008-1ªC).

Por medida de clareza, imperioso citar que existem outros quatro Tribunais de Contas – Pernambuco, Piauí, Espírito Santo e Santa Catarina – que defendem que a Cosip seria uma receita tributária e comporia a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo. Entretanto, confesso que analisei com afincos tais decisões e pude constatar ausência de fundamento em algumas e falta de simetria com as recentes decisões do STF em outras, o que me levou a não acompanhá-las.

Assim, reafirmo o entendimento da Consultoria Técnica deste Tribunal de Contas.

**b) As taxas municipais integram a base de cálculo do duodécimo destinado aos Parlamentares Municipais?**

Conforme já mencionado, taxa é uma espécie de tributo expressamente prevista pela Constituição Federal e pelo Código Tributário Nacional, de modo que, sem sombra de dúvida, está inserida no

conceito de receita tributária disposto pelo art. 29-A, da Carta Magna e, conseqüentemente, compõe a base de cálculo do duodécimo destinado aos Parâmetros Municipais.

Todavia, é necessário destacar que a incidência mencionada refere-se somente às taxas instituídas “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”, consoante artigo 145, II da Constituição Federal.

Essa explicação é necessária em razão de que alguns confundem taxa com preço público e/ou tarifa.

As taxas só possuem natureza tributária e, conseqüentemente, integram a base de cálculo do duodécimo, quando forem de exigência compulsória, ou seja, quando o contribuinte for obrigado a pagá-las em decorrência de uma atividade estatal divisível e específica ou em decorrência do poder de polícia; quando o serviço pelo qual se está pagando for facultativo, estaremos diante das chamadas tarifas ou preços públicos. Esses, por sua vez, não são considerados tributos, não integrando, por conseguinte, a base de cálculo do duodécimo.

Com o escopo de melhor esclarecer os conceitos de taxas, preços públicos e tarifas, segue excerto do parecer da Consultoria Técnica que culminou na Resolução de Consulta TCE-MT nº 40/2010:

[...]

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 a sua disposição.

[...]

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 Súmula nº 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 plenamente vinculada.

**Súmula nº 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.

[...]

Conclui-se, portanto, que as taxas municipais instituídas em razão de uma atividade estatal específica e divisível ou do poder de polícia, de natureza compulsória, integram a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo, enquanto que as receitas advindas de preço público e/ou tarifa, não.

#### **c) A Compensação aos Estados e Municípios Exportadores (CEX) integra a base de cálculo do duodécimo do Poder Legislativo Municipal?**

Nesta indagação, está o Consultante a se referir à Compensação aos Estados e Municípios Exportadores (CEX), criada pela Medida Provisória nº 599/2012, cuja finalidade é compensar as perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao ICMS, a qual não se confunde com a compensação da desoneração do ICMS instituída pela famigerada Lei Kandir e nem com o Fundo de Apoio às Exportações (FEX), como bem lembrou a Consultoria Técnica em seu brilhante parecer.

O tema posto ao debate, embora pertinente, não poderá ser respondido neste momento por três motivos.

A uma, porque a referida compensação só poderá ser concedida quando o Senado Federal, por meio de uma Resolução, regulamentar a redução das alíquotas do ICMS, conforme estabelece o artigo 8º, III da Medida Provisória nº 599/2012:

A prestação do auxílio financeiro de que trata esta Medida Provisória fica condicionada à:

[...]

**III** – aprovação de resolução do Senado Federal, editada com fundamento no inc. IV do § 2º, do art. 155 da Constituição, que estabeleça a redução das alíquotas do ICMS, aplicáveis às operações e prestações interestaduais.

O projeto de Resolução mencionado acima até

já foi proposto, porém, ainda não foi aprovado, de modo que, se esta Corte proferir decisão com base em tal documento, que é passível de mutação parcial ou total, poderá incorrer em equívoco e/ou contradição.

A duas, pois a compensação financeira em comento, mesmo que regulamentada e instituída neste ano, só surtirá efeito no repasse do duodécimo do ano de 2015, considerando que os anexos da MP 599/2012 preveem a transferência de recursos para 2014 e que a base de cálculo das transferências do Poder Legislativo é composta pelas receitas efetivamente arrecadadas no exercício anterior.

Por fim, ressalta-se ainda que, nem mesmo a Medida Provisória nº 599/2012 foi aprovada pelo Congresso Nacional, de modo que todo o regime jurídico do auxílio por ela instituído poderá ser modificado.

Desse modo, entendo ser razoável não emitir manifestação acerca do tema no presente momento, como bem salientou a notável Consultoria Técnica.

**d) Em caso afirmativo de uma ou alguma das indagações anteriores, como se procederá ao repasse da diferença entre os valores já percebidos pelos Parlamentos municipais e os valores realmente devidos que deixaram de ser repassados?**

Embora nenhuma das respostas anteriores tenham sido afirmativas, utilizarei desta indagação para esclarecer quanto aos repasses às Câmaras.

Os percentuais previstos no artigo 29-A, da Constituição Federal estabelecem o teto das transferências do Poder Executivo e dos gastos do Legislativo, ou seja, os limites máximos.

Assim, a Lei Orçamentária deve fixar o valor do duodécimo igual ou inferior aos limites constitucionais. Em outras palavras, tem-se que os percentuais fixados pela Carta Magna não representam obrigação de transferência de valor igual ao limite por parte da Prefeitura Municipal ao Poder Legislativo.

Nesse sentido é entendimento já fixado por esta Corte de Contas:

**Acórdão nº 965/2002 (DOE 20/06/2002). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Fixação. Possibilidade de estabelecimento de valor inferior ao limite constitucional.**

Os percentuais fixados pelos incisos do artigo 29-A, da Constituição Federal constituem limites que não deverão ser ultrapassados, não significando autorização para gastos desnecessários por parte do Legisla-

tivo Municipal. Os valores fixados para os repasses poderão, inclusive, ser inferiores aos limites estabelecidos no referido artigo constitucional, desde que suficientes para custear a manutenção dos serviços da Câmara.

Ademais, destaco que é possível haver suplementação do valor do duodécimo fixado na Lei Orçamentária quando o orçamento do Município estiver subestimado, devendo a alteração ser promovida pelo Poder Executivo, da seguinte forma:

**Acórdão nº 1.785/2001 (DOE 09/11/2001). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Impossibilidade de aumentar o orçamento com base em receita arrecadada no exercício.**

Caso o orçamento da Câmara Municipal tenha sido subestimado a ponto de inviabilizar o seu funcionamento normal, poderá haver suplementação, desde que não exceda o limite constitucional. A ocorrência de aumento de arrecadação durante o exercício não autoriza o aumento do valor do duodécimo fixado no orçamento, pois a base para o repasse é composta de receitas efetivamente arrecadadas no exercício anterior.

Outrossim, imperioso lembrar que o repasse a maior que o percentual previsto na Constituição Federal ou a menor que o estabelecido na Lei Orçamentária à Câmara Municipal configura crime de responsabilidade do prefeito municipal, nos termos do artigo 29-A, § 2º, I e III, da CF/88 e Decisão deste Tribunal:

**§ 2º** Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

**I** – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

[...]

**III** – enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

**Acórdão nº 1.771/2001 (DOE 09/11/2001). Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Repasse do Executivo. Obrigatoriedade de observância às regras constitucionais, sob pena de crime de responsabilidade.**

Os incisos I e III, do § 2º, do artigo 29-A, da Constituição Federal estabelecem como crime de responsabilidade do prefeito municipal a realização de repasse ao Poder Legislativo em valores que superam os limites definidos no “caput” do artigo 29-A. Da mesma forma, é crime efetuar repasses em valor menor ao estabelecido na Lei Orçamentária.

No mesmo passo, caso o presidente da Câmara Municipal realize gastos superiores a setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio dos Vereadores, também responderá por crime de responsabilidade, consoante artigo 29-A, § 3º da Carta Magna.

Logo, percebe-se que não haveria possibilidade de compensar duodécimos oriundos de eventuais diferenças entre o limite previsto na Constituição e os valores fixados na Lei Orçamentária, em razão de que os valores são fixados anualmente, conforme a receita efetivamente arrecadada no ano anterior.

Por fim, vale ressaltar que a deliberação a ser adotada não constitui prejudgado do caso concreto.

### DISPOSITIVO DA PROPOSTA DE VOTO

Ante o exposto, não acolho o Parecer nº 2.539/2013 do Ministério Público de Contas, da lavra do Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, que sugeriu o arquivamento dos autos em razão de já existir prejudgado que respondem às indagações do Consulente, e acompanho, no mérito, o parecer nº 30/2013 da Consultoria Técnica no sentido de propor **VOTO** pelo conhecimento da presente consulta, para que sejam aprovadas as seguintes normativas:

**Resolução de Consulta nº \_\_\_\_/2013. Câmara Municipal. Gasto Total. Base de Cálculo. Taxas. Inclusão. Preços Públicos e Cosip. Não inclusão.**

1) A Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip) não compõe a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, pois trata-se de contribuição vinculada à finalidade certa e que não se enquadra no conceito de receita tributária definido pela legislação financeira, orçamentária e de contabilidade pública vigentes.

2) As taxas instituídas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos compulsórios, por constituírem espécie do gênero tributo, nos termos da legislação tributária e financeira vigentes, compõem a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal.

3) As receitas decorrentes de preços públicos incidentes sobre a prestação de serviços públicos não compulsórios, a exemplo da receita proveniente de serviços de fornecimento de água e esgoto, não integram a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, por não possuírem natureza

de receita tributária, mas de serviço, independentemente da denominação conferida pela legislação do município.

**Câmara Municipal. Despesa. Limite. Gasto total. Fixação. Possibilidade de estabelecimento de valor inferior ao limite. Inexistência de direito adquirido ao limite constitucional.**

1) O valor do orçamento da câmara municipal pode ser inferior ao limite de gasto do poder legislativo municipal estabelecido no art. 29- A da Constituição Federal, tendo em vista que não há direito da câmara à percepção do limite.

2) O direito da câmara municipal ao duodécimo restringe-se ao valor fixado no orçamento, desde que observado o limite constitucional.

3) Caso o orçamento da câmara municipal tenha sido subestimado a ponto de inviabilizar o seu funcionamento normal, poderá haver suplementação, desde que não exceda o limite constitucional.

4) O aumento do orçamento da câmara municipal deve ser promovido por meio de crédito adicional, com a indicação da respectiva fonte de recurso, e ser promovido por lei de iniciativa do Poder Executivo (crédito especial) ou de decreto do Poder Executivo (crédito suplementar).

Nos termos do artigo 104, III, alínea “a” do Regimento Interno, é a proposta de voto.

Cuiabá-MT, 07 de maio de 2013.

**Ronaldo Ribeiro de Oliveira**

*Conselheiro Substituto Relator*





*Artigos*

# Os Tribunais de Contas, a Lei Complementar 123/2006 e a Redução das Desigualdades Regionais e Sociais



**Jaqueline Maria Jacobsen Marques**  
Conselheira Substituta do Tribunal de  
Contas de Mato Grosso  
[jaquelinej@tce.mt.gov.br](mailto:jaquelinej@tce.mt.gov.br)

## Resumo

Esta pesquisa discorre sobre o papel dos Tribunais de Contas para a efetividade da Lei Complementar 123/2006 e, conseqüentemente, para a redução das desigualdades sociais do Brasil. Inicialmente, apresenta-se o cenário atual em que as disparidades sociais são inúmeras e acometem grande parte da população brasileira. Em seguida, demonstra-se a importância da implantação de políticas públicas de direcionamento e de acesso ao mercado para absorção dos produtos e dos serviços ofertados pelas micro e pequenas empresas, para o desenvolvimento econômico do país. Após, evidencia-se, de um lado, a Administração Pública que representa grande potencial consumidor de bens e serviços e, de outro lado, os micro e pequenos empreendedores que representam capacidade crescente de ofertar bens e serviços. Relata-se que a Constituição Federal prevê o tratamento diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte, que foi regulamentado pela Lei Complementar 123/2006. Por fim, afirma-se que os Tribunais de Contas devem contribuir para a redução das desigualdades regionais e sociais, especialmente por meio da orientação aos gestores em relação à citada Lei Complementar, da fiscalização quanto ao seu cumprimento efetivo e da aplicação de sanções pelo seu descumprimento.

## Palavras-chave

Tribunais de Contas; Lei Complementar 123/2006; Administração Pública; microempresas e empresas de pequeno porte; desenvolvimento econômico; desigualdades sociais.

## Introdução

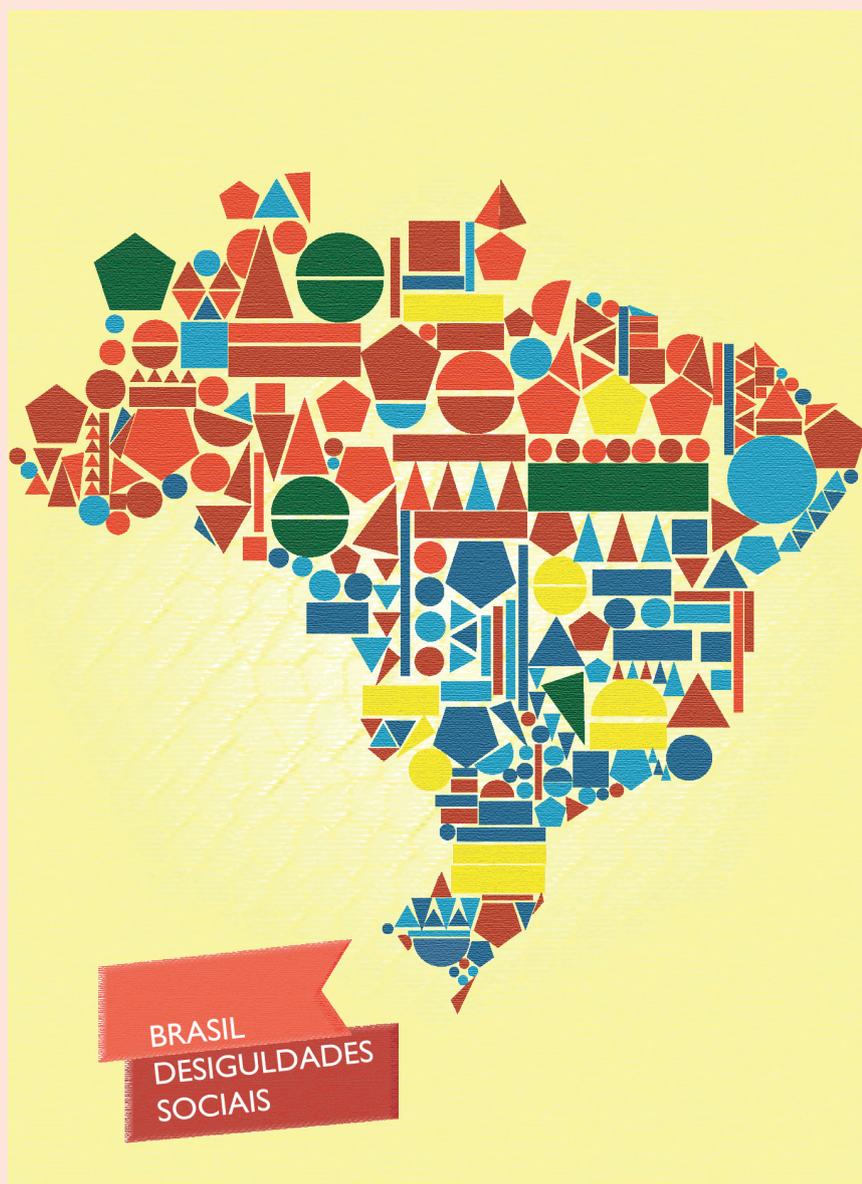
O tema redução das desigualdades regionais e sociais é um dos assuntos mais discutidos no País, hoje. Trata-se de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, disposto no artigo 3º, III, da Norma Fundamental. Além disso, no artigo 170, o texto constitucional dispõe como princípios, entre outros, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de pequeno porte.

Visando à concretização desses objetivos, foi editada a Lei Complementar (LC) 123/2006, conhecida como Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Porém, importa definir de quem é a responsabilidade para conferir efetividade aos objetivos dispostos na Carta Constitucional e nesta Lei Complementar. É necessário estabele-

cer qual a responsabilidade de cada ente federado, de cada órgão público e a quem compete materializar as políticas públicas necessárias ao alcance do desenvolvimento econômico do país.

Como função de Estado, o Tribunal de Contas é responsável por garantir os valores políticos prestigiados pela Constituição Federal, a exemplo da democracia, da cidadania e dos demais objetivos fundamentais, dispostos na primeira parte da Constituição Federal. A análise da competência dos Tribunais de Contas para dar efetividade à LC 123/2006 e, por consequência, aumentar o desenvolvimento regional no País e reduzir as desigualdades regionais e sociais é de importância nacional.

O simples olhar ao texto constitucional torna perceptível a relevância social do estudo, pois a redução das desigualdades sociais e regionais é aspecto basilar



## 1. Contextualização das Desigualdades Regionais e Sociais no Brasil

Um dos maiores desafios do mundo, inclusive do Brasil, é superar o desemprego e diminuir as desigualdades regionais e sociais. A Constituição Federal de 1988, também chamada “Constituição Cidadã”, estabeleceu no artigo 3º, como um dos seus objetivos fundamentais, a redução das desigualdades sociais e regionais. Porém, até hoje as desigualdades sociais são muito elevadas. Além da **Constituição Federal**, há no Brasil diversas normas e estatutos, que asseguram a todos o direito à educação, à saúde, à habitação, à segurança e a outros direitos. Entretanto, a realidade que se vê ainda é distante do previsto nos direitos do cidadão brasileiro, referente à erradicação das desigualdades sociais neste país.

Apesar de ser um país de grandes dimensões continentais, com 8.514.876 km<sup>2</sup> de extensão territorial, de possuir grande quantidade de ecossistemas, por isso ser muito rico em recursos naturais e grande produtor de riquezas, resultando em um Produto Interno Bruto (PIB), de **R\$ 4,403 trilhões, em 2012**, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), a distribuição de renda entre os cidadãos brasileiros ainda é bastante precária e isso coloca o Brasil entre os países que precisam empreender esforços para melhorar os índices de desigualdades sociais.

Para se avaliar o fenômeno da desigualdade social nos países do mundo, atualmente são utilizados vários indicadores, entre eles o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Gini; o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) e outros.

O IDH foi desenvolvido pela Organização das Nações Unidas (ONU), e estabelece o grau de desenvolvimento humano de cada país. É composto por dados levantados em relação à expectativa de vida ao nascer, à educação e ao PIB. Em 2011, o Brasil subiu uma posição em relação à 2010, no ranking mundial, passando da 85ª para a 84ª posição, com o IDH de 0,718, permanecendo no grupo

do Estado. O tema foi tratado, em parte especial, no Título I, dos Princípios Fundamentais, no artigo 3º, da Lei Maior. Outro objetivo do Estado, definido na Norma Fundamental, é o favorecimento às empresas nacionais de pequeno porte. O legislador constituinte estabeleceu ainda que a ordem econômica deve observar, entre outros, o princípio do tratamento diferenciado a ser dispensado às micro e pequenas empresas brasileiras de modo a incentivá-las.

Por isso, o debate acerca dos mecanismos e dos responsáveis pela implementação das políticas públicas que possam incentivar o desenvolvimento regional é

condição indispensável para a promoção do crescimento econômico e social e para o cumprimento do mandamento constitucional citado. É importante definir, com base na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, em especial na LC 123/2006, de que modo os Tribunais de Contas podem interferir no desenvolvimento local e regional. Em outras palavras, é preciso demonstrar como os Tribunais de Contas podem, ou mesmo, devem contribuir para a redução das desigualdades regionais e sociais, por meio do fomento às compras governamentais das micro e pequenas empresas, tendo como fundamento a LC 123/2006.

dos países de alto desenvolvimento humano, conforme publicado no Relatório do Desenvolvimento Humano, de 2011, da ONU, lançado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na Dinamarca.

Outro índice importante para avaliar as desigualdades sociais enfrentadas pelos cidadãos de um país é o IPM, que permite verificar as privações sofridas pelas famílias mais pobres, também divulgado no Relatório da ONU (2011). Quanto maior for o índice obtido pelo país, maior será o nível de pobreza multidimensional, que mede as deficiências na educação, na saúde e nos padrões de vida, por meio da comparação da quantidade de pessoas vítimas de privações nessas áreas e em qual intensidade. Foi explorado o grau de penetração das privações ambientais entre as famílias pobres, com foco na falta de combustível para cozinhar, de água potável e de saneamento básico. Isso porque essas são privações absolutas, que caracterizam violações dos direitos humanos básicos. Por outro lado, garantir o acesso aos três itens citados leva ao melhor desenvolvimento humano.

A pobreza multidimensional foi estimada para 109 países:

Os países foram ordenados pela sua parcela de pessoas multidimensionalmente pobres que enfrentam apenas uma das privações ambientais e pela parcela dos que enfrentam as três privações juntas. Em ambos os casos, a parcela da população com privações ambientais sobe com o IPM. (ONU, 2011)

Nessa pesquisa, o Brasil está entre os 10 primeiros países das listas de privações. Ou seja, tem uma baixa parcela da população que sofre com apenas uma privação ambiental e também com as três juntas. Segundo o Relatório da ONU, o Brasil, em 2006, obteve o IPM de 0,011, que significa que são poucas as pessoas que vivem em domicílios considerados pobres. Por outro lado, na Índia, o IPM de 2011 foi de 0,283, muito acima do brasileiro.

O que se constata é que, ao longo dos últimos anos, a desigualdade interna no país tem diminuído. Porém, sobrevoando

as grandes cidades como Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo, ainda se vê grandes favelas onde as privações dos domicílios são várias. O Brasil ainda é um país muito desigual.

Outro indicador utilizado no Brasil para medir a desigualdade social é o índice de Gini, criado pelo estatístico italiano Corrado Gini. Este é inclusive o indicador mais utilizado, pois abrange toda a sociedade. Sua escala varia de zero, menos desigual, a 1, mais desigual. De acordo com Costa (2012), com base em dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o índice de Gini no Brasil reduziu de 0,596, em 2001, para 0,519, em janeiro de 2012. Também, no mesmo período, o Índice de Gini mundial baixou de 0,5448 para 0,52.

Segundo esse autor, com base em Neri (2012), a desigualdade existente no Brasil se parece com a desigualdade mundial porque “os mais pobres do Brasil são tão pobres quanto os mais pobres da Índia; e os mais ricos brasileiros não são menos ricos do que os mais ricos americanos. O Brasil está em todas as partes e ainda tem muita desigualdade”, destacando que o país tem muitos problemas para atacar. Afirmou ainda que

[...] a desigualdade persistente faz com que o Brasil continue a ser chamado, “por um bom tempo”, de “Belíndia” - termo criado pelo economista Edmar Bacha na década de 1970 para dizer que o Brasil tinha um pedaço rico e desenvolvido como a Bélgica e um pedaço pobre e subdesenvolvido como a Índia. (COSTA, 2012 *apud* NERI, 2012)

E acrescenta que “a ‘Belíndia continua atual’ porque hoje o lado pobre do Brasil cresce tanto quanto a economia da Índia; e o lado belga [rico] está tão estagnado quanto os países europeus”. Segundo estudo apresentado pelo Professor Neri (2011), “o Brasil é um país grande, diverso e desigual”. A distribuição de renda no Brasil, embora esteja se alterando gradativamente, ainda é muito díspare. A maior parte da população das classes A, B e C está concentrada nas regiões sul e sudeste e a das classes D e E estão agrupadas nas regiões norte e nordeste.

Porém, com base nesse estudo, que utilizou a Pesquisa Nacional por Amostragem por Domicílio (PNAD), percebe-se que a renda *per capita* dos mais pobres está crescendo mais que a renda dos mais ricos. Nos últimos 8 anos, essa renda dos 10% mais pobres cresceu 69,08%. Entretanto, a dos 10% mais ricos cresceu apenas 12,8%, e a média ficou em 23,7%. Neri (2011) afirma que o aumento da renda do trabalho *per capita* real médio no Nordeste, de 2003 a 2008, foi de 7,3% ao ano, muito próximo do crescimento de renda total.

Alguns especialistas acreditam que uma parte desse crescimento na renda *per capita* da população do nordeste é devido ao “assistencialismo oficial”, ou seja, os programas e as bolsas do governo federal. Segundo Setti (2013) **a desigualdade, no Brasil, vem diminuindo, desde 1995, por vários motivos, entre eles:**

- Os brasileiros estão estudando mais;
- A informalidade no mercado de trabalho caiu;
- A inflação foi controlada;
- Aumentou a oferta de crédito pessoal;
- Foram criados programas assistenciais como o Bolsa Escola (hoje Bolsa Família). (SETTI, 2013)

Entretanto, em constantes notícias veiculadas em todos os meios de comunicação pode-se constatar muitas dívidas sociais existentes no Brasil. Embora o Índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, tenha diminuído para 0,519, após décadas de estagnação em torno de 0,6, a jornalista Danielle Melo (2012) escreveu que a “Sexta maior economia do mundo, Brasil, ainda exhibe índice de desigualdade de renda de país subdesenvolvido e tem 54% dos domicílios sem saneamento, conforme dados IBGE (2010)”. O que se percebe é que, embora os indicadores demonstrem a redução das desigualdades, essa redução ainda não é satisfatória, pois não se traduz em universalização do saneamento básico nem na erradicação da pobreza. Isso caracteriza violação dos direitos humanos, conforme afirmado no Relatório da ONU (2011).

Melo (2012) destaca ainda que, em estudo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2010, 28,8% da população brasileira, que representam cerca de 54 milhões de pessoas, ainda é pobre, pois tem renda média domiciliar mensal de até meio salário mínimo, que hoje equivale a R\$ 339,00.

A Frente Nacional de Prefeitos (FNP), criou o g100, que reúne as cem cidades com mais de 80 mil habitantes e menor receita corrente por pessoa. A partir de 2013, a situação desses municípios foi avaliada por meio de um novo método, o Índice Municipal de Vulnerabilidade Socioeconômica (IMVS). Segundo a FNP (2013), o g100 é composto por quatro variáveis com pesos diferentes. Para cada município, é considerada a receita per capita média dos três últimos anos, com peso de 70%. Já, com peso de 10%, são considerados: a quantidade de pessoas pobres ou extremamente pobres, que têm renda mensal de até R\$ 140,00; a população SUS-dependente; e a população de até 5 anos não atendida pelo ensino infantil.

Com base na FNP (2013), os municípios que compõem o grupo, obtiveram o indicador médio de 0,31. O pior índice foi de 0,0728, obtido pelo Município de Bragança, situado no Estado do Pará. E o menos ruim entre os 100 municípios, com o índice de 0,3337, foi o Município de Teófilo Otoni, em Minas Gerais. Esses 100 municípios juntos possuem a população de 21,7 milhões de pessoas, espalhadas por grande parte do território brasileiro, que sofrem com sérias deficiências nos serviços públicos locais. Estão entre essas, as pessoas que vivem nas grandes regiões metropolitanas que demandam por serviços públicos municipais e não alcançam serviços de qualidade.

Em resumo, com base em todos esses indicadores, constata-se que, embora muitos sejam os estudos e diversos os métodos de se medir as desigualdades sociais do Brasil e apesar de estarem diminuindo gradativamente, elas ainda são muitas e atingem parte considerável da população brasileira.

## 2. As Microempresas, as Empresas de Pequeno Porte e o Desenvolvimento Econômico

De acordo com a LC 123/2006, as microempresas e empresas de pequeno porte (Mes/EPPs), são aquelas que auferirem, por ano, a receita bruta de até R\$ 360.000,00 e de R\$ 360.000,00 até R\$ 3.600.000,00, respectivamente.

Neri (2011) afirma, com base nos dados do IBGE, que as micro e pequenas empresas brasileiras enfrentam muitas dificuldades para entrar e se manter no mercado. O autor constatou, por meio de cálculos sobre a Economia Informal Urbana - Ecinf, do IBGE, que, atualmente, a proporção de “nano empresas” que não apresentam problemas é de 7,75%. Entre as principais dificuldades enfrentadas por estas empresas está a falta de clientes, a concorrência muito grande e a baixa lucratividade.

O autor demonstra, por meio dos dados da Ecinf, que a soma das dificuldades está mais acentuada do lado da demanda, que atingem 46,30%, do que do lado da oferta, que resultam em 18,32%. Esses dados evidenciam que a assistência técnica, o financiamento, a infraestrutura e a qualificação de mão de obra são dificuldades de menor relevância atualmente. Muito mais difícil tem sido enfrentar a falta de clientes e a concorrência. Essa afirmação foi confirmada pelo autor por meio de entrevistas com os microempreendedores. Desse cenário, percebe-se que a necessidade de implantação de políticas públicas de direcionamento e condições de acesso ao mercado para absorção dos produtos e dos serviços ofertados pelas micro e pequenas empresas é urgente.

De acordo com Zanin e Barreto (2006), as pequenas e microempresas formalizadas representam 99% do total das empresas brasileiras. Isso significa que apenas 1% das empresas são de médio e grande porte em nosso país. Por meio desse percentual, pode-se constatar também que não existem grandes e médias empresas em todos os municípios brasileiros e que a geração de empregos, em muitos locais, depende quase, exclusi-

vamente, dos micro e pequenos empreendedores, ressalvado o setor público. Então, dificultoso se torna promover o desenvolvimento local sem a implantação de políticas públicas que garantam a essas empresas o acesso ao mercado.

Neri (2011) afirma que “Quando oportunidades são oferecidas, a pequena empresa brasileira cresce e dá retorno que não deixa nada a dever às maiores.” Essa afirmação é verdadeira, pois o autor demonstra, por meio de dados obtidos em pesquisa, no universo de 22 milhões de empresários individuais, MEs e EPPs, que é grande o percentual de empreendedores que têm renda familiar mínima para integrar as classes A, B e C. Por exemplo, em Santa Catarina, 87,3% dos seus empreendedores estão nas classes A, B e C.

Segundo o mesmo autor, no Nordeste, temos o Programa de Microcrédito Orientado do Banco do Nordeste, o Crediamigo, que é o maior programa de crédito produtivo popular brasileiro, atingindo mais de dois terços do mercado nordestino. Os resultados demonstram que o Crediamigo foi o responsável por elevar a média do lucro bruto das empresas beneficiárias em 42,5%. O modelo adotado pelo Programa foi reconhecido nacionalmente como modelo de excelência e tornou-se referência para a implantação do Programa Nacional de Microcrédito. Foi inclusive premiado internacionalmente, em 2009, como o melhor programa de microcrédito latino americano, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e, em 2010, pelo Mix Market, que é a principal agência de rating de microcrédito do continente, segundo Neri (2011). O autor afirma ainda que “Todos concordam que a melhor política de combate à pobreza é um ponto de trabalho que proveja não apenas o sustento, mas também a dignidade aos homens, para que estes realizem suas aspirações.”

Assim, a oferta de crédito é, sem dúvida, política muito importante e indispensável à sobrevivência dos micro e pequenos negócios e, conseqüentemente, ao desenvolvimento econômico. Porém, não basta que essas políticas se restrinjam à oferta de crédito, pois outras dificulda-

des têm sido enfrentadas pelos microempresendedores, entre elas, especialmente, a falta de absorção dos seus produtos e serviços pelo mercado. Na maioria dos municípios brasileiros, somente as pequenas empresas estão instaladas e podem oferecer empregos a seus municípios. Mesmo nas grandes regiões metropolitanas, onde existem grandes empresas, o índice de desemprego é muito alto.

Baungautner (2012) afirma que o conjunto das MEs/EPPs é o maior empregador e gerador de novos empregos, assim, o crescimento da demanda por seus produtos e serviços fomentará o mercado e, conseqüentemente, promoverá o desenvolvimento local. O citado autor afirma ainda que a Administração Pública pode, por meio do tratamento diferenciado trazido pela LC 123/2006, direcionar parte dos seus gastos a estas empresas.

Segundo informações obtidas no Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa - Sebrae (2013), que citou como fonte “as Micro e Pequenas Empresas na Exportação Brasileira 1998 a 2011, o Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa 2010/2011 e MPOG”, as microempresas e empresas de pequeno porte representam:

- 99% do total das empresas do país;
- 52% do saldo de empregos formais;
- 32% das compras públicas federais;
- 40% da massa salarial. (SEBRAE, 2013)

Por meio de outros dados, com base na informação do Sebrae (2013), que citou como fonte a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (2010), constata-se que, no Brasil, as MEs/EPPs totalizam 6.120.927 empresas. Essas empresas juntas são responsáveis pela geração de 14.710.631 empregos, enquanto que as médias e grandes totalizam 59.651 empresas e geram 13.781.046 empregos. Tais dados podem ser visualizados de forma detalhada por Estado e por tipo de empresa, no Anexo I. As estatísticas apresentadas demonstram que as MEs/EPPs são responsáveis por grande parte do desenvolvimento regional e local, pois geram mais da metade dos empregos no País.

Pelo exposto neste capítulo, conclui-se que é de fundamental importância para o desenvolvimento do país a implantação de políticas públicas de direcionamento e de acesso ao mercado para absorção dos produtos e dos serviços ofertados por tais empresas. Uma política que já foi estabelecida por lei foi o tratamento diferenciado trazido pela LC 123/2006, em que a Administração Pública deve direcionar parte dos seus gastos às MEs/EPPs, a fim de absorver parte dos seus produtos ou serviços, por exemplo, pela realização de licitações exclusivas. Essa lei traz inovações no âmbito das aquisições públicas de todas as esferas de governo, que, de acordo com Jacoby Fernandes (2007), são

[...] destinadas a assegurar benefícios em favor das microempresas e empresas de pequeno porte nas disputas pelas compras públicas, e assumem a condição de normas gerais, cuja observância deve ser acatada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (2007)

Entende-se que se esses benefícios forem efetivamente implantados, o desenvolvimento local e regional pode ser sensivelmente alavancado.

### 3. A LC 123/2006, as Compras Governamentais e o Desenvolvimento Econômico

Visando prestar tratamento diferenciado às MEs/EPPs, em obediência ao mandamento constitucional contido no Título VII - “Da Ordem Econômica e Financeira” e contribuir para o desenvolvimento econômico do país foi editada a LC 123/2006.

De acordo com Santana e Guimarães (2009), a LC 123/06 institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, estabelecendo “um regime tributário diferenciado, instituindo o Simples Nacional, sistema que implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, de alguns impostos,” além de alterar as licitações,

trazendo benefícios às referidas empresas.

Alguns autores chegaram a questionar a constitucionalidade desta Lei, especialmente, quanto ao princípio da isonomia. Jacoby Fernandes (2013) leciona que o principal princípio da licitação é o da isonomia e que “Parece evidente que a simplificação desigualada as empresas, afetando a isonomia por via reflexa. Já o direito de preferência situa-se num patamar de afastamento da isonomia; lhe é um instituto antagônico por natureza”.

Santana e Guimarães (2009) ensinam, com base no art. 3º, da Lei nº 8.666/93, que a licitação cumpre duas finalidades: garantir a isonomia na atuação administrativa e obter a proposta mais vantajosa para o Poder Público. No entanto, Justen Filho (2007) comenta que não se deve questionar a validade de leis que assegurem tratamento preferencial às MEs e EPPs, com fundamento na ofensa ao princípio da isonomia, pois a Constituição, no artigo 170, IX, determina que devem ser atribuídas compensações aos hipossuficientes. Assim, benefícios concedidos exclusivamente às nano empresas objetivam proporcionar a isonomia.

Conclui-se então que a isonomia exigida pela Lei de Licitações está sendo mais amplamente atendida, por meio do favorecimento trazido pela LC 123/2006 às MEs e EPPs, que se traduz em tratar os desiguais na medida das suas desigualdades. Esse tratamento diferenciado constitui-se em princípio constitucional da ordem econômica, legitimado por mandamentos constitucionais, expressos nos artigos 170, IX e 179, e devem ser observados por todas as entidades da Administração Pública, nas licitações que realizarem.

Jacoby Fernandes (2013), afirma ainda que “À pretexto de assegurar acesso aos mercados às MEs/EPPs, o legislador abriu uma seção para tratar das aquisições públicas”, que se refere à Seção Única, do Capítulo V – Do Acesso aos Mercados, artigos 42 a 49, da LC 123/2006. Em relação ao seu conteúdo, Santana e Guimarães ensinam que:

A partir de uma análise sistemática de tais dispositivos, é possível constatar que ditas

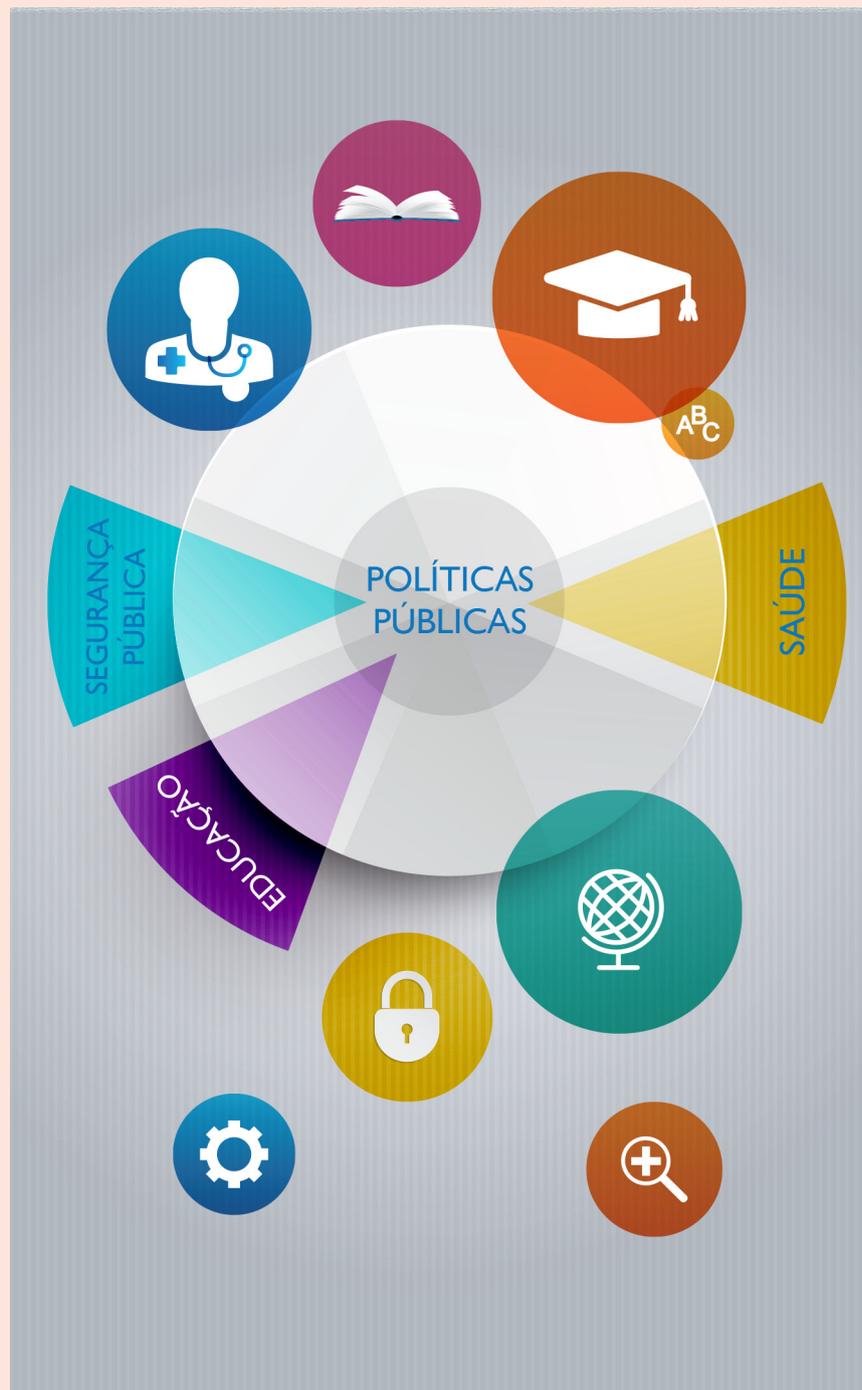
alterações se resumem em três grandes categorias: (i) alteração na fase de habilitação (artigos 42 e 43); (ii) alteração no julgamento das propostas, com a criação de um empate ficto e critério de desempate (artigos 44 e 45); (iii) licitações/contratações diferenciadas (artigos 47 a 49). (2009)

Justen Filho (2007) afirma que os artigos 42 a 45, (que) prevêem dois benefícios, os quais são autoaplicáveis e devem ser observados em todas as licitações públicas, em favor das MEs/EPPs, e referem-se à possibilidade de regularização fiscal tardia e da formulação de lance suplementar em caso de empate ficto. Porém, em 2014, esses artigos ainda não são observados em todas as licitações realizadas pelas entidades públicas, ficando evidente que a legislação citada está sendo descumprida. Assim, é necessário esclarecer a quem compete orientar, apontar as falhas e exigir o cumprimento das leis aos entes públicos.

Santana e Guimarães asseveram que:

por ocasião do processamento/julgamento de licitações instauradas a partir daquela data, todas as entidades da Administração Pública, de qualquer esfera governamental, estão obrigadas a prestar total obediência a tais dispositivos. Portanto, a implementação das prerrogativas conferidas às MEs/EPPs, estabelecidas nos artigos 42 a 45, deve ser respeitada e disciplinada pela Administração Pública que deverá prever em seus instrumentos convocatórios os benefícios outorgados pela lei a esta categoria jurídica de licitantes. (2009)

Assim, percebe-se que, desde a publicação da LC 123, todas as instituições públicas devem observar os artigos 42 a 45 em suas licitações. Atualmente, há o entendimento majoritário de que esses benefícios são de observância compulsória, dispensando a regulamentação ou a previsão expressa no edital de convocação. Entretanto, corroborando com os autores supracitados, entende-se que a previsão editalícia não é condição indispensável para a concessão dos benefícios legais porque estes desfrutam da autoaplicabili-



dade, mas é importante e necessária para que permitam melhor operacionalização dos processos licitatórios, por conhecimento prévio das regras do certame. Esse entendimento decorre do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que determina que as regras e condições que regerão a licitação sejam claramente expressas.

Outra inovação trazida pela LC 123/2006, que se refere à execução dos contratos, é a do artigo 46, que dispõe sobre a possibilidade de emissão de cédula de crédito microempresarial, tendo como lastro o empenho do poder público, caso este não tenha sido pago em até 30 dias da data da liquidação. Esse dispositivo depende de regulamentação pelo Poder

Executivo, cujo prazo era de 180 dias após a publicação da Lei Geral. Tal prazo, decorrido há muito, não foi observado pela grande maioria dos entes federados brasileiros.

Todavia, segundo Santana e Guimarães (2009), após transcorridos alguns anos da vigência do Novo Estatuto das MEs/EPPs, os artigos 42 a 49, que tratam das compras governamentais estão, aos poucos, se consolidando na rotina da Administração Pública. Contudo, essa afirmação foi feita em 2009 e, atualmente, em 2014, pode-se reafirmar que essas normas, que conferem tratamento diferenciado aos pequenos empreendedores, continuam se consolidando na rotina da Administração Pública, porém mais devagar do que o desejado pelo legislador infraconstitucional, pois este estabeleceu prazos de 180 dias, de 1 ano e outros imediatos para que a lei fosse colocada em prática e, após mais de 7 anos de vigência, a referida lei ainda não é observada por grande parte dos municípios brasileiros.

Segundo Baungartner (2012), o Poder Público pode induzir a geração e a sustentação de novos empregos por meio desse mecanismo criado pelo legislador complementar, que é a LC 123/2006. Baungartner (2012) afirma ainda que a Administração Pública pode direcionar parte dos seus gastos às Mes/EPPs. O conjunto dessas empresas é o maior empregador e gerador de novos empregos, assim, o crescimento da demanda pública por seus produtos e serviços fomentará o mercado local e, conseqüentemente, reduzirá as desigualdades regionais e sociais.

Segundo Zanin e Barreto (2006), as MEs e EPPs formalizadas representam 99% do total das empresas brasileiras, mas têm uma participação de apenas 15% nas compras governamentais, aí incluídas as federais, as estaduais e as municipais. Esse percentual é relativamente pequeno, principalmente diante do tamanho desse mercado, da ordem de R\$ 3 bilhões considerando-se apenas os pregões eletrônicos.

Recentemente, o professor Jessé Torres (2013) afirmou que as contratações realizadas pelas instituições públicas podem ser úteis para atingir os objetivos da

Constituição Federal, pois para atingir resultados das políticas públicas definidas no orçamento do Estado, é necessário realizar diversas contratações, por exemplo, para as áreas da saúde, educação e segurança pública. O referido professor afirmou ainda, que 16% do PIB do Brasil, em torno de R\$ 320 bilhões, são movimentados pelas contratações públicas. Afirma Barreto (2011) que os órgãos federais, estaduais e municipais são grandes demandantes de produtos e serviços. Precisam contratar uma enorme variedade de itens, com boa qualidade e preços competitivos. Esse é um cenário convidativo e ainda muito pouco explorado pelos pequenos negócios no Brasil.

Nos municípios em que o gestor público teve essa percepção e promoveu ações voltadas ao fomento do comércio com as pequenas empresas, o desenvolvimento local é evidente. Porém, ainda são poucos municípios brasileiros que estão cumprindo efetivamente o disposto na LC 123/2006. Segundo informações do Sebrae (2012), aproximadamente 3.920 municípios, entre os 5.570 existentes, já editaram a lei local que permite dar efetividade ao disposto na Lei Complementar.

Por iniciativa do Sebrae (2012), foi criado o PRÊMIO SEBRAE PREFEITO EMPREENDEDOR, que tem “o objetivo de identificar, valorizar e difundir ideias criativas e efetivas que estimulem a implantação e o sucesso de micro e pequenas empresas nos municípios brasileiros”. Por meio dessa iniciativa, é possível constatar como bons exemplos viraram bons negócios no Brasil. No Estado do Mato Grosso, temos o caso de Colíder que foi premiado no biênio 2007/2008, com o prêmio Regional e, no biênio 2009/2010, com o prêmio Nacional. Conforme consta no *site* “Prefeito Empreendedor do Sebrae (2012)”, este foi o primeiro município a implementar a Lei Geral no Estado. O gestor público do município realizou diagnóstico socioeconômico e, após, adotou as seguintes iniciativas:

fiscalização tributária com vistas à formalização de empresas; regularização fundiária em 100% dos imó-

veis do município; promoção da cultura empreendedora e todo um programa com foco no desenvolvimento e no crescimento de ME e EPP; capacitação de fornecedores locais e servidores da prefeitura para atuar no programa de compras públicas; acesso ao crédito para as MPes; e incentivo à educação empreendedora. (SEBRAE, 2012)

Com a implantação das ações, em especial quanto à Lei Municipal, houve impactantes mudanças estruturais na realidade local no município, situado em região inóspita e cheia de obstáculos, conhecida pelo alto índice de violência. O Sebrae informa ainda que:

Os empreendedores perceberam o cenário que seria instalado em futuro próximo e apostaram pesadamente nas políticas públicas municipais. Houve sensível reversão na geração de empregos, discreto aumento da renda local e substancial aumento na abertura de Micros e Pequenas Empresas. (2012)

O crescimento e o desenvolvimento de Colíder podem ser constatados por meio do aumento da receita tributária própria que, com base nos dados do TCE-MT (2013), em 2008, era de R\$ 3.528.586,27 e aumentou quase 100% em 4 anos, passando para R\$ 7.045.769,14 em 2012.

Outro exemplo, disponível no *site* “Prefeito Empreendedor do Sebrae (2012)”, em que a Prefeita teve uma visão de futuro empreendedora, que trouxe grandes transformações é o caso de Messias Targino. Situado na região semiárida do Rio Grande do Norte, esse município era totalmente dependente de recursos do FPM e estava com intensa migração da zona rural para a cidade. Algumas das principais iniciativas adotadas pela gestora foram: estudo de micro e pequenos empreendedores e atividades agropecuárias, produtivas, comerciais, socioeconômicas; trabalho de capacitação com programas de alfabetização; formalização de empreendimentos; e regulamentação da Lei Geral. Essas iniciativas geraram

crescimento da receita tributária própria e dos recursos adicionais investidos em demais ações.

O Sebrae criou ainda um *site* específico para o monitoramento da implementação da Lei Geral, como é chamada pela entidade, que apresenta o *ranking* dos Estados, organizando-os conforme a ordem de classificação. Em 17/09/13, conforme Anexo II, constata-se que apenas 22,6% dos municípios já haviam implementado a LC 123/2006, ou seja, editaram lei local e estão aplicando os benefícios às micro e pequenas empresas.

Em recente palestra, o professor Jair Santana (2013) afirmou que, entre os resultados obtidos com a efetiva implantação da LC 123/2006, têm-se: geração de empregos, criação de renda, melhor distribuição de riquezas, harmonia social e incremento da cidadania e da dignidade da pessoa humana. O professor afirmou ainda que, com isso, os objetivos maiores da Carta Fundamental da República, de promover o desenvolvimento econômico e social, promover o desenvolvimento humano e propiciar o bem viver, estão sendo atingidos. Por fim, o professor sugeriu que a política de apoio, incentivo e tratamento diferenciado às MEs/EPPs seja incluída no Plano Plurianual dos Estados e Municípios. Dessa forma, nas próximas eleições, ainda que haja troca de governadores e prefeitos, a política será mantida.

Pelo exposto, constata-se que, de um lado temos o Poder Público das 3 esferas de governo que possuem alto potencial consumidor de bens e serviços, de outro, temos os micro e pequenos empreendedores que possuem grande capacidade de ofertar bens e serviços e, a intermediar, temos a Constituição Federal e a LC 123/2006 que trazem mecanismos legais para unir os dois lados, a fim de gerar mais empregos, melhorar a distribuição de renda e propiciar o desenvolvimento regional e a diminuição das desigualdades sociais. Importa que todos os agentes públicos exerçam as suas atribuições e cumpram efetivamente os dispositivos constitucionais e legais mencionados a fim de possibilitar o alcance dos objetivos fundamentais da República.

#### 4. O Papel dos Tribunais de Contas no Fomento às Micro e Pequenas Empresas e ao Desenvolvimento Local e Regional

Pelo disposto no artigo 71, da Constituição Federal de 1988, constata-se que o Tribunal de Contas é órgão de previsão constitucional. Está inserido no capítulo do Poder Legislativo, mas não integra este Poder. Isso porque a própria Norma Fundamental, no artigo 44, *caput*, diz que “o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Assim, fica evidente que o Tribunal de Contas não compõe tal Poder. Ayres Britto (2013, em palestra), que afirmou que “o Tribunal de Contas é órgão da osatura do Estado”, “foi equivocadamente previsto no capítulo do Poder Legislativo”. Assim, conclui-se que o Tribunal de Contas é um órgão independente.

Após brilhante explanação de fundamentos jurídicos, Moreira Neto concluiu, em sua palestra, que

os Tribunais de Contas, os Conselhos de Contas gozam dessa natureza jurídica de órgãos estatais, de matriz constitucional que se referem a valores constitucionais, que protegem valores constitucionais fundamentais, se situam por isso mesmo com independência dos demais, estruturam o Estado mas não estruturam os poderes convencionais que já estão devidamente estruturados e que são imprescindíveis para essa manutenção de interesses fundamentais e são e dão definições terminativas em seu âmbito. (2001)

Dos dois renomados juristas, depreende-se que os Tribunais de Contas compõem a estrutura do Estado Brasileiro, são independentes e, principalmente, indispensáveis para a garantia dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Constata-se ainda que, para o exercício de suas competências, a Constituição Federal dispôs que o Tribunal de Contas pode exercer, no que couber, as atribuições previstas em seu artigo 96, que são atribuições definidas para os tri-

bunais, previstas no capítulo do Poder Judiciário. Porém, o Tribunal de Contas não integra o Poder Judiciário, pois o artigo 92 da Carta Magna define quais são os órgãos do Poder Judiciário e, nessa lista, não está o Tribunal de Contas.

Ayres Britto (2013) afirma ainda que as funções originárias dão nomes aos órgãos. O Poder Legislativo tem a função originária de legislar. O Poder Judiciário tem função jurisdicional. Já, o Poder Executivo tem a função principal de executar as políticas públicas. O Tribunal de Contas também não pertence ao Poder Executivo, pois sua função difere da deste Poder. O Tribunal de Contas é órgão político e administrativo ao mesmo tempo, de superior estatura governamental. É incorreto afirmar que é órgão meramente administrativo. Disso, conclui-se que os Tribunais de Contas não pertencem a Poder algum, ou seja, são independentes.

Ademais, o Tribunal de Contas tampouco exerce sua função de forma subordinada a outro Poder, seja o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário. A função do Tribunal de Contas é constitucional, é de exercer o Controle Externo e está prevista nos artigos 70 a 75 da CF, a qual é compartilhada com o Poder Legislativo, a quem a Constituição Federal atribuiu, além da função Legislativa, também a função de Controle Externo.

Por meio do artigo 71, a Carta Magna conferiu ao Tribunal de Contas as competências para o desempenho de sua função de controle externo, que são, entre outras, competências judicantes, fiscalizadoras e orientadoras. Essas competências devem ser utilizadas para exercer, conforme o seu artigo 70:

[...] a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas [...].

Ayres Britto (2001) afirmou que o Tribunal de Contas foi contemplado pela Constituição da República com a “força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação



das contas”. Definiu ainda que “regularidade significa, exatamente, legitimidade”. Também o professor Moreira Neto (2001) ressaltou que, como os Tribunais de Contas podem apreciar a legitimidade, então eles podem verificar o uso da discricionariedade, que antes era tão afastada do controle, tão intocada.

Esta hoje já está mais do que verificável, mais do que apreciável, nós apreciamos a discricionariedade sob vários aspectos, não só sob os aspectos tímidos dos desvios de poder. Já ousamos agora verificar a discricionariedade como deve ser feita, sob o ângulo da legitimidade, não o ângulo da apreciação democrática. Isso entra a razoabilidade, entra a realidade, entra a proporcionalidade, entram vários princípios que vão coadjuvar esta sindicância jurídica da discricionariedade. Hoje nós não vivemos sem esse tripé: legalidade, legitimidade e licitude ou moralidade (MOREIRA NETO, 2001)

Outrossim, Ayres Britto (2001) asseverou que, quando a Constituição Federal atribuiu competências aos Tribunais de Contas, fez remissão à lei em uma única oportunidade, no caso de aplicação de sanções. Isso porque o legislador constituinte não quis que o Poder Legislativo tratasse dessa matéria por via da legislação. Afirmou ainda que: “[...] a norma constitucional dessa natureza é de eficácia plena, aplicabilidade imediata entre o seu desígnio e o efeito concreto que essa norma pode deflagrar por conta própria”.

Portanto, pode-se afirmar que os Tribunais de Contas, órgãos autônomos e independentes que são, detentores da função constitucional de Controle Externo, possuem competências constitucionais de eficácia plena e aplicação imediata, têm o dever de proteger valores constitucionais, apreciando inclusive a discricionariedade, sob o ponto de vista da legitimidade, dos atos praticados pelos administradores públicos.

Então, quando a Constituição da República diz que um dos seus objetivos fundamentais é erradicar a pobreza e a

marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, entende-se que é dever do Poder Público dar cumprimento a esse objetivo. Dessa forma, todos os poderes, cada qual em sua função, deverão agir de forma a atingir esse objetivo fundamental. E o Tribunal de Contas não deve se omitir, ao contrário, tem o dever de agir de ofício em busca da redução das desigualdades sociais e regionais.

Os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios possuem competência constitucional de julgar, de acordo com suas jurisdições, a aplicação dos recursos públicos federais, estaduais e municipais. Os Tribunais de Contas Estaduais têm grande poder de articulação com seus municípios, devendo orientar, fiscalizar e determinar que as leis sejam fielmente cumpridas, sob pena de aplicar as sanções cabíveis, previstas em lei.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) tem se empenhado em harmonizar as ações de todos os Tribunais de Contas visando, entre outros objetivos, a efetividade da LC 123/2006. Discussões foram realizadas durante os Encontros Nacionais promovidos pela entidade, ficando inclusive registrado como compromisso assumido pelos Tribunais de Contas, na Carta de Campo Grande, o seguinte:

Fomentar e fiscalizar o cumprimento da Lei Complementar 123/06, que garante tratamento diferenciado e favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte brasileiras nas aquisições e contratações governamentais. (Atricon, 2012)

No dia 24 de outubro de 2012, em Brasília-DF, por iniciativa conjunta da Atricon, do Instituto Rui Barbosa (IRB) e do Sebrae, representantes de todos os Tribunais de Contas e dos Sebraes Estaduais reuniram-se no Encontro “Os Tribunais de Contas e Desenvolvimento Econômico” com o objetivo de debater o papel dos Tribunais de Contas brasileiros, no desenvolvimento econômico por meio da efetividade da LC 123/2006.

Nesse encontro, foi assinado termo de intenções para a realização, em 13/03/13,

do Dia Nacional das MEs e EPPs. Esse evento teve por objetivo reunir todos os prefeitos e presidentes de Câmaras Municipais em encontros, nos respectivos Estados, a fim de debater sobre a importância da efetiva aplicação da LC 123/2006, além de pontos importantes da lei que devem ser observados para sua melhor aplicação, e ressaltar a força dos pequenos negócios no desenvolvimento dos municípios e na redução das desigualdades.

Os eventos nacionais foram realizados em quase todos os Estados brasileiros, demonstrando que há uma movimentação nacional por parte de alguns atores para

que a Lei Geral de Micro e Pequena Empresa seja efetivamente cumprida, mas também há uma indefinição das competências e atribuições dos Tribunais de Contas nesse sentido.

A Atricon realizou ainda o XXVII Congresso Brasileiro de Tribunais de Contas, cujo tema foi “Tribunais de Contas: instrumentos de cidadania para o aprimoramento da gestão pública, o desenvolvimento econômico e a redução da desigualdade social”, de 03 a 06 de dezembro de 2013, na cidade de Vitória-ES. Aproximadamente 600 pessoas, oriundas dos 34 Tribunais de Contas brasileiros,

participaram do Congresso.

Aqui no Estado do Mato Grosso, desde 2010, conforme afirmado por Albano (2013, em palestra) o TCE-MT decidiu ser o indutor do desenvolvimento no Estado de Mato Grosso, na busca da diminuição das diferenças sociais e, com isso, cumprir o seu papel constitucional. Após ser provocado pelo Sebrae-MT, o TCE-MT iniciou várias ações que renderam resultados muito animadores e colocaram o Tribunal em uma posição de vanguarda diante dos demais Tribunais de Contas do País. Tais ações estão descritas na tabela abaixo:

**Tabela 1: Ações desenvolvidas pelo TCE-MT na efetiva aplicação da LC 123/2006.**

DATA	AÇÃO DESENVOLVIDA
MAI/2010	Expedição de ofícios, da presidência do TCE-MT, a todos os jurisdicionados, alertando-os sobre a obrigatoriedade de cumprimento da Lei Complementar 123/2006.
JUN/2010	Inserção de ponto de controle no modelo de relatório de auditoria para que as equipes técnicas verificassem o cumprimento da lei pelos jurisdicionados.
AGO/2010	Assinatura do Termo de Parceria com o Sebrae-MT, com o objeto: controle, acompanhamento e orientação aos jurisdicionados sobre a correta aplicação da LC 123/2006.
DEZ/2010	Inserção, na Classificação de Irregularidades do TCE-MT, da não observância do tratamento diferenciado e simplificado às ME e EPP nas licitações como irregularidade grave, código GB 08.
DEZ/2010	Inserção de campos no leiaute do Sistema de Auditoria Pública Informatizada de Contas (Sistema Aplic) para recebimento de informações específicas dos jurisdicionados municipais sobre o tema, viabilizando consultas eletrônicas pelos auditores.
2010/2011	Realização de eventos técnicos sobre o tema, presenciais e por meio de Ensino a Distância (EAD), voltado aos Jurisdicionados e aos técnicos do TCE-MT.
2011	Produção de dados estatísticos para o Sebrae-MT sobre as contratações de ME e EPP realizadas pelos jurisdicionados.
2010/ 2011/ 2012	Participação em eventos locais, nacionais e internacionais sobre compras governamentais, promovidos pelo Sebrae-MT.
2013	Formalização de novo ofício para os novos administradores, alertando-os sobre a obrigatoriedade de cumprimento da Lei Complementar 123/2006.

Fonte: TCE-MT (2013).

Após o início dessas ações, resultados começaram a ser medidos pelo TCE-MT e pelo Sebrae-MT. Albano (2013, em palestra) demonstra que, ainda em 2010, 100% dos municípios mato-grossenses já possuíam a lei local que, conforme o artigo 77, § 1º, da LC 123/2006, deve prever, no âmbito municipal, o tratamento diferenciado a ser dispensado às MEs

e EPPs. Até setembro de 2012, 29,07% desses municípios já haviam regulamentado a lei local e 23,40% publicaram editais de licitações para compras exclusivas de MEs/EPPs. Demonstra ainda que, dos 4207 editais de licitações de 2013, 1533 favorecem às MEs/EPPs.

Pelos dados expostos, entende-se que todos os Tribunais de Contas brasileiros

devem implementar ações visando à efetividade da LC 123/2006, principalmente as de:

- a) orientar os gestores públicos quanto à obrigatoriedade do cumprimento da lei;
- b) incluir como ponto de controle nas fiscalizações realizadas por seus auditores; e

- c) aplicar sanções no caso de constatação de inobservância à lei.

Nas auditorias, os Tribunais de Contas devem verificar, entre outras, se o edital garantiu tratamento diferenciado às MEs/EPPs; se foram observadas as regras diferenciadas de comprovação de regularidade fiscal apenas para efeitos de contratação e de concessão de prazo para regularização da documentação por ventura irregular; se foi observado o empate ficto e se foi dada oportunidade à ME/EPP de apresentar proposta com menor valor.

No caso da constatação de possíveis ilegalidades nas licitações públicas em relação à LC 123/2006, seja a ausência de previsão de tratamento diferenciado para ME/EPP nos editais de licitações, seja a inobservância do tratamento diferenciado no julgamento das propostas, os responsáveis devem ser punidos, entre eles o gestor da entidade, o ordenador de despesas, o responsável pela elaboração do edital, os membros da Comissão de Licitação ou o pregoeiro, conforme a conduta praticada e a responsabilidade de cada um.

Por fim, com base nessas afirmações, em relação às competências, às atribuições e aos deveres, pode-se concluir que os Tribunais de Contas têm o dever de fazer cumprir o disposto na LC 123/2006. Esse é o seu papel constitucional. O efetivo cumprimento dessa Lei deve ser fiscalizado por todos os Tribunais de Contas do nosso país.

## Conclusão

Por meio de indicadores oficiais e da análise de especialistas, que permitem conhecer o atual cenário brasileiro, foi possível constatar que as desigualdades sociais ainda são inúmeras e acometem grande parte da população do País.

Percebeu-se que é de fundamental importância para o desenvolvimento do País, a implantação de políticas públicas de direcionamento e de acesso ao mercado para absorção dos produtos e dos serviços ofertados pelas MEs e EPPs, pois, conforme demonstrado nesta pesquisa,

estas podem contribuir para o desenvolvimento regional e local e, com isso, reduzir as desigualdades sociais, melhorando a qualidade de vida da sociedade brasileira.

Foi possível observar também que a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal representa grande potencial consumidor de bens e serviços. De outro lado, os micro e pequenos empreendedores representam capacidade crescente de ofertar bens e serviços. A Constituição Federal prevê o tratamento diferenciado às MEs/EPPs, no Título VII - “Da Ordem Econômica e Financeira”, que foi estabelecido pela LC 123/2006.

Esta lei, por sua vez, define mecanismos a fim de possibilitar a integração desses dois atores sociais, trazendo em seu capítulo V, novas regras para as aquisições públicas, que dispensam tratamento diferenciado às MEs/EPPs, facilitando-lhes o acesso ao mercado. Esses mecanismos objetivam a geração de mais empregos, a melhoria na distribuição de renda, o desenvolvimento regional e a diminuição das desigualdades sociais.

Ademais, entendeu-se que, com base nos princípios da legalidade e da legitimidade, compete a cada Poder e Órgão da Administração Pública, exercer sua função respectiva, a fim de fazer cumprir os mandamentos trazidos pela Constituição Federal. Outrossim, observou-se que, para minimizar as desigualdades regionais e sociais deste País, é preciso grande esforço por parte do Poder Público, incluindo aqui todos os poderes e órgãos, de forma a exercerem as competências que lhe foram outorgadas pela Constituição da República Federativa Brasileira, a fim de que se proporcione uma vida digna a todos os cidadãos brasileiros.

Desse modo, fundamentado nos artigos 3º, incisos II e III, 70, 71, 170, IX e 179, conclui-se que os Tribunais de Contas do Brasil têm papel fundamental no desenvolvimento regional e local e na redução das desigualdades sociais, o que está estabelecido como sua competência constitucional. Portanto, os Tribunais de Contas têm o dever de contribuir para a diminuição das assimetrias regionais e sociais.

Essa contribuição deve se dar especial-

mente por meio da orientação aos gestores, da fiscalização, do cumprimento efetivo e da aplicação de sanções quando descumprida, em relação à LC 123/2006, pela Administração Pública, principalmente no tocante às compras governamentais e ao tratamento favorecido às MEs e EPPs. O Brasil sem miséria é direito de todos, garantido pela Lei Maior. ★

## Referências

### Livros:

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas**. São Paulo: 2 ed Dialética, 2007.

NERI, Marcelo. **A Nova Classe Média: O lado brilhante da base da pirâmide**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Edgar. **Licitações e o novo estatuto da pequena e microempresa: Reflexos práticos da LC nº 123/06**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ZANIN, Luís Maurício Junqueira; BARRETO, Cláudio Pereira. **Cartilha do Comprador: as compras públicas alavancando o desenvolvimento**. Brasília: CNM, Sebrae, 2006.

### Artigos:

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Carta de Campo Grande**. Disponível em: <<http://www.aticon.org.br/documentos/3o-encontro-nacional-dos-tcs-carta-de-campo-grande-2/>>. Acesso em: 13 dez. 2012>.

AYRES BRITTO, Carlos. **A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas**. ATRICON, 2001.

BARRETO, Luiz. **Cenário para Crescer**. Revista Conhecer: Compras Governamentais, Brasília, n. 20, p. 5, Nov, 2011.

BAUNGARTNER, Roberto. **O governo e a geração de empregos na pequena empresa**. Disponível em: <<http://www.leigeralmt.com.br/index.php?pagina=downloads>>. Acesso em: 07 dez. 2012.

COSTA, Gilberto. **Menor desigualdade no Brasil espelha mudanças mundiais**. Exame.com. São Paulo: 2012. Disponível em: <[www.cps.fgv.br/cps/bd/clippings/oc331.pdf](http://www.cps.fgv.br/cps/bd/clippings/oc331.pdf)>. Acesso em: 06 fev. 2013.

COSTA, Gilberto *apud* NERI, Marcelo. **Menor desigualdade no Brasil espelha mudanças mundiais**. Exame.com. São Paulo: 2012. Disponível em: <[www.cps.fgv.br/cps/bd/clippings/oc331.pdf](http://www.cps.fgv.br/cps/bd/clippings/oc331.pdf)>. Acesso em: 06 fev. 2013.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Emissão de parecer jurídico sobre a regulamentação dos direitos das Microempresas e Empresas de pequeno porte quanto à aplicabilidade da Lei Complementar nº 123/20061** – e as inovações introduzidas nas licitações e contratos administrativos. Julho, 2007. Disponível em: <[http://www.jacoby.pro.br/\\_PARECER\\_JUJF\\_SEBRAE\\_MEs\\_e\\_EPPs.pdf](http://www.jacoby.pro.br/_PARECER_JUJF_SEBRAE_MEs_e_EPPs.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2013.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, a Lei de Licitações e Contratos e a Lei do Pregão**. Disponível em: <[www.jacoby.pro.br/Artigo\\_ProfessorJacoby.pdf](http://www.jacoby.pro.br/Artigo_ProfessorJacoby.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2013.

MELO, Danielle. **Brasil: Crescimento Econômico com dívidas sociais**. Disponível em: <<http://infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/pt/features/saii/features/economy/2012/08/01/feature-02>>. Acesso em: 05 fev. 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas**. ATRICON, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011**. Sustentabilidade e Equidade: Um Futuro Melhor para Todos. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/pt>>. Acesso em: 05 fev. 2013.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENA EMPRESA (SEBRAE). **A Importância dos Pequenos Negócios**. Número de Empresas e Empregados. SEBRAE. 2013.

SETTI, Ricardo. Uma ótima notícia: o abismo social brasileiro ficou menor. Veja.com. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/o-abismo-ficou-menor/>>. Acesso em: 09 jul. 2013.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Meta do Sebrae, ATRICON e IRB voltada à microempresa é destacada como ato de interesse nacional**. Disponível em: <[http://www.atricon.org.br/\\_noticias/tcs-se-comprometem-a-realizar-dia-nacional-em-apoio-as-micro-e-pequenas-empresas/](http://www.atricon.org.br/_noticias/tcs-se-comprometem-a-realizar-dia-nacional-em-apoio-as-micro-e-pequenas-empresas/)>. Acesso em: 06 dez. 2012.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Programação Preliminar do XXVII Congresso dos Tribunais de Contas – Vitória (ES)**. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/documentos/programacao-do-xxvii-congresso-dos-tribunais-de-contas-vitoria-es/>>. Acesso em 30 set. 2013.

#### Eventos:

ALBANO, Valter. A Lei Geral das micro e pequenas empresas em Mato Grosso: um trabalho de parcerias. Cuiabá: TCE-MT, 23 mai. 2013. Palestra. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/eventos/detalhe/idEvento/250>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

AYRES BRITTO, Carlos. **Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Cuiabá: TCE-MT, 05 abr. 2013. Palestra. Disponível em: <<http://ead.tce.mt.gov.br/course/view.php?id=783>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

SANTANA, Jair Eduardo. **Os três benefícios mais significativos da Lei Geral e as grandes oportunidades de negócios**. Cuiabá: TCE-MT, 23 mai. 2013. Palestra. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/eventos/detalhe/idEvento/250>>. Acesso em: 30 set. 2013.

TORRES, Jessé. **A Lei Geral (Estatuto das MEs e EPPs) e o Desenvolvimento Nacional Sustentável**. Impactos na economia regional e local, social, na geração de emprego e renda para melhor distribuição da riqueza nacional. Palestra. Disponível em: <<http://www.tce.mt.gov.br/eventos/detalhe/idEvento/250>>. Acesso em: 30 set. 2013.

#### Legislação:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. [...] Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

#### Sites:

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (FNP). **Prefeitos aprovam novo critério para o g100 e divulgam lista de 2013**. Disponível em: <<http://www.fnp.org.br/noticias.jsf?id=1380>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (FNP). **g100: Municípios populosos com baixa receita per capita e alta vulnerabilidade socioeconômica**. Abril 2013. Disponível em: <<http://www.emds.fnp.org.br/>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Em 2012, PIB cresce 0,9% e totaliza R\$ 4,403 trilhões**. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2329>>. Acesso em: 09 jul. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores do IBGE**. Disponível em: <<ftp://ftp.ibge.gov.br/ContasNacionais/ContasNacionaisTrimestrais/FasciculoIndicadoresIBGE/pib-vol-va>>. Acesso em: 09 jul. 2013.

MATO GROSSO. **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**: Espaço do Cidadão. Disponível em: <<http://cidadao.tce.mt.gov.br/home/controleSocialReceita>>. Acesso em: 05 jul. 2013.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENA EMPRESA (SEBRAE). **A Importância dos Pequenos Negócios para o Desenvolvimento do País**. Disponível em: <[http://www.tce.to.gov.br/site/tce/index.php?option=com\\_k2&view=item&task=download&id=55\\_912f04b232e086e0d03bd65de45ee300&Itemid=64](http://www.tce.to.gov.br/site/tce/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=55_912f04b232e086e0d03bd65de45ee300&Itemid=64)>. Acesso em: 30 set. 2013.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENA EMPRESA (SEBRAE). **Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor**. 7 ed. Disponível em: <<http://www.prefeitoempreendedor.sebrae.com.br/PgPremio.aspx>>. Acesso em: 06 dez. 2012.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENA EMPRESA (SEBRAE). **Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor**. 7 ed. Disponível em: <<http://www.prefeitoempreendedor.sebrae.com.br/PgVencedores.aspx>>. Acesso em: 06 dez. 2012.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENA EMPRESA (SEBRAE). **Ranking dos Estados**. Disponível em: <[179](http://app.pr.sebrae.com.br/leigeralnacional/VisualizarRankingEstados.do?acao=)

**ANEXO I****Total de Empresas por classificação e Empregados respectivos - Ano 2010.**

UF	MICRO	EMPREGADOS	PEQUENA	EMPREGADOS	MÉDIA	EMPREGADOS	GRANDE	EMPREGADOS	TOT. EMPRESAS	TOT. EMPREGADOS
AC	11.378	12.928	739	16.127	74	8.130	45	11.495	12.236	48.680
AL	39.513	51.969	2.662	57.404	272	28.973	190	129.266	42.637	267.612
AM	37.667	40.880	3.164	74.349	562	74.283	309	143.850	41.702	333.362
AP	9.685	10.428	651	14.390	91	8.663	52	12.330	10.479	45.811
BA	262.706	300.191	14.621	322.406	1.661	194.675	941	398.546	279.929	1.215.818
CE	165.648	173.805	8.258	205.016	1.042	128.243	553	272.061	175.501	779.125
DF	88.610	115.467	6.707	141.926	761	68.144	501	200.359	96.579	525.896
ES	111.646	156.457	7.679	176.281	767	86.448	413	147.697	120.505	566.883
GO	176.629	222.700	9.759	220.332	950	106.529	483	215.379	187.821	764.940
MA	67.123	69.005	3.759	81.634	428	48.239	267	103.650	71.577	302.528
MG	652.348	822.217	36.299	833.163	3.684	446.672	1.885	865.907	694.216	2.967.959
MS	65.728	84.240	4.217	89.493	396	45.995	197	77.063	70.538	296.791
MT	93.994	117.414	6.121	131.327	475	49.456	236	77.179	100.826	375.376
PA	71.791	97.289	6.137	138.909	712	86.455	415	161.158	79.055	483.811
PB	59.893	73.721	3.177	73.716	320	40.157	169	68.321	63.559	255.915
PE	137.425	200.689	10.510	238.919	1.173	132.462	645	356.443	149.753	928.513
PI	44.156	50.123	2.233	49.315	262	29.191	146	48.422	46.797	177.051
PR	469.967	544.693	24.436	567.093	2.469	303.657	1.179	483.788	498.051	1.899.231
RJ	395.045	546.126	33.585	730.979	3.849	397.599	2.457	1.064.628	434.936	2.739.332
RN	61.579	81.991	4.050	94.843	428	50.612	206	90.468	66.263	317.914
RO	34.767	49.452	2.672	57.737	212	23.404	109	55.197	37.760	185.790
RR	8.111	7.986	513	10.842	53	4.879	27	8.439	8.704	32.146
RS	578.464	557.261	23.410	548.304	2.664	339.287	1.141	485.968	605.679	1.930.820
SC	312.639	437.012	18.403	444.696	1.850	242.181	776	379.788	333.668	1.503.677
SE	28.037	44.255	2.411	54.635	291	37.378	138	54.042	30.877	190.310
SP	1.767.491	1.936.415	104.515	2.468.691	13.161	1.562.597	7.393	3.299.002	1.892.560	9.266.705
TO	26.733	31.076	1.466	32.314	130	15.211	41	11.080	28.370	89.681
<b>TOTAL</b>	<b>5.778.773</b>	<b>6.835.790</b>	<b>342.154</b>	<b>7.874.841</b>	<b>38.737</b>	<b>4.559.520</b>	<b>20.914</b>	<b>9.221.526</b>	<b>6.180.578</b>	<b>28.491.677</b>

Fonte: Sebrae/Rais 2010.

**ANEXO II****Ranking dos Estados em relação à implementação da LC 123/2006.**

Estado	Municípios	Municípios com Lei Geral Implementada	Municípios que já responderam	% dos Municípios com Lei Geral	% de Realização da Meta	Média das notas
AC	22	5	13	22,73	100	3,42
AL	102	37	86	36,27	123,33	3,55
AM	62	14	54	22,58	127,27	2,12
AP	16	2	11	12,5	66,67	2,07
BA	417	69	109	16,55	101,47	4,05
CE	184	28	43	15,22	96,55	4,37
DF	1	1	1	100	100	5,7
ES	78	17	44	21,79	141,67	3,33
GO	246	60	154	24,39	150	3,2
MA	217	46	85	21,2	115	3,87
MG	853	113	283	13,25	82,48	2,67
MS	79	26	79	32,91	144,44	2,46
MT	141	91	93	64,54	100	6,4
PA	144	16	37	11,11	69,57	3,74
PB	223	28	106	12,56	75,68	2,06
PE	185	26	134	14,05	86,67	1,47
PI	224	33	37	14,73	89,19	7,25
PR	399	76	123	19,05	80	4,93
RJ	92	30	92	32,61	100	3,34
RN	167	25	85	14,97	92,59	2,58
RO	52	9	29	17,31	112,5	2,41
RR	15	2	14	13,33	50	2,16
RS	497	100	112	20,12	111,11	5,46
SC	295	270	295	91,53	562,5	6,18
SE	75	9	16	12	56,25	4,49
SP	645	109	176	16,9	104,81	4,71
TO	139	23	33	16,55	104,55	5,78

Fonte: Sebrae. Set/2013.

# Os Conselheiros Substitutos e a Composição e Funcionamento dos Tribunais de Contas – Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Justiça



**Luiz Henrique Lima**  
Conselheiro Substituto do  
Tribunal de Contas do Estado  
de Mato Grosso.  
[luizhlima@tce.mt.gov.br](mailto:luizhlima@tce.mt.gov.br)

*“O grande desafio hoje não é mais a enunciação dos direitos, mas a efetivação dos direitos enunciados.”*  
(Norberto Bobbio)

## Resumo

O artigo apresenta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de diversos Tribunais de Justiça acerca das normas previstas na Constituição da República para composição e funcionamento dos Tribunais de Contas, assim como das garantias e prerrogativas dos Conselheiros Substitutos.

## Palavras-chaves

Tribunais de Contas; Controle Externo; Conselheiros Substitutos; Constituição de 1988; Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

## Introdução

Talvez nenhum outro dispositivo constitucional tenha sido objeto de tantas tentativas de desvirtuamento e/ou flagrante inobservância como os parágrafos 1º, 2º e 4º do art. 73, da Lei Maior, que dispõem sobre os requisitos e o processo de escolha de Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas (TCs e a previsão da existência de Auditores (Ministros e Conselheiros Substitutos) a quem se atribuem funções de substituição e de judicatura. Tais tentativas incluem a omissão na criação dos cargos de Conselheiros Substitutos em diversas Cortes de Contas e/ou a não realização de concursos públicos para provê-los; o subterfúgio a expedientes diversos para procrastinar a escolha de Conselheiros oriundos da carreira técnica; a introdução em leis orgânicas e regimentos internos de dispositivos que afrontam a dignidade constitucional do cargo, impedindo aos seus detentores a relatoria original de determinadas classes de processos e o assento permanente nos plenários e câmaras ou atribuindo-lhes funções subalternas de emissão de pareceres; e, até mesmo, artifícios casuís-

ticas para evitar a convocação imediata de Conselheiros Substitutos quando configuradas as hipóteses de vacância, licenças, férias e outros afastamentos legais.

Enquanto a sociedade brasileira clama pelo fortalecimento técnico dos órgãos de controle externo, constata-se o arraigado conservadorismo de alguns, aliado aos interesses nada republicanos de outros, para, em sentido contrário, sorrateiramente debilitar e desvirtuar o papel que a Constituição reservou aos Ministros e Conselheiros Substitutos.

Não me somo àqueles que ostentam preconceito contra os Ministros e Conselheiros que exerceram mandatos parlamentares ou relevantes cargos no Poder Executivo, como se tal condição lhes contaminasse de modo irreversível, ao modo de um “pecado original”. Ao contrário, minha vivência testemunha que, em muitos casos, a experiência adquirida em casas legislativas ou liderando a gestão pública é de grande relevância para o aprimoramento das decisões e da própria gestão dos órgãos de controle externo.

O que se destaca é que, embora bastante criticado, o modelo constitucional de composição heterogênea das Cortes de



Contas ainda não foi plenamente implementado no país. Pesquisa empreendida pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) revelou que 25 anos após a promulgação da Carta Cidadã<sup>1</sup>:

- 64 % dos TCs não atendem à composição prevista na Constituição e não contam com dois membros do Colegiado oriundos de carreiras técnicas (Conselheiros Substitutos e/ou Procuradores de Contas); e
- 14 % dos TCs nunca realizaram concurso para Conselheiros Substitutos.

Acresça-se o fato de que, em diversos TCs, os Conselheiros Substitutos não dispõem de condições mínimas – regimentais ou de infraestrutura – para o exercí-

cio das funções de judicatura: vedação à relatoria originária de determinados processos, vedação à participação na votação de matérias de maior relevância, mesmo quando em substituição, vedação ao assento permanente em plenário, ausência de cargos de gabinete, entre outras.

Tudo isso em frontal oposição ao modelo definido na Carta Republicana para a composição, organização e funcionamento das Cortes de Contas brasileiras e, ainda, à copiosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). O presente artigo, após esta breve introdução, expõe o modelo constitucional de composição e funcionamento dos Tribunais de Contas, apresenta a jurisprudência do STF e de diversos Tribunais de Justiça em relação ao tema e conclui apontando a necessidade de maior acompanhamento e envolvimento da opinião pública quanto ao funcionamento dos TCs e do exercício de legítimas pressões para o cumprimento da Constituição.

## 1. O modelo constitucional de composição e funcionamento dos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas são órgãos de controle externo, incumbidos de relevantes competências de fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública<sup>2</sup>. São essenciais ao regime democrático e têm a vocação de constituir poderosos instrumentos da cidadania. Na lição de Torres<sup>3</sup>, “exercem papel de suma importância no campo das garantias da liberdade”. Fortemente prestigiados pela Constituição de 1988, vivenciam importante processo de modernização, buscando maior efetividade e tempestividade na sua atuação, de modo a contribuir para o aprimoramento da gestão pública, em benefício da sociedade.

Para efeito de nosso estudo, importa considerar o art. 73 e seus parágrafos da Constituição da República:

**Art. 73.** O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

**I** – mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

**II** – idoneidade moral e reputação ilibada;

**III** – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

**IV** – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

**2** Constituição da República: arts. 70 e 71.

**3** TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, vol. V, O Orçamento na Constituição, 3ª edição, revista e atualizada. Rio de Janeiro, Renovar, 2008, p. 501.

**1** Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo. Brasília-DF: Atricon, 2013.



**I** – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

**II** – dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Em decorrência, são cinco os requisitos exigidos pela Carta Magna para a nomeação para Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU).

Os requisitos de nacionalidade, idade e experiência são objetivos e não despertam controvérsia. Já os de formação e, principalmente, de idoneidade moral e reputação ilibada têm suscitado acesos debates, mormente por ocasião de indicações polêmicas<sup>4</sup>.

Por sua vez, a escolha de Ministros do TCU obedece a dois processos distintos:

1. dois terços são escolhidos pelo Congresso Nacional, na forma do Regimento Comum;
2. um terço pelo Presidente da Repú-

<sup>4</sup> Em 2014, a indicação por lideranças partidárias do Senado para ministro do TCU de senador acusado em diversas ações penais por crimes contra a administração pública, inclusive com condenação em segunda instância, gerou forte reação da opinião pública e dos próprios ministros do TCU, provocando a renúncia do postulante. O episódio ilustrou que o ato dos TCs de dar posse aos indicados não é apenas protocolar, mas exige a verificação do cumprimento dos requisitos constitucionais.

blica, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

No primeiro caso, exige-se apenas o atendimento dos requisitos do §1º do art. 73, da Constituição.

Quanto aos escolhidos pelo Presidente da República, há um rito específico e critérios adicionais. O nome indicado é submetido à aprovação do Senado, em votação secreta, após arguição pública. Somente se confirmada a indicação, pode se proceder à nomeação. No que concerne aos critérios, além dos requisitos já descritos, um dos nomes deve ser escolhido a partir de lista tríplice de Auditores do TCU, elaborada pelo Tribunal; outro será indicado a partir de lista tríplice de membros do Ministério Público junto ao Tribunal, também elaborada pelo TCU; e somente um nome será de livre escolha do Chefe do Poder Executivo. As listas tríplices deverão obedecer alternadamente aos critérios de antiguidade e merecimento.

Em artigo seminal, Canha<sup>5</sup> demonstra que os modelos que inspiraram Ruy Barbosa na criação do Tribunal de Contas brasileiro<sup>6</sup>, o francês e o italiano, possuem expressiva maioria de magistrados de origem puramente técnica, ao passo que aqui:

[...] na realidade criou-se nos Tribunais de Contas um “quinto constitucional” às avessas, pois, no Poder Judiciário, as vagas reservadas a membros oriundos de carreiras estranhas à magistratura são minoria (20%, sendo metade – 10% – destinada aos membros do Ministério público e a outra metade a advogados). (grifo nosso)

<sup>5</sup> CANHA, Cláudio Augusto. **A evolução (?) do papel dos auditores dos tribunais de contas do Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3641, 20 jun. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/24751>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

<sup>6</sup> Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890.

A Constituição da República previu a existência do cargo de Auditor, com a função de substituir os Ministros do TCU, nas suas férias, licenças, afastamentos legais, bem como nas hipóteses de vacância ou impedimentos. O Auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal. Nos TCEs e TCMs, quando em substituição a Conselheiro, o Auditor equipara-se a Desembargador do Tribunal de Justiça e, nas demais funções, a juiz de última entrância ou de entrância especial<sup>7</sup>.

Destarte, como bem assinalado por Macieira<sup>8</sup>, os Auditores previstos na Constituição como substitutos de Ministros ou Conselheiros “são magistrados por possuírem atribuições e garantias de judicatura”.

É relevante sublinhar que o art. 75, da Constituição, estipula que as normas estabelecidas para o controle externo na esfera federal aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. O seu parágrafo único orienta as Constituições estaduais a dispor sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Ainda com relação à norma constitucional regente, vale destacar a observação de Furtado<sup>9</sup>, para quem o cargo de Auditor Substituto de Ministro ou de Conselheiro constitui exceção única à sistemática de aquisição de vitaliciedade:

a investidura no cargo pressupõe prévia aprovação em concurso público, mas a vitaliciedade dá-se com a posse.

Na festejada lição de Jacoby Fernandes<sup>10</sup>:

É importante notar que o constituinte foi muito criterioso ao definir as atribuições ordinárias do Auditor, qualificando-as, não sem motivo, de “judicatura”, dada a feição judicialiforme das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas. Esse argumento reforça o fato de os Ministros e Conselheiros, e do próprio Tribunal de Contas, exercerem funções jurisdicionais e outras funções. Assim, os Auditores, por força de dispositivo constitucional, têm atribuições ordinárias de judicatura, isto é, próprias de juiz, do exercício da magistratura.

Em preciosa síntese, o respeitado Conselheiro do TCE-MA Caldas Furtado<sup>11</sup> leciona:

1. é compulsória a presença do Auditor (Ministro Substituto) no quadro efetivo do TCU;
2. o cargo de Auditor (Ministro Substituto) é de provimento vitalício;
3. a posse nesse cargo depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, no qual serão exigidos conhecimentos jurídicos, contábeis, financeiros e de administração pública;
4. o Auditor (Ministro Substituto) será nomeado dentre os concursados que satisfaçam os mesmos requisitos impostos aos membros do Tribunal;
5. o Auditor (Ministro Substituto) tem dupla função judicante de contas, atuando em duas situações: **a)** substituindo os Ministros do TCU no caso de vacância e nas suas even-

tuais ausências e impedimentos; e **b)** presidindo a instrução dos processos que lhes forem distribuídos, relatando-os com proposta de decisão a ser votada pelos integrantes do Plenário ou da Câmara para a qual estiver designado;

6. o Auditor (Ministro Substituto) em qualquer situação, tem as mesmas garantias e impedimentos dos magistrados;
7. a remuneração e demais benefícios, bem como os deveres e restrições do Auditor (Ministro Substituto) devem ser compatíveis com os dos magistrados; e
8. o quadro de Auditores (Ministros-Substitutos) deve ser reduzido.

Tais assertivas também se aplicam integralmente aos Conselheiros Substitutos dos TCs estaduais, distrital e municipais.

## 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Justiça

Ante as inúmeras tentativas de fazer letra morta da norma constitucional atinente à composição e funcionamento das Cortes de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem adotado decisões notáveis pela sua clareza e pela intransigência na guarda da Lei Maior. De se lamentar, apenas, a demora no exame de certas situações em que uma atuação mais célere inibiria a desenvoltura dos que tentam a todo custo fazer prevalecer interesses menores<sup>12</sup>.

### 2.1 A regra da simetria

As normas previstas na Constituição da República relativas à organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) são de observância obrigatória pelas Cortes de Contas dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, por força do princípio da simetria previsto no art. 75, da Constituição Federal. Nesse

<sup>7</sup> Tal dispositivo está em consonância com a Súmula no 42 do STF: É LEGÍTIMA A EQUIPARAÇÃO DE JUIZES DO TRIBUNAL DE CONTAS, EM DIREITOS E GARANTIAS, AOS MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO.

<sup>8</sup> MACIEIRA, Leonardo dos Santos. **Auditor constitucional dos Tribunais de Contas**: natureza e atribuições. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2364, 21 dez. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13986>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

<sup>9</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 951.

<sup>10</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil** – jurisdição e competência, 3ª edição, revista, atualizada e ampliada, 2012. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 819.

<sup>11</sup> FURTADO, J.R. Caldas. **Direito Financeiro**, 4ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, pp. 588-591.

<sup>12</sup> Por exemplo: a ADI 346-SP, relativa à composição do TCM-SP, que desde 1990 aguarda julgamento de mérito.

sentido, se posiciona unânime a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Tribunal de contas. Norma local que obriga o tribunal de contas estadual a examinar previamente a validade de contratos firmados pela administração. Regra da simetria. Inexistência de obrigação semelhante imposta ao TCU. Nos termos do art. 75 da Constituição, as normas relativas à organização e à fiscalização do TCU se aplicam aos demais tribunais de contas. O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. Atividade que se insere no acervo de competência da função executiva. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do tribunal de contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o Poder Público<sup>13</sup>. (grifo nosso)

## 2.2 A regra da origem e da vinculação

Em reiteradas manifestações, o STF tem se posicionado no sentido de que, havendo uma vaga de Ministro do TCU ou de Conselheiro de TC estadual, distrital ou municipal, esta deve ser preenchida conforme a sua origem, ou seja, se a vaga era ocupada por alguém escolhido pelo Legislativo, o novo membro deverá ser escolhido pelo mesmo processo; se era de alguém escolhido pelo chefe do Poder Executivo, a partir da lista tríplice de membros do Ministério Público de Contas, o novo membro deverá ser escolhido pelo mesmo processo; e assim por diante.

Tribunal de Contas da União. Composição. Vinculação de vagas. Inteligência e aplicação do art. 73, § 2º, incisos I e II, da Constituição Federal. Deferimento cautelar. O Tribunal de Contas da União é composto por nove Ministros, sendo dois terços escolhidos pelo Congresso Nacional e um terço pelo Presidente da República (CF, art. 73, § 2º, incisos I e

II). O preenchimento de suas vagas obedece ao critério de origem de cada um dos Ministros, vinculando-se cada uma delas à respectiva categoria a que pertencem. A Constituição Federal ao estabelecer indicação mista para a composição do Tribunal de Contas da União não autoriza adoção de regra distinta da que instituiu. Inteligência e aplicação do art. 73, § 2º, incisos I e II, da Carta Federal. Composição e escolha: inexistência de diferença conceitual entre os vocábulos, que traduzem, no contexto, o mesmo significado jurídico. Suspensão da vigência do inciso III do art. 105 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e do inciso III do art. 280 do RITCU<sup>14</sup>. (grifo nosso)

## 2.3 A regra da máxima efetividade e a reserva da vaga para as carreiras de Auditor (Conselheiro Substituto) e Procurador de Contas

Nos Tribunais que ainda não dispõem de Conselheiros oriundos das carreiras técnicas, a primeira vaga a ser preenchida pela lista tríplice, quando a indicação for do chefe do Poder Executivo, será a dos Conselheiros-Substitutos; a segunda, a dos membros do Ministério Público de Contas<sup>15</sup>. Em cada caso, a primeira lista tríplice será formada pelo critério de antiguidade, e a segunda pelo critério de merecimento.

Constituição: princípio da efetividade máxima e transição. Na solução dos problemas de transição de um para outro modelo constitucional, deve prevalecer, sempre que possível, a interpretação que viabilize a implementação mais rápida do novo ordenamento. Tribunal de Contas dos Estados: implementação do modelo de composição heterogênea da Constituição de 1988. A Constituição de 1988 rompeu com a fórmula tradicional de exclusividade da livre indicação dos seus membros pelo Poder Executivo para, de um lado, impor a predominância do Legislativo e, de outro, vincular a clientela

de duas das três vagas reservadas ao Chefe do Governo aos quadros técnicos dos Auditores e do Ministério Público especial. Para implementar, tão rapidamente quanto possível, o novo modelo constitucional nas primeiras vagas ocorridas a partir de sua vigência, a serem providas pelo chefe do Poder Executivo, a preferência deve caber às categorias dos auditores e membros do Ministério Público especial<sup>16</sup>. (grifos nossos)

Na hipótese de não terem sido criados os cargos de Conselheiro Substituto ou de Procurador do Ministério Público de Contas, ou não terem sido realizados os respectivos concursos, ou não terem tomado posse os aprovados, as vagas reservadas às carreiras técnicas devem permanecer em aberto.

Nos termos do Enunciado nº 653 da Súmula desta Corte, nos Tribunais de Contas estaduais, compostos por sete Conselheiros, três deles serão escolhidos pelo Governador do Estado, cabendo-lhe indicar um entre auditores e outro entre membros do Ministério Público Especial, o terceiro sendo da sua livre escolha. Os demais são escolhidos pela Assembleia Legislativa. Quanto aos dois primeiros, apenas os auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas podem figurar entre os possíveis Conselheiros<sup>17</sup>. (grifos nossos)

A nomeação livre dos membros do tribunal de contas do Estado e do tribunal de contas dos Municípios pelo governador dar-se-á nos termos do art. 75 da CB, não devendo alongar-se de maneira a abranger também as vagas que a Constituição destinou aos membros do Ministério Público e aos auditores. Precedentes. O preceito veiculado pelo art. 73 da CB aplica-se, no que couber, à organização, à composição e à fiscalização dos tribunais de contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos tribunais e conselhos de contas dos Municípios. Imposição do modelo federal nos termos do art. 75.

<sup>13</sup> ADI 916, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 22/2009, Plenário, DJE de 632/2009.

<sup>14</sup> ADI 2.117-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 7/11/2003

<sup>15</sup> ADIs 2.209 e 2.596; Rel. Min. Maurício Corrêa

<sup>16</sup> ADI 2.596, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 2/05/2003

<sup>17</sup> ADI 397, Rel. Min. Eros Grau, DJ 9/12/2005

A inércia da Assembleia Legislativa cearense relativamente à criação de cargos e carreiras do Ministério Público especial e de auditores que devam atuar junto ao tribunal de contas estadual consubstancia omissão inconstitucional. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão julgada procedente<sup>18</sup>. (grifos nossos)

Ação direta de inconstitucionalidade: processo de escolha dos conselheiros dos Tribunais de Contas do Estado do Pará e dos Municípios – art. 307, I, II e III e § 2º, das Disposições Constitucionais Gerais, da Constituição do Estado, conforme a redação dada pela EC 26, de 1662004. Controvérsia relativa ao critério de precedência (ou de prevalência) na ordem de preenchimento de vagas, com alternância entre o Legislativo e o Executivo. Não ofende a Constituição o estabelecimento, pela Constituição estadual, da precedência da indicação feita por um dos Poderes sobre a do outro<sup>19</sup>. Entretanto, no caso da composição dos tribunais de contas paraenses a situação atual, marcada com indicações feitas sob quadros normativos diferentes, necessita de ajuste para se aproximar do desenho institucional dado pela Constituição. 'Na solução dos problemas de transição de um para outro modelo constitucional, deve prevalecer, sempre que possível, a interpretação que viabilize a implementação mais rápida do novo ordenamento'<sup>20</sup>. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, em parte, para conferir ao texto impugnado e ao seu § 1º, por arrastamento, interpretação conforme à Constituição, nestes termos: Quanto ao TCE: **a)** a cadeira atualmente não preenchida deverá ser de indicação da Assembleia Legislativa; **b)** após a formação completa (três de indicação do governador e quatro da Assembleia), quando se abra vaga da cota do governador, as duas primeiras serão escolhidas entre os



auditores e membros do Ministério Público junto ao tribunal; Quanto ao TCM: a) das duas vagas não preenchidas, a primeira delas deverá ser de indicação da Assembleia Legislativa e a segunda do governador, esta, entre auditores; b) após a formação completa, quando se abra a vaga das indicações do governador, o conselheiro será escolhido entre os membros do Ministério Público junto ao tribunal<sup>21</sup>. (grifos nossos)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRI-

TÉRIO DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS PIAUIENSE. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ, ARTIGO 88, § 2º, INCISO I, ALÍNEAS a, b e c). OFENSA AOS ARTIGOS 73, § 2º, E 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 11/00 EDITADA PARA ADEQUAR A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL À CARTA DA REPÚBLICA. INTERPRETAÇÃO CONFORME PRECEDENTES. **1.** Confirmação da medida cautelar. Interpretação conforme a Constituição Federal, sem redução do texto, uma vez que o Tribunal de Contas local tem composição mista, contando com

<sup>18</sup> ADI 3.276, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2/06/2005, Plenário, DJ de 1º/02/2008.

<sup>19</sup> v.g., ADI 419, Rezek, DJ de 24111995; ADI 1.068, Rezek, DJ de 24111995; ADI 585, Ilmar, DJ de 291994

<sup>20</sup> ADI 2.596, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 1932003, Plenário

<sup>21</sup> ADI 3.255, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 22/06/2006, Plenário, DJ de 7/12/2007.

conselheiros nomeados segundo as ordens constitucionais anterior e atual. **2.** Apliação do princípio da razoabilidade para que, no campo do direito intertemporal, a atual composição da Corte de Contas possa adequar-se gradativamente ao parâmetro federal. **3.** Havendo vaga no Tribunal de Contas do Estado, a escolha do primeiro conselheiro deverá recair, em relação à previsão contida nas alíneas b e c do inciso I do § 2º do artigo 88 da Constituição do Estado do Piauí, primeiramente sobre a vaga de auditor. **4.** Com fundamento no inciso I do parágrafo 2º do artigo 73 da Carta Federal, as listas tríplexes devem obedecer, alternadamente, aos critérios de antiguidade e merecimento. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, em parte<sup>22</sup>. (grifos nossos)

#### **2.4 A absoluta necessidade de Auditores (Conselheiros Substitutos) selecionados por concurso público**

A Constituição da República previu a existência do cargo de Auditor, provido por concurso público específico. Em alguns estados buscou-se fugir à norma constitucional criando outras fórmulas de substituição de Conselheiros, com nomes indicados pelo Legislativo ou pelo Executivo ou de promover a “ascensão funcional” de servidores de carreiras de controle externo. Todas as decisões do Excelso Pretório repeliram tais iniciativas.

#### **Dispositivo impugnado da Constituição Estadual do Espírito Santo:**

**Art. 279** A investidura do Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas é para mandato de dois anos, após a aprovação prévia do Plenário da Assembleia Legislativa, nomeado pela Mesa da Assembleia Legislativa, podendo ser reconduzido.

O Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para declarar a inconstitucionalidade do § 6º do

art. 74 e do art. 279, ambos da Constituição do Estado do Espírito Santo, [...] que promoveu alterações na Lei Complementar nº 32/1993, ambas do referido Estado-membro, que extinguem o cargo de auditor junto ao Tribunal de Contas e criam o cargo de substituto de Conselheiro, dispondo sobre a forma de provimento deste e sua remuneração. Entendeu-se que as normas da Constituição estadual impugnadas divergem do modelo definido na Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Estados-membros, concernente à organização, à composição e à fiscalização dos Tribunais de Contas estaduais, e criam nova forma de provimento de cargo sem concurso público, em ofensa ao art. 37, II, da CF<sup>23</sup>. (grifos nossos)

#### **Dispositivo impugnado da Constituição Estadual do Piauí:**

OS AUDITORES, EM NÚMERO DE CINCO, COM ATRIBUIÇÕES DEFINIDAS EM LEI, SERÃO NOMEADOS A TERMO, NÃO EXCEDENTE DE QUATRO ANOS, PELO GOVERNADOR DO ESTADO, DENTRE BACHARÉIS EM CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS, EM CIÊNCIAS ECONOMICAS, EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS E EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MEDIANTE PRÉVIA APROVAÇÃO DA MAIORIA ABSOLUTA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.

Nomeação a termo, dos auditores do Tribunal de Contas. Disposição incompatível com a norma do art. 37, II, da CF. O provimento de cargos públicos tem sua disciplina traçada, com rigor vinculante, pelo constituinte originário, não havendo que se falar, nesse âmbito, em autonomia organizacional dos entes federados, para justificar eventual discrepância com o modelo federal. Entre as garantias estendidas aos auditores pelo art. 73, § 4º, da CF, não se inclui a forma de provimento prevista no § 1º do mesmo dispositivo<sup>24</sup>. (grifos nossos)

## **2.5 As garantias dos Conselheiros Substitutos e o exercício das funções de judicatura**

Diversos Tribunais de Justiça enfrentaram demandas relacionadas às garantias e prerrogativas dos Conselheiros Substitutos e ao exercício das funções de judicatura, produzindo decisões cristalinas, a seguir sintetizadas.

### **2.5.1 Alagoas: vedação do preenchimento de vaga reservada a Conselheiro Substituto (Mandado de Segurança 2009.002185-0)**<sup>25</sup>

Com a alteração no texto da constituição estadual, trazida pela emenda constitucional nº 35/2009, por estarem os auditores do TCE submetidos a estágio probatório, abriu-se a possibilidade de o chefe do poder executivo estadual nomear, através de sua livre escolha, a pessoa que irá ocupar a vaga de conselheiro do TCE que se encontra em aberto.

[...] No que se refere à restrição trazida pela Emenda Constitucional de nº 35/2009, referente à exigência de que os auditores não estejam submetidos a estágio probatório, para poderem compor a lista formada pelo TCE, tem-se que a estabilidade no serviço público não era prevista como requisito para exercício do cargo de conselheiro do TCE, não podendo tal exigência, trazida por essa emenda, ser aplicada para o preenchimento de uma vaga já em aberto quando da sua publicação.

[...] Do exposto, concedo a liminar requerida, na forma do art. 7, I e II da lei 1533/51, no sentido de determinar:

- 1) que o Governador do Estado de Alagoas se abstenha de nomear, para o cargo de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, pessoa estranha à categoria de Auditor do TCE;
- 2) que a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas se abstenha de aprovar a pessoa nomeada pelo Governador, caso seja estranha à categoria de Auditor do TCE;

<sup>23</sup> ADI 1.994, Rel. Min. Eros Grau, Informativo 428

<sup>24</sup> ADI 373, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 2531994, Plenário, DJ de 651994.

<sup>25</sup> A decisão foi confirmada pelo TJ-AL e mantida pelo STF (Ag.Reg. no RE 634.891, Rel.: Min. Carmen Lúcia, j. 21/06/2011).

<sup>22</sup> ADI 2.209, Rel. Min. Maurício Correa, julgamento em 19/03/2003, Plenário, DJ de 25/04/2003.

- 3) que, caso seja nomeada e aprovada pela Assembleia Legislativa Estadual pessoa estranha à categoria de Auditor, que o presidente do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas suste a posse do cidadão nomeado e aprovado para o cargo de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas<sup>26</sup>. (grifos nossos)

**2.5.2 Distrito Federal:  
impossibilidade da exigência  
para as carreiras técnicas de  
requisitos diversos dos previstos  
na Constituição da República  
(Mandado de Segurança  
2010.00.2.006070-1)**

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios negou a ordem pleiteada para que fossem exigidos dez anos de exercício da função por membro do Ministério Público de Contas, para nomeação como Conselheiro do TCDF. A decisão esclarece que para quaisquer nomeações de Conselheiros somente se aplicam os requisitos previstos na Carta Magna.

**MANDADO DE SEGURANÇA. VAGA DE CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. PRELIMINAR DE CARÊNCIA DE AÇÃO – REJEIÇÃO. VAGA DESTINADA AO MINISTÉRIO PÚBLICO – DEZ ANOS DE EXERCÍCIO DA FUNÇÃO – DESNECESSIDADE. ORDEM DENEGADA.**

A REGRA DE NOMEAÇÃO DE MEMBRO DO TCDF EMANA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A EXIGÊNCIA ESPECIFICADA NO ART. 94 DA CARTA MAGNA PARA O PROVIMENTO DE CARGOS NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NÃO DEVE SER ESTENDIDA AO ART. 73, INC. IV, DO MESMO DIPLOMA, QUE EXIGE DEZ ANOS DE QUALQUER ATIVIDADE PROFISSIONAL.

[...] Nem o Ministério Público, nem os



auditores precisam ter dez anos na carreira porque, assim, a Constituição não proclama. Auditor e membro do Ministério Público precisam demonstrar atividade durante dez anos no maior somatório possível. Onde a Constituição é ampla não pode o intérprete lançar mão de dispositivo restritivo da Carta para restringir direitos. [...] Ou seja, é a própria Constituição

que estabelece que esses dez anos podem ser de função ou de efetiva atividade profissional, e não há a exigência de que isso ocorra em uma carreira, em uma só função, podem ser exercidas diversas atividades profissionais, desde que elas, reunidas, levem ao total de dez anos de exercício dessas funções entendidas como necessárias ao preenchimento do cargo,

<sup>26</sup> Maceió, 6 de julho de 2009. Relator: Des. Eduardo José de Andrade

pelo inciso III do § 1º do art. 73 da Constituição<sup>27</sup>. (grifos nossos)

### 2.5.3 Ceará: obrigatoriedade da distribuição originária de processos (Mandado de Segurança Cível no 5918-31.2009.8.06.0000/1)

No Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará pretendeu-se, por meio de Resoluções Normativas, negar aos Conselheiros Substitutos a distribuição originária de processos e atribuir-lhes a incumbência de emitir pareceres. O tema foi submetido ao TJ-CE, resultando em memorável voto do Des. Francisco Lincoln Araújo e Silva<sup>28</sup>:

[...] as atribuições dos membros da Corte e de seus órgãos assemelhados estão previstas na Lei e na Constituição, como, de resto, acontece, por exemplo, com os senhores desembargadores, cujas atribuições estão, sabidamente, previstas na Constituição e nas Leis, e nunca no regimento interno do Tribunal a que pertencem.

Os regimentos dos Tribunais de Justiça, como se sabe, podem, sim – e o fazem – estabelecer, por exemplo, as competências do Plenário, das Câmaras Cíveis Isoladas, das Câmaras Cíveis Reunidas, das Câmaras Criminais Isoladas e das Câmaras Criminais Reunidas, de sorte que os seus membros integram esses órgãos, mas com a competência jurisdicional ou institucional que já está definida na Constituição e nas Leis.

O mesmo ocorre, mutatis mutandis, com a figura do AUDITOR, que integra as Cortes de Contas, ocupando uma posição peculiar, mas nem por isso de menor relevo, porque também integra a estrutura das Cortes de Contas, onde desempenham misteres institucionais também previamente delineados pela Constituição e pelas Leis. Como se vê, portanto, com muita clareza,

aliás, os auditores, assim como os magistrados, recebem, diretamente, da Constituição e das Leis, nunca dos Regimentos Internos, o seu acervo de competência institucional. [...]

Demais disso, deve-se reconhecer que o AUDITOR deverá atuar como magistrado, dentro dos limites constitucionalmente previstos, exercendo, portanto, o seu mister institucional, com total independência funcional, como o fazem, ordinariamente, os magistrados integrantes do Poder Judiciário. (grifos nossos)

A propósito, o então presidente da Atricon, Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto do TCE-MT, foi enfático<sup>29</sup>:

Não se pode ver a função pública de ministro ou conselheiro substituto como de assessoramento ao titular, ou apenas acessório ao Tribunal de Contas. Ela não o é, e nem nunca o foi. E é trágico que exista quem pense assim.

### 2.5.4 Sergipe: obrigatoriedade da distribuição originária de processos (Mandado de Segurança 2012.00107425)<sup>30</sup>

[...] Pois bem. É cediço que a Constituição Federal de 1988, define a natureza jurídica do cargo de Auditor, preconizando que esse agente, estando ou não em substituição a membro do colegiado, exerce as atribuições da judicatura, e para permitir o exercício de suas atribuições, confere-lhe as garantias e os impedimentos próprios do magistrado [...] Sendo assim, forçoso admitir que a atribuição do Auditor, cargo classificado como sendo de provimento vitalício e cuja investidura depende de habilitação em concurso público de provas

ou de provas e títulos, quando não está em substituição a Conselheiro, exerce a atribuição própria da judicatura de contas, qual seja, a de presidir a instrução processual dos feitos distribuídos, relatando-os perante os integrantes do Plenário ou da Câmara para a qual estiver designado. [...] Significa isto dizer, portanto, que o Auditor, enquanto ocupe a função de magistrado da Corte de Contas, é cargo de dupla função judicante de contas: quando em substituição a Conselheiro, função extraordinária, goza de todas as prerrogativas e atribuições do titular, e enquanto não substitui Conselheiro, a interpretação que se abstrai da Constituição Federal (art. 73, §4º c/c art. 75), da Constituição de Sergipe (art. 71, §4º) e da Lei Orgânica do TCE-SE (art. 26, caput), é que o Auditor exerce sua função ordinária, a judicatura própria e independente, razão pela qual tem direito líquido e certo à distribuição processual, devendo exercer o seu mister constitucional de magistrado presidente da instrução. [...]

Diante do exposto, concedo a medida liminar pleiteada, a fim de suspender a eficácia dos artigos 29, parágrafo único, e artigo 31, inciso II, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 270/2011, ao tempo em que deve se providenciar a imediata distribuição de processos de contas aos Auditores, com toda equidade, mediante critérios impessoais de sorteio aplicáveis a todos os magistrados da Corte de Contas, para que possam presidir a sua instrução dos processos, relatando-os perante os integrantes do Plenário ou da Câmara para a qual estiver designado<sup>31</sup>. (grifos nossos)

## Conclusão

As decisões selecionadas apresentadas edificam sólido entendimento jurisprudencial que pode assim ser sintetizado:

- 1) as regras fixadas na Constituição da República para a composição, organização e funcionamento do TCU devem ser observadas nos TCs estaduais, distritais e municipais;

<sup>27</sup> TJDF, Conselho Especial, **Acórdão nº 468635**, Proc. 20100020060701/MSG, Rel. Des. Romão C. Oliveira, j. em 19/10/2010, DJe 10/12/2010 p.45

<sup>28</sup> Apud DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. **Auditor do Tribunal de Contas**: cargo público de extração constitucional. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 83, n.2, ano XXX, abr./maio/jun. 2012, pp. 43-52.

<sup>29</sup> NETO, Antonio Joaquim Moraes Rodrigues. **Da ossatura e evolução dos Tribunais de Contas**. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/da-ossatura-e-evolucao-do-tribunal-de-contas/>. Acesso em: 14 abr. 2014.

<sup>30</sup> A liminar ora citada foi anulada por maioria, em sede de Agravos Regimentais, em função de argumento meramente processual (ausência da prévia oitiva de representante judicial de pessoa jurídica de direito público), não afetando o mérito da decisão.

<sup>31</sup> Aracaju, 18/04/2012. Rel.: Des. Marilza Maynard Salgado de Carvalho

- 2) na ocorrência de vaga de Conselheiro, seu preenchimento deve observar a origem da indicação (Poder Legislativo ou Executivo) e a vinculação (livre escolha ou lista tríplice);
- 3) em homenagem à regra da máxima efetividade, nos Tribunais que ainda não dispõem de Conselheiros oriundos das carreiras técnicas, a primeira vaga a ser preenchida pela lista tríplice, quando a indicação for do chefe do Poder Executivo, será a dos Conselheiros-Substitutos; a segunda, a dos membros do Ministério Público de Contas;
- 4) na hipótese de não terem sido criados os cargos de Conselheiro Substituto ou de Procurador do Ministério Público de Contas, ou não terem sido realizados os respectivos concursos, ou não terem tomado posse os aprovados, as vagas de Conselheiros reservadas às carreiras técnicas devem permanecer em aberto;
- 5) são inconstitucionais quaisquer alternativas de provimento dos cargos de Conselheiros Substitutos que não a do concurso público específico;
- 6) os requisitos para os Conselheiros Substitutos e Procuradores de Contas serem nomeados Conselheiros pela via da lista tríplice são exatamente os mesmos exigidos nas demais escolhas de Conselheiros;
- 7) o Conselheiro Substituto atua como magistrado, dentro dos limites constitucionalmente previstos, exercendo, portanto, o seu mister institucional, com total independência funcional;
- 8) o Conselheiro Substituto tem direito líquido e certo à distribuição processual em equidade com os demais membros da Corte de Contas, cabendo-lhe a função de magistrado presidente da instrução; e
- 9) as substituições dos Conselheiros nas hipóteses legais devem se proceder por Conselheiros Substitutos, observada a ordem de antiguidade dentro de uma escala específica a ser estabelecida para tanto.

É surpreendente que, mesmo com tantos robustos pronunciamentos da Corte Suprema e dos Tribunais de Justiça brasileiros, ainda subsistam bolsões de inconformismo e rebeldia contra a Carta Cidadã, que se traduzem em expedientes visando retardar ainda mais a implantação do modelo constitucional de composição e funcionamento dos Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas são órgãos essenciais à democracia e uma democracia madura não pode tolerar que a sua composição desobedeça à previsão constitucional ou que a atuação dos seus membros de origem técnica seja tolhida ou minimizada em desrespeito às garantias da magistratura. Assim, é fundamental que haja um acompanhamento próximo e permanente das atividades das Cortes de Contas, que lhes sejam cobrados resultados e transparência<sup>32</sup> e que todos os processos de indicação de Ministros e Conselheiros sejam objeto de amplo debate público.

Quando a corrupção é considerada um câncer que corrói as instituições nacionais<sup>33</sup>, comprometendo o desenvolvimento econômico e social e quando se reclama maior responsabilidade e eficiência na gestão pública, é tempo das lideranças políticas, acadêmicas, sindicais e sociais proclamarem que o fortalecimento dos órgãos de controle externo exige a imediata – e já bastante tardia – implantação do modelo constitucional de composição e funcionamento dos Tribunais de Contas. ★

<sup>32</sup> Neste sentido, reputo necessária a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, nos moldes do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. O tema, contudo, demanda aprofundamento em estudo específico.

<sup>33</sup> Nas palavras de Ruy Barbosa, patrono dos TCs brasileiros: “A corrupção gravemente perniciosa é a que assume o caráter subagudo, crônico, impalpável, poupando cuidadosamente a legalidade, mas sentindo-se em toda a parte por uma espécie de impressão olfativa, e insinuando-se penetrantemente por ação fisiológica no organismo, onde vai determinar diáteses, irremediáveis.” (Obras Completas de Ruy Barbosa. V. 16, t. 8, 1889. p. 145, disponível em <http://www.casaruibarbosa.gov.br/scripts/scripts/ruimostrefrasesruidc?CodFrase=63> Acesso em: 14 abr. 2014)

## Referências

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, **Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo**. Brasília-DF: Atricon, 2013.

BARBOSA, RUY. **Obras Completas de Ruy Barbosa**. Disponível em: <<http://www.casaruibarbosa.gov.br/rbonline/obrasCompletas.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

BRASIL, **Constituição da República**, de 05 de outubro de 1988.

CANHA, Cláudio Augusto. A evolução (?) do papel dos auditores dos tribunais de contas do Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3641, 20 jun. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/24751>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. Auditor do Tribunal de Contas: cargo público de extração constitucional. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 83, n.2, ano XXX, abr./maio/jun. 2012, pp. 43-52.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil – jurisdição e competência**, 3a edição, revista, atualizada e ampliada, 2012. Belo Horizonte: Editora Fórum.

FURTADO, J.R. Caldas. **Direito Financeiro**, 4ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

MACIEIRA, Leonardo dos Santos. Auditor constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2364, 21 dez. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13986>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

NETO, Antonio Joaquim Moraes Rodrigues. **Da ossatura e evolução dos Tribunais de Contas**. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/artigos/da-ossatura-e-evolucao-do-tribunal-de-contas/>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**, vol. V, O Orçamento na Constituição, 3ª edição, revista e atualizada. Rio de Janeiro, Renovar, 2008, p. 501.



Não deixe sua  
opinião passar  
em branco



**Ouvidoria**  
TCE-MT

Você participa, a voz da  
cidadania fala mais alto.

Acesse o nosso hotsite



Tribunal de Contas  
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA



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



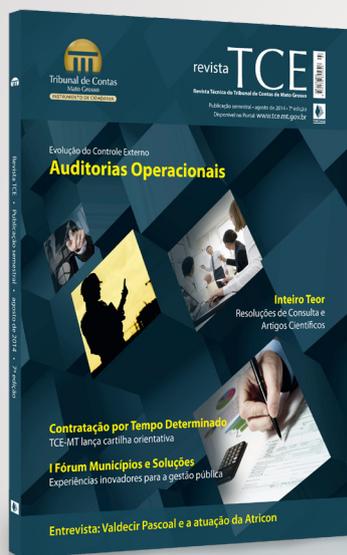
# PubliContas

Editora do Tribunal de Contas  
do Estado de Mato Grosso



Publicações Técnicas para orientar a Gestão Pública.  
Mais de 70 títulos disponíveis para download gratuito.  
Acesse o Portal do TCE-MT e saiba mais.

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



## ARTIGOS

Quer publicar seu artigo na Revista Técnica do TCE-MT?  
Já foi aprovada a Portaria que estabelece as normas de  
envio do material para a publicação na revista.

Os interessados devem enviar os trabalhos para  
[revistatecnica@tce.mt.gov.br](mailto:revistatecnica@tce.mt.gov.br).

O Conselho Editorial da Revista do TCE-MT irá avaliar e  
selecionar os artigos para publicação.

Acesse o Portal do TCE-MT no link Legislação e confira a  
integra da Portaria nº 54/2014 de 8 de maio.



Baixe o leitor QR Code em seu celular, fotografe o código e saiba mais.

# O NOSSO PAPEL É FAZER UM MUNDO MELHOR.

© 2014 TRIBUNA



Desde 2010, o TCE-MT faz parte da Agenda Ambiental para a Administração Pública (A3P), que tem como prática a sustentabilidade através de hábitos conscientes que preservam o meio ambiente e nossa qualidade de vida. Por isso, agora a maioria das publicações e impressos do TCE-MT vêm com duas importantes certificações ambientais: o FSC e o Carbono Zero. Estes selos são reconhecidos mundialmente pelo compromisso com a preservação da natureza e o uso consciente da madeira para a produção de papel.



Tribunal de Contas  
Mato Grosso